Issaka Dangnossi

Compétence complémentaire et efficacité d'action de la CPI

DANGNOSSI, Issaka. *Compétence complémentaire et efficacité d'action de la CPI* **[en ligne]**. Sous la direction de Kiara NERI. Thèse de doctorat : Droit mention droit international, européen et comparé. Lyon : Université Jean Moulin Lyon 3, 2024.

Disponible sur : https://www.theses.fr/2024LYO30041

Document diffusé sous le contrat *Creative Commons* « **Attribution – Pas d'utilisation commerciale - Pas de modification** »
Vous êtes libre de le reproduire, de le distribuer et de le communiquer au public à condition d'en mentionner le nom de l'auteur et de ne pas le modifier, le transformer, l'adapter ni l'utiliser à des fins commerciales.

N° d'ordre NNT : 2024LYO30041

THÈSE DE DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ JEAN MOULIN LYON 3

Membre de la ComUE Université de Lyon

École doctorale n° 492 - Droit

Discipline : **Droit**
Mention : **Droit international, européen et comparé**

Soutenue publiquement le 27/09/2024, par

Issaka DANGNOSSI

Compétence complémentaire et efficacité d'action de la CPI

Laboratoire de recherche :
EDIEC, Équipe de droit international, européen et comparé

Directrice de thèse : **Mme Kiara NERI**

Devant le jury composé de :

Mme Kiara NERI
Maîtresse de conférences habilitée à diriger des recherches,
université Jean Moulin Lyon 3, France. Directrice de thèse

M. Pierre-François LAVAL
Professeur des universités, université Jean Moulin Lyon 3, France. Président du jury

M. Jean-François AKANDJI-KOMBÉ
Professeur des universités, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, France. Rapporteur

Mme Miriam COHEN
Professeure, université de Montréal, Québec, Canada. Rapporteure

Mme Reine ALAPINI-GANSOU
Seconde Vice-Présidente, Cour pénale internationale, La Haye, Pays-Bas. Examinatrice

Mme Sandrine CORTEMBERT BARRIERE
Maîtresse de conférences, université Jean Moulin Lyon 3, France. Examinatrice

À la mémoire de feu mon père Ezoui DANGNOSSI pour les immenses sacrifices consentis.

À ma mère Léocadie Mohanaîtou HOLAINOU pour les valeurs d'endurance et de ténacité que tu nous as transmises.

À mon feu père adoptif Heley Benawo TSEDI : Tes investissements n'ont pas été vains.

À toute la famille Tsédi : Merci pour tout.

À mon Épouse Raymonde TOUMENOU- DANGNOSSI : Merci pour ton amour, ta patience et tes encouragements.

À mes enfants Emmanuella Essenam et Daniela Eyram DANGNOSSI : Maintenant que ce travail est achevé, je fais la promesse d'être désormais plus présent à vos côtés.

Remerciements

Je tiens à remercier vivement ma Directrice de thèse, **Mme. Kiara Neri**, Maître de conférences habilité à diriger des recherches, Co-directrice du Centre de droit international de l'Université Jean Moulin Lyon 3, pour la confiance qu'elle m'a accordée, sa disponibilité constante et son encadrement scientifique de cette thèse.

J'exprime ma gratitude aux membres du jury :

Mme. La juge Reine Alapini-Gansou, Seconde Vice-Présidente de la Cour Pénale Internationale, La Haye.

M. Jean-François Akandji-Kombe, Professeur des universités, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne (Rapporteur),

Mme. Miriam Cohen, Professeur des universités, Titulaire de la Chaire de recherche du Canada sur les droits humains et la justice réparatrice internationale, Université de Montréal (Rapporteure),

M. Pierre-François Laval, Professeur des universités, Université Jean Moulin Lyon 3,

Mme. Sandrine Cortembert-Barriere, Maître de conférences, Université Jean Moulin Lyon 3,

Pour l'honneur qu'ils me font en acceptant de juger ce travail.

Je voudrais remercier également mesdames Elisabeth Joly-Sibuet, Yvette Naneh, messieurs Moussa Ouoba, Renner Onana, Musa Yerro Gassama, Guillaume Ngefa, feu Natchaba Fambaré-Ouattara, Frédéric Joêl Aivo, Johnson Asiakoley, et Koffi Afande pour leurs stimulations constantes et précieux conseils.

Je remercie les familles JACQUES, TEISSIER, BOUSSARI, SANGBANA, GBETOGLO et MATREVI pour leurs encouragements.

Je remercie infiniment tous ceux qui ont contribué de quelque manière que ce soit à la réalisation de cette œuvre.

Résumé

La complémentarité en droit pénal international contemporain est la pierre angulaire de l'exercice de la juridiction de la Cour Pénale Internationale (CPI). La CPI a vocation à compléter la mission de répression des juridictions pénales nationales en ce qui concerne les enquêtes, les poursuites et éventuellement les procès des crimes internationaux relevant de sa compétence. La CPI a donc un rôle de positionnement stratégique à jouer aux côtés des États qui, eux, jouent un rôle central ou de premier plan dans la prévention et la répression des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité, du crime de génocide et du crime d'agression. Elle n'a pas une compétence exclusive, ni prioritaire, car elle ne poursuivra les auteurs ou complices des crimes concernés que dans les hypothèses où les États ne veulent pas ou ne sont pas en mesure de le faire eux-mêmes.

Cependant, bien souvent, les difficultés apparaissent sur l'interprétation et l'appréhension objective de la notion de complémentarité et de sa portée juridique, sur fond, parfois de réticence des États, jaloux de leur souveraineté. D'où deux constats d'échecs : non seulement, les États ne prennent pas les mesures qu'il faut pour prévenir et réprimer les crimes, mais aussi, ils s'opposent à l'exercice même de la compétence de la CPI quand celle-ci veut jouer son rôle. La CPI a attiré, à plusieurs reprises, l'attention du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée des États Parties sur le défaut de coopération des États, y compris des États récidivistes, sans que cela ait permis d'obtenir la coopération desdits États.

L'absence de sanctions adéquates et concrètes à l'encontre des États concernés n'est pas de nature à faire évoluer leur position vis-à-vis de la CPI. Face à ce statu quo, une révision de son traité fondateur est souhaitable pour une mise en œuvre efficiente du principe de la complémentarité. Cette révision, qui pourra être proposée à l'initiative d'un ou de plusieurs États, devrait sortir les textes actuels de leur timidité liée au fait que le Statut de la CPI est un texte de compromis lors de son adoption le 17 juillet 1998. Elle pourra aussi modifier ou supprimer certaines dispositions actuelles du Statut qui constituent une menace pour l'indépendance du Bureau du Procureur de la CPI tout en renforçant les droits des victimes au-delà de la réparation et de leur participation à la procédure devant la première juridiction pénale internationale permanente.

Mots clés : *droit pénal international, compétence complémentaire, Cour Pénale Internationale, Traité de Rome, juridictions étatiques, poursuites, enquêtes, procès équitable, souveraineté des États, manque de volonté des États, manque de capacité des États, lutte contre l'impunité, révision du Statut de la CPI, Assemblée des États Parties, Conseil de Sécurité, défaut de coopération, lois d'adaptation.*

Abstract

Complementarity in contemporary international criminal law is the cornerstone of the exercise of the jurisdiction of the International Criminal Court (ICC). The ICC is intended to complement the mission of repression of national criminal jurisdictions regarding the investigation, prosecution and possibly the trial of international crimes within its jurisdiction. The ICC therefore has a strategic positioning role to play alongside States, which play a central or leading role in the prevention and repression of war crimes, crimes against humanity, the crime of genocide and of the crime of aggression. It does not have exclusive or priority jurisdiction because it will only prosecute the perpetrators or accomplices of crimes under its jurisdiction in situations where States do not want or are not able to do so themselves.

However, difficulties often arise in the interpretation and objective apprehension of the concept of complementarity and its legal scope, based on, sometimes, the reluctance of States, jealous of their sovereignty. Hence, two failures: not only States do not take the necessary measures to prevent and punish crimes, but they also oppose the exercise of the ICC's jurisdiction when it wants to play its role. The ICC has drawn on several occasions the attention of the Security Council and the Assembly of States Parties to the lack of cooperation of States, including repeat offenders States, and this has not secured the cooperation of those States.

The absence of adequate and concrete sanctions against concerned States is not likely to change their position vis-à-vis the ICC. Given this status quo, a revision of its founding treaty is desirable for an efficient implementation of the principle of complementarity. This revision, which may be proposed on the initiative of one or more States, should remove current texts from their shyness because the Statute of the ICC is a compromise text when it was adopted on 17 July 1998. It may also amend or remove certain existing provisions of the Statute that constitute a threat to the independence of the Office of the Prosecutor of the ICC while strengthening the rights of victims beyond reparation and their participation in proceedings before the first permanent international criminal court.

Key words: *international criminal law, complementary competence, International Criminal Court, the Rome Treaty, state courts, prosecutions, investigations, fair trial, sovereignty, lack of will of States, lack of State capacity, fight against* Impunity, *revision of the ICC Statute, Assembly of States Parties, Security Council, lack of cooperation, adaptation laws.*

Liste des abréviations

AEP :	Assemblée des États partie au Statut de Rome
AFDI :	Association française de Droit international
Aff :	Affaire
AIAD :	Association internationale des avocats de la défense
AJP :	Actualité juridique pénale
Al :	Alinéa
ARS :	Armée de Résistance du Seigneur
Art :	Article
APG :	Accord de Paix Globale
BdP :	Bureau du Procureur
C.P.J.I:	Cour Permanente de Justice Internationale
CADH :	Charte africaine des droits de l'homme
Cal.W. Int'l.L. J:	California Western International Law Journal
Cambridge L.J:	The Cambridge Law Journal
CCPI :	Coalition pour la Cour pénale internationale
CDI :	Commission de Droit international
CEDH :	Convention européenne des droits de l'homme, Cour européenne des droits de l'homme
Cf :	Abréviation du latin « confer » qui signifie « se reporter à »
Chap. :	Chapitre
Chr :	Chronique
CIADH :	Cour inter américaine des droits de l'homme
CIJ :	Cour international de justice
CPI :	Cour Pénale Internationale
CVJR:	Commission Vérité Justice et Réconciliation
Crim. L. F:	Criminal Law Forum
D.J.I.L.P:	Denver Journal of International Law and Policy
E.J.I.L:	European Journal of International Law
Finnish Y.B.I.L:	The Finnish Yearbook of International Law
For. Aff.:	Foreign Affairs
Fordham Int'l L.J:	Fordham International Law Journal

G.A. J. Int'l & Comp.L:	Georgia Journal of International and Comparative Law
G.Y.B.I.L.	German yearbook of international law
Geo L.J.:	Georgetown Law Journal
GW J. Int'l L & Econ.:	George Washington Journal of International Law & Economics
H.C.R.	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
Harvard Int'l L.J.:	Harvard International Law Journal
Houston J.I.L.:	Houston Journal of International Law
I.C.L.Q.:	International and Comparative Law Quarterly
I.D.I. :	Institut de Droit International
Int. Aff. :	International Affairs
J.D.I. :	Journal du Droit international
J.I.C.J.:	Journal of International Criminal Justice
L.J.I.L.:	Leiden Journal of International Law
N.Y.B.I.L.:	Netherlands Yearbook of International Law
N.Y.L. Sch. J. Int'l & Comp. L.:	New York Law School Journal of International and
O.E.A. :	Organisation des États Américains
O.N.U. :	Organisation des Nations Unies
O.T.A.N. :	Organisation du Traité de l'Atlantique-nord
OHCHR :	Office of High commissionner for Human Rights /Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme
OI :	Organisation internationale
OIF :	Organisation Internationale de la Francophonie
OMC :	Organisation mondiale du commerce
ONG :	Organisations non gouvernementales
R.B.D.I. :	Revue Belge de Droit International
R.C.A.D.I. :	Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye
R.C.I.J. :	Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la Cour Internationale de justice
R.D.I.L.C. :	Revue de Droit International et de Législation Comparée
R.D.P.M.G. :	Revue de Droit Pénal Militaire et du Droit de la Guerre
R.G.D.I.P. :	Revue générale de Droit International Public
R.H.D.I. :	Revue Hellénique de Droit International
R.I.I.D.H.:	Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos

R.Q.D.I. :	Revue Québécoise de droit international
R.S.D.I.E. :	Revue Suisse de Droit International et de droit Européen
RCA :	République centrafricaine
RCI :	République de Côte d'Ivoire
RDC :	République démocratique du Congo
RDIDC :	Revue de droit international et de droit comparé
RDPC :	Revue de droit pénal et de criminologie
Rec :	Recueil des décisions du Conseil d'État (Recueil Lebon) ou Recueil des décisions du
Rép. Pén :	Répertoire de droit pénal et de procédure pénale Dalloz
Res :	Résolution
Rev :	Revue
Rev. trim. dr. h. :	Revue trimestrielle des droits de l'homme
RGDP :	Revue générale de droit pénal
RICR :	Revue Internationale de la Croix-Rouge
RIDC :	Revue internationale de droit comparé
RIDIP :	Revue internationale de droit international public
RIDP :	Revue internationale de droit pénal
RPDP :	Revue pénitentiaire de droit pénal
RPP :	Règlement de procédure et de preuves
RPPCPI :	Règlement de procédure et de preuves de la Cour pénale internationale
RPPTPIR :	Règlement de procédure et de preuves pour le Tribunal pénal international pour
RPPTPIY :	Règlement de procédure et de preuves pour le Tribunal pénal international pour
RSC :	Revue des sciences criminelles et de droit pénal comparé
RTDH :	Revue trimestrielle des droits de l'homme
s:	suivant
S.A.Y.I.L.:	South African Yearbook of International Law
S.F.D.I. :	Société Française pour le Droit International
S/RES :	Résolution du Conseil de sécurité
SCIJ :	Statut de la Cour internationale de justice
Statut de la CPI :	Statut de la Cour pénale internationale
T.P.I.R. :	Tribunal Pénal International pour le Rwanda
T.P.I.Y. :	Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie

T.S.S.L. :	Tribunal Spécial pour la Sierra Leone
U.A. :	Union Africaine
U.E. :	Union européenne

SOMMAIRE

Remerciements ***iii***

Résumé v

Abstract vi

Liste des abréviations ix

SOMMAIRE ***xiii***

INTRODUCTION ***1***

PREMIÈRE PARTIE : LA COMPÉTENCE COMPLÉMENTAIRE DE LA CPI, UNE SOLUTION ADOPTÉE PAR DÉFAUT ***41***

Titre I : Les fondements de la complémentarité **45**

Chapitre 1 : Un compromis nécessaire sur le plan juridique 47

Chapitre 2 : Un choix pragmatique 85

Conclusion du Titre I 117

Titre II : Les implications de la complémentarité **119**

Chapitre 1 : Les obligations à la charge des États 121

Chapitre 2 : Les obligations à la charge de la Cour 141

Conclusion du Titre II 178

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE **181**

DEUXIÈME PARTIE : LA COMPÉTENCE COMPLÉMENTAIRE DE LA CPI, UNE SOLUTION DÉFICIENTE ***183***

Titre I : Des constats d'échec récurrents **187**

Chapitre 1 : Des défaillances multiples 189

Chapitre 2 : Des défaillances non sanctionnées 237

Conclusion du Titre I 273

Titre II : Les réaménagements proposés 275

Chapitre 1 : La modification des règles existantes 277

Chapitre 2 : L'adoption de règles novatrices 299

Conclusion du Titre II 329

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE 331

CONCLUSION GÉNÉRALE 333

BIBLIOGRAPHIE 337

Index 375

Table des matières 378

Remerciements

Je tiens à remercier vivement ma Directrice de thèse, **Mme. Kiara Neri**, Maître de conférences habilité à diriger des recherches, Co-directrice du Centre de droit international de l'Université Jean Moulin Lyon 3, pour la confiance qu'elle m'a accordée, sa disponibilité constante et son encadrement scientifique de cette thèse.

J'exprime ma gratitude aux membres du jury :

Mme. La juge Reine Alapini-Gansou, Seconde Vice-Présidente de la Cour Pénale Internationale, La Haye.

M. Jean-François Akandji-Kombe, Professeur des universités, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne (Rapporteur),

Mme. Miriam Cohen, Professeur des universités, Titulaire de la Chaire de recherche du Canada sur les droits humains et la justice réparatrice internationale, Université de Montréal (Rapporteure),

M. Pierre-François Laval, Professeur des universités, Université Jean Moulin Lyon 3,

Mme. Sandrine Cortembert-Barriere, Maître de conférences, Université Jean Moulin Lyon 3,

Pour l'honneur qu'ils me font en acceptant de juger ce travail.

Je voudrais remercier également mesdames Elisabeth Joly-Sibuet, Yvette Naneh, messieurs Moussa Ouoba, Renner Onana, Musa Yerro Gassama, Guillaume Ngefa, feu Natchaba Fambaré-Ouattara, Frédéric Joêl Aivo, Johnson Asiakoley, et Koffi Afande pour leurs stimulations constantes et précieux conseils.

Je remercie les familles JACQUES, TEISSIER, BOUSSARI, SANGBANA, GBETOGLO et MATREVI pour leurs encouragements.

Je remercie infiniment tous ceux qui ont contribué de quelque manière que ce soit à la réalisation de cette œuvre.

Résumé

La complémentarité en droit pénal international contemporain est la pierre angulaire de l'exercice de la juridiction de la Cour Pénale Internationale (CPI). La CPI a vocation à compléter la mission de répression des juridictions pénales nationales en ce qui concerne les enquêtes, les poursuites et éventuellement les procès des crimes internationaux relevant de sa compétence. La CPI a donc un rôle de positionnement stratégique à jouer aux côtés des États qui, eux, jouent un rôle central ou de premier plan dans la prévention et la répression des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité, du crime de génocide et du crime d'agression. Elle n'a pas une compétence exclusive, ni prioritaire, car elle ne poursuivra les auteurs ou complices des crimes concernés que dans les hypothèses où les États ne veulent pas ou ne sont pas en mesure de le faire eux-mêmes.

Cependant, bien souvent, les difficultés apparaissent sur l'interprétation et l'appréhension objective de la notion de complémentarité et de sa portée juridique, sur fond, parfois de réticence des États, jaloux de leur souveraineté. D'où deux constats d'échecs : non seulement, les États ne prennent pas les mesures qu'il faut pour prévenir et réprimer les crimes, mais aussi, ils s'opposent à l'exercice même de la compétence de la CPI quand celle-ci veut jouer son rôle. La CPI a attiré, à plusieurs reprises, l'attention du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée des États Parties sur le défaut de coopération des États, y compris des États récidivistes, sans que cela ait permis d'obtenir la coopération desdits États

L'absence de sanctions adéquates et concrètes à l'encontre des États concernés n'est pas de nature à faire évoluer leur position vis-à-vis de la CPI. Face à ce statu quo, une révision de son traité fondateur est souhaitable pour une mise en œuvre efficiente du principe de la complémentarité. Cette révision, qui pourra être proposée à l'initiative d'un ou de plusieurs États, devrait sortir les textes actuels de leur timidité liée au fait que le Statut de la CPI est un texte de compromis lors de son adoption le 17 juillet 1998. Elle pourra aussi modifier ou supprimer certaines dispositions actuelles du Statut qui constituent une menace pour l'indépendance du Bureau du Procureur de la CPI tout en renforçant les droits des victimes au-delà de la réparation et de leur participation à la procédure devant la première juridiction pénale internationale permanente.

Mots clés : *droit pénal international, compétence complémentaire, Cour Pénale Internationale, Traité de Rome, juridictions étatiques, poursuites, enquêtes, procès équitable, souveraineté des États, manque de volonté des États, manque de capacité des États, lutte contre l'impunité, révision du Statut de la CPI, Assemblée des États Parties, Conseil de Sécurité, défaut de coopération, lois d'adaptation.*

Abstract

Complementarity in contemporary international criminal law is the cornerstone of the exercise of the jurisdiction of the International Criminal Court (ICC). The ICC is intended to complement the mission of repression of national criminal jurisdictions regarding the investigation, prosecution and possibly the trial of international crimes within its jurisdiction. The ICC therefore has a strategic positioning role to play alongside States, which play a central or leading role in the prevention and repression of war crimes, crimes against humanity, the crime of genocide and of the crime of aggression. It does not have exclusive or priority jurisdiction because it will only prosecute the perpetrators or accomplices of crimes under its jurisdiction in situations where States do not want or are not able to do so themselves.

However, difficulties often arise in the interpretation and objective apprehension of the concept of complementarity and its legal scope, based on, sometimes, the reluctance of States, jealous of their sovereignty. Hence, two failures: not only States do not take the necessary measures to prevent and punish crimes, but they also oppose the exercise of the ICC's jurisdiction when it wants to play its role. The ICC has drawn on several occasions the attention of the Security Council and the Assembly of States Parties to the lack of cooperation of States, including repeat offenders States, and this has not secured the cooperation of those States.

The absence of adequate and concrete sanctions against concerned States is not likely to change their position vis-à-vis the ICC. Given this status quo, a revision of its founding treaty is desirable for an efficient implementation of the principle of complementarity. This revision, which may be proposed on the initiative of one or more States, should remove current texts from their shyness because the Statute of the ICC is a compromise text when it was adopted on 17 July 1998. It may also amend or remove certain existing provisions of the Statute that constitute a threat to the independence of the Office of the Prosecutor of the ICC while strengthening the rights of victims beyond reparation and their participation in proceedings before the first permanent international criminal court.

Key words: *international criminal law, complementary competence, International Criminal Court, the Rome Treaty, state courts, prosecutions, investigations, fair trial, sovereignty, lack of will of States, lack of State capacity, fight against* Impunity, *revision of the ICC Statute, Assembly of States Parties, Security Council, lack of cooperation, adaptation laws.*

Liste des abréviations

AEP :	Assemblée des États partie au Statut de Rome
AFDI :	Association française de Droit international
Aff :	Affaire
AIAD :	Association internationale des avocats de la défense
AJP :	Actualité juridique pénale
Al :	Alinéa
ARS :	Armée de Résistance du Seigneur
Art :	Article
APG :	Accord de Paix Globale
BdP :	Bureau du Procureur
C.P.J.I:	Cour Permanente de Justice Internationale
CADH :	Charte africaine des droits de l'homme
Cal.W. Int'l.L. J:	California Western International Law Journal
Cambridge L.J:	The Cambridge Law Journal
CCPI :	Coalition pour la Cour pénale internationale
CDI :	Commission de Droit international
CEDH :	Convention européenne des droits de l'homme, Cour européenne des droits de l'homme
Cf :	Abréviation du latin « confer » qui signifie « se reporter à »
Chap. :	Chapitre
Chr :	Chronique
CIADH :	Cour inter américaine des droits de l'homme
CIJ :	Cour international de justice
CPI :	Cour Pénale Internationale
CVJR:	Commission Vérité Justice et Réconciliation
Crim. L. F:	Criminal Law Forum
D.J.I.L.P:	Denver Journal of International Law and Policy
E.J.I.L:	European Journal of International Law
Finnish Y.B.I.L:	The Finnish Yearbook of International Law
For. Aff.:	Foreign Affairs
Fordham Int'l L.J:	Fordham International Law Journal

G.A. J. Int'l & Comp.L:	Georgia Journal of International and Comparative Law
G.Y.B.I.L.	German yearbook of international law
Geo L.J.:	Georgetown Law Journal
GW J. Int'l L & Econ.:	George Washington Journal of International Law & Economics
H.C.R.	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
Harvard Int'l L.J.:	Harvard International Law Journal
Houston J.I.L.:	Houston Journal of International Law
I.C.L.Q.:	International and Comparative Law Quarterly
I.D.I. :	Institut de Droit International
Int. Aff. :	International Affairs
J.D.I. :	Journal du Droit international
J.I.C.J.:	Journal of International Criminal Justice
L.J.I.L.:	Leiden Journal of International Law
N.Y.B.I.L.:	Netherlands Yearbook of International Law
N.Y.L. Sch. J. Int'l & Comp. L.:	New York Law School Journal of International and
O.E.A. :	Organisation des États Américains
O.N.U. :	Organisation des Nations Unies
O.T.A.N. :	Organisation du Traité de l'Atlantique-nord
OHCHR :	Office of High commissionner for Human Rights /Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme
OI :	Organisation internationale
OIF :	Organisation Internationale de la Francophonie
OMC :	Organisation mondiale du commerce
ONG :	Organisations non gouvernementales
R.B.D.I. :	Revue Belge de Droit International
R.C.A.D.I. :	Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye
R.C.I.J. :	Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la Cour Internationale de justice
R.D.I.L.C. :	Revue de Droit International et de Législation Comparée
R.D.P.M.G. :	Revue de Droit Pénal Militaire et du Droit de la Guerre
R.G.D.I.P. :	Revue générale de Droit International Public
R.H.D.I. :	Revue Hellénique de Droit International
R.I.I.D.H.:	Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos

R.Q.D.I. :	Revue Québécoise de droit international
R.S.D.I.E. :	Revue Suisse de Droit International et de droit Européen
RCA :	République centrafricaine
RCI :	République de Côte d'Ivoire
RDC :	République démocratique du Congo
RDIDC :	Revue de droit international et de droit comparé
RDPC :	Revue de droit pénal et de criminologie
Rec :	Recueil des décisions du Conseil d'État (Recueil Lebon) ou Recueil des décisions du
Rép. Pén :	Répertoire de droit pénal et de procédure pénale Dalloz
Res :	Résolution
Rev :	Revue
Rev. trim. dr. h. :	Revue trimestrielle des droits de l'homme
RGDP :	Revue générale de droit pénal
RICR :	Revue Internationale de la Croix-Rouge
RIDC :	Revue internationale de droit comparé
RIDIP :	Revue internationale de droit international public
RIDP :	Revue internationale de droit pénal
RPDP :	Revue pénitentiaire de droit pénal
RPP :	Règlement de procédure et de preuves
RPPCPI :	Règlement de procédure et de preuves de la Cour pénale internationale
RPPTPIR :	Règlement de procédure et de preuves pour le Tribunal pénal international pour
RPPTPIY :	Règlement de procédure et de preuves pour le Tribunal pénal international pour
RSC :	Revue des sciences criminelles et de droit pénal comparé
RTDH :	Revue trimestrielle des droits de l'homme
s:	suivant
S.A.Y.I.L.:	South African Yearbook of International Law
S.F.D.I. :	Société Française pour le Droit International
S/RES :	Résolution du Conseil de sécurité
SCIJ :	Statut de la Cour internationale de justice
Statut de la CPI :	Statut de la Cour pénale internationale
T.P.I.R. :	Tribunal Pénal International pour le Rwanda
T.P.I.Y. :	Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie

T.S.S.L. :	Tribunal Spécial pour la Sierra Leone
U.A. :	Union Africaine
U.E. :	Union européenne

SOMMAIRE

Remerciements ___ ***iii***

Résumé ___ v

Abstract ___ vi

Liste des abréviations ___ ix

SOMMAIRE ___ ***xiii***

INTRODUCTION ___ ***1***

PREMIÈRE PARTIE : LA COMPÉTENCE COMPLÉMENTAIRE DE LA CPI, UNE SOLUTION ADOPTÉE PAR DÉFAUT ___ ***41***

Titre I : Les fondements de la complémentarité ___ **45**

Chapitre 1 : Un compromis nécessaire sur le plan juridique ___ 47

Chapitre 2 : Un choix pragmatique ___ 85

Conclusion du Titre I ___ 117

Titre II : Les implications de la complémentarité ___ **119**

Chapitre 1 : Les obligations à la charge des États ___ 121

Chapitre 2 : Les obligations à la charge de la Cour ___ 141

Conclusion du Titre II ___ 178

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE ___ **181**

DEUXIÈME PARTIE : LA COMPÉTENCE COMPLÉMENTAIRE DE LA CPI, UNE SOLUTION DÉFICIENTE ___ ***183***

Titre I : Des constats d'échec récurrents ___ **187**

Chapitre 1 : Des défaillances multiples ___ 189

Chapitre 2 : Des défaillances non sanctionnées _____ 237

Conclusion du Titre I _____ 273

Titre II : Les réaménagements proposés _____ 275

Chapitre 1 : La modification des règles existantes _____ 277

Chapitre 2 : L'adoption de règles novatrices _____ 299

Conclusion du Titre II _____ 329

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE _____ 331

CONCLUSION GÉNÉRALE _____ 333

BIBLIOGRAPHIE _____ 337

Index _____ 375

Table des matières _____ 378

INTRODUCTION

1. La répression pénale des crimes internationaux a connu, depuis la fin de la guerre froide[1], un développement spectaculaire. De façon progressive, mais non sans difficultés, « *la communauté internationale est parvenue à mettre en place tout un ensemble de mécanismes juridiques et d'instances juridictionnelles répressives* »[2]. Comme le souligne le professeur Julian FERNANDEZ : « *C'est au mythe de Sisyphe, celui du recommencement perpétuel, que semblaient correspondre avec le plus de justesse les vains travaux des pionniers de l'institutionnalisation de la justice pénale internationale* »[3]. Dans cette introduction générale, nous aborderons successivement la genèse de la justice pénale internationale, l'influence des tribunaux pénaux internationaux ou internationalisés, la création de la Cour Pénale Internationale, le principe de complémentarité (naissance, définition et portée), la complémentarité positive et la complémentarité passive, le principe de coopération, le principe de la primauté, de subsidiarité et la compétence universelle, l'état des lieux de la recherche, la problématique de la recherche, les hypothèses retenues et les démarches adoptées pour le plan.

a. La genèse de la justice pénale internationale

2. Les efforts de la communauté internationale pour parvenir à l'avènement de la Cour Pénale Internationale (CPI) ont été, en effet, un éternel recommencement, comme le montre la chronologie des évènements qui ont conduit à sa mise en place, de 1872 à 1998[4]. Le juriste Gustave Moynier, président d'alors du Comité Internationale de la Croix Rouge (CICR) fut l'un des pionniers du projet de création d'une Cour criminelle internationale permanente dès le

[1] 1947-1991.
[2] DUPUY (P.M) et KERBRAT (Y.), *Droit international public*, Précis, Paris, 10è éd., Dalloz, 2010, p. 28. DANGNOSSI (I.), *L'efficacité de l'action de la Cour Pénale Internationale dans la répression des crimes internationaux commis dans les conflits armés en Afrique*, Mémoire de Master II recherche en droit international public, présentée et soutenue le 30 juin 2012 à l'Université Jean Moulin Lyon 3, France, p.12.
[3] FERNANDEZ (J.), *La politique juridique extérieure des États-Unis à l'égard de la Cour pénale internationale*, Éditions A. Pedone, Paris, 2010, p. 13. Voir aussi MAIA (C.), AKANDJI-KOMBE (J-F) & HARELIMANA (J-B), (Dir.), *L'apport de l'Afrique à la justice internationale pénale*, Ed. L'Harmattan, coll. Etudes africaines Série Droit, Déc. 2018, 388p.
[4] DANGNOSSI (I.), *L'efficacité de l'action de la Cour Pénale Internationale dans la répression des crimes internationaux commis dans les conflits armés en Afrique, op. cit.*, p.12.

19e siècle[5]. Présentée le 3 janvier 1872 devant le CICR, cette cour devait être chargée de veiller au respect de la convention de Genève du 22 août 1864[6]. Composée de dix articles, la proposition de convention prévoyait une juridiction *ad hoc* pour juger des infractions à la convention de Genève. Sa compétence était limitée à des infractions qui devaient être déterminées par une convention additionnelle et l'exécution des sentences confiées aux gouvernements intéressés. Elle devait également avoir compétence pour statuer sur des demandes en dommages et intérêts[7]. Monsieur Gustave Moynier semble avoir été inspiré par le contexte de création d'une cour criminelle *ad hoc* constituée en 1474 et chargé de juger Peter de Hagenbach accusé de meurtre, viol, parjure et autres crimes commis contre les « *Laws of God and man* » pendant qu'il occupait la ville de Breisach[8].

3. En outre, le Traité de paix de Versailles du 28 Juin 1919 portait déjà en son article 227[9], le projet d'une cour criminelle supranationale ayant vocation à juger universellement les atteintes graves au « *droit des gens* ». Mais le refus des Pays - Bas d'extrader l'empereur Guillaume II avait rendu son procès impossible. A la même période, le comité de juristes chargé de préparer le Statut de la Cour Permanente de Justice Internationale (CPJI) qui allait naître, proposait d'étendre ses compétences à « *des crimes qui constituent une violation de l'ordre*

[5] BERKOVICZ (G.), « *La place de la Cour pénale internationale dans la société des États* », L'Harmattan, Paris,2005, pp. 22-23 ; voir également BADINTER (R.), « De Nuremberg à la Haye », RIDP, 2004/3 Vol. 75, pp. 699 - 707.

[6] AMBOS (K.), « Les fondements juridiques de la CPI », *RTDH*, 1999. Voir également WECKEL (Ph.), « La Cour pénale internationale, présentation générale », *RGDIP*, 1998, pp. 983-993.

[7] Ce projet fut publié dans le Bulletin international des Sociétés de secours aux militaires blessés. V. Gustave Moynier : " Note sur la création d'une institution judiciaire internationale propre à prévenir et à réprimer les infractions à la convention de Genève », *Bulletin international des Sociétés de secours aux militaires* », 1872, n° 11, p. 122-131. Cité par FERLET Philippe et SARTRES Patrice, la Cour pénale internationale à la lumière des positions américaine et française, Revue des Revues, sélection de décembre 2007.

[8] Le projet de MOYNIER comportait aussi des articles intéressants en matière de coopération et de complémentarité : Tous les États signataires, et spécialement les États belligérants, auraient l'obligation d'accorder « toutes facilités » au tribunal (article 4, paragraphe 3). Les peines, qui seraient spécifiées dans une convention distincte, devaient être conformes « à la loi pénale internationale » (article 5, paragraphe 2). Les jugements du tribunal seraient notifiés aux gouvernements intéressés, qui seraient chargés de faire appliquer les peines prononcées contre les coupables (article 6).

[9] Article 227 du Traité de Versailles : « *Les puissances alliées et associées mettent en accusation publique Guillaume II de Hohenzollern, ex-empereur d'Allemagne, pour offense suprême contre la morale internationale et l'autorité sacrée des traités. Un tribunal spécial sera constitué pour juger l'accusé en lui assurant les garanties essentielles du droit de défense. Il sera composé de cinq juges, nommés par chacune des cinq puissances suivantes, savoir les États-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne, la France, l'Italie et le Japon. Le tribunal jugera sur motifs inspirés des principes les plus élevés de la politique entre les nations avec le souci d'assurer le respect des obligations solennelles et des engagements internationaux ainsi que de la morale Internationale. Il lui appartiendra de déterminer la peine qu'il estimera devoir être appliquée. Les puissances alliées et associées adresseront au Gouvernement des Pays-Bas une requête le priant de livrer l'ancien empereur entre leurs mains pour qu'il soit jugé* ».

public international ou de la loi universelle des nations »[10]. Malheureusement, cette proposition du comité des juristes n'a pas été favorablement accueillie par l'Assemblée générale (AG) de la Société des Nations (SDN), qui l'a jugée « *prématurée* »[11]. Par ailleurs, l'Association Internationale de Droit Pénal (AIDP) avait fait la proposition à la SDN en 1927, de créer une chambre criminelle de la CPJI[12]. Même si l'article 227 du Traité de Versailles n'a jamais eu la chance d'être appliqué, le projet dont il est porteur a provoqué une profonde mobilisation d'idées qui ont conduit à des résultats concrets dans l'histoire de la lutte contre l'impunité sur le plan international.

4. L'histoire de la justice pénale internationale entre en action avec la création des Tribunaux dits « *de Nuremberg* » en 1945 et « *de Tokyo* » en 1946. Créé par l'Accord de Londres du 08 Août 1945[13], le Tribunal Militaire International (TMI) de Nuremberg fut compétent pour juger les « *crimes contre la paix* »,[14] les « *crimes de guerre* »[15] et les « *crimes contre l'humanité* »[16]. Ce tribunal devait « *effectivement juger 22 grands criminels* »,[17] car les criminels de moindre importance étaient justiciables devant les juridictions militaires nationales[18]. Si le procès de Nuremberg peut être considéré comme « *le droit d'un moment ou le moment d'un droit* »[19], il a néanmoins été à l'origine du développement des principes fondateurs du droit international pénal repris par les juridictions ultérieures[20]. Quant au TMI

[10] PHILLIMORE (R.), « An International Criminal Court and the Resolutions of the Commettee of Jurists », *British Yearbook of International Law*, vol. 3, 1922-1923. Voir également, De La PRADELLE (G.), (dir.), in *la justice internationale aujourd'hui, vraie justice ou justice à sens unique* », Paris, ed. L'Harmattan, 2009, p.150.
[11] DE LA PRADELLE (G.), (dir.), in *la justice internationale aujourd'hui, vraie justice ou justice à sens unique »*, Paris, ed. L'Harmattan, 2009, p.150.
[12] « Actes du premier congrès international de droit pénal », Bruxelles, 26-29 juin 1926, P.3.
[13] Cet accord fut conclu entre les États-Unis, la France, la Grande Bretagne et l'Union de Républiques Socialistes Soviétiques (URSS) en 1945. Par la suite, 19 autres États y adhérèrent.
[14] Statut du TMI de Nuremberg, article 6, al. (a) « *la direction, la préparation, le déclenchement ou la poursuite d'une guerre d'agression, ou d'une guerre en violation des traités, assurances ou accords internationaux, ou la participation à un plan concerté ou à un complot pour l'accomplissement de l'un quelconque des actes qui précèdent* ».
[15]Statut du TMI de Nuremberg, article 6, al. (b) « *les violations des lois et coutumes de la guerre. Ces violations comprennent, sans y être limitées, l'assassinat, les mauvais traitements et la déportation pour des travaux forcés ou pour tout autre but, des populations civiles dans les territoires occupés, l'assassinat ou les mauvais traitements des prisonniers de guerre ou des personnes en mer, l'exécution des otages, le pillage des biens publics ou privés, la destruction sans motif des villes et des villages ou la dévastation que ne justifient pas les exigences militaires* ».
[16] Statut du TMI de Nuremberg, article 6, al. (c) « *l'assassinat, l'extermination, la réduction en esclavage, la déportation, et tout autre acte inhumain commis contre toutes populations civiles, avant ou pendant la guerre, ou bien les persécutions pour des motifs politiques, raciaux ou religieux, lorsque ces actes ou persécutions, qu'ils aient constitué ou non une violation du droit interne du pays où ils ont été perpétrés, ont été commis à la suite de tout crime rentrant dans la compétence du Tribunal, ou en liaison avec ce crime* ».
[17] TMI de Nuremberg, jugement du 1er octobre 1946.
[18] Loi n°10 du Conseil de Contrôle allié.
[19] LOMBOIS (C.), *Droit pénal international*, Dalloz, 2ème édition, Paris, 1979, p. 157.
[20] GARAPON (A.), *Des crimes qu'on ne peut ni punir ni pardonner. Pour une justice internationale*, Paris, Odile Jacob, 2002, p. 25.

pour l'extrême- Orient, encore connu sous l'appellation du TMI de Tokyo, sa création résultait de l'ordonnance du 19 janvier 1946, prise par le Commandant suprême des forces alliées dans le Pacifique sous la forme d'une déclaration. Doté des mêmes compétences matérielles que celui de Nuremberg, ce tribunal a pu juger et condamner 25 personnes[21]. La remarquable particularité de ces deux tribunaux internationaux était liée au fait qu'ils ont été « *le produit d'une manifestation unilatérale du pouvoir des vainqueurs imposé à des États en situation 'de debellatio'* » [22]. Par conséquent, ils étaient institués pour ne juger que les seuls crimes commis par les ressortissants des puissances vaincues.

5. Pour autant, comme le souligne Madame Stéphanie Maupas, « *les critiques à l'encontre de ces tribunaux internationaux constitués par les nations victorieuses contre les vaincues, n'ont pas eu raison de l'apport essentiel de leurs décisions en droit pénal international ni du précédent historique qu'ils constitueront, ouvrant la voie aux juridictions ad hoc et à la Cour Pénale internationale* » [23]. Leurs multiples imperfections ont été progressivement purgées et prescrites par le temps « *pour ne laisser dans notre mémoire collective qu'un acte fondateur* »[24]. C'est donc à juste titre que Madame Anne-Marie LA ROSA faisait remarquer que « *les T.M.I de Nuremberg et de Tokyo ont offert une seconde chance aux associations internationales de juristes et aux experts pour insister sur l'importance de ces tribunaux, non seulement en tant que page d'histoire, mais également comme point de départ d'une nouvelle conception de la souveraineté, d'une véritable société internationale, excluant le recours à la guerre et mettant de façon permanente la force au service des nations. Il doit s'agir selon l'opinion dominante, d'une première étape dans la voie qui mène à la protection, par le droit pénal, de la paix et de la sécurité de l'humanité* »[25].

6. La soif d'une justice pénale internationale a continué à se manifester dans la conscience de la communauté internationale, « *à la croisée des chemins du droit et de la diplomatie* »[26]. Le 9 décembre 1948, l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) adopta par la Résolution 260, la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dont l'article 6 dispose : « *les personnes accusées de génocide ou de l'un quelconque des autres*

[21]TMI de Tokyo, jugement du 12 Novembre 1948.
[22] De la PRADELLE (G.), *La justice internationale aujourd'hui, Vraie justice ou justice à sens unique ?,* (dir.), ANDERSON (N.) & LAGOT (D.), éd. L'Harmattan, 2009, p. 153.
[23] MAUPAS (S.), *L'essentiel de la justice pénale internationale*, Les Carrés, Gualino, 2007, p. 27.
[24] GARAPON (A.), *Des crimes qu'on ne peut ni punir, ni pardonner pour une justice internationale, op. cit*. p.25.
[25] LA ROSA (A.-M.), *Juridictions pénales internationales, la procédure et la preuve*, Paris, PUF, 2003, pp.21.
[26] MAUPAS (S.), *ibid*. p. 11.

actes énumérés à l'article III seront traduites devant les tribunaux compétents de l'État sur le territoire duquel l'acte a été commis, ou devant la cour criminelle internationale qui sera compétente à l'égard de celles des Parties contractantes qui en auront reconnu la juridiction »[27]. Le même jour où elle a adopté ladite Convention, l'AGNU invitait la Commission du Droit International (CDI) à « *examiner s'il est souhaitable et possible de créer un organe judiciaire international chargé de juger les personnes accusées de crime de génocide ou d'autres crimes qui seraient de la compétence de cet organe en vertu des conventions internationales* » [28]. La CDI ayant abouti à la conclusion qu'il était souhaitable et possible de le faire, l'AGNU mit en place un comité chargé d'élaborer des propositions. De fait, deux projets voient le jour en 1950 et en 1953, mais les méfiances et crispations nées de la guerre froide ont mis en veilleuse ce vœu pendant des décennies. À cet égard et d'une manière générale, ainsi que le souligne Monsieur Antoine GARAPON, « *le destin de la justice pénale internationale semble lié à la guerre froide : dès que celle-ci apparaît, les frémissements d'une justice disparaissent pour ne refaire surface que lorsque sa perspective s'éloigne* »[29].

7. Le changement politique dans les rapports de force sur le plan international, à la faveur de la chute du mur de Berlin en 1989, a mis fin à la léthargie des travaux en vue de l'institutionnalisation de la justice pénale internationale[30]. En effet, dès 1990, l'AGNU demanda à la CDI de reprendre ses travaux sur la question. Après quatre années de travail assidu, la CDI a adressé à l'AGNU un projet de Statut en lui proposant de « *convoquer une conférence de plénipotentiaires* »[31] dans le but de mettre en place une Convention instituant Cour Pénale Internationale. L'AGNU a plutôt préféré un comité ad hoc de préparation ouvert à tous les États et institutions spécialisées de l'ONU[32]. Le premier défi de ce Comité était de rapprocher les positions des uns et des autres sur cinq sujets particulièrement sensibles pour la souveraineté des États : « *la définition des crimes relevant de la compétence matérielle de la cour, les possibilités de déclenchement et de mise en œuvre des poursuites, les relations entre le Conseil de sécurité et la cour, les règles de base de la procédure applicable et aussi son*

[27] Voir l'article 6 de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide approuvée et soumise à la signature et à la ratification ou à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 260 A (III) du 9 décembre 1948 et entrée en vigueur le 12 janvier 1951, conformément aux dispositions de l'article XIII. Disponible sur https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CrimeOfGenocide.aspx, consulté le 7 mai 2020.
[28] *Ibid.*
[29] GARAPON (A.), *Des crimes qu'on ne peut ni punir, ni pardonner pour une justice internationale, op. cit*, pp.19-20.
[30] BAZELAIRE (J.P.) et CRETIN (T.), *La justice pénale internationale*, PUF, Paris, 2000, pp. 41-42.
[31] *Ibid.*
[32] *Ibid.*

mode de financement » [33]. On peut observer sans ambigüité que le Statut de la Cour Pénale Internationale (CPI) contient des séquelles de ces âpres discussions et négociations[34].

8. Au moment des négociations en prélude à l'avènement de la CPI, l'une des difficultés était la méfiance des États vis-à-vis d'une juridiction qui viendrait défier leur souveraineté. Des États puissants comme les États-Unis d'Amérique, la Chine ou encore la Russie se sont montrés réticents et n'ont finalement pas ratifié le Statut de la CPI. Les désaccords et piétinements des travaux de la conférence à Rome avaient amené les pays à se regrouper en trois grandes factions. Avec à sa tête le Canada et la Norvège, le « *groupe de pays d'optique commune* » a été particulièrement influent et défendait la création d'une CPI solide et efficace. Composé essentiellement de puissances moyennes et des pays en développement, ce groupe préconisait, de façon générale, une instance pénale qui devra être dotée du pouvoir discrétionnaire de poursuivre. Le deuxième groupe était constitué des membres permanents du Conseil de sécurité, à l'exception de la Grande-Bretagne qui s'est jointe au groupe des pays d'optique commune, juste avant l'ouverture de la conférence. Ce deuxième groupe demandait que le Conseil de sécurité joue un rôle plus important dans la création et le fonctionnement de la Cour. Quant aux États-Unis, ils ont exprimé leur méfiance face à la possibilité de la création de la fonction de Procureur avec pouvoir discrétionnaire de poursuite et souhaité la limitation de la compétence de la CPI aux cas qui lui seraient soumis plutôt par le Conseil de sécurité. Un troisième groupe de pays non alignés, dont faisaient partie notamment l'Inde, le Mexique et l'Égypte, s'est formé, en opposition à l'insistance du groupe des membres du Conseil de sécurité d'exclure les armes nucléaires du Statut, tout en souhaitant aussi voir un procureur moins puissant et à indépendance limitée. Finalement, il a été question de sauvegarder « *l'essentiel* », de rapprocher des points de vue divergents et de trouver la juste limite entre la volonté de réprimer les auteurs et complices des crimes internationaux, relevant de la compétence de la Cour, et le respect de la souveraineté des États qui composent la société internationale[35].

9. Les USA ont signé le Statut avant de refuser de le ratifier par la suite. Le fait que des citoyens américains puissent être traduits en justice en dehors du territoire national américain ou qu'ils soient jugés par un autre système juridique est inconcevable aux yeux des États-Unis.

[33] *Ibidem.* p.62.
[34] *Infra* § n°42,45,96,153,357, 464.
[35] Voir http://publications.gc.ca/collections/Collection-R/LoPBdP/BP/prb0211-f.htm#1latx. Consulté le 2 janvier 2012.

C'est pourquoi, en 2002, ils ont fait savoir au secrétaire général des Nations Unies, qu'ils n'entendaient pas ratifier le Statut de la CPI même s'ils l'avaient déjà signé. Toujours en 2002, les USA ont fait pression sur le Conseil de sécurité des Nations Unies pour adopter une Résolution demandant à la CPI de ne pas mener d'enquêtes ou de poursuites « *concernant des responsables ou des personnels en activité ou d'anciens responsables ou personnels* » d'un État n'ayant pas ratifié le Statut. Cette exception a été renouvelée en juin 2003 pour une période de douze mois, mais les tentatives ultérieures visant à la reconduire n'ont pas obtenu de soutien suffisant, poussant les États-Unis à ne plus en solliciter le renouvèlement[36]. En outre, par le jeu des accords bilatéraux, il était interdit aux alliés des États-Unis de livrer à la CPI des responsables, des militaires ou des personnels américains, en activité ou anciens responsables, y compris les non ressortissants américains travaillant pour ce pays. Par ailleurs, aucune clause ne garantissait les poursuites pénales de suspects au niveau national[37].

b. L'influence des tribunaux pénaux internationaux ou internationalisés

10. Le Statut est inspiré des textes fondateurs et de la pratique des tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda. En effet, secoué par l'horreur en ex- Yougoslavie et face à l'impossibilité d'aller directement à l'institution d'une cour criminelle internationale à compétence universelle et permanente, le Conseil de Sécurité a créé par la résolution 827 du 25 mai 1993 le Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)[38]. Le génocide rwandais n'a pas non plus laissé indifférente la communauté internationale. C'est ainsi que le Tribunal Pénal International pour le Rwanda (TPIR)[39] a été créé par le Conseil de Sécurité le 08 novembre 1994, par la résolution 955[40]. Adoptées sur la base du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, ces deux résolutions évoquent dans leurs préambules « *les violations flagrantes et généralisées du droit international humanitaire* » perpétrées sur le territoire de l'ex-Yougoslavie et du Rwanda. Dans l'un comme l'autre cas, le Conseil de sécurité constate que « *cette situation continue de constituer une menace à la paix et à la*

[36] *Supra* § nº 9, *Infra* § nº 425, 427, 431, 629.
[37] *Ibid.*
[38] S/RES/827 (1993), 25 mai 1993 portant création du TPIY.
[39] S/RES/955 (1994), 8 novembre 1994 portant création du TPIR.
[40]BAZELAIRE (J. P.) et CRETIN (T.), *La justice pénale internationale*, *op. cit.* p. 61. GARAPON (A.), *Des crimes qu'on ne peut ni punir, ni pardonner pour une justice internationale, op. cit.* p. 29-32., voir aussi MARCHI-UHEL(C.) « La responsabilité pénale des décideurs politiques (dont les chefs d'État) en droit international humanitaire : perspective des tribunaux ad hoc », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, Extrait des Actes du XVIe congrès de l'Association Française de Droit pénal, Nice, 16 et 17 mai 2003, p.101-111.

sécurité internationales » [41]. Le Conseil poursuit en des termes particulièrement inhabituels : « *convaincu que […] la création d'un tribunal international […] et l'engagement de poursuites contre les personnes présumées responsables […] contribueraient à la restauration et au maintien de la paix » ainsi qu'à faire cesser ces violations et à en réparer effectivement les effets* »[42]. Ces tribunaux sont limités en termes de compétence territoriale, temporelle et personnelle. Leur mission consiste de façon exclusive à juger les présumés auteurs et complices des infractions graves au droit international humanitaire dans des espaces géographiques déterminés par leurs Statuts respectifs[43].

11. Le TPIR et le TPIY ont effectué un travail remarquable pour poser les fondations d'une justice pénale internationale. En guise d'exemple, depuis son ouverture en 1995, le TPIR a mis en accusation 93 personnes considérées comme responsables des violations graves du Droit international humanitaire commises au Rwanda en 1994. Au nombre des personnes mises en accusation figurent des hauts dirigeants militaires et du gouvernement en 1994, des politiciens, des hommes d'affaires ainsi que des autorités religieuses et des responsables des milices et des médias. De concert avec les autres cours et tribunaux internationaux, le TPIR a joué un rôle de pionnier dans la mise en place d'un système international de justice pénale crédible par le développement d'un important corpus jurisprudentiel sur le génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre ainsi que sur les formes de responsabilité individuelle et de responsabilité du supérieur hiérarchique[44].

12. Quant au Tribunal spécial pour la Sierra Leone (TSSL)[45] et aux Chambres Extraordinaires des Tribunaux Cambodgiens (CETC)[46], ils sont moins connus que leurs prédécesseurs en raison de la variation des motifs de leur création. En effet, il s'agissait de la création d'un tribunal pénal mixte[47] par un accord entre l'ONU et les États concernés, dans le but de lutter contre des crimes commis sur leurs territoires respectifs et de remédier au dysfonctionnement notoire de leurs systèmes répressifs internes. À cet égard, le Professeur Géraud de la Pradelle, soulignait que ces « *juridictions sont internationales jusqu'à un certain*

[41] S/RES/955 (1994), *Ibid.*
[42] S/RES/827 (1993) et /S/RES/955 (1994), *op. cit.*
[43] GARAPON (A.), *Des crimes qu'on ne peut ni punir, ni pardonner pour une justice internationale, op. cit*., p.32.
[44] http://unictr.unmict.org/fr/tribunal, consulté le 15 mai 2018.
[45] S/RES/1315 (2000) 14 Août 2000 portant création d'une juridiction mixte (TSSL) entre l'ONU et la Sierra Leone.
[46] A/RES/57 (2003) , portant création d'un tribunal hybride entre l'ONU et le Cambodge.
[47] Ils sont composés des juges nationaux et internationaux.

point et nationales pour le reste »[48]. Il convient également de mentionner le cas des Chambres Spéciales au Timor-Leste dans la catégorie des cours et tribunaux mixtes. Crées par le Règlement no 2000/15 de l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor Oriental (ATNUTO) le 6 mars 2000[49], lesdites Chambres sont composées des juges nationaux et internationaux pour travailler avec le Tribunal pénal spécial des droits de l'homme que l'ex puissance occupante, l'Indonésie, avait pris l'engagement de mettre en place après les violations graves des droits de l'homme perpétrées dans cette entité territoriale par les milices et forces armées Indonésiennes entre le 1er janvier et le 25 octobre 1999, c'est-à-dire avant, pendant et après le référendum de septembre 1999, organisé sous la supervision des Nations Unies, qui consacrait le choix du peuple du Timor Oriental à l'indépendance au détriment du choix de l'option d'autonomie que proposait le régime Indonésien d'alors[50].

13. Le cas du Tribunal spécial pour le Liban (TSL)[51] après l'assassinat de l'ex. Premier ministre Monsieur Rafic Hariri, le 14 février 2005, est atypique et appelle quelques observations. Au lendemain de cet attentat, le Président du Conseil de sécurité d'alors, dans une déclaration, « *a demandé au Gouvernement libanais de traduire en justice les auteurs, organisateurs et commanditaires de cet acte terroriste inqualifiable et, prenant note des engagements que le Gouvernement libanais a pris à cet égard, prie instamment tous les États, en application des résolutions 1566 (2004) 1373 (2001), de coopérer pleinement à la lutte contre le terrorisme* »[52]. Le 30 mai 2007, par la résolution 1757 (2007)[53], le Conseil de sécurité a procédé à l'adoption du Statut de ce tribunal, dont les dispositions sont entrées en vigueur le 10 juin 2007[54].

---

[48] DE LA PRADELLE (G), *La justice internationale aujourd'hui, Vraie justice ou justice à sens unique, op.cit.*, p. 159.

[49] Haut-Commissariat Des Nations Unies Aux Droits De L'homme, *les instruments de l'état de droit dans les sociétés sortant d'un conflit Valorisation des enseignements tirés de l'expérience des tribunaux mixtes,* p.14, disponible sur HybridCourtsFR.pdf (ohchr.org) consulté le 11 mai 2024. Pour plus d'information sur le contexte du conflit au Timor Oriental jusqu'à la création des Chambres spéciales, voir LINTON (S), « Rising from the ashes: the creation of a viable criminal justice system in East Timor», Melbourne University Law Review, vol. 15, no 1 (avril 2001), p. 122.

[50] Pour plus d'information sur les Chambres spéciales au Timor Leste, voir https://www.icty.org/x/image/globalspread/apr2012A3fr.pdf ou encore fiche_12_-_crimes_internationaux_methodes_judiciaires_et_non_judiciaires.pdf. Consulté le 11 mai 2024.

[51] S/RES/1757 (2007), portant création du tribunal spécial pour le Liban.

[52] S/PRST/2005/4, déclaration du Président du Conseil de sécurité, 15 février 2005.

[53] S/RES/1757 (2007), *op. cit.*

[54] Création du Tribunal spécial pour le Liban voir http://www.un.org/french/newscentre/infocus/lebanon/tribunal/factsheet.shtml#OST, site consulté le 15 janvier 2012.

14. S'il est constant que le TSL a en commun avec les autres tribunaux internationaux et mixtes quelques caractéristiques, celui-ci possède néanmoins des particularités qui lui sont propres. Dans l'introduction du premier rapport annuel du TSL, on relève qu'« *il est nécessaire de comprendre les différences entre ce Tribunal exclusivement chargé de juger le crime de terrorisme en tant que* « *crime distinct* » *(c'est-à-dire un crime en soi ou en d'autres termes un crime qui ne consiste pas en une sous-catégorie des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité) et les autres cours et tribunaux pénaux internationaux qui statuent sur les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le génocide. La mise en relief de ces différences permettra de mieux appréhender les obstacles particulièrement difficiles à surmonter auxquels le Tribunal est confronté* »[55].

15. En effet, contrairement à certains tribunaux pénaux internationaux (le TPIY, le TPIR et la CPI), le TSL n'applique pas les règles de fond du droit international. Il n'applique pas non plus une combinaison de règles de droit interne et de droit international comme le font d'autres tribunaux (le TSSL et les CETC). Il applique le droit pénal libanais aux actes de terrorisme considérés par le Conseil de Sécurité de l'ONU comme une menace à la paix et à la sécurité internationales. L'article 2 de son statut dispose à cet égard que le TSL applique « *[…] les dispositions du Code pénal libanais relatives à la poursuite et à la répression des actes de terrorisme, des crimes et délits contre la vie et l'intégrité physique des personnes, des associations illicites et de la non-révélation de crimes et délits* ». Quant à l'article 314 du Code pénal libanais, « *sont compris comme [actes de] terrorisme tous faits dont le but est de créer un état d'alarme, qui auront été commis par des moyens susceptibles de produire un danger commun, tels qu'engins explosifs, matières inflammables, produis toxiques ou corrosifs, agents infectieux ou microbiens* ». Il s'ensuit que Le TSL exerce sa compétence à l'égard d'un crime qui n'a jusqu'ici pas encore relevé du ressort d'un tribunal international, à savoir le terrorisme en tant que crime « *distinct* »[56].

16. Il convient de relever que sous plusieurs angles, le TSL est le symbole même d'une nouvelle étape de la justice pénale internationale. Il en est ainsi au regard non pas simplement de sa compétence matérielle de poursuivre et juger les auteurs de crimes de terrorisme, mais aussi de sa structure et de ses procédures [57]. Ce tribunal n'a véritablement commencé à travailler

[55] Tribunal Spécial pour le Liban, Rapport annuel 2009-2010, disponible sur http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/395vTribunal_special_pour_le_Liban_-_Rapport_annuel_2009-2010. p. 13., consulté le 10 janvier 2012.
[56] Tribunal Spécial pour le Liban, Rapport annuel 2009-2010, *op. cit.*
[57] Voir Statut et Règlements intérieurs du TSL.

que le 1er mars 2009 et doit compter non seulement avec les problèmes communs à tout tribunal international (coopération avec les États, difficultés pratiques liées aux enquêtes, longueur des procédures et procès), mais aussi, avec la complexité des difficultés spécifiques au crime de terrorisme (difficultés pour rassembler les preuves, risques liés à la sécurité des enquêteurs, etc.). En guise d'exemple, entre le 1er mars 2009 et 28 février 2010, le volet judiciaire se résume essentiellement à l'ordonnance de la mise en liberté des quatre généraux libanais soupçonnés et détenus par l'État du Liban pour défaut de preuves suffisantes[58].

c. La création de la Cour Pénale Internationale

17. L'expérience des tribunaux *ad hoc* a permis en réalité de se convaincre que l'idée d'une juridiction pénale internationale à compétence universelle était possible. C'est ainsi que le 17 juillet 1998, c'est-à-dire 40 ans après le vote de la résolution 260 de l'Assemblée générale, le Statut de Rome portant création de la CPI a vu le jour après de longues discussions entre les États, sous la pression des Organisations non gouvernementales (ONG).

18. Aux termes du premier article du Traité de Rome portant création de la Cour pénale internationale, « *il est créé une Cour pénale internationale* (« *la Cour* ») *en tant qu'institution permanente, qui peut exercer sa compétence à l'égard des personnes pour les crimes les plus graves ayant une portée internationale, au sens du présent Statut. Elle est complémentaire des juridictions pénales nationales […]* » [59]. Cette disposition est remplie de sens et évocatrice du mode opératoire de cette première juridiction internationale et permanente, chargée de la prévention[60] et de la répression des crimes internationaux, spécifiquement prévus dans le Statut[61]. Son deuxième alinéa annonce une question complexe compte tenu de ses répercussions pratiques sur le fonctionnement de cette Cour dans sa mission de lutte contre l'impunité des crimes de guerre, des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité et du crime d'agression. Dans ce sens, « *la complémentarité se trouve au cœur du système établi par le Statut de Rome. La façon dont elle est mise en œuvre a un effet considérable sur l'image de la Cour. En outre,*

[58] Tribunal Spécial pour le Liban, Rapport annuel 2009-2010, *op. cit.* p. 26.
[59] Article 1 du statut de Rome portant création de la Cour Pénale Internationale du 17 juillet 1998, entré en vigueur le 1er juillet 2002, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 2187, No. 38544, Dépositaire : Secrétaire général des Nations Unies, http://treaties.un.org.
[60] On peut considérer que la CPI a aussi une fonction de prévention parce que rien que son existence et l'évocation de son nom peuvent dissuader ou freiner la commission des crimes internationaux relevant de sa compétence.
[61] Article 5 du Statut de la CPI relatif aux crimes relevant de la compétence de la Cour : « La compétence de la Cour est limitée aux crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale. En vertu du présent Statut, la Cour a compétence à l'égard des crimes suivants : a) Le crime de génocide ; b) Les crimes contre l'humanité ; c) Les crimes de guerre ; d) Le crime d'agression ».

la complémentarité n'est pas interprétée seulement par les juges de la CPI – le Bureau du Procureur doit aussi s'interroger sur la recevabilité d'affaires potentielles lorsqu'il mène des examens préliminaires. Bien que le principe de complémentarité soit la clé de voûte du cadre instauré pour la CPI, son application continue de faire l'objet d'intenses débats, compte tenu de la nécessité de mettre en balance la souveraineté des États et les intérêts de la justice internationale »[62].

d. Le principe de complémentarité : naissance, définition et portée

19. Selon le Oxford English Dictionary, le mot « *complémentaire* » est utilisé à l'égard de deux ou plusieurs choses afin d'exprimer leur interdépendance ou de compléter leurs déficiences respectives. En ce sens, il veut dire « *ce qui complète ou rend parfait, l'achèvement, la perfection, la consommation* ». Selon le même dictionnaire, le terme « *complémentaire* » signifie aussi « *quelque chose qui, lorsqu'il est ajouté, complète ou constitue un tout, chacune des deux parties se complétant mutuellement, ou se remplissant les unes les autres* »[63].

20. La compétence complémentaire de la Cour a, en principe, pour objectif de rappeler « *le devoir de chaque État de soumettre à sa juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux* »[64], car comme le souligne le préambule du Statut de la CPI, « *les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale ne sauraient rester impunis et […] leur répression doit être effectivement assurée par des mesures prises dans le cadre national […]* »[65]. Plus explicitement, la mise en place de la CPI a pour finalité de compléter la mission de répression des juridictions pénales nationales en ce qui concerne les enquêtes, les poursuites des crimes internationaux sus évoqués[66]. Cette Cour n'a pas une compétence exclusive, ni prioritaire, car elle ne poursuivra les auteurs ou complices des crimes

[62] Voir le résumé des travaux du Séminaire judiciaire sur « Complémentarité et coopération des juridictions dans un système de justice mondiale interconnecté », Cour pénale internationale (CPI) 18 Janvier 2018, La Haye (Pays-Bas), page.2.
[63] Oxford English Dictionary, Online OED. According to the Oxford English Dictionary, the word "complementary" is used with respect to two or more things in order to express that they are mutually complementing or complement each other's deficiencies; see Oxford English Dictionary, Online OED, meaning 3.a. "That which completes or makes perfect; the completion, perfection, consummation"; meaning 5.a. "Something which, when added, completes or makes up a whole; each of two parts which mutually complete each other, or supply each other's deficiencies"; the word "complement" indicates that one part is used to make a whole with another".
[64] Voir le préambule du Statut de Rome portant création de la Cour Pénale Internationale du 17 juillet 1998, para. 6.
[65] *Ibid*, Para. 4.
[66] *Ibidem*, Para. 10.

relevant de sa compétence que dans les hypothèses où les États ne souhaitent pas ou ne sont pas en mesure de le faire eux-mêmes. Les États conservent ainsi la responsabilité première dans la répression pénale des crimes internationaux, la Cour n'exerçant qu'une compétence supplétive[67]. La complémentarité est donc la pierre angulaire de l'exercice de la juridiction de la CPI. Elle constitue un mécanisme imaginé par la communauté internationale pour régler les conflits de juridictions d'ordre pénal au niveau national et international en ce qui concerne la prévention et la répression des crimes relevant de la compétence de la CPI.

21. D'une manière générale, le problème de la complémentarité se réfère à la question du modèle juridique qui règle la relation entre la juridiction internationale et celle de l'État[68]. Comme le souligne Monsieur Almoktar Ashnan, « *l'application du principe de complémentarité dans le droit pénal international n'exige ni l'exclusion des tribunaux nationaux ni celle de la Cour pénale internationale. Au contraire, l'idée de base est fondée sur l'existence de deux juridictions, nationale et internationale, en donnant la priorité aux juridictions internes, et, le cas échéant, en demandant à la juridiction internationale de combler le vide existant dans les juridictions nationales* » [69]. Le système de complémentarité, ou de *quasi-subsidiarité*[70] de la CPI vis-à-vis des juridictions nationales est un pilier sur lequel se fonde l'entière architecture de la Cour. Les fondements de ce pilastre sont les juridictions nationales et pour cela la CPI souffre d'un « *fort désavantage* », selon certains auteurs, dont Monsieur Benvenuti[71].

22. Généralement, le terme « *complémentarité* » est considéré comme un concept ou mécanisme en droit pénal international créé par le Statut de la CPI en 1998 alors même que les réflexions sur ce sujet remontent souvent au projet de Statut de 1994 élaboré par la Commission du droit international pour créer la CPI. Selon cette Commission, les racines de l'idée de

[67] WECKEL (P.), « *La Cour pénale internationale, Présentation générale* », *R.G.D.I.P*, n°4, 1998, p.990.
[68] DELLA MORTE (G.), « Les frontières de la compétence de la Cour pénale internationale : observations critiques », *Revue internationale de droit pénal*, 2002/1 (Vol. 73), p. 23-57.
[69] ASHNAN (A), *Le principe de complémentarité entre la Cour pénale et la juridiction pénale nationale*, Thèse de doctorat, Tours, Université François - Rabelais de Tours, 2015, p. 22. Disponible sur www.applis.univ-tours.fr/.../2015/almoktar.ashnan_4759.pdf.
[70] LATTANZI (F.), *The Rome Statute and State Sovereignty*, *op. cit*., p. 53, et CONDORELLI, *La Cour pénale internationale : un pas de géant (pourvu qu'il soit accompli…*), *RGDIP*, 1999, p. 42.
[71] BENVENUTI (P.), *Complementarity of the International Criminal Court to National Criminal Jurisdictions*, in *Essays on the Rome Statute of the International Criminal Court*, Ripa Fagnano Alto (AQ), 1999, Vol. I, pp. 21-51.

complémentarité ne remontent qu'à 1994[72]. Des recherches ont conclu également que la « *première* » référence à l'adjectif « c*omplémentaire* » n'apparaît que dans le rapport de la Commission du droit international contenant le projet de Statut définitif de 1994. Toutefois, une conclusion un peu différente a été atteinte par Monsieur Abedalfatah Serage qui a fait valoir que la Commission de 1991 avait envisagé le mécanisme, « *sans faire expressément référence à la notion d'une juridiction complémentaire* »[73].

23. Il importe de souligner que « *la notion de complémentarité n'est pas simplement le produit du travail de la Commission internationale du projet en 1994. C'est une idée qui s'est développée jusqu'à ce qu'elle soit insérée dans le Statut de Rome de 1998* »[74]. Elle a été remodelée et a revêtu différentes formes dans l'histoire de la justice pénale internationale. Chaque modèle présenté à un moment donné se fondait sur des systèmes juridiques qui recoupent souvent des théories philosophiques[75]. À cet égard, les travaux d'Almoktar Ashnan démontrent « *qu'il existe au moins quatre principaux modèles de complémentarité. Chacun de ces modèles incarne un ensemble de modèles comparables et similaires* »[76]. À ce titre, Almoktar Ashnan considère que « *le premier modèle de complémentarité majeur est principalement le résultat des Conventions ou Traités de 1919 à 1948. L'adoption des crimes internationaux graves et la création d'une Cour pénale internationale étaient l'objectif le plus important pour l'ONU depuis sa création en 1945. Notamment entre 1950 et 1953, les Nations Unies ont créé les projets de statuts par les Commissions sur la compétence pénale internationale* »[77]. Comme on peut s'en apercevoir, le cadre temporel de ce modèle va de 1919 à 1953. Selon Monsieur Jocelyn Néron, ce modèle était fondé sur « *les idées du consentement de l'État et une renonciation volontaire de compétence* »[78]. Le deuxième modèle de

---

[72] BARUANI SALEH (J.), *Le tribunal pénal international pour le Rwanda et l'accusé : La fonction juridictionnelle face aux objectifs politiques de paix et de réconciliation nationale*, thèse présentée et soutenue publiquement le 29 juin 2010 du droit international, Université de Reims. p. 467.

[73] SERAGE (A), *Le principe de complémentarité dans la juridiction pénale internationale, étude analytique, Dare Elnahada*, 1ère éd, le Caire, 2001, p. 19.

[74] Pour plus d'informations sur cet aspect, voir la thèse d'Almoktar ASHNAN qui discute en détails les « grandes propositions concernant l'idée de complémentarité depuis le traité de Versailles en 1919 jusqu'à la création de la CPI en 1998 », dans sa de première partie in ASHNAN (A), *Le principe de complémentarité entre la Cour pénale et la juridiction pénale nationale, op. cit*., Thèse de doctorat, Tours, Université François - Rabelais de Tours, 2015. Disponible sur www.applis.univ-tours.fr/.../2015/almoktar.ashnan_4759.pdf.

[75] ASHNAN (A), *Le principe de complémentarité entre la Cour pénale et la juridiction pénale nationale*, op. cit., Thèse de doctorat, Tours, Université François - Rabelais de Tours, 2015, p. 25.

[76] *Ibid.*

[77] ASHNAN (A.), *La relation entre les Nations Unies et la Cour pénale internationale permanente, mémoire de master publié, Dare Elnahda*, 1ère éd, le Caire, 2006, p. 54. Voir aussi MBAYE ABDOUL (A.), *Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale, commentaire article par article*, Tome I, Pedone, 1ère éd, Paris, 2012. p. 313.

[78] NERON (J.), *La justice et l'histoire face aux procès pour crimes contre l'humanité : entre la mémoire collective et la procédure*, mémoire en droit public, présenté à l'Université de Montréal, 2010, p. 13. Voir aussi : Katansi

complémentarité s'inspire de l'expérience de Nuremberg. Ce modèle est « légèrement *diffèrent, car il n'a été fondé ni sur les idées de la réticence ou de l'incapacité des États, ni sur le système de soumission volontaire des cas. Au contraire, il a été simplement basé sur la division des responsabilités entre les juridictions nationales et internationales. Chacune des juridictions nationales et internationales avait son propre mandat, évitant ainsi les conflits de compétence* »[79]. S'agissant du troisième modèle, il « *a été adopté par le Groupe de travail de la Commission du droit international de 1994 et reposait sur la combinaison entre le système introduit dans le premier modèle principal et un mécanisme de recevabilité qui agit comme une soupape de sécurité pour encadrer une nouvelle version de la complémentarité* »[80]. Enfin, le quatrième modèle repose sur « *la complémentarité traditionnelle reflétée dans le Statut de Rome de 1998. Ce modèle était toujours inspiré par les théories qui sous-tendent les premier et troisième modèles, mais avec des modifications techniques par rapport à son application* »[81]. Au regard de cette évolution, la « *complémentarité* » ne saurait être conçue comme un principe « *absolu* », mais plutôt une idée flexible qui est soumise à des variations en fonction du temps et du contexte de son émergence[82].

24. Il convient de souligner que du point de vue doctrinal, les auteurs n'ont pas une vision unanime du sens et de la portée de la complémentarité de la CPI. En effet, le Professeur Michael Newton la considère comme « *une préservation de la puissance de la CPI contre les États irresponsables qui refuseraient de poursuivre leurs ressortissants responsables des crimes internationaux tout en équilibrant ce pouvoir supranational contre le droit souverain des États de poursuivre leurs ressortissants sans ingérence extérieure* »[83]. À l'inverse, selon le professeur Yuval Shany, la complémentarité « *instaure une relation horizontale entre les juridictions nationales et internationales dans le sens où elles constituent des alternatives de compétence les unes pour les autres tout en priorisant les tribunaux nationaux* »[84]. En revanche,

(L.), *Crimes et châtiments dans la région des Grands lacs, Cour pénale internationale, tribunaux internationaux, tribunaux nationaux*, Harmattan,1ère éd, Paris, 2007, p. 165.

[79] ASHNAN (A), *Le principe de complémentarité entre la Cour pénale et la juridiction pénale nationale*, *op. cit*., Thèse de doctorat, Tours, Université François - Rabelais de Tours, 2015, p. 27.

[80] *Idem.*

[81] *Ibid.*

[82] EL ZEIDY (M.), *The principle of complementarity in international criminal law: origin, development and practice*, Leiden, 1ère éd, Boston, 2008, p. 10.

[83] NEWTON (M.A.), « Comparative Complementarity: Domestic Jurisdiction Consistent with the Rome Statute of the International Criminal Court », *167 Mil. L. Rev. 2001*. page 20 à la page 73.

[84] SHANY (Y.), *Regulating jurisdictional relations between national and international courts*, coll. International courts and tribunals series, Oxford; New York, Oxford University Press, 2007. p.254.

la doctrine s'accorde à reconnaitre généralement deux types de complémentarités : la complémentarité positive et la complémentarité passive.

e. La complémentarité positive et la complémentarité passive

25. L'hypothèse d'une complémentarité positive postule que, sauf en cas de renvoi d'une situation par le Conseil de sécurité devant le Procureur, la CPI n'a pas, en principe, à s'empresser d'ouvrir des enquêtes ou de lancer des poursuites, mais devrait laisser ce rôle, a titre prioritaire, aux États, dont elle doit participer, en amont, au renforcement des capacités en matière d'enquêtes et de poursuites sur les crimes internationaux si une demande lui est adressée en ce sens. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre la réflexion du Professeur Carsten Stahn lorsqu'il écrivait : « *dans la pratique contemporaine, la complémentarité positive est principalement considérée comme un outil pour ramener la complémentarité « aux États ». Les définitions actuelles mettent l'accent sur la dimension « habilitante » de la complémentarité « positive » et son impact sur les États* »[85]. Cette approche de la complémentarité semble s'aligner aux dispositions pertinentes du Statut de la CPI qui rappelle dans son préambule qu'il est du devoir des États de mettre fin à l'impunité des crimes graves relevant de la compétence de la CPI[86]. Cette idée de « *complémentarité positive* », a également fait l'objet de discussions à la conférence de révision du Statut de la CPI à Kampala en 2010. Elle met en avant les moyens dont disposeraient les États et les organisations internationales pour assister d'autres États à développer leurs capacités nationales dans la répression des crimes internationaux relevant de la compétence de la CPI[87]. Lors de ladite conférence de révision du Statut de la CPI, le Procureur d'alors de la CPI, Luis Moreno Ocampo, affirmait que la complémentarité positive repose sur l'entraide entre les États et le soutien de la CPI et la société civile à ces derniers pour enquêter sur les crimes internationaux à l'échelle nationale : « *l'idée est d'accompagner les États en renforçant leurs capacités techniques, institutionnelles, législatives et logistiques pour leur permettre de jouer pleinement le rôle que le Statut de la CPI leur assigne dans la lutte*

[85] STAHN (C.), « Taking complementarity seriously », in *The International Criminal Court and Complementarity: From Theory to Practice*, Cambridge University Press, I, New York, Carsten Stahn and Mohamed M.Elzeidy, 2011, p. 233 à la p. 282. L'auteur écrivait notamment: « *in contemporary practice, positive complementarity is mainly seen as a tool to take complementarity 'back to states. Current definitions place emphasis on the 'enabling'dimension of 'positive'complementarity and its impact on states* ».
[86] Préambule du Statut de la Cour Pénale Internationale, al.4.
[87] Conférence de révision, « Complémentarité », Résolution RC/Res.1, 8 juin 2010 ; Conférence de révision, « Le bilan de la situation sur le principe de complémentarité : Éliminer les causes d'impunité », [Projet] Résumé officieux des points focaux, RC/ST/CM/1, 22 juin 2010.

contre la perpétration des crimes internationaux relevant de leur compétence »[88]. Cependant, aussi intéressante qu'elle puisse paraitre, la complémentarité positive peut ne pas être assez efficace dans la mesure où la CPI n'a pas vocation à prendre l'initiative d'enclencher une coopération envers les États d'autant que l'article 93(10) du Statut de Rome prévoit que la CPI doit attendre une demande de coopération émanant de l'État concerné[89].

26. Quant à la complémentarité passive, elle tire son fondement doctrinal des dispositions des articles 17 à 19 du Statut de Rome de la CPI. Selon les dispositions de l'article 17 al. 1. a. du Statut de Rome portant création de la CPI, une affaire est irrecevable, si « *l'affaire fait l'objet d'une enquête ou de poursuites de la part d'un État ayant compétence en l'espèce, à moins que cet État n'ait pas la volonté ou soit dans l'incapacité de mener véritablement à bien l'enquête ou les poursuites* ». Selon l'article 17 al. 1. b de ce statut, il en est de même si l'affaire « *a fait l'objet d'une enquête de la part d'un État ayant compétence en l'espèce et que cet État a décidé de ne pas poursuivre la personne concernée, à moins que cette décision ne soit l'effet du manque de volonté ou de l'incapacité de l'État de mener véritablement à bien des poursuites* ». Aussi, la Cour est tenue au respect du principe de droit pénal « *non bis in idem* » selon lequel nul ne peut être jugé deux fois pour les mêmes faits. À cet égard, l'article 17 al. 1 du statut de Rome qui évoque les causes d'irrecevabilité des affaires devant la CPI sur la base de la compétence complémentaire mentionne aussi le cas où « *la personne concernée a déjà été jugée pour le comportement faisant l'objet de la plainte, et qu'elle ne peut être jugée par la Cour en vertu de l'article 20, paragraphe 3* »[90].

27. Par ailleurs, le crime allégué doit être d'une gravité suffisante pour justifier une action de la CPI, sinon, les juridictions nationales peuvent s'en occuper sauf si elles manquent

---

[88] ASHNAN (A), *Le principe de complémentarité entre la Cour pénale et la juridiction pénale nationale*, *op. cit*., Thèse de doctorat, Tours, Université François - Rabelais de Tours, 2015, p. 18.

[89] Voir l'article 93 (10) du Statut de la CPI dispose : « *10. a) Si elle reçoit une demande en ce sens, la Cour peut coopérer avec l'État Partie qui mène une enquête ou un procès concernant un comportement qui constitue un crime relevant de la compétence de la Cour ou un crime grave au regard du droit interne de cet État, et prêter assistance à cet État. b) i) Cette assistance comprend notamment : a. La transmission de dépositions, documents et autres éléments de preuve recueillis au cours d'une enquête ou d'un procès mené par la Cour ; et b. L'interrogatoire de toute personne détenue par ordre de la Cour ;*
ii) Dans le cas visé au point a. du sous-alinéa b, i) : a. La transmission des documents et autres éléments de preuve obtenus avec l'assistance d'un État requiert le consentement de cet État ; b. La transmission des dépositions, documents et autres éléments de preuve fournis par un témoin ou par un expert se fait conformément aux dispositions de l'article 68. c) La Cour peut, dans les conditions énoncées au présent paragraphe, faire droit à une demande d'assistance émanant d'un État qui n'est pas partie au présent Statut ». Disponible sur https://www.icc-cpi.int/resource-library/Documents/RS-Fra.pdf, consulté le 20 décembre 2019.

[90] *Ibid*. al. 1. c.

de volonté ou de capacités pour mener à bien les procédures[91]. Il convient de souligner que les avis sont partagés sur le classement du principe « *non bis in idem* » et du critère de la gravité suffisante que doit présenter une affaire parmi les causes d'irrecevabilité sur la base de la compétence complémentaire de la CPI. Ces deux derniers critères ne peuvent pas être dissociés des exceptions d'irrecevabilité telles qu'elles résultent de la complémentarité prévue par l'article 17 du Traité de Rome. Comme on peut le constater, les 4 paragraphes de l'alinéa 1 de l'article 17 du Statut sont sous la bannière de l'irrecevabilité et semblent véhiculer des messages qui se complètent dans la même dynamique. La phrase suivante, mise en facteur de l'article 17 al.1 : « *Eu égard au dixième alinéa du préambule et à l'article premier, une affaire est jugée irrecevable par la Cour lorsque : …* ». Il conviendrait de souligner que ce dernier critère n'a pas été défini par le Traité de Rome qui s'est contenté de mentionner le critère de gravité au paragraphe d. de l'article 17 al.1 sans donner plus de précisions. La jurisprudence de la CPI a précisé, par la suite, les critères auxquels se mesure la gravité suffisante d'une affaire. De l'avis du Bureau du Procureur de la CPI, les facteurs pertinents pour évaluer la gravité comprennent l'ampleur, la nature du crime commis, le mode de commission et l'impact des crimes. Il résulte de la jurisprudence de la CPI que le simple fait qu'une affaire vise l'un de ces crimes n'est pas suffisant pour qu'elle soit recevable devant la Cour. Pour fixer le seuil de gravité de l'affaire, la CPI prend en compte deux éléments, le premier étant lié au comportement en cause, le second à la personne poursuivie. En ce qui concerne le comportement en cause, la chambre estime que celui-ci doit être systématique ou survenu à grande échelle. Par ailleurs, la chambre décide qu'elle doit tenir compte de l'indignation qu'un tel comportement peut avoir déclenché dans la communauté internationale. En ce qui concerne la personne poursuivie, la chambre estime que le seuil de gravité prévu à l'article 17, paragraphe 1 d) « *est destiné à garantir que la Cour n'ouvre des affaires que contre les plus hauts dirigeants suspectés de porter la responsabilité la plus lourde des crimes relevant de la compétence de la Cour* ». De l'avis de la chambre en effet, ce n'est qu'en se concentrant sur ce genre de suspects que l'effet dissuasif des activités de la Cour pourra être maximisé. Madame Yaram Ndiaye pense que « *ce critère de gravité suffisante est une curieuse façon de procéder quand on sait que tout crime est grave en soi. Mais le Statut prévoit et exige que l'on s'attache de surcroît à la notion de gravité. Il incombe ainsi au Bureau de déterminer si une affaire est suffisamment grave pour que la Cour y donne suite* »[92].

[91] *Ibidem.*, 1.d.
[92] NDIAYE (Y), *L'obligation de coopération dans le Statut de Rome : analyse critique du respect des engagements internationaux devant la Cour pénale internationale*, sous la direction de Elisabeth Joly-Sibuet. - Lyon : Université

28. La souplesse du mécanisme de la compétence complémentaire se traduit par le fait qu'il pourrait prêter facilement à des interprétations subjectives ou partisanes. La complémentarité de la CPI, tel qu'invoquée et encadrée dans le Statut de Rome, ressemble bien à un outil flexible et malléable selon qu'un État a ou non la volonté de rendre justice pour des crimes graves relevant de la compétence de la CPI. Le Statut de la CPI survole, à notre avis, la complémentarité[93]. On retrouve un peu plus loin du préambule, un retour sur ce concept avec l'article 17 du Statut de la CPI qui, sans donner une définition juridique précise du concept, précise juste des hypothèses dans lesquelles une affaire est irrecevable devant la CPI[94]. Il convenait ici de discuter cette définition, au-delà du Statut de la Cour.

29. De plus, les notions de manque de capacité et d'absence de volonté, telles qu'invoquées dans le cadre de la complémentarité passive et dans l'article 17 du Statut de la CPI, sont éminemment subjectives[95]. Un État, pour des raisons politiques ou de souveraineté, peut prétendre, contre toute évidence, avoir la capacité et la volonté de juger les auteurs des crimes relevant de la compétence de la CPI et par conséquent, dénier à la CPI le droit de venir enquêter ou de se faire remettre des suspects. Cette contribution ressort les difficultés liées à la complémentarité en se basant, entre autres, sur les exemples de la situation en République de Côte d'Ivoire et en Libye. Dans l'affaire *le Procureur c. Simone Gbagbo*, les autorités politiques ivoiriennes, probablement, pour se prémunir contre les éventuelles poursuites de la CPI dans

---

Jean Moulin (Lyon 3), thèse soutenue le 27 septembre 2012, par. 66. Disponible sur : www.theses.fr/2012LYO30063.

[93] Article 1 du Traité de Rome de la CPI.

[94] Article 17 du Statut de la CPI dispose : « *Eu égard au dixième alinéa du préambule et à l'article premier, une affaire est jugée irrecevable par la Cour lorsque : a) L'affaire fait l'objet d'une enquête ou de poursuites de la part d'un État ayant compétence en l'espèce, à moins que cet État n'ait pas la volonté ou soit dans l'incapacité de mener véritablement à bien l'enquête ou les poursuites ; b) L'affaire a fait l'objet d'une enquête de la part d'un État ayant compétence en l'espèce et que cet État a décidé de ne pas poursuivre la personne concernée, à moins que cette décision ne soit l'effet du manque de volonté ou de l'incapacité de l'État de mener véritablement à bien des poursuites ; c) La personne concernée a déjà été jugée pour le comportement faisant l'objet de la plainte, et qu'elle ne peut être jugée par la Cour en vertu de l'article 20, paragraphe 3 ; d) L'affaire n'est pas suffisamment grave pour que la Cour y donne suite. 2. Pour déterminer s'il y a manque de volonté de l'État dans un cas d'espèce, la Cour considère l'existence, eu égard aux garanties d'un procès équitable reconnues par le droit international, de l'une ou de plusieurs des circonstances suivantes : a) La procédure a été ou est engagée ou la décision de l'État a été prise dans le dessein de soustraire la personne concernée à sa responsabilité pénale pour les crimes relevant de la compétence de la Cour visés à l'article 5 ; b) La procédure a subi un retard injustifié qui, dans les circonstances, est incompatible avec l'intention de traduire en justice la personne concernée ; c) La procédure n'a pas été ou n'est pas menée de manière indépendante ou impartiale mais d'une manière qui, dans les circonstances, est incompatible avec l'intention de traduire en justice la personne concernée. 3. Pour déterminer s'il y a incapacité de l'État dans un cas d'espèce, la Cour considère si l'État est incapable, en raison de l'effondrement de la totalité ou d'une partie substantielle de son propre appareil judiciaire ou de l'indisponibilité de celui-ci, de se saisir de l'accusé, de réunir les éléments de preuve et les témoignages nécessaires ou de mener autrement à bien la procédure* ». *Infra §* nº 151, 342.

[95] *Supra §* nº 26-27, *Infra §* nº 41, 46-47, 72, 91, 107, 127, 130, 227, 264.

leur camp politico-militaire, ont refusé de remettre cette personne contre qui la CPI a lancé un mandat d'arrêt, sous le prétexte que les juridictions ivoiriennes sont capables de juger, en Côte d'Ivoire, les auteurs des crimes survenus dans la crise post-électorale de décembre 2010- avril 2011. Se basant sur la compétence complémentaire de la CPI, le Président Alassane Ouattara n'a cessé de déclarer devant les victimes et médias qu'« *aucun ivoirien n'ira encore à la CPI* », remettant en question de façon flagrante la décision judiciaire en appel de la CPI sur l'exception d'irrecevabilité dans l'affaire *le Procureur c. Simone Gbagbo*[96]. Une évolution spectaculaire s'en est suivie du côté de la CPI : « *Le 19 juin 2021, le Bureau du Procureur a informé la Chambre préliminaire II de la CPI de son retrait de la demande de mandat d'arrêt contre Mme Simone Gbagbo et a demandé à la Chambre d'annuler le mandat d'arrêt émis contre elle. Le 19 juillet 2021, la Chambre a fait droit à la demande et a ordonné que le mandat d'arrêt contre Simone Gbagbo cesse d'avoir effet* »[97].

30. En Libye, sous le prétexte de la complémentarité de la CPI, le suspect Saif Al-Islam Gaddafi n'est toujours pas remis à la CPI malgré la décision judiciaire en appel de la CPI sur l'exception d'irrecevabilité dans l'affaire *le Procureur c. Saif Al-Islam Gaddafi*. Certes, la jurisprudence a fourni un effort considérable pour délimiter le concept[98], mais faute de définition claire et directe, le concept de la complémentarité est d'une souplesse qui pourrait être préjudiciable à l'efficacité de la CPI dans sa mission de lutte contre l'impunité des crimes graves pour lesquels elle est établie. La complémentarité est donc un outil vulnérable.

31. Un outil vulnérable est un outil qui peut être facilement utilisé pour faire une chose et son contraire. Selon le dictionnaire Petit Robert, l'adjectif vulnérable fait allusion à ce « *qui peut être atteint, blessé, qui offre peu de résistance. Perméabilité aux menaces et aux dangers. Défauts dans la cuirasse* ». Selon le dictionnaire Larousse, est vulnérable, ce qui *« par ses insuffisances, ses imperfections, peut donner prise à des attaques* »[99]. Emprunté au latin « *vulnérabilis* », « *qui peut être blessé* » et qui « *blesse* », dérivé de « *vulnerare* », blessé au sens propre ou figuré, « *la vulnérabilité traduit, dans le langage commun, une faiblesse, une déficience, un manque, une grande sensibilité spécifique à partir desquels l'intégrité d'un être, d'un lieu, se trouve menacée d'être détruite, diminuée ou altérée* »[100]. Mieux, « *la vulnérabilité*

[96] *Infra §* nº 219, 259-260, 291-294.
[97] Voir https://www.icc-cpi.int/CaseInformationSheets/SimoneGbagboFra.pdf, consulté le 15 janvier 2022.
[98] *Infra §* nº 274, 289, 291, 341, 342, 388.
[99] http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/vuln%C3%A9rable/82657.
[100] « Étude du concept de vulnérabilité, une notion d'avenir… », Projet CINDYNIQUE, Emmanuel Hubert (tuteur), École Nationale Supérieure des Mines, Saint-Etienne, Avril 2004, p. 4.

peut aussi être considérée comme un état de moindre résistance aux nuisances et aux agressions. Il faut donc prendre en considération son existence afin de l'intégrer comme une part d'imprévisibilité, une marge d'erreur »[101]. Au regard de ces définitions, on peut considérer que la compétence complémentaire de la CPI est un mécanisme vulnérable, car prêtant le flanc à des interprétations subjectives. Les États qui se rebellent contre la mise en œuvre des décisions de la CPI sur les exceptions d'irrecevabilité ou de recevabilité devant cette instance, ont généralement pour argument majeur le fait que la CPI est complémentaire et qu'eux, ils auraient la volonté et les moyens de juger ou de mener des enquêtes[102].

32. Comme le rappelait le Juge Philip Kirsch en 2012, « *la CPI est un instrument de dernier recours. Ce principe fondamental, qualifié de principe de complémentarité, distingue la CPI des autres tribunaux ad hoc qui ont été mis en place par le Conseil de sécurité des Nations Unies et dont la compétence prime sur celle des systèmes judiciaires nationaux. Même la formulation de l'article pertinent du Statut fait peser la charge de la preuve sur la Cour : « une affaire est jugée irrecevable par la Cour » lorsque des procédures ont été engagées sur le plan national, à moins que l'État ne se montre réticent ou véritablement incapable de mener à bien l'enquête ou les poursuites nécessaires* » [103]. Le Statut de la CPI reconnaît donc bien la primauté des systèmes nationaux tout en attribuant dans le même temps à la CPI l'importante fonction de déterminer quand ces systèmes ne sont pas parvenus à s'acquitter de leur devoir et de traduire les responsables en justice. Comme le fait observer le Juge Philip Kirsch, « *cela était globalement acquis dès le début de la Conférence de Rome. Mais au-delà, on pourrait s'interroger sur le type de Cour que les États voulaient réellement mettre en place. Et là, les choses devinrent plus compliquées. La création de la Cour était devenue inéluctable après*

---

[101] *Idem.*

[102] En guise d'exemples, dans l'affaire le Procureur c Saif Al-Islam Gaddafi, la Libye a refusé de remettre le suspect à la CPI sous le prétexte qu'elle est capable de le juger en Libye. Et pourtant, la procédure judiciaire a duré au moins deux ans dans cette affaire, rien que sur l'exception d'irrecevabilité. Le 31 mai 2013, la Chambre préliminaire I a rejeté l'exception d'irrecevabilité soulevée par les autorités libyennes concernant l'affaire à l'encontre de Saif Al-Islam Gaddafi et a rappelé à la Libye son obligation de remettre le suspect à la Cour. Le 21 mai 2014, la Chambre d'appel de la CPI a confirmé la décision de la Chambre préliminaire I qui avait déclaré l'affaire à l'encontre de Saif Al-Islam Gaddafi recevable devant la Cour. Dans l'affaire le Procureur c Simone Gbagbo, la République de Côte d'Ivoire a aussi refusé de remettre l'accusée à la CPI, presque sous les mêmes prétextes, malgré la décision de la Chambre d'appel de la première juridiction pénale permanente internationale qui confirme la décision de première instance qui considérait cette affaire recevable devant la CPI. Le 22 novembre 2012, la Chambre préliminaire I a levé les scellés sur un mandat d'arrêt émis à l'encontre de Simone Gbagbo pour quatre chefs de crimes contre l'humanité prétendument commis sur le territoire de la Côte d'Ivoire entre le 16 décembre 2010 et le 12 avril 2011. Le 27 mai 2015, la Chambre d'appel a confirmé la décision de la Chambre préliminaire I du 11 décembre 2014, qui avait déclaré l'affaire à l'encontre de Simone Gbagbo recevable devant la CPI.

[103] KIRSCH (Ph.), « *Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale* », éditions A. Pedone, Paris, 2012, p. 25-26.

l'élan qui s'était alors développé en faveur de la justice internationale, mais les États avaient des idées très différentes sur certains paramètres de base »[104]. L'ensemble de tous ces facteurs politiques ont rendu la CPI fragile face à la toute-puissance des États qui détiennent le dernier mot.

f. Le principe de coopération

33. Pour exercer sa compétence, la Cour a besoin du bras armé des États qui détiennent la substance même des procès : preuves, victimes, auteurs et témoins. Ce constat combiné à l'absence de forces de police propres à la CPI rend indispensable la collaboration des États. Cela explique que la coopération soit érigée en principe. Selon Madame Yaram Ndiaye, « *la coopération met en relation des personnes ou entités ayant des intérêts communs, travaillant ainsi de concert pour la réalisation d'un objectif général. À ce titre, elle s'oppose à la concurrence qui évoque une compétition, une rivalité d'intérêts entre des personnes poursuivant un même but. Sous ses définitions d'apparence simple, la coopération au contraire de la concurrence, renferme des valeurs comme la solidarité, l'entraide et la confiance* »[105]. De notre point de vue, l'obligation générale de coopération, telle qu'elle est imposée par les dispositions de l'article 86 du Traité de Rome de la CPI [106] peut être considérée comme un corollaire de la compétence complémentaire de cette juridiction bien qu'il s'agisse de deux notions distinctes et autonomes. Cette assertion est aussi partagée par Monsieur Almoktar Ashnan dans sa thèse lorsqu'il affirme que « *le principe de complémentarité exige une coopération entre la Cour pénale internationale et les autorités nationales, avec des règles claires quant à l'effectivité de ses mécanismes* »[107].

34. L'intérêt mutuel des États à la coopération se justifie par des besoins pratiques. Le Professeur Henri Donnedieu de Vabres disait déjà en 1928, « *[...] Les frontières sont aujourd'hui trop proches, les criminels les franchissant trop facilement pour qu'il ne soit urgent d'adapter à cette situation les conditions de la poursuite. Or, ce résultat ne peut être*

---

[104] KIRSCH (Ph.), « *Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale* », *op. cit*. p. 25-26.
[105] NDIAYE (Y), *L'obligation de coopération dans le Statut de Rome : analyse critique du respect des engagements internationaux devant la Cour pénale internationale*, sous la direction de Elisabeth Joly-Sibuet. - Lyon : Université Jean Moulin (Lyon 3), thèse soutenue le 27 septembre 2012, *op. cit*., p.13.
[106] Article 86 du Traite de Rome de la CPI : « *Conformément aux dispositions du présent Statut, les États Parties coopèrent pleinement avec la Cour dans les enquêtes et poursuites qu'elle mène pour les crimes relevant de sa compétence* ».
[107] ASHNAN (A), *Le principe de complémentarité entre la Cour pénale et la juridiction pénale nationale*, Thèse de doctorat, Tours, Université François - Rabelais de Tours, 2015, p. 75.

obtenu que par l'entente internationale. L'action ne peut être rapide que si elle est concertée. Sinon, les communications nécessaires pour chaque affaire, les formalités judiciaires et diplomatiques à remplir, les autorisations à obtenir, les transmissions de pièce, etc., font perdre un temps précieux que les fugitifs savent mettre à profit »[108]. Comme le souligne Madame Yaram Ndiaye, « *les États doivent ainsi trouver des solutions pour que les frontières ne soient plus des obstacles à la répression et cela passe par la coopération judiciaire entre États souverains* »[109]. Pour Monsieur Robert Zimmerman, la coopération judiciaire est « *l'exécution par l'État requis, au besoin, par la coercition, de mesures propres à faciliter la poursuite et la répression des infractions dans l'État requérant* »[110].

g. Le principe de la primauté, de subsidiarité et la compétence universelle

35. La technique de primauté permettait au TPIY et au TPIR de procéder au dessaisissement d'une juridiction nationale à leur profit, procédure à laquelle celle-ci ne pouvait s'opposer. Selon l'article 9 du Statut du TPIY dispose : « *1. Le Tribunal international et les juridictions nationales sont concurremment compétents pour juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis le 1er janvier 1991. 2. Le Tribunal international a la primauté sur les juridictions nationales. A tout stade de la procédure, il peut demander officiellement aux juridictions nationales de se dessaisir en sa faveur conformément au présent statut et à son règlement* »[111]. Quant à l'article 8 du Statut du TPIR, il stipule que « *1. Le Tribunal international pour le Rwanda et les juridictions nationales sont concurremment compétents pour juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire du Rwanda et les citoyens rwandais présumés responsables de telles violations commises sur le territoire d'États voisins entre le 1er janvier et le 31 décembre 1994. 2. Le Tribunal international pour le Rwanda a la primauté sur les juridictions nationales de tous les États. A tout stade de la procédure, il peut demander*

[108] DONNEDIEU DE VABRES (H.), *Les principes modernes du droit pénal international*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1928, pp. 220 et s.
[109] NDIAYE (Y), *L'obligation de coopération dans le Statut de Rome : analyse critique du respect des engagements internationaux devant la Cour pénale internationale*, *op. cit*., para. 5.
[110] ZIMMERMAN (R.), *La coopération judiciaire internationale en matière pénale*, éditions Bruylant Staempfli, troisième édition 2009, p. 5.
[111] Voir le Statut actualisé du TPIY sur statute_sept09_fr.pdf (icty.org), consulté le 12 mai 2024.

officiellement aux juridictions nationales de se dessaisir en sa faveur conformément au présent Statut et à son Règlement de procédure et de preuve »[112].

36. Cette procédure a été remodelée puis assouplie quelques années plus tard en raison des difficultés pratiques d'application. L'alinéa A de l'article 11 bis du Règlement de procédure et de preuve dispose : « *après la confirmation d'un acte d'accusation et avant le début du procès, que l'accusé soit placé ou non sous la garde du Tribunal, le Président peut désigner un collège de trois juges permanents parmi les juges des Chambres de première instance (la « Formation de renvoi ») qui détermine uniquement et exclusivement s'il y a lieu de renvoyer l'affaire aux autorités de l'État: i) sur le territoire duquel le crime a été commis, ii) dans lequel l'accusé a été arrêté, ou (Amendé le 10 juin 2004) iii) ayant compétence et étant disposé et tout à fait prêt à accepter une telle affaire, (Amendé le 10 juin 2004) afin qu'elles saisissent sans délai la juridiction appropriée pour en juger (Amendé le 10 juillet 1998, amendé le 30 sep 2002, amendé le 11 février 2005)* »[113].

37. Comme on le constate, avec le temps, cette primauté s'est métamorphosée en une plus grande collaboration avec les États suite à différents amendements au Règlement, notamment au niveau de l'article 11 *bis* qui permet au Procureur de renvoyer une affaire devant une juridiction nationale[114]. On peut sans doute considérer que les difficultés rencontrées dans l'application du principe de la primauté semblent avoir motivé le besoin d'imaginer une autre technique de règlement des rapports entre les systèmes répressifs des États et celui international à l'occasion de la création de la CPI. C'est ainsi que la compétence complémentaire fut instituée comme épine dorsale de la CPI, créée le 17 juillet 1998, après de longues discussions entre les États[115].

38. Le principe de complémentarité et celui de subsidiarité jouent un rôle important pour conférer la priorité à la compétence nationale des États[116]. Un des cadres les plus significatifs de construction et de mise en œuvre du principe de subsidiarité est à ce jour l'Union européenne

---

[112] Voir le Statut actualisé du TPIR sur 100131_Statute_en_fr_0.pdf (irmct.org), consulté le 12 mai 2024.
[113] Voir le Règlement de procédure et de preuve du TPIY, disponible sur IT032Rev50_fr.pdf (icty.org), consulté le 12 mai 2024.
[114] EL ZEIDY (M.), « From Primacy to Complementarity and Backwards: (re)-Visiting Rule 11 Bis of the Ad Hoc Tribunals » (2008) 57:2 Int'l & Comp LQ 403 aux pp. 409-410.
[115] Voir CDI, Rapport de la Commission sur les travaux de sa 46e session, 2 mai -22 juillet 1994, Assemblée générale, *Documents officiels*, 49e session, supplément N°10 (A149110) p. 115 ; ou encore Rapport de la Commission sur les travaux de sa 46e session, 2 mai -22 juillet 1994, Rapport du Groupe de travail sur un projet de Statut pour une Cour criminelle internationale, A/CN.4/L.491/Rev.1, 8 juillet 1994.
[116] STERN (B.), « L'extraterritorialité revisitée. Où il est question des affaires Alvarez-Machain, Pâte de bois et de quelques autres … », *AFDI, op. cit.*, p.253. *Infra*, n°116, 135-142.

(UE). L'expérience de celle-ci peut donc permettre d'éclairer la notion de subsidiarité. Le principe de subsidiarité détermine le niveau d'intervention le plus pertinent dans les domaines de compétences partagées entre l'UE et les États membres. Il peut s'agir d'une action à l'échelon européen, national ou local. Il y a sans doute des convergences de vue entre la complémentarité de la CPI et le principe de subsidiarité, considéré comme « *la pierre angulaire du droit de l'Union européenne* »[117] et qui puise « *ses origines philosophiques dans la doctrine sociale européenne* »[118]. Le principe de subsidiarité « *concerne la responsabilité qui doit être prise par le plus petit niveau d'autorité publique compétent pour résoudre le problème. La subsidiarité est l'action publique pour rechercher le niveau le plus pertinent et le plus proche des citoyens* » [119] dans un esprit d'efficacité. Dans le droit de l'Union européenne, le principe de subsidiarité est une règle de régulation de l'exercice des compétences entre l'UE et ses États membres et se fonde sur le Protocole n° 15 de la CEDH[120] et régule les relations entre les États et la CEDH[121]. En d'autres termes, « *en dehors de ses domaines de compétences exclusives, l'UE n'agit que si son action est plus pertinente que celle conduite au niveau des États ou des régions* »[122].

39. L'article 5 du Traité sur la Communauté européenne disposait que « *la Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. L'action de la Communauté n'excède pas ce qui*

---

[117] ASHNAN (A), *Le principe de complémentarité entre la Cour pénale et la juridiction pénale nationale*, op. cit., Thèse de doctorat, Tours, Université François - Rabelais de Tours, 2015, p.151.

[118] BLUMANN (C.) et DUBOUIS (L.), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Lexis Nexis Litec, 4em éd, Paris, 2010, p. 446.

[119] Le monde diplomatique, disponible sur : <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe/subsidiarite>. Page consultée le 28 novembre 2014.

[120] Protocole n°15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales ; la signature de ce Protocole a eu lieu le 24 juin 2013, il est entré en vigueur le 1er aout 2021. Disponible sur le site officiel : https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/213 . Page consultée le 13 décembre 2024.

[121] ASHNAN (A), *Le principe de complémentarité entre la Cour pénale et la juridiction pénale nationale*, *op. cit.*, p. 151. Voir aussi, AUDOUY (L.), *Le principe de subsidiarité au sens du droit de la convention européenne des droits de l'homme*, thèse, Montpellier, septembre 2015 ; SUDRE (F.), *Le principe de subsidiarité au sens du droit de la Convention européenne des droits de l'homme,* Droit & Justice, 2014, n°108.

[122] ASHNAN (A), *Le principe de complémentarité entre la Cour pénale et la juridiction pénale nationale*, *op. cit.*, p.151.

est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité »[123]. La nouvelle version de l'article 5 du Traité sur l'Union européenne (TUE) va dans le même sens[124].

40. Dans tous les cas, l'Union européenne ne peut intervenir que si elle est en mesure d'agir plus efficacement que les États membres[125]. Certains considèrent que le principe de subsidiarité a deux versants : si, d'un côté, il doit entraîner une limitation des interventions de l'instance « *supérieure* », de l'autre côté, il doit conduire à développer les compétences de celle-ci dès lors que l'instance « *inférieure* » ne parvient pas à réaliser convenablement un objectif commun[126].

41. C'est précisément en cela que la subsidiarité se rapproche de la complémentarité appliquée à la CPI. En effet, « *le principe de complémentarité de la CPI est largement reconnu comme un moyen raisonnable de répartition des affaires entre la CPI et les juridictions nationales conformément au Statut de Rome. La CPI quant à elle est complémentaire des juridictions pénales internes, c'est-à-dire que ces dernières ont la priorité, mais la compétence de la CPI peut prendre le relais lorsque les États ne sont pas capables ou manquent de volonté pour mettre en œuvre les procès et qu'il est plus pertinent que le procès se déroule à l'échelle internationale. De plus, la compétence de la CPI trouve son fondement dans le domaine limité de ses attributions, conformément à l'article 5 du Statut, car la CPI doit seulement juger les accusés qui ont commis des crimes graves, tels que les crimes de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre et crimes d'agression* »[127]. Dès lors, on peut considérer qu'il existe une similarité entre les deux principes, la complémentarité et la subsidiarité, car ils reconnaissent la priorité à la compétence nationale des États et comportent presque les mêmes critères de déclenchement de l'exercice de la complémentarité[128].

[123] Le Traité instituant la Communauté Européenne, version consolidée, C 325/42 FR, Journal officiel des Communautés européennes, le 24.12.2002, pp. 41 et 42.
[124] Disponible sur https://www.upr.fr/wp-content/uploads/2012/02/TUE.pdf. Page consultée le 2 mai 2020.
[125] ASHNAN (A), *Le principe de complémentarité entre la Cour pénale et la juridiction pénale nationale*, *op. cit.*, p.155.
[126] LEVIENT (M.), *Pluralisme et juges européens des droits de l'homme*, *Nemesis*, 1ère éd, Bruxelles, 2010, p. 237. MADELAINE (C.), *La technique des obligations positives en droit de la Convention européenne des droits de l'Homme,* Nouvelle Bibliothèque de thèses, volume 133, Dalloz, 1ère éd, Paris, 2014, p. 382.
[127] ASHNAN (A), *Le principe de complémentarité entre la Cour pénale et la juridiction pénale nationale*, *op. cit.*, p.155.
[128] Le Protocole n°15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, article 5, modifie quant à lui les conditions de recevabilité relatives aux préjudices importants dans le but de donner plus d'efficacité à la recevabilité et de désengorger la Cour.

42. La mise en œuvre de la complémentarité ne va cependant pas sans difficulté. De fait, le compromis qu'incarne le mécanisme de la compétence complémentaire de la CPI l'expose à une inquiétante instrumentalisation des États qui, sous le prétexte de ce principe, s'opposent à l'exercice de sa compétence. La conséquence en est que la CPI fait face à des défis multiples en raison de sa compétence complémentaire. Le bras de fer entre la CPI et les États sur la base de la compétence complémentaire de cette juridiction dégénère parfois en un refus frontal d'un État de coopérer ou d'arrêter et de remettre un suspect à la CPI[129].

43. Parallèlement à l'idée de recours à une Cour pénale internationale, il existait déjà le mécanisme de la compétence universelle. La compétence universelle consiste essentiellement dans le fait, pour reprendre l'opinion de Madame Brigitte Stern, que « *le juge d'un État peut se déclarer compétent pour protéger certains intérêts fondamentaux qui coïncident avec ceux de la communauté internationale* »[130]. On peut aussi dire qu'elle consiste en l'aptitude d'un juge à connaître d'une infraction indépendamment du lieu où elle a été commise et de la nationalité de l'auteur comme celle de la victime[131].

h. L'état des lieux de la recherche

44. Malgré les difficultés que cela pose, il conviendrait d'essayer de rendre compte de quelques apports de la recherche sur la question selon la littérature francophone et anglophone. Même si la littérature anglophone semble avoir pris le dessus sur l'apport de la littérature francophone sur le terrain de la justice pénale internationale, la contribution des auteurs francophones et de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) demeure non négligeable. C'est en sens que Monsieur Évariste Djimasde relevait, à juste titre que, « *l'aboutissement du Statut de la CPI a été possible, grâce, en partie, à l'apport des francophones. En effet, dès les premières manifestations de ce projet, initié par Gustave Moynier, certains pénalistes à l'instar d'Émile Garcon, de Pella Vespasien ou encore d'Henri Donnedieu de Vabres, pris individuellement, ou dans le cadre de l'Association internationale*

[129] *Infra §* n° 468, 477-478, 517, 644.
[130] STERN (B.), « L'extraterritorialité revisitée. Où il est question des affaires Alvarez-Machain, Pâte de bois et de quelques autres … », *AFDI*, 1992, p.253. Voir également, LIOPIS (A. P.), *La compétence universelle en matière de crimes contre l'humanité*, *Collection du CREDHO*, Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 1.
[131] BOSLY (H-D) & VANDERMEERSCH (D), *Génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre face à la justice : les juridictions internationales et les tribunaux nationaux*, p 205.

de Droit pénal, vont apporter un soutien décisif au processus »[132]. La complémentarité « *constitue un mécanisme qui instaure un équilibre délicat et nécessairement fragile entre l'obligation de poursuivre et réprimer les crimes* « *les plus graves* » *prévus et définis dans le Statut, et le souci de préserver la souveraineté des États auxquels incombe en premier lieu l'obligation de juger les responsables des crimes en question* »[133].

45. En revanche, selon le Professeur Olivier De Frouville, « *le principe de complémentarité qui régit l'articulation entre la Cour pénale internationale et les juridictions nationales fait de la première un gardien vigilant de l'indépendance et de l'impartialité des secondes* »[134]. Sous un autre angle, les dispositions relatives à la complémentarité telles qu'articulées dans le Traité de Rome de la CPI, « *font prévaloir la justice pénale des États sur la justice pénale internationale dans un domaine qui recueille pourtant l'assentiment de la communauté internationale et qui représente le symbole de la réprobation universelle des crimes les plus graves* »[135]. Elles « *amputent aussi la CPI d'une bonne part de sa puissance symbolique en la plaçant en position de subordination par rapport à la volonté des États qui gardent ainsi la main et ne perdent pas leur souveraineté, sinon après y avoir consenti au cas par cas* »[136]. Comme le faisait remarquer le Professeur Éric David, « *la Cour en est réduite à jouer un rôle de bouche- trou des carences de la communauté internationale* »[137].

46. La littérature anglophone porte un regard aussi critique sur le mécanisme de la complémentarité tel qu'il ressort du Statut de Rome. Selon quelques auteurs anglophones, le mécanisme de la complémentarité est trop tempéré en faveur des juridictions nationales en mettant tantôt un trop grand fardeau sur le procureur, tantôt en accordant à la CPI une trop grande discrétion pour déclarer un cas recevable malgré l'intérêt d'un État dans les enquêtes ou

---

[132] DJIMASDE (E. N.), *Réflexions sur la contribution de la Francophonie dans la mise en œuvre du statut de la Cour pénale internationale*, sous la direction de Elisabeth Joly-Sibuet et Guy Lavorel. - Lyon : Université Jean Moulin (Lyon 3), 2017, para. 50.

[133] AKTYPIS (S), « L'adaptation du droit pénal français au Statut de la Cour pénale internationale : État des lieux », in Droits fondamentaux, n° 7, janvier 2008 – décembre 2009, disponible sur http://www.droits-fondamentaux.org. Voir aussi DELMATIS-MARTY (M.), « La CPI et les interactions entre droit international pénal et droit pénal interne à la phase d'ouverture du procès pénal », in *Guest Lecture series of the Office of the Prosecutor*, La Haye, 11 mars 2005 (www.icc.cpi.int), une "harmonisation indirecte" des systèmes pénaux nationaux autour des critères internationaux communs dégagés par la CPI.

[134] FROUVILLE (O.), *Droit international pénal*, Pedone, 2012, P.9.

[135] BAZELAIRE (J. P.) & CRETIN (T.) *La justice pénale internationale*, Paris, PUF, 2000, op. cit., p.98.

[136] *Ibid*.

[137] DAVID (E.), Principes de droit des conflits armés, 3ème éd., Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 784.

les poursuites[138]. Ainsi, à l'image de toute tentative de solution à tout problème complexe, il est nécessaire de trouver le juste équilibre[139]. Le régime de complémentarité et les étapes de la procédure pour déterminer la recevabilité, sont complexes et pour les surmonter, le procureur devra établir les faits soutenant la thèse selon laquelle l'État n'est pas de bonne foi ou manque de capacité dans ses enquêtes ou poursuites. Par ailleurs, les auteurs anglophones soutiennent que l'un des défis reste le temps qu'il faut à la CPI avant qu'une décision définitive ne soit rendue sur les exceptions d'irrecevabilité, car l'occasion donnée aux différentes parties (accusés et États) de pouvoir soulever des exceptions d'irrecevabilité à différents moments de la procédure et le fait que beaucoup des premières décisions sur ces exceptions sont portées en appel, pourraient réduire la marge de manœuvre du procureur pendant de longues périodes à des stades importants du processus[140].

47. En plus de la doctrine, il convient de mentionner le rôle de la société civile dans la mise en œuvre du principe de la complémentarité. La société civile à travers les Organisations de Défense des Droits de l'Homme (ODDH) résume la question en rappelant que la CPI demeure la seule juridiction pénale internationale permanente avec le pouvoir d'agir, quand un État ayant compétence manque de capacité ou de volonté d'enquêter et d'engager des poursuites dans le cas où les crimes internationaux sont présumés avoir été commis[141]. La société civile accompagne la CPI dans sa mission de lutte contre l'impunité en proposant des services de conseils aux États afin que ces derniers renforcent leurs capacités législatives et institutionnelles pour assumer le devoir de punir les auteurs des crimes internationaux relevant de la compétence de la CPI [142]. Enfin, la société civile joue activement un rôle de veille citoyenne vis-à-vis de la CPI et des États en matière de lutte contre l'impunité des crimes graves et formule régulièrement des recommandations pertinentes et publiques soit à la CPI, soit aux États[143]. Dans son activisme, elle prend des positions publiques et fermes envers les États qui ne

[138] WEDGWOOD (R.), « The International Criminal Court: An American View », 10 EJIL, (1999) 93. Voir aussi Ambassador David J. Scheffer, Statement to the United Nations General Assembly, 53rd Sess., Sixth Committee, 21 October 1998.
[139] TRIFFTERE (O.), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court, Observers' Notes, Article by Article*, C.H. Beck. Hart. Nomos, 1st Edition, page 685.
[140] *Ibid. Supra* nº 37; *Infra* nº 298, 325, 335-360.
[141] Http://www.hrw.org/news/2013/10/04/letter-foreign-ministers-support-icc-advance-extraordinary-au-summit, consulté le 9 mai 2020.
[142] *Infra §* nº 372, 377, 561, 597.
[143] *Infra §* nº 105, 218, 248-249.

coopèrent pas avec la CPI à travers les réseaux sociaux et les communiqués de dénonciation sur les médias classiques[144].

i. Intérêt du sujet

48. Bien souvent, les débats butent sur les enjeux de la complémentarité, sur fond parfois de réticence des États, jaloux de leur souveraineté. Le pire scénario, c'est que l'État refuse au bout du processus de contestation de la compétence de la CPI, de se plier à la décision finale de la Cour sur les exceptions soulevées. La CPI éprouve de plus en plus des difficultés à s'acquitter pleinement de sa mission de répression en raison de la réticence des États, qu'ils soient Parties au Statut ou non, et de leurs tendances à instrumentaliser ou à évoquer le principe de la complémentarité pour mettre la juridiction de la CPI au second rang sans pour autant assumer leur part de responsabilité. S'il est vrai que le mécanisme selon lequel « *la Cour a la compétence de sa compétence* » est prévu dans le Statut de la CPI[145], il n'en demeure pas moins un mécanisme insuffisant en l'état actuel des choses. À cet égard, en l'absence d'autres mesures d'accompagnement pour lui conférer l'autorité nécessaire afin de rendre exécutoire toute décision de la CPI pouvant résulter de sa mise en œuvre effective, son existence ne relèverait que de l'expression d'un vœu pieux.

49. Dans les faits, le principe de la compétence complémentaire de la CPI vis-à-vis des juridictions nationales pose des difficultés et peut freiner l'action de la justice que ce soit sur le plan national ou international. La situation au Kenya, une situation dans laquelle les deux principaux prévenus accusés de crimes contre l'humanité, Uhuru Kenyatta et Samuel Ruto, sont parvenus à se coaliser pour se faire élire et réélire respectivement Président et Vice-président de leur pays, tout en se posant en « *victimes de complot occidental orchestré par la CPI* », est un exemple. Dès leur victoire électorale pour le premier mandat au sommet de l'État, les considérations politiques menacent la continuité de la procédure engagée contre eux devant la CPI. Le Représentant permanent du Kenya près des Nations Unies à New York est allé jusqu'à demander au Conseil de Sécurité de mettre définitivement fin aux poursuites que la CPI a engagées contre le Président et son Adjoint[146]. N'ayant pas eu de suite favorable, les autorités

[144] *Infra §* nº 248-249.

[145] L'article 19 al.1 du Statut de la CPI dispose que *« La Cour s'assure qu'elle est compétente pour connaître de toute affaire portée devant elle. Elle peut d'office se prononcer sur la recevabilité de l'affaire conformément à l'article 17* ».

[146] Voir http://www.rfi.fr/afrique/20130509-kenya-demande-abandon-poursuites-cpi-contre-president-kenyatta-ruto-bensouda. Rappelons que juridiquement, le Conseil de sécurité des Nations Unies ne peut pas mettre définitivement fin à une procédure engagée contre des prévenus par la CPI mais peut, à la limite, demander un

kenyanes lancent une offensive diplomatique contre la CPI tout en impliquant l'UA, exacerbant les tensions déjà palpables entre la CPI et l'UA[147]. L'UA a demandé que soient mis fin aux poursuites que la CPI a engagées contre des présidents en exercice en Afrique sur fond de menace d'un appel en vue d'un retrait en bloc de ses États membres, ayant ratifié le Traité de Rome[148]. Le 13 mars 2015, la CPI a décidé de retirer les charges et d'abandonner les poursuites contre le Président Uhuru Kenyatta[149] et d'en faire de même le 5 avril 2016 contre le Vice-Président William Samoei Ruto[150] du Kenya pour insuffisance de preuves.

50. Quant à la situation en Libye, il s'agit d'un autre défi pour l'application du principe de la complémentarité de la CPI[151], après la victoire militaire du Conseil National de Transition (CNT) sur le Guide Muammar Gaddafi et son clan. Le désir d'un État comme la Libye[152] de juger coûte que coûte ses ressortissants sur son territoire en se basant sur le fait que la CPI n'a qu'une compétence complémentaire n'est qu'une autre preuve parmi tant d'autres des difficultés d'interprétation et d'application de ce principe. Aussi, « *le passage de la compétence de l'État récalcitrant à la compétence de la Cour risque-t-il de se révéler délicat et source de tensions majeures. Si la Cour l'emporte, l'État sera humilié et si, cependant, l'État l'emporte, la Cour sera décrédibilisée* »[153].

51. En 2012, le juge Philippe Kirsch, recommandait à juste titre qu'« *il faut se rappeler que, dans une perspective historique, la CPI, comme la justice internationale en général, n'en est qu'à ses débuts. La CPI, première cour pénale globale, a été fondée sans que les États ne*

---

sursis à exécution pendant 1 an renouvelable, au cas où il est avéré que les poursuites en cours pourraient constituer une menace contre la paix et la sécurité internationale, sur la base du chapitre 7 de la Charte des Nations Unies et de l'article 16 du Traité de Rome.

[147] Depuis que le Conseil de sécurité a déféré la situation au Soudan devant la CPI le 31 mars 2005, et cette dernière a émis un premier mandat d'arrêt international contre le Président en exercice Omar Al Bashir, le 04 mars 2009, l'UA a protesté et demandé à ces États membres de ne pas coopérer dans l'exécution d'un tel mandat car cela saboterait, selon l'UA, les pourparlers en vue de la pacification du conflit. Le même appel à la non-coopération fut réitéré suite au mandat d'arrêt lancé par la CPI contre le Guide Libyen, Muammar Gaddafi, sur saisine du Conseil de sécurité, au début de la révolution du printemps arabe dans son pays.

[148] Voir http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/10/12/l-union-africaine-veut-ajourner-les-procedures-de-la-cpi-contre-les-presidents-kenyan-et-soudanais_3494618_3212.html.

[149] ICC-CPI-20150313-PR1099, Situation : République du Kenya, Communiqué de presse : 13 mars 2015, disponible sur Affaire Kenyatta : la Chambre de première instance V(B) met fin à la procédure | International Criminal Court (icc-cpi.int) consulté le 17 mai 2024.

[150] Voir ICC-01/09-01/11, disponible sur EN-QandA-Ruto.pdf (icc-cpi.int), consulté le 17 mai 2024.

[151] *Infra §* nº 209, 286, 305, 313, 342-343, 458, 463, 478.

[152] La Libye est certes un État non-partie au Statut de la CPI mais du moment où le Conseil de sécurité des Nations Unies a procédé, par voie de résolution prise sur la base du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, à un renvoi de la situation en Libye devant le Procureur de la CPI, la Libye est tenue à l'obligation de coopérer.

[153] KARAGIANNIS, « La multiplication des juridictions internationales : un système anarchique ? » in La Société française pour le droit international, La juridictionnalisation du droit international, 36ème Colloque de Lille, Paris, A. Pédone, 2003, p. 61.

disposent de précédent vraiment comparable. Un réexamen est certes utile, mais il n'est pas possible de tenter aujourd'hui de tirer un bilan ferme de ces premières années. Il est important de prendre du recul. Lorsque des crimes graves sont commis et que les systèmes nationaux ne jouent pas leur rôle, la question essentielle demeure de savoir s'il faut avoir un mécanisme international qui puisse prendre la relève. Si la réponse à cette question est positive, il est nécessaire de dépasser les critiques et constats, de travailler à l'amélioration des systèmes et de leur apporter l'appui nécessaire »[154].

52. Il convient de mentionner que si de nombreuses thèses sont soutenues sur la CPI en évoquant parfois la question de la complémentarité [155], aucune ne semble avoir abordé de façon centrale et ciblée l'impact de la compétence complémentaire sur l'efficacité de l'action de la CPI et c'est cela qui fait la particularité de notre contribution. Dans le cadre de notre contribution, l'appréciation de l'efficacité des actions de la CPI est un exercice fondé sur une évaluation objective à partir d'une vue d'ensemble sur le fonctionnement de l'institution. Tout comme l'exprime Mme la Professeure Emmanuelle Jouannet, l'efficacité permet de « *prendre en compte la rentabilité des institutions et des projets, à évaluer les conséquences des normes et des actes juridiques, à générer davantage d'initiatives et de responsabilités, et à ne pas se contenter d'un droit se limitant à l'étape déclaratoire ou de vœux pieux. C'est un concept évaluatif de réception et de mise en œuvre des normes juridiques* »[156].

53. Il convient de souligner que pour être opposables à la CPI conformément au principe de la complémentarité, les poursuites sur le plan national doivent être crédibles et exemptes de toutes pressions politiques. Cela peut constituer un défi difficile à relever dans la mesure où la manipulation politique de l'appareil judiciaire des États et le phénomène de justice à sens unique dans les pays post conflits sont une menace pour la crédibilité des poursuites judiciaires sur le plan national. La justice à sens unique ou encore la justice sélective est un mal qui gangrène le système judiciaire de beaucoup de pays post conflits. Lorsqu'à la suite d'une guerre ou d'un coup d'État militaire, une équipe vient au pouvoir dans un pays où les institutions démocratiques ne sont pas viables, il est probable que les « *vainqueurs* » de la guerre se servent

[154] KIRSCH (Ph.), « *Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale* », 2012, *op cit*. p. 26.
[155] Dans ce sens, voir : ALLAFI (M.), *La Cour pénale internationale et le Conseil de sécurité*, thèse, Université François-Rabelais de Tours, avril 2013 ; BOKA (M.), *La CPI entre droit et relations internationales*, thèse, Université Champs-sur-Marne, décembre 2013 ; CONGRAS (I.), *La question d'un tribunal pénal international permanent*, ANRT, 2000 ; SOUMY (I.), *L'accès des Organisations Non Gouvernementales aux juridictions internationales*, Thèse l'Université de Limoges, 2005.
[156] JOUANNET (E.), « À quoi sert le droit international ? Le droit international providence du XXIème siècle », *Revue belge de droit international*, 2007-1, vol., p.39.

de l'appareil judiciaire pour se venger des « *vaincus* ». Le principe de l'égalité des citoyens devant la justice est brisé par la justice elle-même, censée le protéger. Les poursuites pénales engagées sur le plan national dans ce contexte sont difficilement opposables à la CPI sur la base de sa compétence complémentaire des juridictions nationales. En effet, pour être invocables et valables devant la CPI, lesdites poursuites doivent remplir certaines conditions. Ces conditions sont énumérées par les articles 17 à 19 du Statut de la CPI. La situation en Côte d'Ivoire illustre bien nos propos[157].

54. Il est difficile d'évoquer l'idée d'indépendance de la justice sans convoquer la pensée d'un grand auteur français : Montesquieu. Le principe de la séparation des pouvoirs est théorisé par la doctrine de Montesquieu qui distingue trois types de pouvoir : l'exécutif (gouvernement), le judiciaire (juges) et le législatif (peuple). L'intérêt de la séparation des pouvoirs réside dans le fait que « *si le législateur est l'exécuteur, rien ne l'empêche de se corrompre en mettant en œuvre des lois qui lui sont favorables. Si l'exécutif est le juge, aucun contrôle de l'action publique n'est possible. Cette relation triangulaire permet à la société de s'équilibrer* »[158].

55. Dans beaucoup d'États parties ou non au Statut de la CPI, on constate des interférences politiques ou une confusion dans le fonctionnement de l'appareil judiciaire en dépit du principe constitutionnellement proclamé de la séparation des pouvoirs. Certes, les poursuites pénales sont le fruit de la politique pénale que les autorités politiques d'un régime veulent mettre en œuvre à une période donnée dans la vie d'une nation. Cependant, lorsque ce sont ces mêmes autorités qui sont impliquées dans la perpétration de graves crimes relevant de la compétence de la CPI, la manipulation politique de l'appareil judiciaire peut être une menace pour la poursuite de la procédure. Le principe de la séparation des pouvoirs est proclamé par beaucoup de constitutions ou de textes à valeur constitutionnelle dans de nombreux pays depuis le siècle des Lumières. En guise d'exemple, en France, l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 proclame l'impérieuse nécessité que soit organisée la séparation des pouvoirs. À cet égard, il dispose : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Cet article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 est devenu un des principaux fondements du droit constitutionnel en France.

[157] *Infra §* nº 100, 275, 529, 540, 542.
[158] http://la-philosophie.com/montesquieu-la-separation-des-pouvoirs, consulté le 5 novembre 2015.

56. M. Jean-Louis Debré, alors Président du Conseil constitutionnel français[159], dans son intervention lors de la deuxième conférence régionale du monde arabe qui s'est tenue à Doha, au Qatar, les 27 et 28 avril 2008, affirmait déjà que depuis 10 ans, le Conseil constitutionnel se réfère à l'indépendance du juge « *en lui conférant une portée plus large que celui de simple corollaire de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il a donné à l'article 16 une importance capitale qui fait de la séparation des pouvoirs, notamment en ce qui concerne la justice, une condition indispensable à la garantie des droits* »[160]. Les constituants de 1958 ont proclamé leur attachement à cette déclaration et l'ont rappelée dans le préambule du texte fondamental, lui conférant ainsi une valeur constitutionnelle. L'indépendance de l'autorité judiciaire repose principalement sur l'article 64 de la Constitution : d'une part, l'article 64 proclame cette indépendance et prévoit que « *le président de la République en est le garant, qu'il est assisté à cette fin du Conseil supérieur de la magistrature, qu'une loi organique porte statut des magistrats et que les magistrats du siège sont inamovibles* ». D'autre part, l'article 64 prévoit que l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure, dans les conditions prévues par la loi, le respect du principe selon lequel nul ne peut être arbitrairement détenu. On peut dire comme le souligne M. Jean-Louis Debré, que « *la Constitution garantit l'indépendance de l'autorité judiciaire tant à l'égard du statut des magistrats que dans l'exercice de leur mission de protection de la liberté individuelle* »[161]. Il va sans dire que l'indépendance de la justice pénale est une norme de droit international désormais qui s'impose aux États à travers les conventions internationales et régionales de de protection des droits de l'homme.

57. L'indépendance du pouvoir judiciaire a été aussi consacrée par les constitutions de nombreux autres pays dans le monde. Dans le contexte africain par exemple, l'article 88 de la Constitution sénégalaise après la révision de 2008 dispose que « *le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Il est exercé par le Conseil constitutionnel, la Cour suprême, la Cour des Comptes et les Cours et Tribunaux* ». Quant à la Constitution togolaise du 31 décembre 2002, elle prévoit en son article 113 que « *le Pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Les juges ne sont soumis dans l'exercice de leurs fonctions qu'à l'autorité de la loi. Le Pouvoir judiciaire est garant des*

[159] Nommé Président du Conseil constitutionnel le 23 février 2007 par le Président de la République, son mandat a pris fin en mars 2016. Voir http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/le-conseil-constitutionnel/les-membres-du-conseil/liste-des-membres/jean-louis-debre.221.html.
[160] DEBRÉ (J.-L.), « Justice et séparation des pouvoirs en droit constitutionnel français », Discours lors de la deuxième conférence régionale du monde arabe qui s'est tenue à DOHA, au Qatar, les 27 et 28 avril 2008.
[161] *Idem.*

libertés individuelles et des droits fondamentaux des citoyens ». L'article 28 de la Constitution libyenne du 2 Shawwal, 1389, correspondant au 11 décembre 1969 va également dans ce sens : « *les juges sont indépendants. Dans l'exercice de leurs fonctions, ils ne sont soumis à aucune influence, sauf à la loi et à leur conscience* »[162]. Dans la même optique, l'article 101 de la Constitution de la République de Côte d'Ivoire du 23 juillet 2000, dispose que « *le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif* ».

58. Il convient de rappeler que s'il est facile de retrouver le principe de la séparation des pouvoirs dans l'ensemble de ces textes fondamentaux, il est en revanche difficile de certifier que la pratique quotidienne du fonctionnement de l'appareil judiciaire reflète ce qui est prévu par la constitution. En effet, certains juges recrutés et formés dans les conditions controversées et obscures sont au service des régimes politiques non démocratiques avec un zèle inégalable. Lorsque le juge lui-même refuse de prendre sa liberté, parfois pour des raisons de sécurité, il est difficile de penser que les procédures judiciaires au niveau national puissent servir véritablement les intérêts de la « *vraie* » justice pour les violations graves des droits de l'homme qui ont permis à un régime de se maintenir ou de parvenir au pouvoir. La manipulation de l'appareil judiciaire va sans doute geler la justice et instaurer un système d'impunité même s'il y a des farces de procès. Ce phénomène s'observe particulièrement quand il s'agit des pays post-conflits.

59. Certains États auraient pu exploiter, positivement, la complémentarité en renforçant la crédibilité de leurs systèmes judiciaires afin de jouer pleinement leur partition en termes d'enquêtes et de poursuites face à la CPI au lieu de se poser en victimes de celle-ci ou de mettre

[162] Voir https://mjp.univ-perp.fr/constit/ly1969.htm. Consulté le 30 septembre 2021.

à mal sa mission[163]. D'autres ont traversé dans un passé plus ou moins récent[164] ou traversent encore[165] des situations de crise ou de conflits armés ayant considérablement, et en toute objectivité, détérioré leurs appareils judiciaires au point qu'ils ne peuvent raisonnablement offrir toutes les garanties du droit à un procès équitable aux présumés accusés, ni collecter des témoignages, ni conserver des éléments de preuve.

60. Pour revenir aux impacts négatifs que la guerre peut avoir sur l'appareil judiciaire d'un État, le cas de la République centrafricaine (RCA) est illustratif. Plus de cinq ans après le renversement du Général Président François Bozizé[166] remplacé par le chef rebelle auto-proclamé de la coalition Seleka, Michel Djotodia, à son tour renversé le 10 janvier 2014, sous la pression de la Communauté internationale pour son incapacité à faire cesser les exactions sur les populations. Même après le retour définitif à l'ordre acté par les élections générales de décembre 2015 et février 2016, les massacres des populations civiles par les différentes factions armées se sont poursuivis jusqu'à l'été 2020 au moins. Il convient de souligner que tout ceci se déroule dans un contexte sécuritaire fragile sur fond de violations généralisées des droits de

[163] Nous faisons ici allusion aux États Africains qui reprochent à la CPI de ne cibler que les situations africaines depuis ses 12 années d'existence. L'Union Africaine et les dirigeants africains s'en sont violemment pris à Cour par des discours appelant les États membres de l'UA à ne pas coopérer dans l'exécution des mandats d'arrêt lancés contre certains dirigeants politiques du continent par la CPI. Le comble de la fronde de l'UA contre la CPI a été atteint au 21ème Sommet des Chefs d'État qui a eu lieu du 19 au 27 mai 2013, au siège de l'UA à Addis-Abeba, en Éthiopie. Au cours de ce sommet, Hailemariam Desalegn, alors Premier ministre éthiopien et président en exercice de l'UA, a accusé la Cour de se livrer à « une sorte de chasse raciale ». Voir http://www.jeuneafrique.com/Article/JA2752p020.xml0/. Voir aussi http://www.hrw.org/news/2013/10/13/africa-failure-leadership-au-summit. Le Président Soudanais Omar Al Bashir, par exemple, circule, presque librement, sur le continent en dépit du mandat d'arrêt de la CPI à son encontre et de la pression des ONG. Notons aussi qu'il voyage librement dans des pays comme la Chine qui ne sont pas parties au Traité de Rome ainsi que vers certains États Africains qui sont parties au Statut de la CPI et qui ne coopèrent pas avec les décisions de la cette juridiction nonobstant l'obligation générale de coopération prescrite par les dispositions de l'article 86 du Statut. Voir aussi http://www.hrw.org/fr/news/2013/05/17/ua-des-organisations-de-la-societe-civile-africaine-appellent-promouvoir-la-justice-.

[164] C'est le cas d'un pays comme la Côte d'Ivoire qui sort d'un conflit armé ayant gravement affecté son appareil judiciaire.

[165] C'est l'exemple de la République Centrafricaine qui a sombré dans une guerre depuis le renversement du Président « *démocratiquement élu* », le Général François Bozizé. Tout l'appareil de l'État a volé en éclat, mettant le pays sous perfusion de la communauté internationale dans son ensemble. Nous y reviendrons.

[166] Rappelons que Bozizé lui-même, s'est illustré par au moins 3 tentatives de coups d'État avant d'accéder au pouvoir le 15 mars 2003. L'homme soutient l'opposition, sous le régime militaire du général André Kolingba, et fomente une première tentative de coup d'État en 1982. À la suite de l'échec de ce coup d'État, Bozizé et Ange-Félix Patassé, le chef politique du coup d'État s'exilent au Togo. Après que Félix Patassé ait pris le pouvoir, suite à des élections pluralistes en 1992 et ait fait de François Bozizé, l'un des hommes clés de son régime en le nommant chef d'État-major de l'armée Centrafricaine, le Général, profitant de l'impopularité et de l'usure du Président, va tenter de le renverser par un autre coup d'État en mai 2001. Il échoue, encore une fois, et fut obligé de s'exiler de nouveau mais cette fois-ci avec quelques troupes au Tchad, d'où ils mènent plusieurs incursions en RCA. En octobre 2002, l'homme tente encore une fois de renverser le régime mais en vain. Le 15 mars 2003, profitant de l'absence du Président Patassé qui était en visite officielle au Niger, il fomente, cette fois-ci, avec succès, le coup d'État, et s'empare du pouvoir tout en promettant « *un sacro-saint processus de normalisation politique pour le retour à la démocratie* ».

l'homme dans un environnement où la chaîne pénale est quasiment rompue malgré les efforts des acteurs internationaux et du gouvernement. Dans une allocution prononcée le 14 août 2013 devant le Conseil de sécurité sur la situation générale des droits de l'homme en République Centrafricaine, le Sous-Secrétaire Général des Nations Unies aux droits de l'homme, Monsieur Ivan Šimonović, déclarait que la chaîne pénale est complètement détruite et à reconstruire dans une RCA où « *il n'y a ni sécurité, ni État de droit, ni police, ni procureurs, ni juges, mais les groupes armés qui font régner la terreur, paradant avec orgueil et extorquant de l'argent ou pillant là où ils passent* »[167].

61. Cette situation de guerre a mis, encore une fois, la République Centrafricaine sous perfusion de la communauté internationale dans son ensemble. Pendant que nous étions encore en poste dans ce pays pour une organisation internationale en ces périodes difficiles, à maintes reprises, des meurtriers arrêtés en flagrant délit par les forces de la mission internationale de soutien à la Centrafrique (MISCA) sous conduite de l'Union Africaine ont été relâchés au bout quelques jours, faute de prisons pour les garder en attendant leur comparution devant un juge[168]. Le 10 avril 2014, le Conseil de sécurité des Nations Unies a voté la Résolution 2149 autorisant la mise en place de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation de la République Centrafricaine (MINUSCA) avec pour mandat d'apporter un soutien multidimensionnel au processus de la transition politique, d'aider à la restauration de l'autorité de l'État et enfin de protéger les populations civiles. Face à la situation d'impunité pour les graves violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, faute de disponibilité ou d'existence d'une véritable et efficiente chaîne pénale dans un pays en conflit ou post-conflit, la CPI peut intervenir sur la base de la compétence complémentaire en procédant à un examen préliminaire, si les autres conditions requises par le Statut le permettent, puis ouvrir une enquête pour rendre justice aux victimes désespérées.

62. Les autorités centrafricaines de transition ont fini par saisir officiellement la CPI, le 10 juin 2014, pour ouvrir des enquêtes et poursuivre des auteurs des crimes graves relevant de sa compétence en RCA. Parallèlement, elles ont mis en place une Cour Pénale Spéciale (CPS) avec l'aide des Nations Unies. « *La CPS est une juridiction spéciale au sein de la justice*

[167] Extrait du discours du Sous-Secrétaire général aux droits de l'homme, M. Ivan Šimonović, prononcé le 14 août 2013 devant le Conseil de sécurité sur la situation générale des droits de l'homme en République Centrafricaine.
[168] Voir "Opening remarks by UN High Commissioner for Human Rights Navi Pillay at a press conference during her mission to the Central African Republic" le 20 Mars 2014, disponible sur http://reliefweb.int/report/central-african-republic/opening-remarks-un-high-commissioner-human-rights-navi-pillay-press.

centrafricaine créée par la loi n° 15. 003 du 3 juin 2015 afin d'enquêter, instruire et juger les violations graves des droits humains et du droit international humanitaire commis sur le territoire de la République Centrafricaine depuis le 1er janvier 2003, telles que définis par le Code Pénal Centrafricain et le droit international »[169]. Selon les professeurs Jean- Francois Akandji-Kombe et Catherine Maia, « *eu égard aux carences passées de la justice pénale, tant nationale qu'internationale, en RCA, cette Cour porte en elle la promesse d'une justice effective pour les victimes. C'est ainsi, du reste, que ses concepteurs l'ont voulue et que ses promoteurs la présentent. L'expérience internationale accumulée, dont il ressort que les juridictions pénales hybrides peuvent être une solution pour rendre justice au plus près du terrain tout en s'entourant des meilleures garanties, ne peut qu'alimenter cet espoir* »[170].

j. Problématique de la recherche

63. Il est incontestable que la compétence complémentaire est une solution moins ambitieuse que celle de la primauté qui caractérisait les TPIR et TPIY. Dès lors, il convient de se demander si la compétence complémentaire de la CPI vis-à-vis des juridictions nationales est favorable à la nécessaire efficacité de la justice pénale internationale. Le choix de la complémentarité pourrait s'explique par la volonté de réconcilier deux positions opposées : la souveraineté des juridictions étatiques sur les crimes internationaux qui se commettent sur leur territoire par ou sur leurs ressortissants et la volonté de la communauté internationale de sanctionner les auteurs de ces crimes dans le cas où ils bénéficieraient de l'impunité au niveau national. Cependant, il conviendrait de se demander si l'objectif de réguler les compétences entre les juridictions nationales et la CPI est finalement atteint ou s'il demeure des zones d'ombre. Cette question mérite d'être posée parce que l'actualité montre que des difficultés subsistent[171]. De toute évidence, le Statut de la CPI apparaît comme un texte de compromis

[169] Pour plus d'information sur la loi portant création et fonctionnement de la CPS en Centrafrique, voir le statut sur le lien suivant : https://www.fidh.org/IMG/pdf/loi_organique_portant_cre_ation_organisation_et_fonctionnement_de_la_cps.pdf , consulté le 17 septembre 2017.

[170] AKANDJI-KOMBE (J.-Fr.) & MAIA (C), « La Cour Pénale Spéciale Centrafricaine : les défis de la mise en place d'une justice pénale internationalisée en République Centrafricaine », *RBDI*, 2017/1, Éditions Bruylant, Bruxelles, p.133, disponible sur https://jfaki.blog/wp-content/uploads/2020/05/Jean-Francois_AKANDJI-KOMBE_Catherine_MA.pdf. Voir aussi AKANDJI-KOMBE (J.-Fr.), *La Cour pénale de la République centrafricaine, quel projet de justice*, Éditions de l'IpaP, 2017, accessible en ligne www.amazon.fr/Cour-pénale-spécialeRépublique-centrafricaine/dp/1973434601. Voir également MARTINEAU (A.-Ch.), *Les juridictions pénales internationalisées : un nouveau modèle de justice hybride ?* Paris, Pedone, 2007 ; ASCENCIO (H.), LAMBERT-ABDELGAW(É.) & SOREL (J.-M.) (dir.), *Les juridictions pénales internationalisées (Cambodge, Kosovo, Sierra Leone, Timor Leste)*, Paris, Société de législation comparée, 2006.

[171] Les difficultés de la CPI dans la situation en Libye et au Kenya sont des exemples éloquents de comment les États peuvent résister à l'exercice de sa mission tout en instrumentalisant la complémentarité qui la caractérise.

avec des questions de recevabilité particulièrement complexes[172] car « *les négociateurs ont cherché à donner des prérogatives suffisantes à la Cour tout en essayant d'éviter de trop porter atteinte à la souveraineté des États* »[173]. Quels sont alors les impacts de la compétence complémentaire de la CPI sur l'efficacité de cette dernière dans la répression des crimes relevant de sa compétence ?

64. L'objectif de cette étude est d'aller au-delà des critiques et constats, que suscite la mise en œuvre de la compétence complémentaire de la CPI vis-à-vis des juridictions nationales, et de proposer des approches de solutions aux difficultés qui se posent pour contribuer aux améliorations nécessaires du système de complémentarité pour renforcer l'efficacité de la CPI.

k. Hypothèses retenues et démarches adoptées

65. L'analyse des fondements et enjeux de la compétence complémentaire de la CPI conduit à retenir une première hypothèse selon laquelle, il s'agit d'une solution par défaut. En effet, l'apparition de la CPI, émanation d'une volonté des États, n'entraine pas la disparition des juridictions pénales des États. Malgré les précautions de respect de la souveraineté des États, la CPI n'a malheureusement pas pu faire l'unanimité au sein des États dont certains sont restés indifférents tandis que d'autres la combattent. La majorité des membres permanents du Conseil de sécurité, notamment les États-Unis d'Amérique, la République Populaire de Chine et la Fédération de Russie n'ont pas ratifié le Traité de Rome portant création de la CPI. Le choix de la compétence complémentaire de la CPI a des enjeux juridiques et politiques importants aussi bien pour la CPI que pour les États. La CPI n'exercera sa compétence que si les États ne veulent pas ou ne peuvent pas engager des poursuites contre les auteurs des allégations des crimes relevant de sa compétence. Quant aux États, le choix de la compétence complémentaire leur impose le devoir de poursuite en premier lieu sur les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, les crimes de génocide et le crime d'agression. À cette fin, les États doivent prendre les dispositions juridiques pour aligner leurs législations pénales sur les standards du Statut de Rome de la CPI et sont tenus à une obligation de coopération avec la Cour au cas où cette dernière constate leur défaillance et veut engager des enquêtes et poursuites.

[172] Voir les articles 15-19 du statut de Rome.
[173] CLERCKX (J.), « Le statut de la Cour Pénale internationale et le droit constitutionnel français », *RTDH*, 2000, p.649.

66. La seconde hypothèse retenue dans le cadre de la présente étude est que la compétence complémentaire est une solution déficiente dans sa mise en œuvre. Contrairement aux attentes, non seulement les États s'opposent aux poursuites sur le plan national, mais ils s'opposent également à l'exercice même de la compétence par la CPI quand celle-ci doit et veut prendre la relève. Ces constats d'échec n'étant pas sanctionnés, les États défaillants bénéficient de la complaisance de la communauté internationale. C'est pourquoi un nécessaire réaménagement du Traité fondateur de la CPI nous semble souhaitable pour permettre à cette dernière de s'acquitter de sa mission de lutte contre l'impunité des crimes graves touchant la conscience de l'humanité.

67. Pour valider les hypothèses retenues, il est nécessaire d'adopter une démarche méthodologique appropriée. S'inscrivant dans le cadre du droit pénal international, cette thèse mobilisera des connaissances théoriques et empiriques et va s'appuyer sur des outils issus de plusieurs champs disciplinaires dont, entre autres, le droit pénal, la procédure pénale, le droit public international, le droit international des droits de l'homme, le droit international humanitaire, les sciences politiques, les relations internationales et la géopolitique. Ainsi, tout en convoquant des supports juridiques, nous allons également faire appel à d'autres sciences sociales pour tenir compte de la transversalité du sujet. Cette démarche permettra de développer un raisonnement argumenté basé sur des textes juridiques (internationaux, régionaux et nationaux), des décisions issues des juridictions internationales, dont la CPI et la CIJ ; régionales et nationales. La démonstration sera aussi basée sur des conventions internationales dont le Statut de la CPI et la Charte des Nations Unies, des déclarations, des résolutions, des recommandations, des discours et des faits constatés.

68. Au regard de tout ce qui précède, cette thèse sera présentée en deux parties. La première partie de notre réflexion mettra en évidence la compétence complémentaire de la CPI comme une solution adoptée par défaut (Première partie). La seconde partie de cette thèse cherchera à démontrer comment la compétence complémentaire de la CPI est une solution déficiente dans sa mise en œuvre (Seconde partie).

PREMIÈRE PARTIE :
LA COMPÉTENCE COMPLÉMENTAIRE DE LA CPI, UNE SOLUTION ADOPTÉE PAR DÉFAUT

69. Les efforts de régulation du nouvel ordre pénal international n'ignorent pas l'ordre pénal qui prévaut sur le plan national. La CPI a été créée dans un contexte où les États exerçaient déjà, en principe, leur souveraineté judiciaire par le biais de règles de compétences classiques du droit pénal, telles que la compétence territoriale, la compétence personnelle, la compétence réelle ou encore la compétence universelle. La première juridiction pénale internationale universelle et permanente, dont le fonctionnement effectif dépend du degré de coopération des États, a été mise en place par voie de convention, librement consentie par les États. En adhérant au Statut de Rome, les États agissaient en connaissance de cause et acceptaient de se conformer à des règles claires qu'ils avaient d'ailleurs contribuées à établir. Dans la foulée, en s'accordant sur le choix de la compétence complémentaire dans le Statut de la CPI, les délégations des États qui ont rédigé le projet du Statut, ont cru trouver un certain équilibre pour concilier l'impératif de la lutte contre l'impunité des crimes graves et le respect dû à la souveraineté des États.

70. Selon Monsieur Doreid Becheraoui, « *l'efficacité de la Cour pénale internationale, de défendre et de mettre en œuvre les exigences profondes de l'humanité, dépend en grande partie de son pouvoir d'exercer efficacement la compétence que lui confie son Statut. C'est pourquoi la question de l'exercice de la compétence de la Cour pénale internationale a fait l'objet des discussions les plus vives et les plus tendues jusqu'au dernier jour de la conférence de Rome. Ces discussions ont donné lieu à des compromis si bas que la Cour est aujourd'hui dotée d'une compétence qui n'assure pas pleinement l'existence d'une justice internationale efficace* »[174]. Madame Marie-Claude Roberge[175] et madame le Professeur Mireille Delmas-Marty[176] partagent la même opinion.

71. En clair, la compétence complémentaire de la Cour est une solution adoptée par défaut, car elle semble être la solution acceptable pour les États qui demeurent intimement attachés à leur souveraineté dans un domaine relevant de leur responsabilité régalienne. Pour repartir la lourde charge de poursuivre et de réprimer les personnes présumées avoir perpétré des crimes internationaux entre la CPI et les juridictions internes, les auteurs du Statut de Rome ont imaginé ce principe nouveau en droit pénal international. « *La répartition du contentieux*

[174] BECHERAOUI (D.), (2005). L'exercice des compétences de la cour pénale internationale. *Revue internationale de droit pénal*, vol. 76, (3), 341-373. doi:10.3917/ridp.763.0341.
[175] ROBERGE (M-C) : « La nouvelle Cour pénale internationale : évaluation préliminaire », *Revue internationale de la Croix-Rouge,* n° 832,31 décembre 1998, p. 725-739.
[176] DELMAS – MARTY (M.) : « La CPI et les interactions entre droit international pénal et droit pénal interne à la phase d'ouverture du procès pénal », *Revue de science criminelle et de droit comparé*, 2005, vol., issue 3, p. 473-482.

est donc opérée suivant un modèle très différent de celui qui avait été choisi pour les tribunaux pénaux internationaux pour l'ex – Yougoslavie et le Rwanda, ou encore pour les juridictions mixtes[177]*, et qui était fondé sur le principe dit de primauté*[178]*»*[179]. Cependant, il convient de souligner que pour que la solution soit efficace, cette répartition des compétences entre les juridictions nationales et la CPI suppose que les États jouent pleinement le rôle « *en s'impliquant effectivement dans la lutte contre l'impunité de crimes graves qui seront, dans le cas contraire, soumis à la juridiction internationale* »[180]. Pour rendre compte de tout qui précède de façon structurée et détaillée, nous analyserons les fondements de la complémentarité dans le titre premier (Titre I) avant d'examiner les implications de la complémentarité dans le titre second (Titre II).

[177] Il est question des en partie internationalisés, mis en place pour traiter des crimes commis en Sierra Leone, au Timor oriental, au Kossovo, en Bosnie-Herzégovine, au Cambodge ou encore au Liban.
[178] Voir respectivement les articles 9 et 8 des Statuts du TPIY et du TPIR. *Infra §* nº 162, 164, 170, 171.
[179] BERNARD (D.) & SCALIA (D.), Dir., *Vingt ans de justice internationale pénale*, *Les dossiers de la Revue de Droit Pénal et de Criminolog*ie, n° 21, La Charte, 2014, p. 24.
[180] *Ibid*.

Titre I : Les fondements de la complémentarité

72. La solution de la compétence complémentaire de la CPI permet, entre autres, de respecter les attributs de la souveraineté traditionnelle des États en matière pénale, et donc de s'assurer que ceux-ci adoptent, ratifient et mettent en œuvre le Traité de Rome[181]. Selon le dictionnaire Larousse, le fondement est la base ou encore l'élément essentiel sur lequel s'appuie tout le reste[182]. C'est aussi l'ensemble des principes sur lesquels se fonde un système. C'est la raison solide qui appuie la réalité de quelque chose ou le justifie. Même une solution adoptée par défaut comme dans le cas présent ne manque pas de fondements, ainsi qu'on le verra. En effet, le choix de la compétence complémentaire de la CPI demeure un compromis nécessaire sur le plan juridique (Chapitre 1) et constitue un choix pragmatique sur le plan extra-juridique (Chapitre 2).

[181] *Ibidem.*
[182] Voir dictionnaire Larousse, Synonymes : fondement - Dictionnaire des synonymes Larousse, consulté le 18 mai 2024.

Chapitre 1 : Un compromis nécessaire sur le plan juridique

73. La souveraineté, attribut essentiel de l'État, se manifeste aussi sur le plan judiciaire. L'exercice de la compétence de l'État en matière de poursuite des crimes internationaux est prioritairement reconnu aux États. Cette reconnaissance de compétence est un droit conforme au droit international, car depuis toujours, il est juridiquement admis que les États disposent de la souveraineté juridictionnelle sur leurs ressortissants ou sur les populations qui sont sur leur territoire. Nous examinerons la reconnaissance de la compétence de poursuite aux États (Section I) avant de faire ressortir les fondements de ce droit (Section II).

Section I : La reconnaissance de la compétence de poursuite aux États

74. La répression des crimes internationaux incombe, en premier lieu, aux juridictions étatiques. Depuis toujours, les États exercent une souveraineté juridictionnelle sur les crimes qui se commettent sur leur territoire ou à l'étranger par/contre leurs ressortissants. La réaffirmation « *prima facie* » de la souveraineté juridictionnelle des États sur les crimes internationaux relevant de la compétence de la CPI illustre la volonté de décentraliser la lutte contre l'impunité desdits crimes. Ainsi donc, nous analyserons la compétence complémentaire de la CPI comme la volonté de nationaliser la lutte contre l'impunité (paragraphe 1) des crimes graves, avant d'examiner les conséquences d'une lutte nationalisée (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La volonté de nationaliser la lutte contre l'impunité

75. La compétence complémentaire de la CPI est l'expression d'une volonté de responsabiliser les États dans la lutte contre l'impunité, qui implique un partage de rôles entre des acteurs de la scène internationale. On abordera successivement la centralité du positionnement des États dans la lutte contre l'impunité (A), et le positionnement stratégique de la CPI aux côtés des États dans cette lutte (B).

A. La centralité du positionnement des États dans la lutte contre l'impunité

76. Dans la lutte contre l'impunité des crimes internationaux relevant de la compétence de la CPI, les États jouent un rôle central. La centralité du rôle des États s'explique par le fait que la justice soit une responsabilité intrinsèque à la souveraineté de l'État (1), d'où, la réaffirmation de la responsabilité des États par le Statut de la CPI (2).

1. La justice, une responsabilité intrinsèque à la souveraineté de l'État

77. C'est une donnée bien connue du droit international qu'il n'y a pas de pouvoir de décision supérieur à l'autorité de l'État sauf si l'État en a consenti préalablement par voie de coutume ou de convention internationale[183]. C'est bien cela, le sens de la souveraineté des États. Le pouvoir de l'État est suprême et cela peut parfois poser des difficultés de compatibilité avec certaines obligations internationales de l'État. La société internationale est relationnelle, horizontale et non hiérarchisée. Il ne s'y trouve, par hypothèse, ni autorité supra étatique souveraine ni État qui dispose, en droit, de la souveraineté sur les autres États[184]. Ce principe, inhérent aux relations inter-étatiques, a été affirmé par la Cour permanente de Justice internationale dès la première affaire contentieuse de son histoire, celle du *Vapeur Wimbledon,* en ces termes : « *la Cour se refuse à voir dans la conclusion d'un traité quelconque, par lequel un État s'engage à faire ou à ne pas faire quelque chose, un abandon de sa souveraineté. Sans doute, toute convention engendrant une obligation de ce genre, apporte une restriction à l'exercice des droits souverains de l'État, en ce sens qu'elle imprime à cet exercice une direction déterminée. Mais la faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté de l'État* »[185].

78. Nombreux sont les auteurs qui abordent la question de la souveraineté des États en droit international, laquelle est sous-tendue par les principes de l'égalité souveraine des États et de la non-immixtion des États dans les affaires relevant du domaine réservé d'autres États. Selon Julien Laferrière, la souveraineté constitue « *un pouvoir de droit originaire et suprême* »[186]. Sur

[183] ROCHE (C.), *Droit international public*, 4eme éd., Lextenso, 2010, p.56.
[184] *Ibid.*
[185] C.PJ.I. Affaire du *Vapeur Wimbledon*, série A n° 7, p. 25
[186] LAFERRIERE (J.), *Manuel de droit constitutionnel*, Doma-Montchrétien, 1947.

la base de cette souveraineté qui le caractérise, « *l'État dispose du monopole de la juridiction* »[187]. Le monopole de juridiction, encore appelé « *la compétence nationale* », est défini par le dictionnaire de la terminologie du droit international en ces termes : « *terme dont le sens propre est d'indiquer que le pouvoir juridique de connaître d'une affaire, de légiférer sur certaines matières, de prendre une décision, de faire un acte, d'accomplir une action appartient à un État et non à un autre État ou à une institution internationale, que l'exercice de ce pouvoir soit ou non soumis à des règles du droit international ou laissé à l'appréciation discrétionnaire de cet État* »[188]. Jean Bodin, à l'origine de la doctrine qui voit dans la souveraineté une condition essentielle de l'État, désigne l'État par l'expression *Res publica*. Pour lui, la compréhension de la République et celle de l'État se confondent. En effet, il définit l'État comme un gouvernement de plusieurs ménages et de ce qui leur est commun, avec une puissance souveraine. Il traduit la souveraineté par la « *summa potestas* », donc « *puissance suprême* ». D'où la souveraineté comme degré le plus élevé de la puissance. Jean Bodin fait de la souveraineté une caractéristique de l'État, un élément le constituant[189].

79. Historiquement, le mot souveraineté serait un terme purement français, qui n'aurait point d'équivalent dans d'autres langues[190]. « *En guise d'exemple, c'est en vue d'affranchir la royauté française de toute dépendance envers des puissances externes et des empêchements opposés à l'intérieur par la puissance seigneuriale que la notion de souveraineté a été dégagée pour la première fois en France. Elle est née de la lutte entreprise au Moyen-Âge par la royauté française en vue d'établir son indépendance externe vis-à-vis de l'empire et de la Papauté, ainsi que sa supériorité interne vis-à-vis de la féodalité. Les rois de France, combattant la prétention qu'émettait le Saint - Empire romain d'étendre sa suprématie par-dessus tous les États chrétiens et de tenir en sa subordination tous les rois comme ses vassaux, ont toujours affirmé qu'ils ne reconnaissaient aucun supérieur et que « le roi de France est empereur en son royaume* » [191]. C'est dire que la puissance souveraine est une caractéristique essentielle de l'État, et donc il n'est pas d'État sans souveraineté. Ainsi, l'on ne peut expliquer les origines de la souveraineté sans faire allusion à la genèse de la notion même de l'État ou des États eux-mêmes. Car en l'état actuel des choses, il n'existe pas d'État non investi du caractère souverain nonobstant sa portée

[187] ZARKA (J.C.), *Droit international public*, op.cit., p.39.
[188] Voir la définition de « la compétence nationale », in *dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris, Sirey, 1960.
[189] BODIN (J.), « *Les six livres de la République* », 1576.
[190] CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, TI, éd. Sirey, Paris, 1920, p. 74, cité dans www.memoireonline.com/.../la-souverainete-de...me-millenaire.html, consulté le 2 février 2017.
[191] *Ibid.*

purement théorique. La justice est rendue au nom du peuple d'un pays ou de la nation et relève d'un domaine sensiblement lié à la souveraineté des États. Les États sont donc généralement réticents à confier entièrement ce secteur de pouvoir régalien à un organe international[192].

80. Dans le même ordre d'idées, le concept de souveraineté évolue avec une signification négative et positive. Dans l'acception négative, la souveraineté ne veut pas dire, comme le souligne Jean Charpentier, que l'État ne soit pas soumis à des règles de droit international qui sont supérieures[193]. Dans l'acception positive, la souveraineté confère à son titulaire le commandement supérieur sur les sujets qui lui sont soumis, la plénitude de compétences [194] ou, comme le disent les auteurs, « *la compétence de la compétence* »[195]. Cette acception positive est la souveraineté interne qui se prolonge dans l'ordre international pour devenir exclusive de l'État et lui permettre d'être maître de son destin. La souveraineté ou l'indépendance distingue l'État des autres entités susceptibles de réunir les éléments constitutifs d'un État que sont un territoire, une population et un gouvernement. La CIJ l'a rappelé dans son avis consultatif du 11 avril 1949 lorsqu'elle déclare : « *l'État occupe une place centrale sur la scène internationale. Il possède la souveraineté, à savoir la plénitude des compétences* » ... « *C'est notamment ce qui différencie l'État de l'Organisation Internationale, laquelle ne détient que des compétences fonctionnelles, étroitement circonscrites à la réalisation de son objet et de ses buts. Cette situation privilégiée de l'État est due au fait qu'il a l'apanage de la souveraineté* »[196]. C'est pourquoi il demeure important que le Statut de la CPI réaffirme que les États ont le devoir d'exercer des poursuites sur les crimes relevant de la compétence de la première juridiction pénale internationale permanente.

---

[192] Il convient de signaler que dans le système français, la notion de souveraineté ne s'appliquait pas au seul roi, mais plutôt à toute personne détenant une puissance supérieure. Vers le XVI[e] siècle, l'idée selon laquelle le roi est souverain par-dessus tout se renforce au fur à mesure que la royauté parvient à fonder la puissance de l'État français en accentuant sa prééminence sur la féodalité et en transformant la monarchie seigneuriale en monarchie royale. Dans son ouvrage intitulé « *Recherche sur La France* », Pasquier écrit : « *voilà comme dans un mot de souverain qui s'employait communément à tous ceux qui tenaient les premières dignités de la France, mais non absolument, nous l'avons avec le temps accommodé au premier de tous les premiers. Je veux dire au roi* ». *Loyseau réaffirme cela en soutenant que « la souveraineté consiste en une puissance absolue, c'est-à-dire parfaite et entière de tout point ; et par conséquent elle est sans degré de supériorité, car celui qui a un supérieur, ne peut être suprême et souverain* » cités par CARRE de MALBERG, Op. Cit., p. 75.

[193] CHARPENTIER, (J.), *Institutions internationales*, 15[ème] éd., Dalloz, Paris, 2002, p. 29 cité dans www.memoireonline.com/.../la-souveraineto-de...me-millenaire.html, consulté le 2 février 2017.

[194] *Ibid.*

[195] JELLINEK (G.), *L'État moderne et son droit*, Panthéon-Assas, 2004, I, 147-148. Voir aussi QUARITSCH (H.), *La souveraineté de l'État dans la jurisprudence constitutionnelle allemande*, Cahiers du Conseil constitutionnel n°9.

[196] Avis consultatif du 11 avril 1949, *Affaire des dommages subis au service des Nations Unies*, CIJ, Rec. 1949.

2. La réaffirmation de la responsabilité des États par le Statut de la CPI

81. La souveraineté étant intrinsèquement liée à l'essence même de l'État, il est important qu'elle soit prise en compte, dans toutes ses dimensions, par tout acteur externe à l'État. La souveraineté juridictionnelle est particulièrement sensible. Elle se manifeste par des actes concrets, tels que le monopole de la contrainte légitime dont dispose l'État. Le principe de la compétence nationale illustre l'existence, en droit international, de domaines de compétences dans lesquels l'État souverain jouit de la compétence de principe et l'exerce d'une manière discrétionnaire et absolue qui échappe à l'autorité de tout autre sujet de droit. Dans ces conditions, la compétence nationale peut être analysée comme l'expression, en droit, de la souveraineté de l'État ou encore comme une des pierres angulaires du droit international. Conscients de cette réalité, les négociateurs du Traité de Rome ont eu recours à la compétence complémentaire comme un principe d'équilibre entre l'ordre pénal national et l'ordre pénal international.

82. À cet égard, il est reconnu depuis longtemps en droit international que « *les États détiennent une autorité incontestable sur leurs propres ressortissants et sur leur territoire, y compris s'agissant de la répression des crimes contre l'humanité, des crimes de génocide ou des crimes de guerre* »[197]. Il est donc tout à fait justifié et compréhensible que les États conservent la responsabilité de rendre justice pour des crimes commis sur leur territoire ou encore contre ou par leurs ressortissants. Cette concession va éviter des crispations entre les acteurs de la société internationale dans la mesure où chacun va connaître l'étendue et les limites de son pouvoir juridictionnel. Le dispositif juridique qui a donné naissance à la CPI a pris en compte toute la mesure de la compétence nationale comme conséquence directe de la souveraineté. Il ressort du quatrième paragraphe du Préambule du Statut de Rome de la CPI que « *les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale ne sauraient rester impunis et que leur répression doit être effectivement assurée par des mesures prises dans le cadre national et par le renforcement de la coopération internationale* »[198].

[197] FERNANDEZ (J.) & PACREAU (X.), *Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Commentaire article par article*, (Dir.), Pedone, Paris, 2012, p 688. Voir aussi MBAYE (A. A.), *La Cour pénale internationale : vers un nouvel ordre pénal international ?* Thèse de doctorat de droit public, Université de Reims Champagne Ardennes, 2005, pp.349 et suiv.

[198] Ce paragraphe du Préambule est une reprise des recommandations du coordonnateur sur le texte du Préambule du Statut et du chapitre XIII sur les clauses finales : A/CONF.183/C.1/L.73, 14 juillet 1998, Conférence diplomatique des plénipotentiaires des Nations Unies sur la création d'une Cour criminelle internationale. Une

83. Le sixième paragraphe du même Préambule rappelle qu'il est du devoir de chaque État de soumettre à sa juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux. Il s'agit d'une série de mesures positives que les États devront prendre pour sanctionner toute personne impliquée dans la perpétration des crimes internationaux, pour lesquels la CPI est compétente tout en veillant aussi à ce que ces personnes ne bénéficient, sous aucun prétexte, de l'impunité[199]. Cette logique est réaffirmée par les articles 1er et 17 du Statut de Rome de la CPI, qui constituent des dispositions de référence en la matière chaque fois que la CPI doit se prononcer sur les exceptions d'irrecevabilité soulevées par les avocats de la défense des accusés ou par les autorités étatiques[200]. Ces mesures consistent notamment en l'ouverture d'enquêtes appropriées, promptes et rapides dès qu'il existe une base raisonnable de croire que des ressortissants d'un État partie ou non sont impliqués dans la commission des atrocités en tant que victimes ou auteurs présumés ou encore si ces crimes sont commis sur le territoire du pays en question[201].

84. Selon Messieurs Sam Sazan Shoamanesh et Abdoul Aziz Mbaye, le principe de la complémentarité de la CPI « *vise à ce que la primauté échoie aux tribunaux internes lorsque l'affaire fait ou a fait l'objet d'enquêtes diligentes ou encore lorsque la gravité de l'affaire ne justifie pas une intervention de la Cour* »[202]. Comme le souligne Mr Amady Ba, Chef de la Section de la coopération internationale au Bureau du Procureur de la Cour Pénale Internationale, « *l'efficacité de la CPI ne devrait pas se mesurer au nombre d'affaires présentées devant la Cour, mais plutôt à l'absence de procès devant elle, qui est la conséquence du fonctionnement efficace des systèmes nationaux et marque son principal succès. Le principe de complémentarité représente la volonté expresse des États Parties de créer une institution dont le champ d'action est global tout en respectant la souveraineté première des États en matière de compétence pénale* »[203].

---

proposition présentée par l'Espagne avait un contenu identique au cinquième paragraphe du Préambule : A/CONF.183/C.1/L.22, 26 juin 1998.

[199] *Supra §* nº 47, *Infra §* nº 272, 356.

[200] Voir par exemple ICC-01/11-01/11-344-Red 31-05-2013, Situation in Libya in the case of the Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al-Senussi, *Decision on the admissibility of the case against Saif Al-Islam Gaddafi, Op cit.*

[201] Le quatrième paragraphe du préambule consacre une obligation de prendre des mesures dans le cadre national afin d'assurer la répression des crimes les plus graves mais le sixième se réfère à un « devoir » des États parties de faire juger les responsables des crimes internationaux par leur propre appareil de répression pénale.

[202] Voir leurs commentaires de l'article 17 du *Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Commentaire article par article*, FERNANDEZ (J.) & PACREAU (X.), (Dir.), Pedone, Paris, 2012, *Op. cit*, p 689.

[203] Voir BA (A.), Chef de la Section de la coopération internationale au Bureau du Procureur de la Cour Pénale Internationale, « L'effet et l'exécution des décisions internationales », 3ème congrès des cours judiciaires suprêmes francophones de l'AHJUCAF, sur le thème « l'Internalisation du droit, internalisation de la justice », Cour suprême du Canada Ottawa, Ottawa, 21-23 juin 2010.

85. Il convient donc de souligner que si les États jouent leur rôle en traduisant, de façon effective, devant leurs juridictions les auteurs des crimes relevant de la compétence de la CPI, cette dernière ne serait plus appelée à exercer sa compétence. Comme le souligne à juste titre Grégory Berkovicz, « *si les États remplissent leurs obligations selon le droit international en exerçant une compétence efficace sur les crimes prévus dans le traité de Rome, alors, la Cour, supposée reconnaître la primauté des juridictions nationales clairement prévues dans le Traité, ne sera saisie d'aucune affaire* »[204]. Nous partageons entièrement cette réflexion.

86. Au printemps 2024, 31 affaires dans le contexte de 17 situations ont été ouvertes devant cette Cour et au moins 4 États parties au Statut de Rome dont l'Ouganda, la République démocratique du Congo, la République centrafricaine (par deux fois) et le Mali, ont déféré à la CPI des situations concernant des faits s'étant déroulés sur leur territoire. A cela s'ajoute la Côte d'Ivoire qui n'était pas partie au Statut de Rome lorsque, le 18 avril 2003, elle a accepté la compétence de la CPI, le 14 décembre 2010 et le 3 mai 2011[205]. Il en est de même pour le cas de l'Ukraine qui, bien que n'étant pas États partie au Statut de Rome, « *a toutefois exercé, à deux reprises, sa prérogative consistant à reconnaître la compétence de la Cour, au titre de l'article 12-3 du Statut de Rome, à l'égard des crimes présumés commis sur son territoire et visés par le Statut* »[206]. En outre, il convient de signaler que la situation en Ukraine a été déférée par la République de Lituanie, État partie au Statut de la CPI, le 1er mars 2022 dans la foulée de l'invasion Russe de l'Ukraine. Ce renvoie a été appuyé le lendemain, 2 mars 2022, par une coalition d'une quarantaine d'États parties, dont la majorité écrasante originaire du continent européen, déférer la situation en Ukraine au Bureau du Procureur de la CPI[207]. La souveraineté juridictionnelle des États sur leurs territoires et leurs populations peut expliquer que les États conservent le pouvoir de saisir la CPI ou de renvoyer une situation devant elle aux fins de l'autoriser à venir enquêter et mener des poursuites au cas où les crimes relevant de la compétence de cette dernière seraient commis sur le territoire de l'État en question.

87. Dans le rapport d'activités 2014-2015 de la CPI à l'Assemblée générale des Nations Unies, une attention particulière a été accordée à la réaffirmation de la CPI comme juridiction de dernier ressort et, par conséquent, au nécessaire besoin de renforcement des capacités des

---

[204] BERKOVICZ (G.), « La place de la Cour Pénale Internationale dans la société des États », Coll. *Logiques juridiques*, l'Harmattan, 2005. p.192.
[205] Voir cases | International Criminal Court (icc-cpi.int), consulté le 19 mai 2024. *Supra §* nº 53, 57, 86, *Infra §* nº 97, 99, 186.
[206] Voir Ukraine | International Criminal Court (icc-cpi.int), consulté le 19 mai 2024.
[207] *Idem.*

juridictions nationales : « *l'élimination de l'impunité n'est l'apanage d'aucune institution. La Cour est une instance de dernier recours et ne peut poursuivre qu'un nombre restreint de personnes. Le respect de la souveraineté et des procédures judiciaires nationales sont des considérations primordiales lorsqu'elle décide s'il convient ou non de procéder à des enquêtes ou d'engager des procédures. Les États doivent s'acquitter activement et efficacement de la responsabilité qui leur incombe en matière d'enquêtes et de poursuites pénales, et contribuer ainsi à la lutte contre l'impunité. Lorsqu'ils manifestent la volonté de le faire, mais que les moyens leur font défaut, il importe que la communauté internationale, notamment l'ONU, joue son rôle en encourageant et en aidant les États à renforcer leurs capacités dans les domaines de la justice et de l'application du principe de responsabilité* » [208]. La CPI se retrouve donc en position de juridiction de dernier ressort.

88. La compétence complémentaire donne tout de même un pouvoir d'appréciation à la CPI sur la crédibilité que doivent revêtir les procédures engagées au niveau national pour rendre justice aux victimes. Il est donc indéniable que la CPI et les juridictions nationales sont des structures judiciaires indépendantes et différentes, mais complémentaires, car, appelées à intervenir dans la répression des crimes graves. Examinons à présent le positionnement stratégique de la CPI aux côtés des États dans la lutte contre l'impunité.

B. Le positionnement stratégique de la CPI dans la lutte contre l'impunité

89. Dans le combat contre l'impunité des crimes internationaux relevant de sa compétence, la CPI a été positionnée stratégiquement aux côtés des États pour jouer un rôle de substitution en cas de défaillance de ces derniers[209]. Dans la mise œuvre de ce rôle stratégique, la CPI peut examiner des situations, ouvrir des enquêtes, émettre des citations à comparaître ou des mandats d'arrêt et procéder au jugement en prononçant des peines. Cependant, pour que la CPI exerce sa compétence à l'égard des crimes visés par son Statut, il faut qu'elle soit saisie de trois manières. Nous verrons successivement le renvoi d'une situation par un État Partie (1), le renvoi d'une situation par le Conseil de sécurité des Nations Unies (2) et l'auto-saisine du Procureur de la CPI (3).

[208] Rapport de la Cour pénale internationale sur ses activités de 2014-2015 à l'Assemblée Générale des Nations Unies, A/70/350, p.19, para.99-C.
[209] *Infra §* nº 366-450, 655 et 671.

1. Le renvoi d'une situation par un État Partie

90. L'article 13 du Statut de la CPI relatif à l'exercice de la compétence dispose : « *La Cour peut exercer sa compétence à l'égard d'un crime visé à l'article 5, conformément aux dispositions du présent Statut : a) Si une situation dans laquelle un ou plusieurs de ces crimes paraissent avoir été commis est déférée au Procureur par un État Partie, comme prévu à l'article 14* ». Quant à l'article 14 en question, elle précise en ses 2 alinéas ceci : « 1. *Tout État Partie peut déférer au Procureur une situation dans laquelle un ou plusieurs des crimes relevant de la compétence de la Cour paraissent avoir été commis, et prier le Procureur d'enquêter sur cette situation en vue de déterminer si une ou plusieurs personnes identifiées devraient être accusées de ces crimes*. 2. *L'État qui procède au renvoi indique autant que possible les circonstances pertinentes de l'affaire et produit les pièces à l'appui dont il dispose* ».

91. Sur les 17 situations sous enquête devant la CPI à l'été 2024, 8 ont été déférées par des États parties au Statut de Rome dont l'Ouganda, la République démocratique du Congo, la République centrafricaine (deux fois de suite), le Mali, l'État de Palestine, le Venezuela et l'Ukraine[210]. Il convient de rappeler que dans l'ensemble de ces cinq situations, la CPI a été saisie par requête écrite des gouvernements. Par ailleurs, l'ensemble des pays requérants présente, généralement, des caractéristiques de pays en conflit ou sous menace de rebellions, ou encore en insécurité ou situation d'occupation avec des violations massives des droits de l'homme. Dans leurs courriers, les gouvernements des pays en question invitent la CPI à se saisir des situations qui prévalent sur leur territoire respectif à partir d'une période précise. Les gouvernements concernés prennent l'engagement de faciliter le travail de la CPI dans le cadre de la saisine demandée, tout en avouant que leurs juridictions manquent de capacités pour mener les enquêtes et organiser des procès comme cela se doit. Il convient d'aborder maintenant les cas de renvoi de situations par le Conseil de sécurité des Nations Unies.

2. Le renvoi d'une situation par le Conseil de sécurité des Nations Unies

92. Le Conseil de sécurité a aussi utilisé son pouvoir de saisine en déférant quelques situations devant la CPI. Agissant sous le Chapitre VII de la Charte de l'ONU, qui l'autorise à

[210] https://www.icc-cpi.int/ , consulté le 7 octobre 2023.

prendre des mesures nécessaires en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression, une situation peut être déférée devant la CPI par cet organe principal de l'ONU. L'article 13 al. b. du Statut de la CPI dispose que « *la Cour peut exercer sa compétence à l'égard d'un crime visé à l'article 5, conformément aux dispositions du présent Statut : b) Si une situation dans laquelle un ou plusieurs de ces crimes paraissent avoir été commis est déférée au Procureur par le Conseil de sécurité agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies* ».

93. Sur les 17 situations sous enquête devant la CPI à au printemps 2024, 2 ont été déférées par le Conseil de sécurité : celle du Darfour soudanais et celle de la Libye. En effet, dans sa résolution 1593 (2005) du 31 mars 2005, le Conseil de sécurité « *constatant que la situation au Soudan continue de faire peser une menace sur la paix et la sécurité internationales, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, 1. Décide de déférer au Procureur de la Cour pénale internationale la situation au Darfour depuis le 1er juillet 2002* »[211]. Dans la même résolution, le Conseil de sécurité « *décide que les ressortissants, responsables ou personnels en activité ou anciens responsables ou personnels, d'un État contributeur qui n'est pas partie au Statut de Rome de la Cour pénale internationale sont soumis à la compétence exclusive dudit État pour toute allégation d'actes ou d'omissions découlant des opérations au Soudan établies ou autorisées par le Conseil ou l'Union africaine ou s'y rattachant, à moins d'une dérogation formelle de l'État contributeur* »[212].

94. Dans la même logique, le Conseil de sécurité, dans sa résolution 1970 (2011) du 26 février 2011, « *décide de saisir le Procureur de la Cour pénale internationale de la situation en Jamahiriya arabe libyenne depuis le 15 février 2011* »[213]. Dans la même résolution, le Conseil de sécurité « *décide que les ressortissants, responsables ou personnels en activité ou anciens responsables ou personnels, d'un État autre que la Jamahiriya arabe libyenne qui n'est pas partie au Statut de Rome de la Cour pénale internationale sont soumis à la compétence exclusive dudit État pour toute allégation d'actes ou d'omissions découlant des opérations en Libye établies ou autorisées par le Conseil ou s'y rattachant, à moins d'une dérogation formelle de l'État* »[214].

[211] S/RES/1593 (2005) du 31 mars 2005, paras. 6-7 du préambule et para.1 de la Résolution.
[212] S/RES/1593 (2005) du 31 mars 2005, para. 6 de la Résolution.
[213] S/RES/1970 (2011) du 26 février 2011, para.4.
[214] S/RES/1970 (2011) du 26 février 2011, para.6.

95. Bien que le Soudan et la Libye soient deux États non parties au Statut de Rome, la CPI demeure compétente pour connaitre des crimes relevant de sa compétence commis sur leurs territoires par ou sur leurs ressortissants conformément aux dispositions précitées de l'article 13 al.b du Statut de la CPI qui prévoient le renvoi de situation par le Conseil de sécurité. C'est sur cette base que le Procureur a ouvert des enquêtes dans ces situations. Mais, comme nous le verrons plus loin, dans la deuxième partie, dans ces deux derniers cas comme dans l'ensemble des situations sous enquête, la CPI rencontre beaucoup de difficultés dont le refus de coopération des États[215]. Par ailleurs, le Procureur de la CPI dispose de la possibilité de s'auto saisir pour connaître de certaines situations.

3. L'auto-saisine du Procureur d'une situation

96. L'auto-saisine du Procureur est encore appelée l'enquête *proprio motu*. L'article 13 al. c. dispose que « *la Cour peut exercer sa compétence à l'égard d'un crime visé à l'article 5, conformément aux dispositions du présent Statut : c) Si le Procureur a ouvert une enquête sur le crime en question en vertu de l'article 15* ». L'article 15 du Statut de la CPI trace les contours et procédures de l'auto-saisine du procureur [216]. Par ailleurs, l'article 53 du Statut de la CPI relatif aux enquêtes et poursuites précise que le Procureur, après avoir évalué les renseignements portés à sa connaissance, ouvre une enquête, à moins qu'il ne conclût qu'il n'y a pas de base raisonnable pour poursuivre en vertu du présent Statut. Comme on pouvait s'y attendre, en cas d'auto-saisine, le Bureau du Procureur risque de faire face à de sérieux défis de coopération des États. C'est d'ailleurs le cas dans la plupart des situations concernées[217]. Dans sa « *décision relative à la demande d'autorisation d'ouvrir une enquête dans le cadre de la situation en République du Kenya rendue en application de l'article 15 du Statut de Rome* » du 31 mars 2010, la Chambre préliminaire II a tenu à souligner qu'elle a parfaitement

[215] *Infra §* n° *263, 341, 442-610.*
[216] L'article 15 du Statut de la CPI dispose que « *le Procureur peut ouvrir une enquête de sa propre initiative au vu de renseignements concernant des crimes relevant de la compétence de la Cour. 2. Le Procureur vérifie le sérieux des renseignements reçus. À cette fin, il peut rechercher des renseignements supplémentaires auprès d'États, d'organes de l'Organisation des Nations Unies, d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales, ou d'autres sources dignes de foi qu'il juge appropriées, et recueillir des dépositions écrites ou orales au siège de la Cour. 3. S'il conclut qu'il y a une base raisonnable pour ouvrir une enquête, le Procureur présente à la Chambre préliminaire une demande d'autorisation en ce sens, accompagnée de tout élément justificatif recueilli. Les victimes peuvent adresser des représentations à la Chambre préliminaire, conformément au Règlement de procédure et de preuve. 4. Si elle estime, après examen de la demande et des éléments justificatifs qui l'accompagnent, qu'il existe une base raisonnable pour ouvrir une enquête et que l'affaire semble relever de la compétence de la Cour, la Chambre préliminaire donne son autorisation, sans préjudice des décisions que la Cour prendra ultérieurement en matière de compétence et de recevabilité…* ».
[217] *Infra §* n° 356, 357, 377, 645, 672.

conscience que cet article 15 du Statut régissant la procédure relative à l'ouverture d'une enquête à l'initiative du Procureur, sous réserve que la Chambre l'y ait autorisé, est l'une des dispositions les plus délicates du Statut[218].

97. La déclaration d'acceptation de la compétence de la Cour par un État non-partie, conformément au Statut de la CPI se retrouve au cœur des actions pouvant déclencher soit l'auto-saisine du Procureur de la CPI ou le renvoi d'une situation par un État non-partie[219]. Une question attire la curiosité avec la déclaration d'acceptation de la compétence de la Cour par un État non-partie : quel intérêt aurait un État à accepter formellement de reconnaître la compétence d'une Cour dont il n'a pas ratifié le traité fondateur ? Une telle attitude pourrait s'interpréter, entre autres, comme la volonté d'une prochaine adhésion au Traité de Rome. Cela a été le cas dans les situations en Côte d'Ivoire et en Palestine. La Côte d'Ivoire, qui n'était pas alors partie au Statut de Rome, avait, le 18 avril 2003, déclaré accepter la compétence de la Cour. La présidence de la République de Côte d'Ivoire a confirmé cette acceptation les 14 décembre 2010 et 3 mai 2011 après la chute du régime de Laurent Gbagbo. Le 15 février 2013, la Côte d'Ivoire a ratifié le Statut de Rome. En ce qui concerne l'État de Palestine, « *le 1er janvier 2015, le Gouvernement palestinien (la « Palestine ») a déposé une déclaration en vertu de l'article 12-3 du Statut de Rome reconnaissant la compétence de la Cour pénale internationale (CPI) pour les crimes présumés commis « sur le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, depuis le 13 juin 2014* »[220]. Dès le lendemain, plus précisément « *le 2 janvier 2015, la Palestine a adhéré au Statut de Rome en déposant son instrument d'adhésion auprès du Secrétaire général de l'ONU. Le Statut de Rome est entré en vigueur le 1er avril 2015 à l'égard de la Palestine* »[221].

98. Sur les 17 situations sous enquête devant la CPI au printemps 2024, 7 ont été ouvertes par suite du déclenchement de l'auto-saisine du Procureur. Il s'agit notamment de la situation en République de Côte d'Ivoire, en Géorgie, au Burundi, en République populaire du Bangladesh /République de l'Union du Myanmar, en Afghanistan et en République des Philippines. La première situation est celle du Kenya. En effet, « *le 26 novembre 2009, le Procureur a déposé une demande d'autorisation d'ouvrir une enquête en vertu de l'article 15, à laquelle étaient jointes 39 annexes et par laquelle il demandait à la Chambre* « *d'autoriser,*

[218] ICC-01/09-3 et annexes.
[219] Elle est mise en valeur dans la situation en Côte d'Ivoire.
[220] Voir https://www.icc-cpi.int/fr/palestine, consulté le 7 octobre 2023.
[221] *Idem.*

dans la situation en République du Kenya, l'ouverture d'une enquête sur les violences postélectorales survenues en 2007-2008 »[222].

99. La deuxième est celle de la Côte d'Ivoire. « *Le 3 octobre 2011, la Chambre préliminaire III a autorisé le Procureur à ouvrir une enquête proprio motu sur les crimes présumés relevant de la compétence de la Cour, qui auraient été commis en Côte d'Ivoire depuis le 28 novembre 2010, ainsi que sur les crimes qui pourraient être commis dans le futur dans le contexte de cette situation. Le 22 février 2012, la Chambre préliminaire III a décidé d'élargir son autorisation d'enquêter sur la situation en Côte d'Ivoire pour inclure les crimes relevant de la compétence de la Cour qui auraient été commis entre le 19 septembre 2002 et le 28 novembre 2010* »[223].

100. C'est aussi sur la base de ces dispositions que « *le 27 janvier 2016, la Chambre préliminaire I a autorisé la Procureure à ouvrir une enquête sur la situation en Géorgie pour des crimes relevant de la compétence de la Cour qui auraient été commis en Ossétie du Sud entre le 1er juillet et le 10 octobre 2008. Enfin, c'est sur la base desdites dispositions que les juges de la CPI autorisent l'ouverture d'une enquête du Bureau du Procureur sur la situation au Burundi le 25 octobre 2017 afin d'examiner si les crimes contre l'humanité ont été commis au Burundi*[224] *ou par des ressortissants burundais à l'extérieur de leur pays depuis le 26 avril 2015 et jusqu'au 26 octobre 2017* »[225]. En effet, face à la dégradation de la situation au Burundi, « *les juges de la CPI autorisent l'ouverture d'une enquête du Bureau du Procureur sur la situation au Burundi le 25 octobre 2017* »[226]. « *La Chambre a en outre confirmé que le retrait du Burundi du Statut de Rome n'avait aucune incidence quant à la compétence de la Cour à l'égard des crimes qui auraient été commis lorsque ce pays était partie au Statut et que le Burundi était toujours tenu de coopérer avec la Cour dans le cadre de l'enquête, puisque celle-ci avait été autorisée et amorcée avant que ledit retrait ne prenne effet* »[227].

---

[222] Voir ICC-01/09-3 et annexes, op. cit.
[223] Voir https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr857&ln=fr , consulté le 20 septembre 2018.
[224] Il convient de souligner que le Burundi a été un État partie de la date d'entrée en vigueur du Statut à son égard (le 1er décembre 2004) à la fin de l'année suivant l'annonce de son retrait (le 26 octobre 2017). Ce retrait a pris effet le 27 octobre 2017. La CPI peut donc exercer sa compétence à l'égard des crimes visés par le Statut de Rome qui ont été commis sur le territoire du Burundi ou par les ressortissants de cet État à compter du 1er décembre 2004 jusqu'au 26 octobre 2017.
[225] Voir https://www.icc-cpi.int/Pages/Situations.aspx?ln=fr, consulté le 22 décembre 2017.
[226] Voir www.actualiteivoire.info/.../declaration-du-pro...tuation-au-burundi, consulté le 1er mai 2018.
[227] Voir la « Déclaration du Procureur de la Cour pénale internationale, Fatou Bensouda, après avoir obtenu des juges l'autorisation d'ouvrir une enquête sur la situation au Burundi », le 9 novembre 2017, disponible sur https://www.icc-cpi.int//Pages/item.aspx?name=171109_otp_statement&ln=fr, consultée le 1er mai 2018.

101. Conformément à la complémentarité positive, la tendance devrait être d'encourager les États à se saisir des situations eux-mêmes à leur niveau et de ne déférer que des cas exceptionnels à la CPI. Cela constituerait un gage de leur volonté de coopérer avec la CPI. Si le Statut de la CPI réaffirme le rôle central des États dans la lutte contre l'impunité des crimes graves relevant de sa compétence, cette responsabilisation a des conséquences juridiques pour lesdits États.

Paragraphe 2 : les conséquences d'une lutte nationalisée contre l'impunité

102. La lutte contre l'impunité des crimes internationaux va impliquer un partage des rôles entre les acteurs de la société internationale (A) et contribuer à une réduction théorique de l'espace d'impunité des auteurs et complices desdits crimes (B).

A. Un partage des rôles entre les acteurs de la société internationale

103. La lutte contre l'impunité est devenue un combat mené par l'ensemble des acteurs de la société internationale dont les États, les organisations internationales gouvernementales et les organisations non gouvernementales, qu'elles soient nationales ou internationales. Certaines organisations intergouvernementales, comme l'Union européenne (UE), jouent un rôle capital dans la lutte contre l'impunité dans la mesure où elles insèrent des clauses de ratification du Statut de la CPI dans les accords de partenariat économique par exemple ou encore des clauses de conditionnalité démocratique de l'aide au développement dans leurs relations avec les pays du Tiers Monde[228]. L'une des stratégies de l'UE est de faire en sorte que le maximum d'États signe et ratifie le Statut de la CPI afin de jouer pleinement le rôle qui est le leur en matière d'enquêtes, de poursuites et de jugements sur les crimes relevant de la compétence de la CPI, conformément au principe de la compétence complémentaire[229]. La « *clause démocratique* » insérée dans les accords de partenariat de l'UE impose le respect des

[228] Voir à ce sujet, DE WILDE D'ESTMAEL (T.), *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne,* Bruxelles, Bruylant, 1998, 408 p. ou encore DANGNOSSI (I.), *La Cour pénale internationale à l'épreuve de la répression en Afrique : des préjugés aux réalités*, Paris, l'Harmattan, 2015, p 102-110.

[229] European Commission, « Joint staff working document on advance the principle of complementarity: toolkit for bridging the gap between international and national justice », Brussels, 31 January 2013, p. 3-5.

droits de l'homme en tant que condition préalable de l'aide publique au développement[230]. Cette clause pourrait renforcer la CPI dans son rôle de lutte contre l'impunité des graves violations des droits de l'homme résultant des crimes relevant de sa compétence.

104. Lors de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie qui s'est déroulée du 3-6 juin 2007 à Libreville au Gabon, l'ex-Secrétaire général de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) Abdou Diouf, rappelait que « *la lutte contre l'impunité est un devoir d'humanité, une responsabilité éthique, un impératif catégorique pour tous ceux qui croient dans l'universalité de ces valeurs fondamentales que sont la démocratie et les droits de l'Homme* »[231]. Il recommande qu'il faille « *répondre à l'ubiquité du crime par l'universalité de la justice, et que la Cour pénale internationale constitue, à cet égard, une avancée historique dans cette longue marche vers un État de droit de la société internationale, et qu'elle deviendra, avec le temps, une véritable force de dissuasion et un élément essentiel de prévention des crises* »[232]. L'OIF a signé avec la CPI un accord de coopération[233] affichant ainsi sa détermination en faveur de la lutte contre l'impunité[234].

105. Le même engagement se remarque au niveau de la société civile, à travers les ONG de défense des droits de l'homme comme la coalition internationale pour la CPI (CICPI), Amnesty International (AI), *Human Rights Watch* (HRW), la Fédération internationale des Droits de l'homme (FIDH) et bien d'autres. Toutes ces structures jouent un rôle d'alerte, de plaidoyer, de dénonciation des crimes graves et appellent à la fin de l'impunité. Elles ne cessent de rappeler aux États leur rôle de premier plan, dans la lutte contre l'impunité et la coopération vis-à-vis de la CPI comme le veut la compétence complémentaire de cette dernière. Un collectif d'organisations de la société civile a adressé un mémorandum invitant les États Africains Parties au Statut de la CPI à soutenir la complémentarité et à s'engager à adopter la législation de mise en œuvre de la CPI, lors de la 14e Session de l'Assemblée des États parties, le 18 novembre 2015 en ces termes : « *la complémentarité qui règlemente les relations entre la CPI et les systèmes nationaux est un principe fondamental de la CPI. La CPI n'a pas pour objet de*

---

[230] *Ibid.*
[231] https://www.francophonie.org/IMG/pdf/discours_du_sg_assemblee_États_parties_la_haye.diff.pdf, consulté le 2 mai 2018 sur https://www.francophonie.org/Discours-de-M-Abdou-Diouf-a-La.html.
[232] *Ibid.*
[233] En septembre 2012.
[234] Pour plus d'informations sur la contribution de l'OIF dans l'avènement du Statut de Rome de la CPI, voir la thèse de DJIMASDE E. N.), *Réflexions sur la contribution de la Francophonie dans la mise en œuvre du statut de la Cour pénale internationale*, op.cit., Université Jean Moulin (Lyon 3), 2017. Voir aussi SOUMY (I.), *L'accès des Organisations Non Gouvernementales aux juridictions internationales*, op.cit., (Thèse pour l'obtention d'un Doctorat de l'Université de Limoges, année 2005.

supplanter l'exercice de la compétence des juridictions nationales, et elle n'agit que lorsque les tribunaux nationaux n'ont pas la capacité ou la volonté d'agir. La complémentarité exige que les systèmes judiciaires nationaux disposent de lois qui leur permettent de poursuivre les crimes commis en violation du droit international »[235].

106. Cet appel de la société civile lancé aux États parties de la CPI à la veille d'une rencontre annuelle de l'Assemblée des États Parties de cette juridiction exprime à quel point la lutte contre l'impunité est menée de concert entre plusieurs acteurs qui animent la société internationale. Il est quasi renouvelé chaque année à la veille des grandes rencontres interétatiques. Il convient de souligner qu'à part l'effet médiatique, ces appels de la société civile n'ont pas encore provoqué un changement significatif de la situation sur le terrain. Par-dessus tout, le mécanisme de complémentarité de la CPI demeure un garde-fou pour la lutte contre l'impunité des crimes internationaux dans la mesure où elle tend, en principe, à réduire l'espace d'impunité pour les auteurs et complices desdits crimes.

B. Une réduction théorique de l'espace d'impunité

107. La compétence complémentaire de la CPI, au-delà du fait d'être un équilibre entre le respect de la souveraineté des États et l'impératif de lutte contre l'impunité, présente un avantage non négligeable : la réduction de l'espace d'impunité pour les auteurs des crimes internationaux relevant de la compétence de la CPI. Il est donc évident que l'objectif principal est d'anéantir sinon de réduire tout espace d'impunité pour les auteurs de ces crimes, dans la

[235] Voir le « Mémorandum à l'attention des États africains parties à la Cour Pénale Internationale pour la 14ème Session de l'Assemblée des États parties », du 18 novembre 2015, rédigé collectivement par quatre organisations de la société civile africaine ainsi qu'une organisation internationale ayant une présence en Afrique, et avec la contribution de plusieurs autres organisations. Les signataires font partie des organisations parmi les plus actives dans les efforts internationaux pour encourager le soutien de la part des gouvernements africains à l'égard de la justice pour les crimes graves. Les organizations ayant signé le memorandum sont : Affirmative Action for Women Initiative (Nigeria) African Centre for Justice and Peace Studies (Uganda) Center for Human Rights and Rehabilitation (Malawi) Centre for Accountability and Rule of Law (Sierra Leone) Children Education Society (Tanzania) Civil Liberties Organisation (Nigeria) Civil Resource Development and Documentation Centre Coalition for Justice and Accountability (Sierra Leone) Coalition for the International Criminal Court Coalition of Eastern NGOs (Nigeria) Ditshwanelo: Botswana Centre for Human Rights Espace Vital ASBL (Democratic Republic of the Congo) Fédération Internationale des Droits de l'Homme Foundation for Human Rights Initiative (Uganda) Groupe Lotus (Democratic Republic of the Congo) Human Rights Watch International Commission of Jurists-Kenya International Commission of Jurists ITEKA – Ligue Burundaise de Défense des Droits de l'Homme Kenya Human Rights Commission Kenyans for Peace with Truth and Justice Ligue des Electeurs (Democratic Republic of the Congo) Ligue Djiboutienne des Droits de l'Homme Ligue Ivoirienne des Droits de l'Homme Maison des Droits de l'Homme du Cameroun Mouvement Ivoirien des Droits Humains NamRights (Namibia) Nigerian Coalition for the ICC Observatore Congolais des Droits de l'Homme (Republic of the Congo) Regional Watch for Human Rights West African Bar Assocation (Nigeria). Voir le contenu complet sur https://www.hrw.org/fr/news/2015/11/18/memorandum-lattention-des-États-africains-parties-la-cour-penale-internationale-pour., consulté le 5 janvier 2016.

mesure où ils sont traqués par les États sur le plan national et, au besoin, par la CPI sur le plan international. Le Traité de Rome oblige les États à rechercher et à traduire devant les juridictions nationales toute personne impliquée dans la commission des crimes concernés. C'est dire que les États ont la primauté des poursuites et des enquêtes. Mais en même temps, s'il advient que l'État compétent manque de volonté ou de capacité à jouer ce rôle d'enquête et de poursuites, la CPI prend le relai.

108. Dans le rapport annuel de la CPI sur ses activités en 2021/22 présenté à l'AG des Nations Unies conformément à l'article 6 de l'Accord régissant les relations entre l'ONU et la Cour et au paragraphe 29 de la résolution 76/5 de l'Assemblée, on note que « *les mandats d'arrêt délivrés par la Cour sont en attente d'exécution pour 15 personnes […] La Cour invite les États parties et les autres acteurs à mettre en œuvre la coopération et l'assistance nécessaires à l'arrestation de ces personnes et à leur remise à la Cour* »[236]. Même si le nombre total de mandats d'arrêts n'est pas rendu public en raison de la confidentialité de certains dossiers et de la technique des mandats sous scellés, pour une Cour qui ne juge que les personnes qui portent les plus lourdes responsabilités dans la survenance des crimes pour lesquels elle est compétente, le chiffre de 15 mandats d'arrêt non exécutés peut susciter des inquiétudes. Plusieurs des personnes sous mandats d'arrêt de la CPI continuent de circuler librement dans les grandes capitales du monde entier y compris sur les territoires des États parties. Ce constat menace l'espoir d'une probable réduction théorique de l'espace d'impunité pour les crimes internationaux.

109. À ces statistiques s'ajoutent la lenteur et la complexité qui caractérisent les procédures devant la CPI. En guise d'exemple, dans la situation en RDC plus précisément dans l'affaire *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo,* la durée de la procédure a été particulièrement longue. La procédure et le procès ont duré au moins 8 ans avant que l'accusé ne soit fixé définitivement sur son sort. En guise de rappel, « *au terme de sa première enquête relative à des crimes qui auraient été perpétrés dans le district de l'Ituri depuis le 1er juillet 2002, l'Accusation a déposé le 13 janvier 2006 une requête aux fins de délivrance d'un mandat d'arrêt à l'encontre de Thomas Lubanga Dyilo. Le 10 février 2006, la Chambre préliminaire I délivre, sous scellés, un mandat à l'encontre de M. Lubanga. Le 17 mars 2006, M. Lubanga,*

[236] Voir le résumé du rapport annuel de la Cour pénale internationale sur ses activités en 2021/22 présenté à l'Assemblée générale conformément à l'article 6 de l'Accord régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la Cour et 29 de la résolution 76/5 de l'Assemblée. Disponible sur https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2022-10/A_77_305-FR.pdf . Consulté le 7 octobre 2023.

qui était détenu au Centre pénitentiaire et de rééducation de Kinshasa, fut remis à la CPI par les autorités congolaises et le 20 mars 2006, il a comparu pour la première fois devant la Cour »[237]. Ce n'est que le 10 juillet 2012 (soit 6 ans après) que « *la Chambre de Première Instance I a condamné Thomas Lubanga Dyilo à une peine totale de 14 ans d'emprisonnement. Le 1er décembre 2014, la Chambre d'appel a confirmé, à la majorité des juges qui la composent, la décision déclarant la culpabilité de M. Lubanga ainsi que celle le condamnant à une peine de 14 ans d'emprisonnement. Une année après cette condamnation définitive, le 19 décembre 2015, M. Lubanga fut transféré dans une prison de la RDC pour y purger le reste de sa peine. En 204 jours d'audience de procès, la Chambre de première instance a rendu 275 décisions et ordonnances écrites, ainsi que 347 décisions orales* »[238].

110. En revanche, dans le cadre de la situation au Mali, plus précisément dans l'affaire *Le Procureur c. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, le procès de l'accusé s'est déroulé du 22 au 24 août 2016, une rapidité qui tranche avec la lenteur du procès de Thomas Lubanga Dyilo. Cela est dû sans doute à la nature des faits reprochés ainsi qu'à l'attitude de l'accusé. « *Dès son ouverture, M. Al Mahdi a reconnu sa culpabilité du crime de guerre consistant à avoir dirigé intentionnellement des attaques contre 10 édifices et monuments religieux et historiques sis à Tombouctou, au Mali, entre le 30 juin environ et le 11 juillet 2012. Le 27 septembre 2016, étant convaincue que M. Al Mahdi avait compris la nature et les conséquences de son aveu de culpabilité, qu'il avait fait cet aveu volontairement après consultation suffisante avec les conseils de la défense, et que ledit aveu était étayé par les faits de la cause, la Chambre de première instance VIII a déclaré Al Mahdi coupable et l'a condamné à une peine de neuf ans d'emprisonnement. Une ordonnance de réparation a été rendue le 17 août 2017* »[239].

111. Si la reconnaissance du droit de poursuite aux États dans la répression des crimes internationaux est un fondement juridique important du choix de la compétence complémentaire de la CPI, la reconnaissance des critères classiques de l'exercice de la

---

[237] Situation en République démocratique du Congo, fiche d'information sur l'affaire Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo, ICC-01/04-01/06, ICC-PIDS-CIS-DRC-01-016/17_Fra, disponible sur https://www.icc-cpi.int/CaseInformationSheets/LubangaFra.pdf. Consulté le 14 mai 2020.

[238] Situation en République démocratique du Congo Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo, Chambre d'appel ICC-01/04-01/06-T-364-ENG ET WT 01-12-2014 1-23 SZ A4 A5 A6, arrêt rendu le 1 er décembre 2014.

[239] Voir le résumé du rapport annuel de la Cour pénale internationale sur les activités menées en 2016/17, présenté le 17 août 2017 à l'Assemblée générale conformément aux dispositions de l'article 6 de l'Accord régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la Cour et du paragraphe 28 de la résolution 71/253 de l'Assemblée, A/ 72/349. Disponible sur https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/A72349/170817-rep-UNSC_FRA.pdf.

compétence pénale desdits États en est un autre. Il convient donc d'aborder les fondements de la compétence de poursuite aux États.

Section II : Les fondements de la compétence de poursuite aux États

112. L'analyse des fondements du droit de poursuite par les États, qui doivent continuer à exercer leur compétence juridictionnelle y compris sur les crimes internationaux aux côtés de la CPI, confirme le fait que la CPI n'a qu'une compétence complémentaire. La compétence réelle n'étant pas fondée sur un titre territorial, mais se justifiant par la nature des faits incriminés qui portent atteinte aux intérêts supérieurs de l'État, elle ne fera pas l'objet de développements dans le cadre de cette section[240]. Les bases juridiques de la compétence pénale des États sur les infractions sont à la fois territoriales et extraterritoriales. Après avoir examiné la consécration classique du principe de territorialité (paragraphe 1), nous mettrons en relief la reconnaissance plus novatrice des compétences extraterritoriales (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La consécration classique du principe de territorialité

113. Il convient d'examiner l'énoncé du principe de territorialité en droit pénal (A) avant d'aborder la prise en compte de la compétence territoriale des État par le Statut de la CPI (B).

A. L'énoncé du principe de territorialité en droit pénal

114. Le principe de la territorialité en droit pénal est né avec l'autorité de l'État. Selon ce principe, les juridictions nationales sont compétentes pour connaître de toutes les infractions commises ou réputées comme telles, sur le territoire national. Nous verrons qu'il s'agit d'un principe invariable (1) et que cette invariabilité est inhérente à la souveraineté des États (2).

1. Un principe invariable

115. Le principe de territorialité en droit pénal est la base de la compétence *rationae loci* ou encore de la compétence territoriale. C'est un principe fondamental par lequel l'État

[240] LA ROSA (A-M), *Dictionnaire de droit international pénal*, p.9.

dote ses juridictions des moyens de compétence pour connaître de toutes les infractions commises sur le territoire national, qu'il s'agisse de l'espace terrestre, aérien ou encore maritime. La compétence territoriale est celle qu'on peut appeler « *la compétence naturelle du juge du lieu des faits* »[241]. Selon ce principe, « *toutes les infractions commises sur le territoire d'un État sont punies conformément aux lois de cet État, quelle que soit la gravité de l'infraction ou la nationalité de l'auteur ou de la victime, et les tribunaux de cet État sont compétents pour en connaître* »[242]. Ce principe est invariable dans la mesure où il est prévu et protégé par l'ensemble des législations nationales et des conventions internationales. Le code pénal de chaque pays reconnaît le principe de la territorialité pénale.

116. À titre d'exemple, en France, le nouveau code pénal aborde le principe de territorialité de façon détaillée. À cet égard, le Chapitre III du code pénal s'intitule « *De l'application de la loi pénale dans l'espace* » et est composé de deux grandes sections. Si l'alinéa 1 de l'article 113-1 dispose que « *Pour l'application du présent chapitre, le territoire de la République inclut les espaces maritime et aérien qui lui sont liés* », la première section qui s'intitule « *Des infractions commises ou réputées commises sur le territoire de la République* » aborde la territorialité dans son principe**.** La loi pénale française est applicable aux infractions commises à bord des navires battant pavillon français, ou à l'encontre de tels navires ou des personnes se trouvant à bord, en quelque lieu qu'ils se trouvent. Elle est seule applicable aux infractions commises à bord des navires de la marine nationale ou à l'encontre de tels navires ou des personnes se trouvant à bord, en quelque lieu qu'ils se trouvent[243].

117. Par ailleurs, elle est applicable aux infractions commises à bord des aéronefs immatriculés en France ou à l'encontre de tels aéronefs ou des personnes se trouvant à bord, en quelque lieu qu'ils se trouvent. Elle est seule applicable aux infractions commises à bord des aéronefs militaires français ou à l'encontre de tels aéronefs ou des personnes se trouvant à bord, en quelque lieu qu'ils se trouvent[244]. Enfin, « *la loi pénale française est applicable à quiconque s'est rendu coupable sur le territoire de la République, comme complice, d'un crime ou d'un*

[241] BOSLY (H-D) & VANDERMEERSCH (D), *Génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre face à la justice : les juridictions internationales et les tribunaux nationaux*, 2è éd., Bruxelles, Bruylant, 2012, p.201.
[242] HENNAU (C.) & VERHAEGEN (J.), *Droit pénal général*, 3e éd., Bruxelles, Bruylant, 2003, p.71 ; DAVID (E.), *Éléments de droit pénal international et européen*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 14-19.
[243] Article 113.3 du Code pénal de la République Française, modifié par LOI n°2011-525 du 17 mai 2011 - art. 87, version consolidée au 30 décembre 2015.
[244] Article 113.4 du Code pénal de la République Française, modifié par LOI n°2011-525 du 17 mai 2011 - art. 87, version consolidée au 30 décembre 2015.

délit commis à l'étranger si le crime ou le délit est puni à la fois par la loi française et par la loi étrangère et s'il a été constaté par une décision définitive de la juridiction étrangère »[245].

118. Dans son discours introductif sur « *la territorialité du droit* » lors de la Rencontre inter-réseaux (franco-américain, franco-brésilien et franco-chinois) sur le thème « *Internationalisation du droit : pathologie ou métamorphose de l'ordre juridique ?* », les 10, 11 et 12 avril 2012 au Collège de France, Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'État lançait quelques réflexions qui nous semblent pertinentes à relever ici : « *Au temps de la globalisation, que reste-t-il du territoire ? Au temps des flux immatériels et des risques globaux, que reste-t-il des frontières, ces points qui fixent le cadre du droit national, qui déterminent « le domaine de validité spatiale des normes de l'ordre juridique d'un État* »[246]? *Au temps de l'enchevêtrement des normes, de la superposition sur un même territoire d'ordres juridiques proches pourtant singuliers, que reste-t-il de la territorialité du droit ?* »[247].

119. En guise de réponse, il estime que « *la frontière trace les limites d'un État, c'est-à-dire les limites de validité spatiale de son ordre juridique. Elle dessine aussi le territoire sur lequel s'exerce sa compétence exclusive : l'État seul peut, par principe, exercer sa compétence sur son territoire et tout acte d'un État étranger qui contraindrait un autre État sur son territoire est, en temps de paix du moins, contraire à l'indépendance et à la souveraineté territoriale de cet État. C'est ce que Kelsen a nommé l'« impénétrabilité » de l'État*[248]*. Il est ainsi bien établi en droit international que l'indépendance et la souveraineté des États « est le droit d'y exercer […] les fonctions étatiques* », [249] mais également « *d'exclure, sauf existence d'une règle permissive contraire, tout exercice de sa puissance sur un autre État* »[250]. En d'autres termes, « *entre États indépendants, le respect de la souveraineté territoriale est une des bases essentielles des rapports internationaux* »[251].

---

[245] Article 113.5 du Code pénal de la République Française, version consolidée au 30 décembre 2015.
[246] Sentence arbitrale du 31 juillet 1989 relative à la frontière maritime entre le Sénégal et la Guinée-Bissau, RGDIP, 1990, p. 253.
[247] Propos introductifs de Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'État, sur « la territorialité du droit » lors de la Rencontre inter-réseaux (franco-américain, franco-brésilien et franco-chinois) sur le thème "Internationalisation du droit : pathologie ou métamorphose de l'ordre juridique ?", les 10, 11 et 12 avril 2012 au Collège de France. Disponible sur http://www.conseil-État.fr/Actualites/Discours-Interventions/La-territorialite-du-droit.
[248] Voir sur ce point les développements de J. A. Barberis, « Les liens juridiques entre l'État et son territoire : perspectives théoriques et évolution du droit international », AFDI, 1999, p. 141.
[249] Cour Permanente d'Arbitrage, Sentence arbitrale, Iles des Palmes, RSA, II, p. 181, disponible sur http://www.pca-cpa.org/PCA-Island%20of%20Palmas%20Final%20French6b34.pdf?fil_id=1143.
[250] CPJI, Affaire dite du Lotus, Rec. Série A, n° 10, 7 septembre 1927.
[251] *Ibid.*

120. Le Statut de Rome de la CPI ne remet pas en cause le principe de la compétence territoriale. Une preuve parmi tant d'autres en est la consécration de la compétence complémentaire de cette juridiction. Plusieurs dispositions aussi bien du préambule que du texte même du Statut de la CPI reconnaissent implicitement et expressément aux États les règles de compétences classiques y compris territoriale[252]. En guise d'exemple, l'article 12 alinéa 2 paragraphe (a) du Statut de la CPI dispose que « *dans les cas visés à l'article 13, paragraphes a) ou c), la Cour peut exercer sa compétence si l'un des États suivants ou les deux sont Parties au présent Statut ou ont accepté la compétence de la Cour conformément au paragraphe 3 : a) L'État sur le territoire duquel le comportement en cause a eu lieu ou, si le crime a été commis à bord d'un navire ou d'un aéronef, l'État du pavillon ou l'État d'immatriculation* ». Cette disposition consacre la valeur juridique que le nouvel ordre pénal international reconnaît au critère de la territorialité dans l'appréciation de la compétence juridictionnelle sur les crimes internationaux. La reconnaissance des règles de compétence territoriale est le fondement de l'obligation qu'ont les États compétents de rendre justice aux victimes des crimes les plus graves relevant de la compétence de la CPI. L'invariabilité de la compétence territoriale en droit pénal en dépit des conséquences de la mondialisation et de la globalisation de la justice est liée à la souveraineté même de l'État.

2. Une invariabilité inhérente à la souveraineté des États

121. Les fondements de la répression par les juridictions nationales sont invariables en raison du fait qu'ils sont inhérents à la souveraineté et à l'essence même de l'État. Le principe de la territorialité en fait partie. Cette règle est l'une des conséquences directes de la suprématie et de l'exclusivité de la souveraineté nationale des États sur leurs territoires respectifs. C'est d'ailleurs en ce sens que la CPJI a considéré dès 1927 que « *le principe de la territorialité du droit pénal est à la base de toutes les législations* »[253]. Cette position de la CPJI se confirme dans la sentence arbitrale de l'affaire *Ile de Palmes* de 1928. La CPJI y a estimé que « *la souveraineté, dans les relations entre États, signifie l'indépendance. L'indépendance, relativement à une partie du globe, est le droit d'y exercer à l'exclusion de tout autre État, les fonctions étatiques. Le développement de l'organisation nationale des États durant les derniers*

[252] Le paragraphe 4 du préambule réaffirme que « *les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale ne sauraient rester impunis et que leur répression doit être effectivement assurée par des mesures prises dans le cadre national et par le renforcement de la coopération internationale* ». Voir aussi l'article 12 alinéa 2 paragraphe (a) du Statut de la CPI.
[253] *Ibidem*, p.20.

siècles et, comme corollaire, le développement du droit international, ont établi le principe de la compétence exclusive de l'État en ce qui concerne son propre territoire, de manière à en faire le point de départ du règlement de la plupart des questions qui touchent aux rapports internationaux »[254].

122. Dans cette célèbre sentence arbitrale, l'arbitre unique Suisse, Max Huber, considère que « *la souveraineté territoriale est, en général, une situation reconnue et délimitée dans l'espace, soit par les frontières dites naturelles telles qu'elles sont reconnues par le droit international, soit par des signes extérieurs de démarcation non contestés, soit même par des engagements juridiques intervenus entre voisins intéressés tels que des traités de frontières, soit par des actes de reconnaissance d'États établis à l'intérieur de limites déterminées* » [255]. La souveraineté fait la distinction entre l'État et d'autres acteurs internationaux. La compétence de l'État est pleine et entière. L'État dispose sur son territoire de toutes les compétences, dans les limites du droit international. Cette compétence territoriale de l'État s'exerce sur toutes personnes se trouvant son territoire. L'une des règles qu'impose le droit international aux États dans les relations internationales est d'exclure tout exercice de leurs puissances sur le territoire d'un autre État. Le respect de la souveraineté territoriale est une des bases essentielles des rapports internationaux. Toute violation de la souveraineté territoriale d'un État est un acte internationalement illicite et engage la responsabilité de l'État.

123. Un autre incident a permis au Conseil de sécurité des Nations Unies de réaffirmer avec vigueur l'obligation pour les États de respecter la souveraineté des autres États. Il s'agit de l'affaire dite « *Question relative à l'affaire d'Adolf Eichmann* ». « *En effet, Adolf Eichmann avait réussi à échapper à la justice après la capitulation allemande, et notamment au procès de Nuremberg. Il fut retrouvé, puis capturé par des agents du Mossad en mai 1960 à Buenos Aires en Argentine, où il vivait depuis 10 ans, caché sous le nom de Riccardo Klement. Eichmann est exfiltré en Israël où il est condamné à mort et exécuté à l'issue d'un retentissant procès tenu à partir d'avril 1961 à Jérusalem. L'Argentine proteste contre ce qu'elle considère comme une violation de sa souveraineté devant le Conseil de sécurité. Le Conseil de sécurité, à son tour, condamne l'enlèvement d'un individu sur un territoire étranger qui porte atteinte à la souveraineté des États* »[256].

---

[254] Sentence arbitrale, *Affaire Ile de Palmes*, 1928, p.8.
[255] *Ibid.*, p.9.
[256] Voir Conseil de sécurité, Résolution 138 du 23 juin 1960, consultée le 10 octobre 2016. Disponible sur fr.wikipedia.org/.../wiki/Adolf_Eichmann.

124. Dans la résolution votée par le Conseil pour répondre à la requête de l'Argentine, on relève : « *le Conseil ayant examiné la plainte pour violation de la souveraineté de la République Argentine, du fait du transfert d'Adolf Eichmann en territoire Israélien. Considérant que la violation de la souveraineté d'un État membre est incompatible avec la charte des Nations Unies […] ; Soulignant que la répétition d'actes comme celui qui est à l'origine de la présente situation impliquerait la destruction des principes sur lesquels repose l'ordre international, ce qui créerait un climat d'insécurité et de méfiance incompatible avec le maintien de la paix ; Conscient de ce que la persécution des juifs sous les Nazis est universellement condamnée et de ce que les peuples de tous les pays se soucient de voir Eichmann traduit en justice comme il convient pour répondre des crimes dont il est accusé ; Soulignant également que la présente résolution ne doit en aucune façon être interprétée comme tendant à excuser les crimes odieux dont Eichmann est accusé. 1. Déclare que la répétition d'actes comme celui qui est visé ici, actes qui portent atteinte à la souveraineté d'un État Membre et, en conséquence, provoquent les désaccords entre nations, peut menacer la paix et la sécurité internationales. 2. Demande au gouvernement israélien d'assurer une réparation adéquate conformément à la Charte des Nations Unies et aux normes du droit international ; 3. Exprime l'espoir que les relations traditionnellement amicales entre l'Argentine et Israël iront en s'améliorant* »[257].

125. La territorialité en droit pénal est un moyen juridique qui permet à l'État de connaître de tous les crimes commis sur son territoire terrestre, aérien ou maritime. Les compétences concurrentes, éventuelles, que peuvent exercer les autres sujets de droit international sur les crimes commis sur le territoire d'un autre État ne privent pas, en principe, ce dernier de l'exercice de sa compétence juridictionnelle. C'est d'ailleurs pourquoi la CPI a une compétence complémentaire et reconnaît aux États, la responsabilité prioritaire dans la répression des crimes internationaux. Par ailleurs, presque toutes les conventions internationales de protection des droits de l'homme ou de répression de certaines infractions reconnaissent et demandent expressément à tout État partie de prendre « *les mesures éventuellement nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître des infractions visées... lorsque l'infraction est commise sur le territoire dudit État ou à bord d'un navire ou d'un aéronef immatriculé dans ledit État* »[258]. Les États ont aussi compétence sur les crimes

[257] *Ibid.*

[258] Voir l'article 8.1.a de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires du 26 octobre 1979. Il en est de même pour l'article 7.1 de la Convention internationale du 9 décembre 1999 pour la répression du financement du terrorisme qui dispose : « 1. Chaque État Partie adopte les mesures qui peuvent être nécessaires

commis sur leurs territoires ou à l'étranger par ou contre leurs ressortissants. Comment le principe de territorialité est-il mis en œuvre pour les crimes graves relevant du Statut de la CPI ?

B. La prise en compte de la compétence territoriale des États par le Statut de la CPI

126. La création de la CPI en 1998 n'a jamais eu pour vocation de retirer aux États leur compétence territoriale sur les crimes graves qui seraient commis sur leur territoire. Bien au contraire, l'objectif a été, et demeure, de confirmer la responsabilité qui pèse sur les États et de lui donner une portée assez particulière. Les États ont l'obligation de mener des enquêtes et des poursuites lorsqu'il existe une base raisonnable de croire que les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre, le crime de génocide et le crime d'agression sont commis sur leur territoire[259]. La mise en œuvre d'une telle obligation suppose l'existence d'un cadre juridique sur des bases de compétence dont la compétence *rationae loci* fait partie intégrante. Les États sont traditionnellement compétents pour sanctionner tout agissement attentatoire à l'ordre social sur leur territoire y compris les crimes internationaux.

127. C'est pourquoi il est fréquent de voir que parfois, les États mènent des enquêtes et arrêtent des suspects qui commettent des crimes internationaux sur leur territoire bien avant l'émission des mandats d'arrêt de la CPI contre ces derniers. La situation en RDC est une parfaite illustration de comment la CPI peut être complémentaire des juridictions nationales dans la lutte contre l'impunité. La RDC a ratifié le Statut de Rome en avril 2002, et, en avril 2004, a renvoyé à la CPI la situation qui prévaut sur son territoire depuis le 1er juillet 2002[260]. Le Bureau du Procureur de la CPI a ouvert ses enquêtes dans la situation en RDC en juin 2004 au moment où dans la province de l'Ituri, le seigneur de guerre Thomas Lubanga Dyilo commettait des exactions, y compris l'enrôlement forcé des enfants dans sa milice et les crimes de masse, les autorités congolaises ont pris leur responsabilité en l'arrêtant. Il a été arrêté le 19 mars 2005 par les autorités congolaises et incarcéré à la prison de Makala, à Kinshasa[261]. La

pour établir sa compétence en ce qui concerne les infractions visées à l'article 2 lorsque a) L'infraction a été commise sur son territoire ». La même règle est rappelée à l'article 5.1 de la Convention internationale contre la prise d'otages, adoptée le 17 décembre 1979 à New York, qui dispose : « 1. Tout État partie prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître des infractions prévues à l'article 1er, qui sont commises…a) Sur son territoire ou à bord d'un navire ou d'un aéronef immatriculé dans ledit État ».

[259] *Supra §* nº 65, *Infra §* nº 171, 252, 380-382, 416, 450.

[260] https://www.icc-cpi.int/drc?ln=fr; consulté le 16 mai 2020.

[261] https://trialinternational.org/fr/latest-post/thomas-lubanga-dyilo/?fbclid=IwAR0BJEZwhlFGt16UaJ55JtM5kGM3HMXzUtJxDH0cmWSEtdgtQjUA6CTq4D8#section-1.

Chambre préliminaire I de la Cour pénale internationale, concluant qu'il y avait des motifs raisonnables de croire que Lubanga a commis des crimes de guerre consistant en l'enrôlement, la conscription d'enfants de moins de quinze ans et à faire participer activement des enfants de moins de quinze ans à des hostilités, émet un mandat d'arrêt à son encontre le 10 février 2006. Lubanga, qui était déjà détenu par les autorités judiciaires de son pays, fut remis à la CPI le 17 mars 2006 et incarcéré au centre de détention de la Cour à Scheveningen, au Pays-Bas. Condamné à 14 ans d'emprisonnement[262], Thomas Lubanga Dyilo a été transféré dans une prison de la République démocratique du Congo (RDC), le 19 décembre 2015, pour y purger le reste de sa peine d'emprisonnement par suite d'un accord entre la CPI et la RDC. En effet, le 24 novembre 2015, la CPI et la RDC ont finalisé un Accord *ad hoc*, exprimant la volonté de la RDC d'accepter Lubanga et Germain Katanga, pour l'exécution de leurs peines d'emprisonnement. Le 8 décembre 2015, la Présidence de la CPI a décidé que les peines de Katanga et Thomas Lubanga Dyilo seront exécutées sous la supervision de la CPI en RDC, conformément à l'article 103 du Statut de Rome. Si l'arrestation et la détention de Thomas Lubanga par les autorités Congolaises trouvent leurs fondements dans l'exercice de la compétence pénale d'un État sur les crimes commis sur son territoire, son transfert à la CPI, un mois après que cette juridiction internationale a émis à son encontre un mandat d'arrêt international, confirme la bonne coopération d'un État qui a saisi lui-même la Cour. Cette coopération peut aussi s'expliquer par la volonté de soumettre les plus hauts responsables des crimes à la juridiction de la CPI afin de s'occuper des exécutants des crimes sur le terrain. Enfin, il peut s'expliquer soit par le manque de volonté, le manque de capacité ou encore la renonciation à mener à bien les poursuites.

128. Il serait intéressant d'aborder le parcours criminel de ce premier condamné de la CPI avant son arrestation par les autorités congolaises et sa remise à la CPI. « *L'Ituri, région riche en matières premières, a été le théâtre de violents affrontements entre différentes milices, entraînant massacres et déplacements de populations civiles. Selon les informations corroborées par la société civile et les autorités congolaises, des enfants auraient été forcés de participer aux hostilités, notamment en devenant les gardes du corps de hauts responsables militaires de la milice appelée « Force Patriotique pour la Libération du Congo » (FPLC). En tant que président de « l'Union des Patriotes Congolais » (UPC) et commandant en chef des*

[262] Le 10 juillet 2012, Thomas Lubanga Dyilo a été condamné à une peine totale de 14 ans. Le 1er décembre 2014, la Chambre d'appel a confirmé le jugement et la peine à son encontre. Voir Situation en République démocratique du Congo, Fiche d'information sur l'affaire Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo, ICC-01/04-01/06, consulté le 16 mai 2020. *Supra §* nº 109-110, *Infra §* nº 127-131.

FPLC, Thomas Lubanga aurait été au courant de telles pratiques et les auraient encouragées, en particulier entre septembre 2002 et le 13 août 2003, lors du conflit armé en Ituri. L'UPC est également accusée de massacres de civils en Ituri, notamment dans la région de Bunia, chef-lieu de ce district de la Province orientale en 2002. Entre 2002 et 2003, plus de 800 civils auraient ainsi été tués par l'UPC dans la ville minière de Mongbwalu et dans les villages adjacents. Les personnes d'origine ethnique « Lendu » auraient particulièrement été visées »[263].

129. La fin de parcours de Thomas Lubanga Dyilo ressemble à celle d'un autre congolais seigneur de guerre impliqué dans les violences en Ituri, Germain Katanga, lui aussi condamné par la CPI. La description de son profil criminel tel que dressé par l'ONG Suisse *Track Impunity Always* (TRIAL) est édifiante : « *entre janvier 2002 et décembre 2003, plus de 8000 civils ont trouvé la mort et plus de 500.000 personnes contraintes d'abandonner leurs domiciles en Ituri en raison du conflit armé opposant la FRPI à d'autres milices armées. De janvier 2003 jusqu'au mois de mars 2003 au moins, la FRPI et « le Front Nationaliste et Intégrationniste » (FNI) auraient mené des attaques revêtant un caractère systématique ou généralisé, dirigées contre la population civile dans plusieurs parties du territoire de l'Ituri* »[264]. Selon la CPI, *« Germain Katanga, en sa qualité de plus haut commandant de la FRPI, aurait joué un rôle essentiel dans la planification et la mise en œuvre, le 24 février 2003, d'une attaque menée sans discrimination contre le village de Bogoro, sur le territoire de l'Ituri de concert avec d'autres commandants du FNI* ». *Il aurait également ordonné à ses subordonnés d'exécuter cette attaque. Le 24 février 2003 au matin, des membres de la milice de Katanga auraient pénétré dans le village de Bogoro et auraient mené une attaque sans discrimination, dirigée principalement contre des civils d'ethnie « Hema ». La FRPI aurait fait participer activement des enfants âgés de moins de quinze ans à cette attaque. Au moins 200 civils seraient morts au cours de l'attaque. De plus, les survivants auraient été enfermés dans un bâtiment où les cadavres avaient été entassés. Par ailleurs, des femmes et des filles auraient été enlevées et réduites à la condition d'esclaves sexuelles. Finalement, la FRPI aurait pillé le village de Bogoro, qui fut rayé de la carte par cette attaque* »[265].

---

[263] *Voir blog.courrierinternational.com/.../22/rdc-qui-est-thomas-lubanga,* consulté le 17 mai 2020.

[264] Voir https://trialinternational.org/fr/latest-post/germain-katanga/ consulté le 17 mai 2020. Voir également www.cesbc.org/.../droit_et_systeme_international/ngudjolo.htm, consulté le 17 mai 2020.

[265] Voir https://www.icc-cpi.int/pages/item.aspx?name=second+arrest_+germain+katanga+transferred+into+the+custody+of+the+icc&ln=fr , consulté le 17 mai 2020.

130. A partir de mars 2005, « *Germain Katanga a été arrêté dans un hôtel de Kinshasa par les autorités congolaises en même temps que huit autres membres de différents groupes armés de l'Ituri. Ces arrestations faisaient suite à une attaque menée en Ituri contre les Casques bleus de la MONUC du 25 février 2005, au cours de laquelle neuf soldats de maintien de la paix avaient été tués. Germain Katanga a ensuite été transféré au centre pénitentiaire de Kinshasa* »[266] avant d'être remis et transféré à la CPI[267] par les autorités congolaises, le 17 octobre 2007[268]. L'arrestation en mars 2005 de ces deux criminels, suivie de leur incarcération par les autorités nationales de leur pays avant leur remise à la CPI, est non seulement un soulagement pour les populations civiles de la province de l'Ituri, mais aussi le résultat de l'exercice par un État souverain de sa compétence territoriale pour appréhender les auteurs des crimes graves commis sur son territoire. Tout comme pour Thomas Lubanga, la remise de Germain Katanga à la CPI peut s'expliquer par la volonté de soumettre les plus hauts responsables des crimes à la juridiction de la CPI afin de s'occuper de s'occuper des agents d'exécution des crimes sur le plan national ou provincial. Enfin, il peut aussi s'expliquer soit par le manque de volonté, le manque de capacité ou encore la renonciation à mener les poursuites à leurs termes.

131. Le principe de la territorialité du droit pénal est au cœur du Traité de Rome de la CPI dans la mesure où le préambule du Statut de la CPI dispose que « *les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale ne sauraient rester impunis et que leur répression doit être effectivement assurée par des mesures prises dans le cadre national et par le renforcement de la coopération internationale* » [269] et « *qu'il est du devoir de chaque État de soumettre à sa juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux* » [270]. Au regard des développements qui précèdent, il ressort que les États conservent leur compétence à l'égard des crimes relevant de la juridiction de la CPI lorsque lesdits crimes sont commis sur leur territoire. Ce faisant, cette disposition réaffirme sans ambiguïté, la compétence, y compris territoriale, des juridictions nationales sur les crimes relevant de la compétence de la CPI. Cela transparaît aussi dans les dispositions relatives à la recevabilité d'une affaire notamment dans les articles 17, 18 et 20 du Statut de la CPI. Nous allons aborder à présent la

[266] Voir https://trialinternational.org/fr/latest-post/germain-katanga/ consulté le 17 mai 2020.
[267] Un mandat d'arrêt avait été délivré sous scellés par la Chambre préliminaire I de la CPI à son encontre le 2 juillet 2007. Les scellés ont été levés le 18 octobre 2007.
[268] https://trialinternational.org/fr/latest-post/germain-katanga/ consulté le 17 mai 2020.
[269] Préambule du Statut de la CPI, par.4, *Op cit.*
[270] *Ibid.*, par.6, *Op cit*.

compétence extraterritoriale, car, même en dehors du territoire national, des poursuites peuvent être engagées par des États.

Paragraphe 2 : La compétence extraterritoriale des États

132. Selon Monsieur Jean-Marc Sauvé, alors Vice-président du Conseil d'État français, « *si la territorialité est le principe, les situations d'extraterritorialité sont tout aussi classiques, ainsi que le souligne la Cour Permanente de Justice Internationale dès sa décision dans l'affaire Lotus en 1927* [271]*. Une norme nationale trouve parfois à s'appliquer hors du territoire de l'État qui l'a mise en place et peut être exécutée par les organes d'un autre État. L'une des explications de ce phénomène réside dans l'idée selon laquelle le titre territorial n'est pas le seul sur lequel se fonde la compétence d'un État. Cette compétence peut notamment se baser, on le sait, sur un titre personnel, c'est-à-dire sur un lien d'allégeance particulier qu'un État exerce sur des individus ou des activités »*[272]. La compétence universelle s'inscrit aussi dans la catégorie des exceptions à la compétence territoriale. Nous analyserons la compétence extraterritoriale seulement sous l'angle de la compétence personnelle (A) et de la compétence universelle (B)[273].

A. La compétence extraterritoriale sous l'angle de la compétence personnelle

133. La compétence personnelle des États sur les crimes commis sur leurs territoires ou à l'étranger par ou contre leurs ressortissants se décline sous deux angles : la personnalité active, hypothèse dans laquelle le crime a été perpétré par un ressortissant de l'État et la personnalité passive qui est celle dans laquelle la victime est ressortissante de l'État. Dans de

[271] La CPJI dans l'affaire du Lotus souligne que « *loin de défendre d'une manière générale aux États d'étendre leurs lois et leur juridiction à des personnes, des biens et des actes hors du territoire, le droit international leur laisse, à cet égard, une large liberté, qui n'est limitée que dans quelques cas par des règles prohibitives* » (Rec. Série A, n° 10, 7 septembre 1927).

[272] Voir « Introduction de Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, lors de la Rencontre inter-réseaux (franco-américain, franco-brésilien et franco-chinois) sur le thème "Internationalisation du droit : pathologie ou métamorphose de l'ordre juridique ?", les 10, 11 et 12 avril 2012 au Collège de France, disponible sur https://www.conseil-État.fr/actualites/discours-et-interventions/la-territorialite-du-droit#_edn7, consulté le 20 septembre 2021. Voir également, in CASSESE (A.), DELMAS-MARTY (M.) (dir.), Juridictions nationales et crimes internationaux, Paris, PUF, 2002, les contributions de B. Swart, « La place des critères traditionnels de compétence dans la poursuite des crimes internationaux », p. 567 et D. Vandermeersch, « La compétence universelle », p. 589.

[273] Puisque nous restons dans les exceptions à la compétence territoriale, nous faisons le choix de ne pas développer la compétence réelle.

nombreux pays, le principe de la personnalité active constitue l'alternative au principe de la non-extradition des nationaux. Sans ce principe, le ressortissant national dont l'extradition est refusée à l'autorité étrangère pourrait rester impuni pour les crimes qu'il a perpétrés à l'étranger. Conformément à ce principe, les autorités judiciaires d'un État sont compétentes pour poursuivre et juger les nationaux pour les infractions qu'ils ont commises à l'étranger[274]. Mais, comme le rappellent certains auteurs, « *l'exercice de cette compétence peut être subordonné à certaines conditions telles que la présence de l'intéressé sur le territoire, un seuil de gravité pour l'infraction, le principe de la double incrimination, la plainte de la victime ou la dénonciation de l'autorité étrangère du lieu de l'infraction* »[275].

134. Par ailleurs, certaines conventions internationales de protection des droits de l'homme imposent aux États parties, de prévoir, pour les crimes qu'elles visent, un principe de personnalité active. C'est le cas par exemple de la Convention contre la torture du 10 décembre 1984 qui prévoit en son article 5.1 que « *[t]out État partie prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître des infractions visées à l'article 4 dans les cas suivants : b) Quand l'auteur présumé de l'infraction est un ressortissant dudit État* ». Il en est de même pour l'article 5.1[276] de la Convention internationale contre la prise d'otages, adoptée le 17 décembre 1979 à New York, de l'article 8[277] de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires du 26 octobre 1979, et l'article 7[278] de la Convention internationale du 9 décembre 1999 pour la répression du financement du terrorisme.

---

[274] Pour l'application du principe de la personnalité active, certains pays assimilent les résidents étrangers permanents à leurs ressortissants de sorte que leurs juridictions aient aussi la compétence pour juger ces personnes si elles ont leur résidence principale sur leur territoire.

[275] BOSLY (H-D) & VANDERMEERSCH (D), *Génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre face à la justice : les juridictions internationales et les tribunaux nationaux*, *Op. Cit*., p 203.

[276] L'article 5.1 de la Convention internationale contre la prise d'otages, adoptée le 17 décembre 1979 à New York dispose : « *1. Tout État partie prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître des infractions prévues à l'article 1er, qui sont commises…*
b) Par l'un quelconque de ses ressortissants, ou, si cet État le juge approprié, par les apatrides qui ont leur résidence habituelle sur son territoire ».

[277] L'article 8.1 de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires du 26 octobre 1979 dispose : « 1. Tout État partie prend les mesures éventuellement nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître des infractions visées à l'article 7 dans les cas ci-après :*b)* Lorsque l'auteur présumé de l'infraction est un ressortissant dudit État ».

[278] L'article 7.1 de la Convention internationale du 9 décembre 1999 pour la répression du financement du terrorisme dispose : « 1. Chaque État Partie adopte les mesures qui peuvent être nécessaires pour établir sa compétence en ce qui concerne les infractions visées à l'article 2 lorsque :c) L'infraction a été commise par l'un de ses nationaux ».

135. Le principe de la personnalité passive « *s'attache à la nationalité de la victime et identifie les intérêts particuliers des nationaux victimes aux intérêts de l'État* »[279]. Dès lors, les autorités judiciaires nationales sont compétentes pour connaître des infractions perpétrées à l'étranger contre les ressortissants de leur pays. Aussi, certaines conventions internationales prévoient-elles expressément la possibilité pour les États parties de se doter de la compétence personnelle passive en matière de répression de certaines infractions sous certaines conditions. C'est le cas, par exemple, de la Convention internationale contre la prise d'otages, adoptée le 17 décembre 1979 à New York, qui recommande à l'État partie de prendre les dispositions nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître des infractions commises contre un otage qui est son ressortissant[280]. Il en est de même de la Convention contre la torture du 10 décembre 1984, qui demande à tout État partie de prendre les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître des infractions de torture lorsque la victime est un ressortissant dudit État[281]. Enfin, l'exercice de la compétence juridictionnelle d'un État sur la base de la personnalité passive peut être soumis à des conditions telles que la présence de l'auteur présumé sur le territoire, le principe de la double incrimination et un seuil de gravité requis pour l'infraction. Néanmoins, des difficultés politiques pourraient survenir dans l'application du principe de la personnalité passive par certains États vis-à-vis des ressortissants d'autres États, surtout si ces derniers ne sont pas des États parties à la convention invoquée. Qu'en est-il alors de la compétence extraterritoriale sous l'angle de la compétence universelle ?

B. La compétence extraterritoriale sous l'angle de la compétence universelle

136. La compétence universelle s'explique par l'opinion de madame le Professeur Brigitte Stern, selon laquelle « *le juge d'un État peut se déclarer compétent pour protéger certains intérêts fondamentaux qui coïncident avec ceux de la communauté internationale* » [282].

---

[279] BOSLY (H-D) & VANDERMEERSCH (D), *Génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre face à la justice : les juridictions internationales et les tribunaux nationaux*, *Op. Cit*., p 204.

[280] L'article 5.1 de la Convention internationale contre la prise d'otages, adoptée le 17 décembre 1979 à New York dispose : « *1. Tout État partie prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître des infractions prévues à l'article 1er, qui sont commises… d) A l'encontre d'un otage qui est ressortissant de cet État lorsque ce dernier le juge approprié* ».

[281] L'article 5.1 de la convention contre la torture du 10 décembre 1984 dispose que « 1. Tout État partie prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître des infractions visées à l'article 4 dans les cas suivants : …c) Quand la victime est un ressortissant dudit État et que ce dernier le juge approprié ».

[282] STERN (B.), « L'extraterritorialité revisitée. Où il est question des affaires Alvarez-Machain, Pâte de bois et de quelques autres … », *AFDI*, 1992, p.253, cité par Ana Peyro LIOPIS in *La compétence universelle en matière de crimes contre l'humanité*, *Collection du CREDHO*, Bruylant, Bruxelles, 2003, p.1.

On peut aussi dire qu'elle consiste en l'aptitude d'un juge à connaître d'une infraction indépendamment du lieu où elle a été commise et de la nationalité de l'auteur comme celle de la victime [283]. Comme le soulignent à juste titre messieurs les professeurs Henri-D. Bosly et Damien Vandermeersch, « *l'originalité du principe de compétence universelle est de trouver son fondement dans la communauté d'intérêts jugés essentiels ou de valeurs à caractère universel dont la protection relève de la responsabilité commune de l'ensemble des États* » [284]. Certains auteurs, comme les professeurs Diego Covarruvias et Hugo Grotius, ont souligné que la présence sur le territoire d'un État d'un criminel étranger jouissant, en toute tranquillité, du fruit de ses crimes n'était pas tolérable. Ils ont par la suite soutenu que les auteurs de certaines infractions particulièrement graves devaient pouvoir être poursuivis tant par 1'ÉÉtat sur le territoire duquel le crime a été commis que dans le pays où ils ont tenté de trouver refuge. Ce pays serait tenu d'une obligation d'arrestation, suivie d'extradition ou de poursuite, au nom de la compétence universelle et conformément à la maxime *aut dedere, aut judicare (« soit extrader, soit juger »)*[285].

137. Cependant cette compétence universelle est en butte à de nombreuses critiques. En effet, la question s'est souvent posée de savoir si des États, autre que l'État territorial, ont une compétence concurrente pour engager des poursuites pénales contre les auteurs d'infractions. Un vaste débat s'est engagé à cet égard dès la constitution en Europe des grands États modernes[286]. Le courant doctrinal favorable à la répression universelle va se heurter à partir du XVIIIe siècle à un autre mouvement d'idée hostile à une telle répression, illustré notamment par Montesquieu[287], Voltaire[288] et Jean-Jacques Rousseau[289]. Ce courant de pensée rencontre un écho favorable, sur le plan pénal, dans les ouvrages de Beccaria qui, dès 1764, soulignait que « *les juges ne sont pas les vengeurs du genre humain en général [...] Un crime ne peut être puni que dans le pays où il a été commis* »[290].

---

[283] BOSLY (H-D) & VANDERMEERSCH (D), *Génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre face à la justice : les juridictions internationales et les tribunaux nationaux*, p 205.
[284] *Ibid*.
[285] COVARRUVIAS (D.), *Practicarum quaestionum*. Chap. II, no 7 ; GROTIUS (H), *De,jure belli ac pacis, Le droit de la guerre et de la paix (1625)*, Livre II. Chap. XXI, para. 4, voir aussi livre 1, Chap. V., traduit par P. Pradier-Fodéré, édité par Denis Alland et S. Goyard-Fabre, Paris, Presses Universitaires de France, Leviathan, 1999, 868 p.
[286] Voir l'opinion individuelle du Juge Gilbert Guillaume sur l'affaire relative au mandat d'arrêt du 11 avril 2000 dans l'arrêt du 14 février 2002, CIJ, République Démocratique du Congo c. Belgique.
[287] MONTESQUIEU, *L'esprit des lois*. Livre 26. Chap. 16 et 21.
[288] VOLTAIRE. *Dictionnaire philosophique*, rubrique « Crimes et délits de temps et de lieu ».
[289] ROUSSEAU (J-J.), *Du contrat social*, Livre II. Chap. 12. & Livre III. Chap. 18.
[290] BECCARIA, *Traité des délits et des peines*. Para. 21.

138. La compétence universelle peut être instituée soit sur la base d'une convention internationale pour lutter contre l'impunité de certains crimes, soit encore « *par défaut* » en guise de critère complémentaire de compétence pour connaître de certains crimes commis à l'étranger et pour lesquels aucun autre critère de compétence extraterritoriale ne s'applique. Nous verrons donc la compétence universelle prévue par les conventions internationales (1) avant d'examiner la mise en place de cette compétence « *par défaut* » (2).

1. La compétence universelle prévue par les conventions internationales

139. Certaines conventions internationales demandent expressément aux États parties de prendre les mesures législatives nécessaires pour incriminer les infractions qu'elles visent afin de pouvoir les réprimer si lesdites infractions sont commises hors de leur territoire en absence de tout lien de nationalité entre les auteurs ou les victimes avec lesdits États.

140. Il en est ainsi, entre autres, des Conventions de Genève du 12 août 1949[291] et du Protocole I additionnel[292] auxdites Conventions en ce qui concerne les crimes de guerre. Il en est de même pour l'article 5 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984, pour l'article 5 de la Convention internationale contre la prise d'otage du 17 décembre 1979 et pour l'article 8 de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires de Vienne et de New York du 3 mars 1980. Très souvent, la règle de la compétence universelle dictée par les conventions internationales procède du principe « *aut dedere aut judicare* »[293]. Cette maxime juridique postule que les États sont tenus soit d'extrader (ou de transférer à la juridiction qui fait la réquisition), soit de poursuivre et de juger eux-mêmes les auteurs des infractions lorsqu'ils sont appréhendés sur leur territoire. Le principe « *aut dedere aut judicare* » n'impose pas à l'Etat d'établir sa compétence universelle. S'il n'a pas de compétence pénale, il extrade. Il va de soit que par la compétence universelle, les juridictions nationales sont compétentes indépendamment du lieu de l'infraction, de la nationalité de l'auteur et de celle de la victime.

[291] Voir l'article 49 de la Première Convention, l'article 50 de la Deuxième Convention, l'article 129 de la Troisième Convention et l'article 146 de la Quatrième Convention.
[292] Voir l'article 85, § 1er du Protocole I.
[293] BASSIOUNI (C.) & WISE (E.M.), *aut dedere, aut iudicare. The duty to extradite or prosecute in international law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1995, 341 p.

141. Le fait que l'auteur présumé des faits incriminés devra se trouver sur le territoire de l'État concerné avant que ce dernier ne procède à son arrestation aux fins de jugement ou d'extradition est considéré comme un certain rattachement avec cet État. Ce rattachement est considéré à la fois comme une compétence de « *représentation* » ou une compétence de « *substitution* ». Une partie de la doctrine assimile, dans ce cas, la compétence du juge à une compétence de « *représentation* » ou encore de « *substitution* » étant donné que « *le juge national concerné est appelé à se substituer à un juge étranger en raison du fait que ce dernier juge ne veut pas ou ne peut pas poursuivre effectivement, le cas échéant, suite au refus d'extrader* »[294]. Certains auteurs estiment qu'il s'agit des faits perpétrés à l'étranger et relevant de la compétence de ce juge étranger[295].

142. Lorsqu'une convention internationale fonde la compétence universelle sur le principe « *aut dedere, aut judicare* », sa mise en œuvre est soumise aux conditions suivantes : l'auteur de l'infraction doit se trouver sur le territoire de l'État qui veut exercer sa compétence ; un État étranger, partie à la convention, sollicite son extradition ; l'État du *for* aussi doit être partie à ladite convention ; la requête d'extradition a été rejetée[296]. Cependant, il arrive aussi que la règle d'établissement de la compétence universelle soit bâtie sur la formule inverse « *judicare vel dedere* » (juger ou alors extrader). C'est la formule consacrée par les quatre Conventions de Genève et le Protocole additionnel I, en matière des crimes de guerre[297]. La compétence de l'État sur le territoire duquel se trouve le présumé auteur des infractions visées devient alors obligatoire et non subsidiaire. Selon le Professeur Éric David, l'État où se trouve l'auteur présumé, est tenu de le poursuivre *ex officio*, indépendamment d'une demande d'extradition éventuelle[298]. Un État peut-il décider unilatéralement de doter sa législation nationale des critères de compétence universelle plus larges que ceux résultant des obligations internationales contractées pour donner suite aux formalités d'adhésion à des instruments internationaux ou même en dehors de tout cadre conventionnel international ?

---

[294] BOSLY (H-D) & VANDERMEERSCH (D), *Génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre face à la justice : les juridictions internationales et les tribunaux nationaux*, *Op. Cit*., p 208.
[295] SWART (B.), « la place des critères traditionnels de compétence dans la poursuite de crimes internationaux », in *Juridictions nationales et crimes internationaux*, s.l.d. CASSESE (A.) et DELMAS-MARTY (M.), Paris, P.U.F., p.578.
[296] DAVID (E.), *Eléments de droit pénal international et européen*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p.245.
[297] *Infra n°126-131.* Voir aussi l'article 49 de la Première Convention, l'article 50 de la Deuxième Convention, l'article 129 de la Troisième Convention et l'article 146 de la Quatrième Convention, et l'article 85, § 1er du Protocole I.
[298] DAVID (E.), *Principes de droit des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 915.

2. La mise en place de la compétence universelle des États « par défaut »

143. La compétence universelle « *par défaut* » se définit généralement comme un critère complémentaire de compétence pour connaître ou réprimer les crimes commis à l'étranger et pour lesquels aucun autre critère de compétence extraterritoriale ne s'applique[299]. C'est sur la base de cette démarche législative volontariste qu'on rencontre dans des lois de différents pays de tels chefs de compétence universelle dans des matières telles que le trafic d'êtres humains, les abus sexuels contre les mineurs, le trafic de stupéfiants, le blanchiment d'argent, la corruption et bien d'autres infractions. Cependant, l'exercice d'une compétence universelle sur la seule initiative d'un État pose la question de la légitimité et de l'opportunité d'une telle extension de compétence. Cet exercice peut prendre une dimension particulière lorsqu'aucun critère de rattachement n'est exigé. Dans un tel cas, on parle de compétence universelle à « *l'état pur* » ou absolue[300].

144. Il convient de relever que l'exercice d'une telle compétence universelle *in absentia* est contesté, car la question se pose de savoir « *jusqu'où peut ou doit s'étendre la responsabilité d'un État lorsque les violations graves de droit humanitaire ont été commises en dehors de ses frontières* » [301]. Selon les professeurs Henri-D. Bosly et Damien Vandermeersch, partant du constat « *qu'il existe un intérêt à ne pas laisser les crimes de masse impunis, le droit international humanitaire se doit d'ouvrir un champ de compétence où chaque autorité peut et doit prendre ses responsabilités, tout en étant invitée à adopter une attitude de grande modestie. L'équilibre doit être recherché vers une juste répression sans tomber, d'une part, dans l'impérialisme judiciaire et sans générer, d'autre part, des situations de déni de justice* »[302].

145. Cette mise en garde, que nous partageons, est rappelée par le Professeur Pierre D'argent lorsqu'il écrit : « *la compétence est universelle lorsqu'elle est partagée entre les États, et non parce que l'un d'entre eux, au nom de principes universels, entendrait soumettre à ses juges des crimes perpétrés dans des États dits non démocratiques* »[303].

---

[299] BOSLY (H-D) & VANDERMEERSCH (D), *Génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre face à la justice : les juridictions internationales et les tribunaux nationaux*, *Op. Cit*., p.205.
[300] *Ibid.*
[301] *Ibid.*
[302] *Ibidem.*
[303] Rapport de la Commission de la justice de la Chambre des Représentants, *Doc. parl.*, Chambre, sess. Extr.2003, n°51/0103/003, pp. 21-22.

146. Le 11 avril 2000, dans son arrêt relatif au différend qui a opposé la République Démocratique du Congo au Royaume de la Belgique lorsqu'un juge national Belge a délivré et diffusé un mandat d'arrêt contre un ministre des Affaires étrangères de la RDC, la CIJ a rappelé aux juridictions nationales qu'elles se doivent de respecter l'immunité juridictionnelle liée à l'exercice de certaines fonctions régaliennes des États, au moment où elles veulent exercer la compétence universelle. En effet, le juge Belge mettait en cause Monsieur Abdoulaye Yerodia Ndombasy, alors ministre des Affaires étrangères de la RDC, sur le fondement des crimes contre l'humanité que cet officiel de l'État aurait poussé à commettre en RDC, quelques années avant contre certains citoyens Congolais ayant aussi la nationalité Belge. Le Juge Belge s'est fondé sur l'article 7 [304] de la loi du 16 juin 1993 modifiée le 10 février 1999 qui prévoit une compétence universelle particulière et élargie des juridictions Belges à l'égard des crimes de guerre et crimes contre l'humanité quelle que soit la nationalité des auteurs ou des victimes. Saisie de cette affaire par le gouvernement de la RDC, qui considère une telle attitude du Juge Belge comme une atteinte à la souveraineté d'un État indépendant, la CIJ tranche dans son arrêt du 14 février 2002 en faveur de la RDC.

147. La CIJ considère que l'émission et la diffusion par un Juge Belge d'un mandat d'arrêt pour infractions graves aux conventions de Genève et de crimes contre l'humanité, contre Son Excellence Abdoulaye Yerodia Ndombasy, ministre des affaires étrangères de la RDC en fonction, est une violation de l'immunité pénale de juridiction et d'exécution dont bénéficient les ministres des affaires étrangères résultant du droit international coutumier et que cette immunité ne souffre aucune exception vis-à-vis des juridictions nationales. Il s'agit d'une limite imposée par la Cour à la compétence universelle Belge, prévue par l'article 7 de la loi. La CIJ reconnaît que cette immunité ne joue pas devant les tribunaux pénaux internationaux comme le TPIR, TPIY et la CPI dont les Statuts prévoient explicitement l'exception[305]. Par conséquent, point n'est besoin d'invoquer l'immunité juridictionnelle en raison du statut de la personne mise en cause devant la CPI, car le Statut de la CPI consacre le principe du défaut de pertinence de la qualité officielle notamment à son article 27[306].

---

[304] L'article 7 de la loi du 16 juin 1993 modifiée le 10 février 1999 dispose : « Les juridictions belges sont compétentes pour connaître des infractions prévues à la présente loi, indépendamment du lieu où celles-ci auront été commises. […] ».

[305] CIJ, l'arrêt du 14 février 2002, Affaire relative au mandat d'arrêt du 11 avril 2000, (République Démocratique du Congo c. Belgique).

[306] L'article 27 du Statut de la CPI dispose : « *1. Le présent Statut s'applique à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle. En particulier, la qualité officielle de chef d'État ou de gouvernement, de membre d'un gouvernement ou d'un parlement, de représentant élu ou d'agent d'un État, n'exonère en aucun cas de la responsabilité pénale au regard du présent Statut, pas plus qu'elle ne constitue en tant que telle un motif*

148. Il convient de rappeler que parallèlement à ce revers judiciaire infligé à la Belgique par la CIJ dans cette affaire qui l'opposait à la RDC, l'adoption de la controversée loi sur la compétence universelle du juge Belge a suscité beaucoup d'espoir au sein des associations de victimes des crimes internationaux indépendamment du lieu de commission et ou de la nationalité des victimes et des auteurs. Elle a provoqué une inflation de plaintes, non sans malaises diplomatiques, auprès des juridictions Belges contre des personnalités politiques des États étrangers. C'est ainsi par exemple que des plaintes ont été déposées en Belgique, contre l'ex-président américain, G.W. Bush Sr., pour sa responsabilité dans un bombardement à Bagdad, en 1991, ayant entraîné la mort d'au moins 400 civils ; contre le général américain, Tommy Franks, le colonel Bryan McCoy et des membres inconnus des forces armées américaines, à propos de l'emploi de bombes à fragmentation en Irak, dans des zones où se trouvaient des civils[307].

149. Devant l'ampleur et la gravité des conséquences diplomatiques qu'engendraient l'enregistrement et la publication des plaintes devant les juridictions Belges, la Belgique a dû reculer en commençant par organiser le filtrage des plaintes par des mécanismes à la fois juridiques et politiques puis a fini par reconsidérer la loi sur la compétence universelle. Elle a fini par « *enterrer* » la fameuse loi en l'abrogeant purement et simplement par l'article 27 d'une loi adoptée le 5 août 2003.

de réduction de la peine. 2. Les immunités ou règles de procédure spéciales qui peuvent s'attacher à la qualité officielle d'une personne, en vertu du droit interne ou du droit international, n'empêchent pas la Cour d'exercer sa compétence à l'égard de cette personne ».

[307] Voir https://www.law.kuleuven.be/jura/art/40n1/david.html, consulté le 18 septembre 2019.

Conclusion du chapitre

150. À travers ce chapitre consacré aux fondements juridiques de la compétence complémentaire de la CPI, il a été essentiellement question d'identifier les bases juridiques qui ont soutenu l'adoption d'une solution qui s'imposait. Les développements ont permis de mettre en évidence la reconnaissance du droit des États de mener, à titre prioritaire par rapport à la CPI, des enquêtes et poursuites lorsqu'il existe une base raisonnable de croire que les crimes internationaux visés par le Traité de Rome de la CPI paraissent avoir été commis sur leurs territoires par leurs ressortissants ou contre leurs ressortissants à l'étranger. Le droit de poursuite en premier lieu reconnu aux États sur les crimes internationaux est conforme au droit international dans la mesure où la justice relève d'une responsabilité régalienne de l'État en ce sens qu'elle est l'expression même de toute souveraineté de l'État en tant que sujet primaire et acteur majeur du droit international. La souveraineté a une dimension juridictionnelle qu'il convient de reconnaître et de respecter même dans les efforts de lutte contre l'impunité des crimes graves qui brutalisent la conscience de l'humanité tout entière.

151. En reconnaissant la primauté aux juridictions nationales sur les poursuites et en plaçant la CPI en position de juridiction de dernier ressort sur les crimes relevant pourtant de sa compétence, les plénipotentiaires ayant négocié et adopté le Statut de cette instance, ont réaffirmé, sans équivoque, la souveraineté judiciaire des États sur leur territoire et leurs ressortissants et résidents. En décentralisant la lutte contre l'impunité des crimes graves relevant de la juridiction de la CPI, le mécanisme de la compétence complémentaire fait un partage de rôles entre les États et la CPI tout en réduisant de façon significative l'espace géographique de d'impunité aux auteurs des crimes graves. Les fondements de la compétence complémentaire ne sont pas que juridiques. Ils sont également politiques, historiques et opérationnels. En d'autres termes, le choix de la compétence complémentaire pour la CPI est un choix pragmatique.

Chapitre 2 : Un choix pragmatique

152. Comme le souligne Madame Aurélie Aumaître, « *inévitablement, l'avènement du principe de complémentarité est venu troubler l'ordre des compétences précédemment établi* »[308] dans la mesure où l'instauration du principe permet d'apprécier la recevabilité d'une affaire et d'« *équilibrer le principe de la primauté des poursuites engagées par les autorités nationales* »[309]. Mieux, le choix de la complémentarité renforce l'intérêt porté à l'égard des juridictions nationales étant entendu que l'un des avantages de ce choix réside dans l'articulation d'une approche nationale et d'une approche universaliste. Dans ce contexte, une bonne partie de la doctrine s'accorde à reconnaître que « *l'interaction ne se veut pas hiérarchisante mais profondément intégrative* »[310]. Entre temps, il s'est avéré, comme on pouvait s'y attendre, que le principe de la primauté de compétence des tribunaux *ad hoc* se confrontait, de plus en plus, à des difficultés pratiques. D'un point de vue pragmatique et d'intérêt de la justice, il est possible d'expliquer les raisons justifiant l'intérêt de donner la priorité aux juridictions nationales plutôt qu'au système international. Comme le souligne Maxime C.-Tousignant, « *on considère que les juridictions nationales sont généralement mieux outillées afin de prendre en charge ces situations, en prenant pour acquis qu'elles sont fonctionnelles et indépendantes. Ainsi, on considère que le système national sur le territoire duquel des crimes se seraient produits à une meilleure compréhension du contexte historique et politique, un accès plus facile aux victimes et aux témoins et donc un meilleur accès aux éléments de preuve* »[311]. Par ailleurs, « *tous ces facteurs font en sorte d'engendrer des coûts moindres, alors que les enquêtes et les procès de crimes d'une telle ampleur impliquent l'envoi d'enquêteurs sur le terrain, l'organisation de visites, le déplacement de nombreux témoins ou encore l'organisation de commissions rogatoires pour ceux se trouvant en dehors du territoire* »[312].

---

[308] AUMAÎTRE (A.), « le principe de complémentarité : entre processus d'appropriation internationale et de réappropriation nationale », in *Vingt ans de justice internationale pénale*, BERNARD (D.) et SCALIA (D.) (dir.), *Les dossiers de la revue de droit pénal et de criminologie*, N°21, Bruxelles, La Charte, 2014, p.67.

[309] MBAYE (A. A.) et SHOAMANESH (S.S.), « Article 1 : La Cour », dans *Commentaire du Statut de Rome de la CPI, article par article*, FERNANDEZ (J.) et PACREAU (X.) (dir.), Pedone, Paris, 2012, p.321.

[310] DELMAS-MARTY (M.), « The ICC and the interaction of international and national legal systems », dans *The Rome Statute of the ICC : a commentary, Volume II*, Cassese et al. (dir.), Oxford University Press, 2012, p.1918.

[311] TOUSIGNANT(M.C.), « L'instrumentalisation du principe de complémentarité de la CPI : une question d'actualité », 25.2 (2012) *Revue québécoise de droit international (RQDI)*, p.5. Disponible sur http://rs.sqdi.org/volumes/RQDI_25-2_3_CTousignant.pdf.

[312] Voir https ://www.persee.fr/doc/rqdi_0828-9999_2012_num_25_2_1281. En guise d'exemple, le procès Munyaneza s'étant tenu à Montréal entre 2007 et 2008 en vertu *de la Loi canadienne sur les crimes contre*

153. Le principe de la complémentarité a été envisagé dès les travaux préparatoires par l'article 35 du projet de Statut présenté par la CDI en 1994. L'insertion de cet article dans le projet n'avait pas fait l'unanimité : certains membres de la CDI estimaient que cette disposition n'avait pas sa raison d'être dans le texte ; d'autres la jugeaient nécessaire pour garantir que la future Cour ne puisse exercer sa juridiction que dans des circonstances précises et souhaitables[313]. Au demeurant, le principe apparait comme « *le prix à payer* » pour l'avènement de la CPI. Sur le plan politique, il a fallu des concessions pour rassurer les États. Les défis opérationnels et l'expérience des tribunaux pénaux internationaux ad hoc ont également inspiré le choix de la complémentarité. Au regard des espoirs que suscite la création de la CPI et face à l'ampleur du travail qui attend cette institution pénale, qui se veut universelle et permanente en matière de répression et de prévention des crimes internationaux, le mécanisme de la complémentarité est, selon nous, un compromis raisonnable pour le fonctionnement de la CPI. Après avoir examiné les justifications d'ordre politico-historique (Section I), nous aborderons les justifications d'ordre opérationnel (Section II) de la compétence complémentaire de la CPI.

Section I : Les justifications d'ordre politico-historique

154. La complémentarité est un compromis nécessaire à l'avènement de la CPI. Non seulement ce compromis était dicté par des considérations politiques compréhensibles telles que le respect dû à la souveraineté des États, mais aussi par l'histoire même du droit pénal international. Nous analyserons les justifications d'ordre politique (Paragraphe 1), avant d'évoquer les justifications d'ordre historique (Paragraphe 2) de la complémentarité.

Paragraphe 1 : Les justifications d'ordre politique

155. La garantie du respect de la souveraineté des États est une stratégie politique ou encore une mesure incitative à leur adhésion au Traité de Rome. En donnant la primauté des

l'humanité et les crimes de guerre, LRC 2000, c 24, issue du projet de loi C-19, Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, 2000, (sanctionné le 29 juin 2000) selon la compétence universelle du Canada deux commissions rogatoires ce sont tenues à Kigali (Rwanda), une à Dar es Salaam (Tanzanie) et une à Paris (France). Les coûts du procès sont estimés à près de 1,4 million de dollars.

313 Voir CDI, Rapport de la Commission sur les travaux de sa 46e session, 2 mai -22 juillet 1994, Assemblée générale, *Documents officiels*, 49e session, supplément N°10 (A149110) p. 115 ; ou encore Rapport de la Commission sur les travaux de sa 46e session, 2 mai -22 juillet 1994, Rapport du Groupe de travail sur un projet de Statut pour une Cour criminelle internationale, A/CN.4/L.491/Rev.1, 8 juillet 1994.

313 L'article 1 du statut de Rome portant création de la Cour Pénale Internationale du 17 juillet 1998, entré en vigueur le 1er juillet 2002, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 2187, No. 38544, Dépositaire : Secrétaire général des Nations Unies, http://treaties.un.org.

poursuites et enquêtes aux juridictions nationales sur les crimes internationaux relevant de la compétence de la CPI, les plénipotentiaires de la conférence diplomatique de Rome ont voulu atteindre l'objectif d'une large adhésion des États au Statut de la CPI (A). Cela n'a pourtant pas empêché certaines puissances de s'opposer à la ratification du Statut de la CPI. Le bilan d'adhésion est donc mitigé (B).

A. L'objectif d'une large adhésion des États au Statut de la CPI

156. Si la compétence complémentaire est un gage de respect de la souveraineté des États, elle traduit aussi le besoin d'obtenir un large appui politique de la part de ces derniers. Ce mécanisme devait plutôt rassurer les États à adhérer non seulement au Statut de la CPI, mais surtout à la philosophie qui sous-tend sa création. Certains auteurs pensent que sans l'insertion de certains principes flexibles tel que le mécanisme de la complémentarité, il n'y aurait pas eu d'accord des États sur le Traité fondateur de la CPI[314]. Nous partageons entièrement cet avis d'autant que de nombreux États, qui se méfiaient de la CPI, ont fini par assouplir leurs positions même si certains n'ont pas ratifié son Traité fondateur comme les États-Unis. La compétence complémentaire de la CPI s'inscrit dans la dynamique de la préservation des intérêts des États à concilier avec les besoins de la justice pour les crimes graves. En effet, loin d'empiéter sur leur souveraineté, ou encore moins, de leur retirer la compétence de poursuites sur les crimes internationaux perpétrés contre ou par leurs ressortissants, sur leur territoire, ou même à l'étranger, cette formule confirme que les États disposent non seulement de la compétence de poursuites, mais aussi élève ce droit au rang de devoir. Si les États jouaient leur rôle en matière de poursuite vis-à-vis des crimes internationaux relevant de la compétence de la CPI, cette dernière ne serait simplement plus sollicitée.

157. Selon Monsieur Jean-François DOBELLE, directeur-adjoint des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères de la France à l'époque des négociations, les États étaient profondément divisés sur les rapports que la CPI devrait entretenir avec les juridictions nationales : « *à mi-chemin entre la primauté et la subsidiarité, l'accord s'est fait sur le concept moins tranché de complémentarité entre la Cour et les juridictions nationales* »[315]. Monsieur Dobelle renseigne que les consultations ont été coordonnées par le Canada et la France, qui

[314] TRIFFLERER (O.), Commentary on the Rome Statute (C.H. Beck-Hart-Nomos, 2nd ed., 2008) Triffterer Commentary, Article 17, p. 613.
[315] DOBELLE (J.-F.), « La convention de Rome portant statut de la Cour pénale internationale », in Annuaire français de droit international, 1998, Volume 44, N°1, pp. 356-369.

avaient une position médiane (prise en compte de l'essentiel des préoccupations des uns et des autres), et le compromis paraît équilibré. Les États gardent leur responsabilité première dans la répression des crimes.

158. La position de certains pays européens comme l'Irlande, la Grèce et l'Italie concevait à l'inverse la CPI à naître comme une instance d'appel de toute procédure pénale nationale portant sur l'un des quatre grands crimes. Cela aurait pu entraîner des conséquences positives et négatives sur l'efficacité de cette juridiction. Sur le plan positif, les juridictions étatiques allaient être sous pression pour signer et ratifier le Statut de la CPI. Elles devaient mettre en place les conditions juridiques préalables indispensables à la répression des crimes internationaux relevant de la compétence de la CPI. Enfin, les États allaient fournir des efforts pour que les enquêtes, les poursuites et les jugements soient réalisés de façon respectueuse des standards internationaux et des garanties du droit à un procès équitable afin d'éviter de fréquents revers et humiliations judiciaires devant l'instance d'appel des crimes internationaux qu'allait constituer la CPI. De plus, si les États ne déclenchaient pas de procédures nationales contre une affaire, la CPI ne pouvait pas s'engager à le faire sauf s'il existait une disposition contraire prévue par le Statut de la CPI. Quoi qu'il en soit, en dépit de ses forces et de ses faiblesses, cette option n'a pas été retenue.

159. En revanche, l'option de la position radicale d'autres pays sur la souveraineté de l'ordre judiciaire interne avait l'avantage de donner aux États le respect dû à leur souveraineté sur les crimes perpétrés conformément aux règles classiques de compétence pénale. Cette solution contribuait à réduire toute sphère d'impunité et c'est en cela que cette option complète la première qui voudrait considérer la CPI comme une juridiction d'appel des décisions des tribunaux internes sur les crimes internationaux. La solution de la complémentarité fait un harmonieux mixage entre les deux positions. Cependant, le fait qu'en fin de compte, des États puissants comme les États-Unis d'Amérique, la Chine ou encore la Russie ne soient pas États Parties au Traité de Rome affecte son efficacité voire sa crédibilité, car la présentant comme une justice pour les criminels des « *petits États* »[316]. Il convient aussi de souligner que malgré les concessions, le bilan des adhésions est mitigé.

[316] *Infra §* nº 425-437.

B. Un bilan d'adhésion des États au Statut de Rome mitigé

160. Au printemps 2024, sur les 193 États membres de l'ONU, 124 États ont ratifié le Statut de la CPI[317]. Si « *quantitativement* » les États ont largement ratifié le Statut de la CPI, il n'en demeure pas moins que certaines grandes puissances, y compris 3 des 5 membres permanents du CS des Nations unies, dont la Chine, la Russie et les États Unis, n'ont pas encore rejoint la CPI. Tous les indicateurs montrent que ces pays ne sont pas prêts à le faire dans un futur proche. Par ailleurs, les relations entre la CPI et le groupe des États d'Afrique sont de plus en plus difficiles et tendues car ces derniers estiment être la cible d'une justice à double vitesse ou à sens unique en raison de leur faiblesse par rapport aux puissances occidentales. Certains États comme le Kenya, l'Afrique du Sud et la Gambie menacent de se retirer du traité fondateur de la CPI comme nous le verrons plus loin tandis que le Burundi s'est déjà retiré en octobre 2017[318]. Les causes de la contestation sont essentiellement les critiques d'une justice sélective et prétendument instrumentalisée par le monde occidental contre les pays pauvres. L'ensemble de tout cela fragilise la CPI et entame sa crédibilité[319]. Aussi, convient-il d'ajouter que ce choix de répartition des compétences juridictionnelles peut s'expliquer par l'expérience des tribunaux internationaux ad hoc.

Paragraphe 2 : Les justifications d'ordre historique

161. Contrairement à la complémentarité qui caractérise l'exercice de la juridiction de la CPI, les TPIR et TPIY avaient expérimenté, dès leur création, le principe de la primauté qui leur permettait de dessaisir les juridictions des États, en cas de procédures concurrentes ouvertes sur la même affaire. Cependant, leurs Statuts et les Règlements de Procédures et de Preuves (RPP) ont été amendés quelques années plus tard, en l'occurrence sur ce mécanisme de primauté. Ainsi, après avoir examiné la primauté des tribunaux internationaux ad hoc (A), nous verrons les raisons de leur évolution vers la complémentarité (B).

A. La primauté des TPI ad hoc

162. La création des tribunaux pénaux *ad hoc* ne dépossédait pas les juridictions nationales des États, y compris celles des pays concernés, de leur compétence en matière de

[317] Voir Les États parties au Statut de Rome | International Criminal Court (icc-cpi.int), consulté le 4 juin 2024.
[318] *Infra §* nº 370, 444, 447-451 ,
[319] *Supra §* nº 46, 51, 64. *Infra §* nº 137, 160, 216, 464.

répression des crimes internationaux. Mais en cas de compétence concurrente sur une même affaire avec le TPIR ou le TPIY (1), le tribunal pénal international avait la primauté sur les juridictions nationales et pouvait donc demander leur dessaisissement (2).

1. La compétence concurrente des TPI *ad hoc*

163. Les articles 9 du Statut du TPIY et 8 de celui du TPIR énoncent le principe selon lequel les juridictions nationales et le Tribunal pénal international sont concurremment compétents pour juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie et sur celui du Rwanda lors du génocide. Plus précisément, l'article 9 al. 1 du Statut du TPIY dispose que « *le Tribunal international et les juridictions nationales sont concurremment compétents pour juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis le 1er janvier 1991* ». Quant à l'article 8 du Statut du TPIR, il souligne que « *le Tribunal international pour le Rwanda et les juridictions nationales sont concurremment compétentes pour juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire du Rwanda et les citoyens rwandais présumés responsables de telles violations commises sur le territoire d'États voisins entre le 1er janvier et le 31 décembre 1994* ». Néanmoins, le Conseil de sécurité qui a décidé de mettre en place ces deux tribunaux *ad hoc*, sous l'autorité du Chapitre VII de la CNU, est animé par le souci d'une justice impartiale et respectueuse de l'ensemble des garanties du droit à un procès équitable et juste, conformément aux instruments internationaux de protection des droits de l'homme. Au regard des circonstances d'alors, il n'était pas évident que les juridictions Rwandaises ou Yougoslaves puissent atteindre un tel objectif en raison des dégâts causés par les guerres qui venaient de les éprouver. Le risque d'une justice des vainqueurs de la guerre était élevé et il était important que la communauté internationale prenne des dispositions en amont afin d'éviter que l'appareil judiciaire ne se transforme en un instrument de vengeance contre les vaincus[320]. Comme le souligne le Professeur Antonio Cassese, c'est bien l'une des raisons qui ont amené le Conseil de sécurité à consacrer la

[320] Pour plus information, voir https://www.hrw.org/fr/news/2014/03/28/rwanda-la-justice-apres-le-genocide-20-ans-plus-tard, ou encore https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/misc/5fzh53.htm, consultés le 10 octobre 2021.

primauté des TPI *ad hoc* sur les juridictions étatiques en cas de compétences concurrentes sur la même affaire[321].

2. Le dessaisissement de la juridiction nationale en faveur des TPI ad hoc

164. Le mécanisme de la primauté des TPI *ad hoc* postulait qu'en cas de concurrence de juridictions, le Tribunal pénal international avait la priorité sur les juridictions nationales. Celles-ci peuvent connaître des faits en cause, mais doivent se dessaisir en faveur du Tribunal international si celui-ci le leur demande[322]. Les conditions de la procédure de dessaisissement étaient prévues par le Statut et le RPP de chaque tribunal. Ainsi, l'article 9 al.2 du Statut du TPIY qui évoque les compétences concurrentes dispose : « *le Tribunal international a la primauté sur les juridictions nationales. A tout stade de la procédure, il peut demander officiellement aux juridictions nationales de se dessaisir en sa faveur conformément au présent statut et à son règlement* ». Les tribunaux pénaux *ad hoc* pour le Rwanda et l'ex Yougoslavie ont appliqué pendant près de 15 ans le principe de la primauté. Cette prérogative juridique offerte aux tribunaux ad hoc les plaçait en position de supériorité manifeste vis-à-vis des juridictions nationales compétentes. Les TPI *ad hoc* pouvaient aussi se servir de la même prérogative pour dessaisir une juridiction étatique d'un État qui exerçait sa compétence sur la base d'un critère autre que la territorialité. Ce fut le cas notamment entre le TPIY et l'Allemagne en 1994 et entre le TPIR et la Belgique en 1995.

165. La demande de dessaisissement en faveur du TPIY, en vertu de l'article 9, paragraphe 2, du Statut et des articles 9 et 10 du RPP, a été notifiée aux autorités allemandes le 8 novembre 1994 dans le cadre de la célèbre affaire *Tadic*[323]. En effet, Monsieur Dusko Tadic a d'abord été poursuivi en Allemagne, pour infractions graves au droit international humanitaire, violations des lois et coutumes de la guerre et crimes contre l'humanité, mais non

[321] CASSESE (A.), « international versus national jurisdiction » in *International Criminal Law*, Oxford University Press Inc., New York, 2003, p.349.
[322] Voir les Statuts respectifs du TPIY et du TPIR, art.8§2 ; art.9 §2.
[323] Affaire N° IT-94-1-D, Décision de la Chambre de première instance statuant sur la requête du Procureur aux fins de dessaisissement en faveur du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie dans l'affaire Dusko Tadic (conformément aux articles 9 et 10 du Règlement de procédure et de preuve), 8 novembre 1994. Voir M.-L. PAVIA, « Commentaire de la décision rendue le 8 novembre 1994 par le Tribunal pénal international pour l'ex Yougoslavie", GP, Lb février 1995, pp. 195 s., et L. VIERUCCI, « The First Steps of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia », JEDI, 1995, N°1, vol. 6, pp. 134-149. Voir aussi PELLET (A.) & ASCENSIO (H.), « L'activité du Tribunal Pénal International pour l'Ex. Yougoslavie, 1993-1995 », in Annuaire Français de Droit International, XLI, Editions du CNRS, Paris, 1995. p.106.

jugé par les autorités allemandes qui ont transmis l'affaire au TPIY sur demande de celui-ci[324]. La requête du Procureur demandait que la République fédérale d'Allemagne se dessaisisse de l'enquête en cours contre Dusko Tadic au motif que « *les informations requises contribueront à faciliter l'enquête sur les accusations contre ledit Dusko Tadic* » et « *qu'il (le Procureur) dispose de plusieurs témoins en dehors du territoire allemand qu'il a déjà interrogés et qui seront appelés à comparaître pour témoigner devant le Tribunal international, au cas où l'enquête déboucherait sur des poursuites* »[325].

166. Dans un premier temps, les autorités allemandes avaient réagi à cette requête du Procureur du TPIY en estimant qu'elles n'étaient pas en mesure de répondre favorablement de façon immédiate, même si elles reconnaissaient la primauté du TPIY. L'argument avancé était que la demande de dessaisissement entrait en conflit avec le droit interne de la République fédérale d'Allemagne. La Chambre de Ière instance II du TPIY rappelle à cette occasion l'obligation de coopération des États en vertu du paragraphe 4 de la résolution 827 (1993) du Conseil de sécurité et de l'article 29 du Statut. À cela s'ajoutent les dispositions des articles 25[326] et 48[327] de la CNU et le « *principe selon lequel un État ne peut se dérober à ses obligations internationales en invoquant son droit interne* »[328]. En conséquence, les juges de la Chambre de Ière instance II du TPIY ont invité l'Allemagne « *à prendre toutes les mesures nécessaires, tant législatives qu'administratives, aux fins de répondre à cette demande officielle et à notifier au Greffier du Tribunal international les mesures prises pour y répondre* »[329]. Arrivé à La Haye, l'accusé a soulevé une exception d'incompétence du TPIY au motif que « *la primauté de la juridiction internationale sur les juridictions nationales violait la souveraineté des États. Mais cette prétention a été rejetée tant par la chambre de 1ère instance que par la chambre d'appel. Cette dernière a notamment souligné, dans ses attendus, que la nature humaine étant ce qu'elle est, la primauté doit s'appliquer sauf à réduire les crimes*

[324] Voir TPIY, chambre de Ière instance II, Tadic (1997), §9 in Bréviaire de la jurisprudence internationale, p.1361.
[325] Décision de dessaisissement, §§ 4 et 5. Dusko Tadic avait été arrêté et placé en détention provisoire le 13 février 1994. Il avait été mis en accusation le 3 novembre 1994 par le Procureur de la République fédérale d'Allemagne.
[326] L'article 25 de la CNU dispose : « *Les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte* ».
[327] L'article 48 de la CNU dispose : «*1. Les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales sont prises par tous les Membres des Nations Unies ou certains d'entre eux, selon l'appréciation du Conseil. 2. Ces décisions sont exécutées par les Membres des Nations Unies directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie* ».
[328] Décision de dessaisissement, Op. Cit. § 20. Elle s'appuie sur l'avis *Échange des populations grecques et turques*, CPJI, Série B, N° 10, p. 20.
[329] Ibid., dispositif, p. 11.

internationaux à des crimes ordinaires »[330]. Autrement dit, « *le TPIY n'a pas fait droit aux prétentions de l'accusé qui tendaient à remettre en cause le principe de sa primauté sur les juridictions internes* »[331].

167. Le TPIR a, lui aussi, appliqué le principe de la primauté dans l'affaire *Joseph Kanyabashi*[332]. Monsieur Kanyabashi fut arrêté le 28 juin 1995 en Belgique. Le TPIR a sollicité le dessaisissement des autorités belges et a demandé son transfert. Le 8 novembre 1996, le suspect a été transféré au quartier pénitentiaire des Nations Unies à Arusha en Tanzanie avec des chefs d'accusation « *d'entente en vue de commettre le génocide* », de « *génocide* » ou alternativement de « *complicité dans le génocide* », ainsi que « *d'incitation directe et publique à commettre le génocide* », « *d'assassinat constitutif de crime contre l'humanité*», «*d'extermination constitutive de crime contre l'humanité* », de « *persécutions pour des raisons politiques, raciales et religieuses constitutives de crime contre l'humanité* », « *d'actes inhumains constitutifs de crime contre l'humanité* » et de crime de guerre. Monsieur Kanyabashi a plaidé non coupable de tous ces chefs d'accusation. Le 6 octobre 1999, le TPIR – sur requête du procureur – a ordonné un procès collectif pour Kanyabashi et cinq autres personnes accusées de crimes commis dans la préfecture de Butare au Rwanda en 1994[333].

[330] TPIY, chambre d'appel, Affaire N° IT-94-1-A, *le Procureur c. Dusko Tadic*, Arrêt du 11 novembre 1999.
[331] Voir www.memoireonline.com/.../La-primaute-des-tr...ale-des-États.html , consulté le 10 octobre 2021.
[332] Joseph Kanyabashi est né en 1937 à Mpare, dans la préfecture de Butare, au Rwanda. Il était bourgmestre de la commune de Ngoma dans la préfecture de Butare d'avril 1974 jusqu'à la date à laquelle il a fui le Rwanda, aux alentours du 4 juillet 1994. En cette qualité, il était le représentant du pouvoir exécutif au niveau de sa commune, exerçant autorité sur ses subordonnés et pouvant réquisitionner la police communale. De fin 1990 à juillet 1994, Kanyabashi aurait adhéré, exécuté et participé à l'élaboration d'un plan visant à l'extermination des Tutsis. Pour plus d'information sur le profil de ce condamné du TPIR, voir https://trialinternational.org/fr/latest-post/joseph-kanyabashi/.
[333] Les cinq co-accusés sont : Pauline Nyiramasuhuko (ministre de la Famille et du Progrès des femmes) et son fils, Arsène Shalom Ntahobali (dirigeant d'un groupe de milicien), Sylvain Nsabimana (préfet de Butare), Alphonse Nteziryayo (commandant de la police militaire puis préfet de Butare) et Elie Ndayambaje (bourgmestre de Muganza). Le procès, intitulé « procès collectif du groupe de Butare », s'est ouvert le 12 juin 2001 devant la deuxième Chambre de première instance du TPIR. Les plaidoiries finales se sont terminées le 30 avril 2009. Le procureur requit la prison à vie contre l'accusé. Le 24 juin 2011, la Chambre de première instance a condamné Kanyabashi à 35 ans de prison pour incitation directe et publique à commettre le génocide, génocide, extermination et persécution constitutif de crime contre l'humanité et d'atteintes portées à la vie, à la santé et au bien-être physique ou mental des personnes constitutives de crime de guerre. Kanyabashi et les cinq autres condamnés ont fait appel de ce jugement de première instance. Dans sa décision du 14 décembre 2015, la Chambre d'appel a réduit la peine de Kanyabashi à 20 ans de prison, et a en conséquence ordonné sa libération en vertu de la durée de sa détention provisoire. La Cour a jugé que son droit à un procès dans un délai raisonnable avait été violé. Par ailleurs, la Cour a relevé que la Chambre de première instance avait erré en condamnant Kanyabashi pour le crime contre l'humanité de persécution pour des motifs discriminatoires qui n'étaient pas mentionnés dans le Statut du TIPR. La Cour a écarté les autres arguments de Kanyabashi.

168. Dans cette affaire, la défense du prévenu a contesté la primauté du TPIR sur les tribunaux internes au prétexte qu'il violait le principe du « *jus de non evocando* »[334]. La chambre d'appel du TPIR a rejeté cet argument en se basant sur la jurisprudence du TPIY dans l'affaire *Tadic* : « *comme l'a déclaré la Chambre d'appel dans l'affaire Tadic, dans les faits comme en droit, le principe invoqué par l'appelant vise un but très précis : éviter la création de tribunaux spéciaux ou d'exception conçus pour juger des infractions politiques en période de troubles sociaux sans les garanties d'un procès équitable. Cependant, la Chambre de première instance est d'avis que le Tribunal est loin d'être une institution conçue dans le but de soustraire, pour des motifs politiques, certains délinquants à une justice équitable et impartiale et de les faire juger pour des infractions politiques* »[335].

169. L'appréciation globale du contexte et des résultats obtenus avec le principe de la primauté a provoqué une évolution des relations entre l'ordre pénal international et l'ordre pénal national. L'ampleur de l'activité judiciaire des TPI *ad hoc*, les frustrations des États, dont les systèmes judiciaires étaient placés sous l'autorité des TPI après la guerre, et surtout la réflexion relative à une stratégie d'achèvement des travaux desdits TPI vont faire évoluer les relations entre les TPI et les juridictions nationales. Ainsi donc, après quelques années d'expérimentation de la primauté, les TPI *ad hoc* ont fini par se décharger progressivement des affaires au profit des États et de se concentrer seulement sur les plus hauts responsables des crimes. On assiste clairement à un retour à la complémentarité, lequel retour a fini par être entériné par le RPP dans sa version actuelle après plusieurs amendements.

B. L'évolution des TPI *ad hoc* vers la complémentarité

170. La primauté des tribunaux pénaux n'a pas pu tenir longtemps tel que prévue initialement pour plusieurs raisons imaginables : débordement des tribunaux dont les mandats sont limités dans le temps, imminence de l'expiration de durée de vie desdits tribunaux, reconstruction avancée de l'État de droit et reconstitution des systèmes judiciaires des États concernés. Nous verrons l'usage facultatif du principe de la primauté des TPI *ad hoc* (1), au profit d'une tendance vers le principe de la compétence complémentaire desdits TPI (2) étant

---

[334] *« Il s'agit du principe selon lequel certaines personnes conservent le droit d'être jugées par des juridictions pénales internes et régulières plutôt que par des Tribunaux ad hoc à caractère politique qui, en période de crise, risquent de manquer d'impartialité »*, Voir www.memoireonline.com/.../La-primaute-des-tr...ale-des-États.html , consulté le 10 octobre 2021.

[335] TPIR : Joseph KANYABASHI, Décision sur l'exception d'incompétence soulevée par la défense du 18 juin 1997, Recueil (1995- 1997), p. 249 §31.

donné les TPI ont conservé jusqu'à la fin la capacité de demander aux juridictions nationales de se dessaisir tout en gardant l'option de décider de se dessaisir au profit des juridictions nationales.

1.L'usage facultatif du principe de la primauté des TPI *ad hoc*

171. D'entrée de jeu, une nuance s'impose dans les efforts de comparer les relations entre les juridictions nationales et les TPI *ad hoc* et celles qu'entretient la CPI et les Etats : la complémentarité suppose que les juridictions nationales se soient saisies d'une affaire en premier, ce qui bloque l'exercice de la compétence de la CPI. En revanche, ce qu'ont fait les TPI et le Mécanisme résiduel qui les a remplacés, c'est l'option de renvoyer aux juridictions nationales des affaires dont ils étaient déjà saisis. L'une des conséquences de la compétence concurrente entre les TPI *ad hoc* et les juridictions étatiques est que les premiers, malgré leur primauté, peuvent pour des raisons stratégiques ou politiques, se décharger de leur devoir de poursuites, sur les seconds.

172. Par ailleurs, les tribunaux pénaux internationaux ont un mandat très limité dans le temps contrairement à la CPI. En mars 2004, le Conseil de sécurité des Nations Unies a pressé les TPI *ad hoc* de finir toutes leurs activités judiciaires avant la fin de l'année 2010[336]. Le Conseil de sécurité, ayant constaté que l'échéance d'achèvement des travaux des TPI *ad hoc* n'a pas été respectée comme souhaitée en décembre 2010, a pris une résolution le 22 décembre 2010 pour créer le « *Mécanisme international chargé d'exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux internationaux (« le Mécanisme ») sans pouvoir procéder à de nouvelles inculpations* » [337].

173. Finalement, le TPIR a fermé ses portes le 31 décembre 2015 et le TPIY le 31 décembre 2017 et le Mécanisme a donc pris le relais pour achever le travail commencé par les deux TPI ad hoc. Il convient de souligner que le Mécanisme est composé de deux divisions dont une basée à Arusha pour continuer le travail du TPIR et une autre à la Haye pour achever le travail du TPIY. Le Statut du Mécanisme prévoit expressément le renvoi aux juridictions

[336] Voir Résolution 1934 du 26 mars 2004 du Conseil de sécurité des Nations unies.
[337] Voir Résolution 1966 du 22 décembre 2010, portant création du Mécanisme international chargé d'exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux internationaux (« le Mécanisme »). Voir également *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, disponible sur http://dictionnaire-droit-humanitaire.org/content/article/2/tribunaux-penaux-internationaux-tpi/ , consulté le 13 mai 2018.

nationales, conformément aux dispositions de son article 6, dans la stratégie d'achèvement des travaux[338].

174. Avec la fermeture des tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* au fil des années sans oublier la frustration des États, dont les appareils judiciaires étaient placés, par les résolutions du Conseil de sécurité, en position d'infériorité par rapport aux tribunaux pénaux *ad hoc*, des amendements furent portés aux Statuts pour permettre aux juridictions des États d'avoir la priorité et de prendre le relai des poursuites dans une logique de complémentarité. Ainsi, les nouveaux textes assouplissent le principe de la primauté et tendent vers celui de la complémentarité[339].

---

[338] *Idem*. Dans sa résolution 1966, le Conseil de sécurité a décidé que : « Les compétences, les fonctions essentielles, les droits et obligations du TPIY et du TPIR seront dévolus au Mécanisme » (alinéa 4).
Le règlement de procédure et de preuve du Mécanisme et les modifications prendront effet dès leur adoption par les juges du Mécanisme (alinéa 6). Les États coopéreront sans réserve avec le Mécanisme et prendront les mesures nécessaires dans leur droit interne pour mettre en œuvre les dispositions de la présente résolution et le statut du Mécanisme (alinéa 9). « Le Mécanisme restera en fonction pendant une période initiale de quatre ans, et a décidé d'examiner l'avancement de ses travaux, y compris l'achèvement de ses tâches, avant la fin de cette période initiale puis tous les deux ans, et a décidé en outre qu'il restera en fonction pendant de nouvelles périodes de deux ans commençant après chacun de ces examens, sauf décision contraire du Conseil de sécurité. » Le statut du Mécanisme est organisé et structuré sur la base des statuts et des règlements de procédure et de preuve des deux tribunaux. Compétence du Mécanisme (article 1) : le Mécanisme succède aux TPIY et TPIR dans leur compétence matérielle, territoriale, temporelle et personnelle, telle que définie aux articles 1 à 8 du statut du TPIY et aux articles 1 à 7 du statut du TPIR, ainsi que dans leurs droits et leurs obligations (§ 1). Le Mécanisme est habilité à juger conformément aux dispositions du présent statut les personnes mises en accusation par le TPIY ou le TPIR (art. 1, § 2 à 4). Il n'est pas habilité à délivrer de nouveaux actes d'accusation contre des personnes autres que celles visées par l'article 1 (art. 1, § 5). Structure et sièges (article 3) : le Mécanisme comprend deux divisions, l'une exerçant les fonctions du TPIY, l'autre celles du TPIR. Organisation (article 4) : le Mécanisme comprend (a) les chambres, à savoir une Chambre de première instance pour chaque division et une Chambre d'appel commune aux deux divisions, (b) le procureur, commun aux deux divisions et (c) le greffe, commun aux deux divisions et qui assure le service administratif du Mécanisme, y compris les chambres et le procureur. Compétences concurrentes (article 5) : le Mécanisme a la primauté sur les juridictions nationales. Renvoi d'affaires devant les juridictions nationales (article 6) : le Mécanisme est habilité à renvoyer toutes les affaires mettant en cause des personnes qui ne sont pas parmi les plus hauts dirigeants suspectés d'être les plus responsables des crimes couverts par les statuts du TPIY et du TPIR devant les juridictions nationales, c'est-à-dire les autorités d'un État sur le territoire duquel le crime a été commis, au sein duquel le suspect a été arrêté. Liste des juges (article 8) : le Mécanisme dispose d'une liste de 25 juges indépendants, dont deux au plus peuvent être ressortissants du même État. Élection des juges (article 10) : les juges du Mécanisme sont élus par l'Assemblée générale sur la liste présentée par le Conseil de sécurité. Le président (article 11) : après consultation du président du Conseil de sécurité et des juges du Mécanisme, le secrétaire général de l'ONU nomme un président à plein temps parmi les juges du Mécanisme.

[339] Voir EL ZEIDY (M.), « From Primacy to Complementarity and Backwards: (re)-Visiting Rule 11 Bis of the Ad Hoc Tribunals » (2008) 57:2 Int'l & Comp LQ 403 aux pp 409-410. Voir aussi Maxime C.-Tousignant, « L'instrumentalisation du principe de complémentarité de la CPI : une question d'actualité », 25.2 (2012) *Revue québécoise de droit international (RQDI)*, p.5. Disponible sur http://rs.sqdi.org/volumes/RQDI_25-2_3_CTousignant.pdf.

2. Une tendance vers le principe de la compétence complémentaire desdits TPI *ad hoc*

175. De façon progressive, mais subtile, l'article 11 bis relatif au « *renvoi de l'Acte d'accusation devant une autre juridiction* », inséré dans le RPP, incite à la complémentarité des Tribunaux *ad hoc* vis-à-vis des États. Cet article 11 bis dispose au paragraphe (a): **«** *après la confirmation d'un acte d'accusation, que l'accusé soit placé ou non sous la garde du Tribunal, le Président peut désigner une Chambre de Première Instance qui détermine s'il y a lieu de renvoyer l'affaire aux autorités de l'État : i) sur le territoire duquel le crime a été commis, ii) dans lequel l'accusé a été arrêté, ou iii) ayant compétence et étant disposé et tout à fait prêt à accepter une telle affaire, afin qu'elles saisissent sans délai la juridiction appropriée pour en juger* ». Par ailleurs, son paragraphe (b) précise que **«** *la Chambre de première instance peut ordonner ce renvoi d'office ou sur la demande du Procureur, après avoir donné au Procureur et, lorsqu'il est placé sous la garde du Tribunal, à l'accusé, la possibilité d'être entendu* ». Cependant, il existe une mise en garde contre l'arbitraire. C'est ainsi que le paragraphe (c) recommande ceci : « *lorsqu'elle examine s'il convient de renvoyer l'affaire selon les termes du paragraphe (a), la Chambre de première instance doit être convaincue que l'accusé recevra un procès équitable devant les juridictions de l'État concerné, et qu'il ne sera pas condamné à la peine capitale, ni exécuté* ».

176. La conséquence est que si une ordonnance est prise en application de cet article 11 bis, « *l'accusé, s'il a été placé sous la garde du Tribunal, est remis aux autorités de l'État concerné tandis que le Procureur doit communiquer aux autorités de l'État concerné toutes les informations relatives à l'affaire et qu'il juge appropriées et, notamment, les pièces jointes à l'acte d'accusation…* »[340]. A notre avis, cet article réhabilite la souveraineté juridictionnelle des États pour lesquels les deux tribunaux *ad hoc* ont été créés même si au demeurant, c'est le Tribunal qui décide de renvoyer les poursuites et non l'État qui décide de poursuivre. Sans doute cela a-t-il inspiré le Statut de Rome qui, dès son préambule a choisi l'option de la compétence complémentaire.

[340] Voir l'Article 11 bis: Renvoi de l'Acte d'accusation devant une autre juridiction, du règlement de preuve et de procédure du TPIR et du TPIY disponible sur http://www.unictr.org/Portals/0/English%5CLegal%5CROP%5C100209.pdf.

177. C'est ainsi que dans l'affaire *Ntuyahaga* du 23 février 1999, le TPIR s'est dessaisi au profit des juridictions nationales. « *Le Procureur du TPIR a demandé à la Chambre de Première instance I, en application de l'article 51 du RPP, de l'autoriser à retirer l'acte d'accusation initialement établi contre Bernard Ntuyahaga et que l'accusé soit remis en liberté au profit des autorités de la République Unie de Tanzanie* »[341]. Officiellement, le motif d'une telle demande était que le retrait de l'acte d'accusation faciliterait l'exercice des compétences concurrentes prévues par l'article 8 §1 du Statut du Tribunal en permettant à des juridictions nationales de poursuivre l'accusé[342]. Les juges de la Chambre avaient répondu favorablement à la requête du Procureur tout en prenant le soin de souligner qu'il ne relevait pas de leurs pouvoirs d'ordonner qu'une personne remise en liberté parce qu'il n'existerait plus d'acte d'accusation à son encontre, soit confiée aux autorités d'un État quelconque, y compris même à celles du pays hôte du Tribunal international, la République Unie de Tanzanie[343]. Le TPIR s'est ainsi dessaisi au profit des juridictions nationales. Une telle décision peut s'inscrire dans la dynamique de la stratégie d'achèvement des travaux qui nécessite un désengorgement et la volonté de juger uniquement les personnes qui portent les plus lourdes responsabilités dans la survenance des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité dans le contexte du génocide.

178. Par ailleurs, « *bien que la Chambre admette que le Tribunal international n'a pas l'exclusivité de la répression des infractions relevant de sa compétence, elle tient, toutefois, à souligner que le principe des compétences concurrentes prévu à l'article 8 §1 doit faire l'objet d'une lecture croisée et combinée avec le §2 de cet article, qui donne au Tribunal la primauté sur les juridictions nationales de tous les États* »[344]. En d'autres termes, même si les juridictions nationales et le TPIR peuvent exercer leurs compétences sur les mêmes affaires, le TPIR aura toujours la primauté a moins qu'il n'en décide autrement. Il convient d'admettre que si la compétence complémentaire est un compromis nécessaire à l'avènement de la CPI, elle est aussi raisonnable pour le fonctionnement opérationnel même de cette juridiction.

---

[341] TPIR, Chambre de Ière instance I, Le Procureur c. Bernard NTUYAHAGA, affaire No ICTR-98-40, Décision faisant suite à la requête du Procureur aux fins de retrait de l'acte d'accusation, 18 mars 1999, Recueil (1999), p.1601, cité dans www.memoireonline.com/.../La-primaute-des-tr...ale-des-États.html , consulté le 10 octobre 2021.

[342] TPIR, Chambre de Ière instance I, *Le Procureur c. Bernard NTUYAHAGA*, affaire No ICTR-98-40, Décision faisant suite à la requête du Procureur aux fins de retrait de l'acte d'accusation, 18 mars 1999, Recueil (1999), p.1603.

[343] *Ibid.*, pp.1609-1611.

[344] Voir www.memoireonline.com/.../La-primaute-des-tr...ale-des-États.html , consulté le 10 octobre 2021.

Section II : Les justifications d'ordre opérationnel

179. De façon concrète, force est d'admettre que l'adoption du principe de complémentarité par défaut s'explique aussi par l'impossibilité matérielle pour la CPI de pouvoir tout juger (Paragraphe 1), mais aussi par les contraintes budgétaires qui sont celles de cette Cour (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : L'impossibilité matérielle pour la CPI de tout juger

180. Matériellement, il ne semble pas possible que la CPI soit sur tous les fronts pour enquêter et juger les présumés auteurs et complices de l'ensemble des crimes internationaux relevant de sa compétence. C'est la raison pour laquelle le Statut de la CPI encourage les États à intégrer les dispositions relatives aux crimes et aux sanctions dans leurs législations internes. La CPI dispose en effet de moyens logistiques insuffisants (A) et de moyens sécuritaires limités (B) pour pouvoir intervenir dans toutes les situations où des crimes relevant de sa compétence paraissent avoir été commis.

A. L'insuffisance des moyens logistiques

181. Il est évident que les moyens logistiques dont dispose la CPI sont insuffisants au regard de l'étendue des besoins de justice (1) et du nombre élevé des victimes (2) qui attendent que justice leur soit rendue avec efficacité et célérité.

1. L'insuffisance au regard de l'étendue des besoins de justice

182. Le besoin de la justice est à la mesure de l'ampleur des graves crimes qui se commettent dans le monde. Les conflits armés, sont, dit-on, aussi vieux que l'humanité. On peut poser un regard panoramique sur les conflits armés qui ont secoué de nombreux pays durant le XX^{e} siècle, sans avoir la prétention d'être exhaustif. Au cours de ce siècle, des actes équivalents aux crimes de guerre, aux crimes de génocide et aux crimes contre l'humanité ont été commis sur tous les continents. Pendant chacune des deux guerres mondiales, des crimes

de génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité ont été légions[345]. Des foyers de tension et des conflits armés se multiplient un peu partout dans le monde au 20e et en ce début de 21e siècle. La soif de démocratie, l'exercice des libertés publiques, les problèmes de partage de ressources et la mauvaise gouvernance ont conduit à des soulèvements populaires contre des régimes autoritaires. Des dictatures ont opté pour une répression sanglante et à grande échelle, occasionnant ainsi des violations graves et massives des droits de l'homme dans le monde entier. Par ailleurs, les coups d'État et les putschs militaires ont porté au pouvoir des dictateurs et des despotes qui n'ont pas cessé de violer les règles du droit international humanitaire, en particulier en Afrique[346].

183. Les victimes, qui se comptent par milliers, aspirent à la justice pour les souffrances que leur ont infligées leurs bourreaux. Puisque généralement, les crimes sont commis pour arriver au pouvoir ou pour le conserver, parfois, avec la complicité de l'appareil d'État aux mains des dirigeants politiques, la justice pour les victimes ne constitue pas une priorité nationale pour les autorités. Ces dernières se cachent derrière des concepts tels que « *la réconciliation nationale* », « *le respect de la souveraineté* », « *la lutte contre le terrorisme* », « *l'unité de la nation* », « *le retour à la paix* » et « *l'oubli du passé* ». Parfois, les autorités utilisent la justice soit pour se venger de leurs adversaires politiques, soit pour réprimer les vaincus des guerres et protéger les vainqueurs. Ainsi, le droit à la justice est satisfait en fonction des affinités politiques des victimes. Abandonnées face à ce déni de la justice dans leurs pays, les victimes se tournent vers la communauté internationale espérant que cette dernière leur rende cette justice dont elles ont tant besoin. Et puisque cela ne se passe pas à un seul endroit, les réponses de la CPI risquent de ne pas être à la hauteur de la demande.

184. La CPI n'a pas des moyens logistiques suffisants pour répondre à une telle demande. Quand la CPI décide d'ouvrir les enquêtes dans un pays donné, elle n'est pas en mesure de poursuivre et d'arrêter aux fins de juger l'ensemble des présumés coupables. Pour toutes ces raisons, nous estimons que le choix de la compétence complémentaire est raisonnable pour le fonctionnement de la CPI dans la mesure où ce mécanisme responsabilise les États et décentralise la lutte contre l'impunité des crimes graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale.

---

[345] Pour plus d'informations sur les guerres en Afrique, voir notre ouvrage : DANGNOSSI (I.), *La Cour pénale internationale à l'épreuve de la répression en Afrique : des préjugés aux réalités*, Paris, l'Harmattan, 2015, p.70 et s.

[346] TERNON (Y.), *Guerres et génocides au XXe siècle*, Odile Jacob, Paris, janvier 2007, p.325.

2. L'insuffisance face au nombre élevé des victimes

185. Le bilan du nombre de victimes des conflits ou des situations de tension est parfois très élevé. Vu le rôle important que jouent ces victimes dans la procédure devant la CPI, leur audition et leur transport depuis les lieux des crimes jusqu'au siège de la CPI nécessitent la mobilisation des moyens logistiques importants que la CPI n'a pas. Avec un nombre limité de juges et de matériel logistique, les délégations diplomatiques des États qui ont œuvré pour l'avènement du Statut de Rome ont compris qu'il était pratiquement impossible que la CPI puisse avoir à connaître de toutes les situations du monde dans lesquels les crimes relevant de sa compétence auraient été commis. Rien qu'en Afrique, le nombre des victimes des crimes contre l'humanité, du crime de génocide et des crimes de guerre se compte en milliers[347]. Il faut des moyens logistiques permettant de les auditionner ou d'assurer parfois le transport pour qu'elles participent au procès et fassent des dépositions devant la CPI.

186. Pour assurer le transport d'une victime depuis son pays vers le siège de la Haye, la CPI est obligée de solliciter l'appui logistique des Nations Unies ou encore d'un État afin que des moyens de transports, d'abord terrestres puis aériens, soient mis à contribution. C'est le cas dans presque toutes les affaires dans lesquelles les victimes interviennent actuellement devant la Cour. Dans le rapport de la CPI à l'AG des Nations Unies pour l'année 2013/2014, on note ceci : « *au cours de la période considérée, la Cour a reçu une aide logistique des bureaux et missions des Nations Unies présents dans différents pays, notamment de l'Office des Nations Unies à Nairobi (ONUN), de l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI), de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) et du Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine (BINUCA). Elle a ainsi pu profiter de 952 vols des Nations Unies* »[348].

187. Le Professeur Errol. P. Mendes faisait observation suivante: « *it also became clear that the global fight against impunity as regards the most serious of international crimes cannot*

[347] TERNON (Y.), & BECKER (A.). *GéNocide : Anatomie d'Un Crime*. Armand Colin, 2016. Voir aussi BROUWER, (A-M), *Supranational Criminal Prosecution of Sexual Violence : The ICC and the Practice of the ICTY and the ICTR*. Intersentia, 2005. LAMB (Ch.), *Our Bodies, Their Battlefields : War through the Lives of Women*. Scribner trade paperback edition, Scribner, an imprint of Simon & Schuster, 2020.

[348] Voir le dixième rapport annuel de la Cour pénale internationale sur les activités qu'elle a menées en 2013/14 est présenté à l'Assemblée générale en conformité avec l'article 6 de l'Accord régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la Cour et le paragraphe 26 de la résolution 67/295 de l'Assemblée, A/69/321, 18 septembre 2014, par. 73.

be fought alone by the court. The co-combatants must be the entire international community and global civil society along with regional and multilateral organizations. To leave this global fight only to the International Court is to program it for failure »[349]. Cette réflexion montre à l'évidence que le combat mondial contre les pires crimes internationaux ne saurait être l'œuvre de la seule CPI. Les autres co-combattants doivent être la communauté internationale ainsi que la société civile dans son ensemble avec les organisations régionales et multilatérales. Pour le Professeur Errol, abandonner ce combat à la seule CPI équivaudrait simplement à programmer son échec.

188. Dans le même ordre d'idées, le Juge Antonio Cassese disait qu'il était prudent de laisser la grande majorité des cas relatifs aux crimes internationaux aux juridictions nationales qui peuvent, avec efficacité, exercer leurs compétences *ratione loci* ou sur le critère de nationalité active ou passive ou encore sur le fondement de la compétence universelle[350]. Entre autres, il est possible que les juridictions nationales aient plus de moyens disponibles pour rassembler les éléments de preuve et appréhender les suspects si nécessaire en raison de la proximité des pouvoirs publics. Par ailleurs, cela montre tout l'intérêt d'un jugement au niveau local qui emportera l'adhésion des populations victimes. Les difficultés de la CPI ne sont pas seulement logistiques. Elles sont liées au fait que la Cour ne dispose pas d'une force de police propre à elle pour faire exécuter ses mandats d'arrêt ni pour protéger les victimes.

B. L'absence d'une force de police propre à la CPI

189. La CPI ne dispose pas d'une force de police propre pour l'exécution de ses mandats d'arrêts (1) ni pour protéger les témoins et victimes (2) des crimes graves relevant de sa compétence.

1. L'absence d'une force de police propre à la CPI pour l'exécution de ses mandats d'arrêts

190. La justice de la CPI ne dispose pas de la force publique pour rendre exécutoires ses décisions y compris les mandats d'arrêts qu'elle émet contre des suspects. Or, comme le

[349] MENDES (E. P.), in his preface of *Peace and Justice at the International Criminal Court, a Court of last resort*, Ottawa, December 2009.
[350] CASSESE (A.), *International Criminal Law*, Oxford University Press Inc., New York, 2003, p.351.

souligne le Philosophe Blaise Pascal, « *la justice sans la force est impuissante* »[351]. Le destin de cette instance judiciaire internationale chargée de la répression des crimes internationaux touchant l'ensemble de la communauté internationale se retrouve donc aux mains des États qui disposent du monopole de la force avec des moyens adéquats pour se saisir des personnes contre qui la CPI lance un mandat d'arrêt. Encore, faut-il que les États aient la volonté de le faire, sinon les décisions de la CPI, en l'occurrence ses mandats d'arrêt, courent le risque d'une inexécution pure et simple.

191. Tous les suspects en détention à la CPI le sont grâce à la volonté politique des États qui à un moment donné, ont décidé d'exécuter les mandats d'arrêt de la CPI en se saisissant des personnes poursuivies, présentes sur leurs territoires, qu'elles soient ressortissantes ou non, pour les remettre à la CPI. Cela n'est pas forcément le cas pour les citations à comparaître. Dans le rapport annuel de la Cour pénale internationale sur ses activités en 2018/19 présenté à l'Assemblée générale conformément à l'article 6 de l'Accord régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la Cour et au paragraphe 28 de la résolution 73/7de l'Assemblée, l'impuissance d'une justice sans la force transparaît en des termes clairs : « *la Cour est profondément préoccupée par le fait que 15 demandes d'arrestation et de remise, présentées pour la plupart il y a plusieurs années, demeurent en attente d'exécution* »[352]. La situation n'a pas connu d'évolution significative à l'automne 2024.

192. Si la CPI disposait d'une force de police spécifique, elle serait probablement assez forte pour rendre exécutoires ses mandats d'arrêt. Une telle hypothèse pourrait, en revanche, créer des difficultés politico-juridiques, car des questions demeurent entières. Par exemple, quelle serait la base juridique d'une de l'existence d'une telle police ? Qui devrait faire partie de cette force et sur quelles bases ? Pour toutes ces raisons, il semble que la compétence complémentaire de la CPI ait été la formule adéquate pour concilier les impératifs de lutte contre l'impunité et le respect de la souveraineté des États. Même s'il s'agit d'un pis-aller, elle offre l'avantage d'utiliser les ressources sécuritaires et logistiques des États pour obtenir l'arrestation des suspects de crimes graves et les transférer à la CPI au cas où les États eux-mêmes manqueraient de moyens ou de volonté pour engager des poursuites. Par ailleurs, la

[351] PASCAL (B.), *Pensées*, Port-Royal (1670).
[352] Voir le résumé du rapport annuel de la Cour pénale internationale sur ses activités en 2018/19 présenté à l'Assemblée générale conformément à l'article 6 de l'Accord régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la Cour et au paragraphe 28 de la résolution 73/7de l'Assemblée. Disponible sur https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/A_74_324_F.pdf consulté le 19 mai 2020.

protection, sur le terrain, des victimes et témoins de crimes relevant de la compétence de la CPI demeure une préoccupation, cette instance n'ayant pas de moyens sécuritaires pour les protéger contre des actes de représailles des bourreaux.

2. L'absence d'une force de police propre à la CPI pour protéger les témoins et victimes

193. De même qu'il n'y a pas de forces spéciales à la disposition de la CPI pour rechercher et arrêter les présumés coupables des crimes relevant de sa compétence, il n'y a pas de forces pour garantir la sécurité des témoins et victimes desdits crimes. Là encore, la compétence complémentaire offre l'avantage de responsabiliser les États et de permettre à leurs appareils sécuritaires de protéger les témoins et victimes des crimes relevant de la compétence de la CPI. C'est donc un compromis raisonnable dans la mesure où les États vont faire une bonne partie du travail de lutte contre l'impunité.

194. Dans la situation au Kenya, des sources diplomatiques et de la societe civile indiquent que les hauts représentants de l'État auraient multiplié des actes d'intimidations contre les victimes et témoins dès lors que deux des personnes suspectées par la CPI ont accédé, par les urnes, au pouvoir politique pour diriger le pays. La CPI s'est retrouvée dans une situation où la plupart des témoins se rétractaient par peur de représailles et elle a fini par « *retirer* » les charges contre le suspect devenu Président de la République. L'audience de confirmation des charges s'est déroulée entre les 21 septembre et 5 octobre 2011. Le 5 décembre 2014, « *l'Accusation a abandonné les charges portées contre M. Kenyatta. Le 13 mars 2015, la Chambre de première instance V(B) a mis fin à la procédure dans cette affaire et retiré la citation à comparaître* »[353]. Il en est de même pour le vice-président de la République du Kenya, William Samoei Ruto contre qui les charges ont été « *annulées* » par la CPI. Le 5 avril 2016, la Chambre de première instance V(A) a décidé, à la majorité de ses membres qu'il doit être mis fin à l'affaire concernant William Samoei Ruto et Joshua Arap Sang[354]. C'est un mauvais précédent pour la justice internationale et la lutte contre l'impunité dans la mesure où d'aucuns pourraient être amenés à croire qu'il suffit de se battre pour accéder à un poste politique et échapper ainsi au filet de la justice.

[353] Notice of withdrawal of the charges against Uhuru Muigai Kenyatta, ICC-01/09-02/11-983, ICC-01/09-02/11-983 05-12-2014.
[354] Situation en République du Kenya, fiche d'information Affaire *Le Procureur c. William Samoei Ruto et Joshua Arap Sang*, ICC-01/09-01/11, CC-PIDS-CIS-KEN-01-012/14_Fra, mise à jour en avril 2016.

195. Cependant, le Statut de la CPI, le RPP, le Règlement de la Cour et le Règlement du Greffe contiennent des dispositions relatives à la protection des victimes et des témoins, et au soutien à leur apporter. « *Ces dispositions sont fondamentales pour le bon fonctionnement de la Cour et visent à assurer la participation des victimes aux procédures et à garantir que les témoins pourront déposer librement et sincèrement sans craindre des représailles ou des préjudices supplémentaires* »[355]. L'article 68 du Statut de la CPI relatif à la protection et à la participation au procès des victimes et des témoins, dispose à son alinéa 1 : « *la Cour prend les mesures propres à protéger la sécurité, le bien-être physique et psychologique, la dignité et le respect de la vie privée des victimes et des témoins. Ce faisant, elle tient compte de tous les facteurs pertinents, notamment l'âge, le sexe tel que défini à l'article 7, paragraphe 3, et l'état de santé, ainsi que la nature du crime, en particulier, mais sans s'y limiter, lorsque celui-ci s'accompagne de violences à caractère sexuel, de violences à caractère sexiste ou de violences contre des enfants. Le Procureur prend ces mesures en particulier au stade de l'enquête et des poursuites. Ces mesures ne doivent être ni préjudiciables ni contraires aux droits de la défense et aux exigences d'un procès équitable et impartial* ».

196. Le souci de protection des témoins et des victimes peut aussi justifier des dérogations au principe de la publicité des débats devant la CPI[356]. Par ailleurs, lorsque la divulgation d'éléments de preuve et de renseignements en vertu du Statut de la CPI « *risque de mettre gravement en danger un témoin ou les membres de sa famille, le Procureur peut, dans toute procédure engagée avant l'ouverture du procès, s'abstenir de divulguer ces éléments de preuve ou renseignements et en présenter un résumé. De telles mesures doivent être appliquées d'une manière qui n'est ni préjudiciable ni contraire aux droits de la défense et aux exigences d'un procès équitable et impartial* »[357].

197. Au niveau de la CPI, La Division d'aide aux victimes et aux témoins a pour mission de conseiller le Procureur et la Cour sur les mesures de protection, les dispositions de sécurité

[355]Http://www.icccpi.int/fr_menus/icc/structure%20of%20the%20court/protection/Pages/victims%20and%20witnesses%20protection.aspx, consulté le 11 juillet 2015.
[356] L'article 68 al. 2 du Statut de la CPI dispose que « Par exception au principe de la publicité des débats énoncé à l'article 67, les Chambres de la Cour peuvent, pour protéger les victimes et les témoins ou un accusé, ordonner le huis clos pour une partie quelconque de la procédure ou permettre que les dépositions soient recueillies par des moyens électroniques ou autres moyens spéciaux. Ces mesures sont appliquées en particulier à l'égard d'une victime de violences sexuelles ou d'un enfant qui est victime ou témoin, à moins que la Cour n'en décide autrement compte tenu de toutes les circonstances, en particulier des vues de la victime ou du témoin ».
[357] Idem, al.5.

et les activités de conseil et d'aide visées à l'article 43, paragraphe 6[358]. Pour toutes ces raisons, il était préférable que la compétence complémentaire soit consacrée par le Statut de la CPI afin de permettre aux États de remplir une bonne partie de la mission de lutte contre l'impunité des crimes pour lesquels la CPI est compétente. Par ailleurs, le pragmatisme de la compétence complémentaire de la CPI s'appuie aussi sur des raisons budgétaires.

Paragraphe 2 : L'impossibilité budgétaire pour la CPI de tout juger

198. Après avoir examiné le financement limité des activités de la CPI (A), nous réfléchirons aux incidences des difficultés financières de la CPI sur son efficacité (B).

A. Le financement limité des activités de la CPI

199. La CPI fonctionne principalement sur la base de la contribution financière des États Parties et accessoirement sur la contribution financière des Nations Unies. L'importance des ressources financières pour le fonctionnement de la CPI a conduit les plénipotentiaires chargés des négociations et de la rédaction du Statut de la CPI à consacrer tout le chapitre XII aux questions de financement.

200. Les prévisions budgétaires de la Cour pour l'année 2019 ont été élaborées en tenant compte de la nécessité, au vu des contraintes financières rencontrées par les États Parties, de restreindre le plus possible les augmentations budgétaires tout en prenant en considération 3 points essentiels *: « 1) les priorités stratégiques de haut niveau définies par le Conseil de coordination ; 2) l'augmentation du nombre de situations, et donc de la charge de travail correspondante, et 3) la complexité croissante des activités de la Cour dans certains domaines comme la sécurité ou la coopération* »[359]. Les responsables de l'AEP et de la CPI estiment que le budget proposé va contribuer à obtenir des gains d'efficacité tangibles sur le long terme,

[358] L'article 43 al.6 du Statut de la CPI dispose que « Le Greffier crée, au sein du Greffe, une division d'aide aux victimes et aux témoins. Cette division est chargée, en consultation avec le Bureau du Procureur, de conseiller et d'aider de toute manière appropriée les témoins, les victimes qui comparaissent devant la Cour et les autres personnes auxquelles les dépositions de ces témoins peuvent faire courir un risque, ainsi que de prévoir les mesures et les dispositions à prendre pour assurer leur protection et leur sécurité. Le personnel de la Division comprend des spécialistes de l'aide aux victimes de traumatismes, y compris de traumatismes consécutifs à des violences sexuelles ».

[359] Voir Cour pénale internationale, Assemblée des États Parties, Projet de budget-programme de la Cour pénale internationale pour 2019, Dix-septième session, ICC-ASP/17/INF.4. Disponible sur https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP17/ICC-ASP-17-INF4-FRA.pdf, Para.3, consulté le 24 aout 2018.

principalement au travers de la réduction de la durée des procédures judiciaires, du plein respect du principe d'équité des procès, de la préservation de la qualité des examens préliminaires, des enquêtes et des poursuites, de l'obtention d'un plus grand impact sur le terrain et de la mise en place d'un environnement plus sûr en matière d'information sur les activités de la Cour [360]. Le cadre budgétaire a beaucoup évolué en termes de prévisions au fil des années. En 2024 par exemple, le budget est contenu dans la « *Résolution de l'Assemblée des États Parties sur le Projet de budget-programme pour 2024, le Fonds de roulement pour 2024, le barème des quotes-parts pour la répartition des dépenses de la Cour pénale internationale, le financement des autorisations de dépense pour 2024 et le Fonds en cas d'imprévus* »[361]. De façon spécifique, le Statut de la CPI prévoit deux possibilités de contribution financière aux activités de la CPI. Après avoir abordé les contributions volontaires (1) nous évoquerons les contributions obligatoires (2).

1. Les contributions volontaires

201. L'article 116 du Statut de la CPI prévoit la possibilité de contributions volontaires en ces termes : « *sans préjudice de l'article 115, la Cour peut recevoir et utiliser à titre de ressources financières supplémentaires les contributions volontaires des gouvernements, des organisations internationales, des particuliers, des entreprises et d'autres entités, selon les critères fixés en la matière par l'Assemblée des États Parties* ». Malgré son caractère aléatoire et l'incertitude qui la caractérisent, cette catégorie de contributions mérite une attention particulière. Bien évidemment, c'est en effet une bonne nouvelle de savoir que les États, les organisations internationales, les particuliers, les entreprises et d'autres entités, qui le souhaitent, peuvent faire des contributions volontaires à un certain nombre de fonds spéciaux importants comme le Fonds au profit des victimes, le fonds spécial pour les visites familiales ou le Fonds spécial pour la réinstallation des témoins[362]. Cette ouverture du Traité de Rome permet de garantir un soutien accru à la couverture financière des besoins de la Cour pour son fonctionnement. Par ailleurs, il importe de souligner que le budget de la construction des locaux permanents n'est pas intégré au budget de fonctionnement de la CPI. Les États doivent contribuer à leur financement en supplément de leur contribution au budget annuel de la CPI. Les coûts du projet semblent maîtrisés (195,7 millions d'euros dont 184,4 millions d'euros pour

[360] *Ibid.*
[361] Résolution ICC-ASP/22/Res.4 Adoptée à la 10e séance plénière, le 14 décembre 2023, par consensus, disponible sur ICC-ASP-22-Res4-AV-FRA.pdf (icc-cpi.int) consulté le 6 juin 2024.
[362] Voir https://www.icc-cpi.int/iccdocs/PIDS/publications/Universality_Fra.pdf, consulté le 24 aout 2018.

la construction et 11,3 millions d'euros pour l'emménagement), mais la CPI a, en 2018, fait état d'une augmentation du budget pour l'achèvement du chantier des locaux permanents de 8,8 millions d'euros, portant le total à 208,8 millions d'euros[363].

Examinons à présent comment les contributions obligatoires peuvent soutenir financièrement l'action de la CPI.

2. Les contributions obligatoires

202. Deux acteurs du système international sont débiteurs des contributions obligatoires au budget de fonctionnement de la CPI : les États Parties et l'Organisation des Nations Unies. Le fondement juridique de la contribution obligatoire des États Parties se retrouve dans les dispositions de l'article 115 al. A du Statut de la CPI, « *les dépenses de la CPI et de l'Assemblée des États Parties (AEP), y compris le Bureau et les organes subsidiaires de celle-ci, inscrites au budget arrêté par l'Assemblée des États Parties, sont financées par les contributions des États Parties* ».

203. Pour permettre à la CPI de s'acquitter de son mandat multiple, un budget-programme de 146 939,7 euros est proposé pour l'année 2020[364]. Ce chiffre représente une augmentation de 2 389, 7 euros (1,7 pour cent) par rapport au budget approuvé pour 2019 (144 550,0 euros). L'ensemble des dépenses engagées au titre du projet de budget-programme pour 2018, et dont les États Parties devaient s'acquitter, s'élevait à 143.846.300 millions d'euros alors que celui de 2017 était de 141.600.000 euros[365]. En 2015, le budget-programme s'élevait à 130.67 millions d'euros. Ces chiffres sont en augmentation continue. Cette hausse est principalement due à l'intensification continue des activités d'enquêtes et de poursuites. En témoigne le budget en 2024 qui s'élève à 187 084 300 euros et qui couvre toutes sortes de prévisions de dépenses dont « *le budget-programme pour 2024, le Fonds de roulement pour 2024, le barème des quotes-parts pour la répartition des dépenses de la Cour pénale internationale, le financement des autorisations de dépense pour 2024 et le Fonds en cas d'imprévus* »[366]. Ce qui constitue une nette augmentation par rapport aux années précédentes.

[363] *Idem.*
[364] Projet de budget-programme de la Cour pénale internationale pour 2020, para.4.
[365] Budget-programme approuvé pour 2017 de la Cour pénale internationale, ICC-ASP/15/20. Par.3.
[366] Résolution de l'Assemblée des États Parties sur le Projet de budget-programme pour 2024, le Fonds de roulement pour 2024, le barème des quotes-parts pour la répartition des dépenses de la Cour pénale internationale, le financement des autorisations de dépense pour 2024 et le Fonds en cas d'imprévus, Résolution ICC-

204. La mise en œuvre effective des activités de la CPI nécessite la disponibilité, à temps, des fonds. Cependant, avec la crise financière mondiale qui sévit depuis quelques années, il est évident que les États n'honorent plus leurs engagements financiers vis-à-vis de la CPI. Or, sans la contribution financière des États, il est difficile à la CPI de pouvoir s'acquitter de sa mission.

205. Selon le rapport de la Cour des comptes de la République Française relatif aux « *contributions internationales de la France 2007 - 2014 - octobre 2015* », la contribution de la France a augmenté ces dernières années, en passant de 9,8 millions d'euros en 2013 à 10,5 millions d'euros en 2014 et à 11,2 millions d'euros en 2015. Avec une contribution représentant 8,89 % du budget, la France est, en 2015, le 3ème contributeur (4ème en 2014), devant le Royaume-Uni (10,3 millions d'euros), et derrière le Japon (21,7 millions d'euros) et l'Allemagne (14,3 millions d'euros).[367] En 2022, la France est classée comme 3e pays contributeur au budget de la CPI[368]. Comme dans toutes les organisations internationales, la position française sur le budget de la CPI est celle de « *la croissance nominale zéro* »[369] appuyée en cela par les cinq autres principaux contributeurs – Japon, Allemagne, Canada, Royaume-Uni et Italie (formant le « G6 ») [370]. La Cour des comptes de la République Française elle-même reconnait que « *cette position demeure minoritaire, voire décriée au sein de l'AEP. Le groupe des pays d'Amérique Latine et des Caraïbes (GRULAC), des ONG ainsi que des pays européens (Suisse, Belgique) sont fortement opposés au concept de croissance nominale zéro, qu'ils estiment attentatoire à l'indépendance de la Cour et susceptible de compromettre ses activités judiciaires* »[371].

206. En raison des liens très étroits entre la CPI et le CS, il est prévu que les Nations Unies contribuent financièrement au fonctionnement de cette juridiction. En ce qui concerne la

ASP/22/Res.4 Adoptée à la 10e séance plénière, le 14 décembre 2023, par consensus, para.1. Disponible sur ICC-ASP-22-Res4-AV-FRA.pdf (icc-cpi.int) consulté le 6 juin 2024.

[367] République Française, Cour des comptes relatif aux « *contributions internationales de la France 2007 - 2014 - octobre 2015* », Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, Octobre 2015, disponible sur https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20151102-rapport-58-2-contributions-internationales-France.pdf, consulté le 24 aout 2018.
[368] Cour pénale internationale (CPI) - France ONU (delegfrance.org) consulté le 9 juin 2024.
[369] La Croissance zéro est une théorie selon laquelle toutes les activités économiques devraient tendre à un état d'équilibre, un état stable.
[370] Voir Cour des comptes de la République Française, rapport sur « *les contributions internationales de la France 2007 - 2014 - octobre 2015* », p.80. disponible sur https://www.ccomptes.fr/en/documents/31041; consulte le 19 mai 2020.
[371] *Ibid.*

contribution des Nations Unies, l'article 115 al. B du Statut de la CPI, souligne : « *les dépenses de la CPI et de l'Assemblée des États Parties (AEP), y compris le Bureau et les organes subsidiaires de celle-ci, inscrites au budget arrêté par l'Assemblée des États Parties, sont financées par les ressources financières fournies par l'Organisation des Nations Unies, sous réserve de l'approbation de l'Assemblée générale, en particulier dans le cas des dépenses liées à la saisine de la Cour par le Conseil de sécurité* »[372]. L'article 13 al. b du Statut de la CPI relatif à l'exercice de la compétence dispose : « *la Cour peut exercer sa compétence à l'égard d'un crime visé à l'article 5, conformément aux dispositions du présent Statut si une situation dans laquelle un ou plusieurs de ces crimes paraissent avoir été commis est déférée au Procureur par le Conseil de sécurité agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies* »[373]. Cette possibilité de saisine de la CPI par le CS a un coût financier qui doit être disponible pour permettre à la CPI de conduire la procédure du début jusqu'à la fin. Quant à l'article 2 du Statut de la CPI, il précise que « *la Cour est liée aux Nations Unies par un accord qui doit être approuvé par l'Assemblée des États Parties au présent Statut, puis conclu par le Président de la Cour au nom de celle-ci* ».

207. Le 9 décembre 2003, l'AG de l'ONU a pris la résolution 58/79 qui appelle à la conclusion d'un accord devant régir les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la Cour pénale internationale. Le 04 octobre 2004, « *l'Accord négocié régissant les relations entre la Cour pénale internationale et l'Organisation des Nations Unies* » est signé et entre en vigueur. L'article 13 al.1 dudit accord prévoit que « *l'Organisation des Nations Unies et la Cour conviennent que les conditions dans lesquelles des ressources financières peuvent être allouées à la Cour par décision de l'Assemblée générale des Nations Unies ainsi que prévu à l'article 115 du Statut feront l'objet d'accords distincts. Le Greffier informera l'Assemblée de la conclusion de ces accords* ». Il est donc tout à fait logique que les dépenses que pourrait engendrer toute saisine par le CS soient prises en charge par le système des Nations Unies. Dans les faits, à ce jour, le CS a saisi par deux fois la CPI pour enquêter dans deux situations dans lesquelles les crimes graves au sens du Statut de la CPI paraissent avoir été commis sans pour autant mettre à la disposition de la CPI les ressources financières afin de couvrir les dépenses que pourraient engendrer les renvois de situations devant le CPI.

[372] Voir l'article 115 du Statut de la CPI relatif aux Ressources financières de la Cour et de l'Assemblée des États Parties.
[373] *Supra §* nº 92, *Infra §* nº 430, 491, 531, 536, 585, 638.

208. Par sa Résolution S/RES/1593 (2005) du 31 mars 2005, le CS a décidé de déférer au Procureur de la CPI, la situation au Darfour depuis le 1er juillet 2002[374]. Dans cette Résolution, le CS a préféré se décharger de sa contribution financière, pourtant indispensable à la poursuite des activités de la CPI dans le cadre de la situation au Darfour, sur les États parties au Statut de la CPI et les contributions volontaires en prévoyant expressément « *qu'aucun des coûts afférents à la saisine de la Cour, y compris ceux occasionnés par les enquêtes et poursuites menées comme suite à cette saisine, ne sera pris en charge par l'Organisation des Nations Unies et que ces coûts seront supportés par les Parties au Statut de Rome et les États qui voudraient contribuer à leur financement à titre facultatif* »[375]. À notre avis, cette disposition de la Résolution viole, de façon flagrante, l'article 115 al. b du Statut de la CPI, qui stipule que les dépenses de la CPI sont financées par les ressources financières fournies par l'Organisation des Nations Unies, sous réserve de l'approbation de l'Assemblée générale, en particulier dans le cas des dépenses liées à la saisine de la Cour par le Conseil de sécurité. Cet état de fait pourrait expliquer, en plus d'autres contradictions contenues dans la même Résolution[376], les difficultés qu'éprouve le Bureau du Procureur de la CPI à avancer dans la situation au Darfour.

209. Par ailleurs, le 26 février 2011, par sa Résolution S/RES/1970 (2011), le CS a décidé de saisir le Procureur de la CPI de la situation en Jamahiriya arabe libyenne depuis le 15 février 2011[377]. On retrouve les mêmes contradictions que celles évoquées un peu plus haut à propos de la Résolution de renvoi de la situation au Darfour au Procureur de la CPI. Le CS se décharge expressément de sa responsabilité de prendre en charge les coûts financiers que pourrait occasionner sa saisine de la CPI dans la situation en Libye. En effet, la S/RES/1970 (2011) dispose à son paragraphe 8 « *qu'aucun des coûts afférents à la saisine de la Cour, y compris ceux occasionnés par les enquêtes et poursuites menées comme suite à cette saisine, ne sera pris en charge par l'Organisation des Nations Unies et que ces coûts seront supportés par les Parties au Statut de Rome et les États qui voudraient contribuer à leur financement à*

[374] *Infra n°*208, 209, 255, 270, 418, 431.
[375] S/RES/1593 (2005), Par.7.
[376] Le paragraphe 6 de la S/RES/1593 (2005) dispose que « les ressortissants, responsables ou personnels en activité ou anciens responsables ou personnels, d'un État contributeur qui n'est pas partie au Statut de Rome de la Cour pénale internationale sont soumis à la compétence exclusive dudit État pour toute allégation d'actes ou d'omissions découlant des opérations au Soudan établies ou autorisées par le Conseil ou l'Union africaine ou s'y rattachant, à moins d'une dérogation formelle de l'État contributeur ». Cela donne l'impression d'une justice à double vitesse.
[377] S/RES/1970 (2011).

titre facultatif ». Il est logique que tout cela puisse créer des difficultés budgétaires au bon fonctionnement de la CPI.

B. Les incidences des difficultés financières sur la CPI

210. Les difficultés financières de la CPI la conduisent à faire le choix d'une justice sélective (1). Par ailleurs, les faiblesses du choix de l'approche séquentielle des enquêtes (2), en raison des ressources limitées, peuvent finir par impacter la crédibilité de la CPI.

1. Le choix d'une justice sélective

211. À l'épreuve des faits, les difficultés financières n'épargnent pas la première juridiction internationale pénale permanente. Les conjonctures économiques que traversent les États, parties ou non au Statut de la CPI, ne leur permettent pas d'inscrire la CPI dans leurs priorités. Déjà, lors du dixième anniversaire de l'entrée en vigueur du Statut de la CPI, le 17 juillet 2012, encore appelé « *journée de la justice internationale* », la FIDH tirait la sonnette d'alarme en ces termes : « *le dixième anniversaire de célébration de l'établissement de la CPI se déroule dans un contexte de grave crise financière mondiale qui touche également la Cour. Les États parties, en particulier depuis deux années successives, refusent toute augmentation du budget de la Cour, affectant notamment sa capacité à mener de nouvelles enquêtes et poursuites, bousculant les règles du procès équitable (au travers de la réforme en cours de l'aide judiciaire accordée à la défense et aux victimes)* »[378].

212. De l'examen préliminaire à la décision de condamnation ou d'acquittement, en passant par les décisions d'ouverture ou non d'enquête, l'engagement des poursuites, l'arrestation et la détention préventive des suspects, il faut des moyens financiers adéquats. Sur le principe, la CPI se concentre seulement sur les personnes portant la plus lourde responsabilité dans la survenance des crimes présumés. Faute de moyens financiers pour faire face aux dépenses de fonctionnement, la CPI ne pourra pas véritablement s'acquitter, de façon efficace, de sa mission de lutte contre l'impunité. Elle disposera d'une étroite marge de manœuvre qui la contraindra à une justice beaucoup plus sélective et cela pourra entacher sa crédibilité au sein des communautés de victimes des présumés crimes contre l'humanité, crimes de guerre, crimes de génocide et éventuellement du crime d'agression. La disponibilité limitée des ressources

[378] La Cour Pénale Internationale, 2002-2012, « 10 ans, 10 recommandations pour une Cour pénale internationale efficace et indépendante », Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme, Paris, 2012, p3.

financières fait partie des causes qui ont abouti à la définition de l'approche séquentielle comme une stratégie de poursuite du Bureau du Procureur dans le cadre de la justice sélective.[379] Mais c'est sans compter avec les effets secondaires de cette approche.

2. Les risques réputationnels d'une justice sélective

213. La stratégie de l'approche séquentielle consiste, bien évidemment en raison des moyens financiers et logistiques limités, à enquêter d'abord sur un camp dans une situation ouverte dans un pays et à envisager après, de mener des enquêtes sur le camp rival. Cela peut nuire de façon significative à l'image de la CPI surtout dans les cas où la première séquence concerne le camp des vaincus d'une guerre et que, faute de moyens, la seconde phase des enquêtes qui devra viser le camp des vainqueurs de la guerre, aux commandes de l'État, peine à démarrer.

214. La FIDH a fait une série de recommandations pour une CPI plus efficace et plus indépendante[380]. L'ONG suggère que « *le Bureau du Procureur devrait prendre en compte les conséquences négatives de l'approche séquentielle, qui consiste à se concentrer sur un groupe (d'une partie au conflit), puis réallouer les ressources limitées sur une autre partie au conflit. Cette approche perpétue une perception de partialité de la Cour et aboutit à des poursuites qui ne reflètent pas la réalité des crimes commis, d'autant que dans de nombreux cas, les autres groupes ne sont pas poursuivis (Ouganda, RCA, Côte d'Ivoire)* »[381].

215. Cette question est particulièrement visible en Côte d'Ivoire. Plus de 14 ans après la crise postélectorale de novembre 2010, qui a conduit à la chute et au transfèrement du Président « *déchu* » Laurent Gbagbo à la CPI, puis à l'installation au pouvoir de son rival « *élu* » Alassane Ouattara, comme Président de la République, soutenu par les rebelles et la

[379] Pour plus d'informations sur cette question, voir LAUCCI (C.), and International Criminal Court. *Code Annote de La Cour Penale Internationale*, 2004-2006. Martinus Nijhoff, 2008, https://doi.org/10.1163/ej.9789004170223.1-844. Voir aussi MBOKANI (J. B.) "La Cour PéNale Internationale : Une Cour Contre Les Africains Ou Une Cour Attentive à La Souffrance Des Victimes Africaines ?" Revue Québécoise de Droit International, vol. 26, no. 2, 2013, pp. 47–100, https://doi.org/10.7202/1068078ar. Voir également MCGOLDRICK (D.), et al. The Permanent International Criminal Court : Legal and Policy Issues. Hart Pub., 2004, http://www.dawsonera.com/depp/reader/protected/external/AbstractView/S9781847312112.

[380] La Cour Pénale Internationale, 2002-2012, « 10 ans, 10 recommandations pour une Cour pénale internationale efficace et indépendante », Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme, Paris, 2012, op cit..

[381] *Ibidem*, recommandation N°3 relative Renforcement des enquêtes et des poursuites du Bureau du Procureur, p.4. Voir aussi MBOKANI (J.), « l'impact de la stratégie de poursuite du procureur de la Cour pénale internationale sur la lutte contre l'impunité et la prévention des crimes de droit international », *Droits fondamentaux*, n° 7, janvier 2008 – décembre 2009, pp 13-18.

communauté internationale dont la France, le BdD n'a fait que poursuivre le camp des vaincus de la guerre[382]. Or la mission indépendante de l'ONU qui avait pour objectif d'établir les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire dans ce pays suite à cette crise, ont identifié que les deux parties au conflit ont vraisemblablement perpétré des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre sur des populations civiles[383]. Cela donne le sentiment que le droit à une justice équitable des victimes dépend de leur camp politique ou de la position politique qu'occupent leurs bourreaux, d'autant que même sur le plan interne, c'est « *la justice des vainqueurs* » qui s'applique : en effet, sur plusieurs centaines de prisonniers accusés des crimes de sang perpétrés dans le cadre de la crise post-électorale de novembre 2010 en RCI, il n'y a malheureusement que des militants du « *camp des vaincus* » , du moins, sur les 10 années de la présidence de Ouattara.

216. Une telle situation est susceptible de remettre en cause l'impartialité de la CPI vis-à-vis des victimes qui, à défaut de voir leurs bourreaux traduits devant les juridictions nationales, fondaient leur espoir sur cette juridiction pénale internationale permanente. L'attente paraît parfois trop longue et la CPI, qui suscite parfois de critiques de la part de certains hommes politiques, demeure souvent méconnue et incomprise[384].

217. Dans son adresse à la nation, à l'occasion des 58 ans d'indépendance du pays, le Président Alassane Ouattara a signé une mesure d'amnistie totale pour 800 prisonniers politiques impliqués dans la crise post-électorale, dont l'ex-première dame Simone Gbagbo. « *J'ai procédé ce lundi 6 Août 2018 à la signature d'une ordonnance portant amnistie. Cette amnistie bénéficiera à environ 800 de nos concitoyens. Au nombre de ceux-ci figure madame Simone Ehivet Gbagbo* »[385], avait-il déclaré à la télévision nationale. Simone Gbagbo était

[382] CPI, Situation en République de Côte d'Ivoire (RCI), Affaires le Procureur c. Laurent Gbagbo, le Procureur c. Charles Blé Goudé et le Procureur c. Simone Gbagbo, disponibles sur http://icc-cpi.int/fr_menus/icc/situations%20and%20cases/situations/icc0211/Pages/situation%20index.aspx. Consulté le 27 juillet 2014.

[383] Voir Rapport de l'expert indépendant sur la situation des droits de l'homme en Côte d'Ivoire, Doudou Diène, Conseil des droits de l'homme, Dix-neuvième session, A/HRC/19/72, 9 janvier 2012, disponible sur https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-72_fr.pdf, consulté le 20 mai 2020. Voir aussi, République de Cote d'ivoire, Commission Nationale d'Enquête, Rapport d'enquête sur les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire survenues dans la période du 31 octobre 2010 au 15 mai 2011, publié en juillet 2012, disponible sur https://www.fidh.org/IMG/pdf/cne_resume_rapport_d_enquete.pdf, consulté le 20 mai 2020.

[384] Voir http://www.hrw.org/fr/news/2014/05/08/cote-divoire-l-impunite-d-aujourd-hui-est-le-crime-de-demain, publié dans l'hebdomadaire Jeune Afrique le 8 mai 2014 par Matt Wells, chercheur sur la Côte d'Ivoire pour Human Rights Watch.

[385] Voir https://www.dw.com/fr/simone-gbagbo-amnisti%C3%A9e-par-le-pr%C3%A9sident-ouattara/a-44979637, consulté le 26 août 2018.

incarcérée depuis 2011. En 2015, elle avait été condamnée à 20 ans de prison pour « *atteinte à la sureté de l'État* ». En 2017, elle fut innocentée par la cour d'assises des accusations de crimes de guerre et crimes contre l'humanité, en lien avec des événements sanglants de la crise post-électorale. Mais ce dernier jugement avait été cassé le 26 juillet 2018 par la cour Suprême d'Abidjan. Un nouveau procès était donc envisagé, avant que n'intervienne cette annonce inattendue du chef de l'État[386]. La décision d'amnistier les prisonniers politiques, presque tous issus du camp des vaincus de la guerre entre 2002-2010, est prise au nom de la réconciliation nationale et intervient en moins d'une semaine après la sortie d'un rapport de la représentation de l'UE en Côte d'Ivoire qui critiquait sans détour le système judiciaire ivoirien[387].

218. Cependant, onze organisations de défense des droits de l'homme ont condamné l'amnistie présidentielle accordée aux 800 personnes en Côte d'Ivoire au motif que la plupart des personnes graciées étaient impliquées dans les violences postélectorales de 2010 et 2011 qui, selon les Nations unies, avaient fait environ 3.000 morts. *Amnesty International* et *Human Rights Watch* font partie des organisations de défense des droits de l'homme opposées à leur amnistie[388]. La doctrine est du même avis et considère que les personnes emprisonnées pour crimes de guerre ou d'autres violations graves des droits de l'homme ne devraient pas être graciées[389].

[386] Pour plus d'informations, voir https://www.bbc.com/afrique/45094241, consulté le 26 août 2018.
[387] Voir, https://www.afrique-sur7.fr/400071-cote-divoire-union-europeenne-alassane-ouattara, consulté le 26 août 2018.
[388] Voir https://www.bbc.com/afrique/region-45112453, consulté le 26 août 2018.
[389] CAROLI (P.), *Transitional Justice in Italy and the Crimes of Fascism and Nazism*. Routledge, 2022. NTOUBANDI (F. Z.), *Amnesty for Crimes against Humanity under International Law*. Martinus Nijhoff Publishers, 2007, https://doi.org/10.1163/ej.9789004162310.i-252. COBBAN (H.). *Amnesty after Atrocity? : Healing Nations after Genocide and War Crimes*. Paradigm, 2007. GUIBBAUD (P.), *Boko Haram : Histoire d'Un Islamisme SahéLien*. L'Harmattan, 2014. SRIRAM, (Ch. L.), *Confronting Past Human Rights Violations : Justice vs. Peace in Times of Transition*. Frank Cass, 2004.

Conclusion du chapitre

219. Ce chapitre a permis de relever les fondements politiques, historiques et opérationnels de la compétence complémentaire de la CPI. En clair, la complémentarité est un compromis politique nécessaire à l'avènement de la CPI dans la mesure où elle est un gage de respect de la souveraineté des États et donc une stratégie incitative à leur adhésion au projet de mise en place d'une juridiction pénale internationale permanente.

220. Ce choix est inspiré de l'expérience des tribunaux pénaux internationaux *ad hoc*. Le TPIR et le TPIY avaient expérimenté, dès leur création, le principe de la primauté qui leur permettait de dessaisir les juridictions des États, en cas de procédures concurrentes ouvertes sur la même affaire. Par ailleurs, si la compétence complémentaire est un compromis, ce compromis est bien raisonnable pour le fonctionnement de la CPI. Matériellement, il est impossible pour la CPI d'être sur tous les fronts pour enquêter ou poursuivre, encore moins pour, juger tous les présumés auteurs et complices de tous les crimes internationaux relevant de sa compétence dans le monde entier. Les moyens logistiques dont dispose la CPI sont insuffisants au regard de l'ampleur des crimes et du nombre des victimes qui attendent que justice soit rendue avec efficacité, célérité et impartialité. La CPI ne dispose pas, non plus, de forces de police spéciale pour se saisir des suspects ou encore protéger les témoins et victimes des crimes graves relevant de sa compétence.

221. Enfin, les difficultés de la CPI à mobiliser, à temps, les ressources nécessaires à son budget régulier en raison de la crise économique qui frappe les États contributeurs et le désengagement financier, de fait, du CS dans ses résolutions de renvoi des situations au Bureau du Procureur de la CPI sont autant de raisons qui militent en faveur du caractère raisonnable du choix de sa compétence complémentaire des juridictions nationales. Il convient de rappeler que la compétence complémentaire de la CPI est relativement encadrée pour éviter des débordements et des abus. Il convient d'examiner en profondeur les attentes de la compétence complémentaire de la CPI.

Conclusion du Titre I

222. Ce titre premier de la première partie a été consacré aux fondements, à la fois juridiques, historiques, politiques et opérationnels, du choix de la solution par défaut qu'est la compétence complémentaire de la CPI vis-à-vis des juridictions pénales nationales. Il nous a permis de nous interroger et de trouver les possibles justifications du choix de ce mécanisme négocié de la lutte contre l'impunité.

223. Il a permis de relever sur le plan juridique, qu'il était important de préserver la souveraineté des États, y compris au niveau judiciaire. Cela est nécessaire d'autant que les États disposent, bien avant même l'avènement de la CPI, des règles classiques de compétence pénale qui leur permettaient de réprimer les infractions, y compris celles susceptibles d'être qualifiés de crimes internationaux relevant de la compétence de la CPI. Cette solution allie habilement le nécessaire respect dû à la souveraineté des États et l'impérieux devoir de la communauté internationale de s'assurer que les crimes graves qui touchent la conscience de l'humanité ne resteront pas impunis.

224. L'expérience des tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* a sans doute inspiré la démarche des plénipotentiaires en charge des négociations ayant abouti à la création de la CPI le 17 juillet 1998. En effet, ces tribunaux avaient la primauté sur les juridictions nationales et pouvaient demander aux juridictions des États de se dessaisir d'une affaire pendante devant elles à leur profit. Ils s'en servaient toutefois rarement compte tenu, sans doute, des difficultés et de la complexité des procédures. Finalement, les Tribunaux ont très peu fait usage de ce principe pour ordonner aux juridictions nationales de se dessaisir.

225. Enfin, pour être réaliste, la CPI ne dispose pas des moyens opérationnels, y compris logistiques, matériels et financiers, nécessaires pour mener, à elle seule, le combat de la prévention et de la répression des crimes graves relevant de sa compétence. Cette solution vient donc positionner stratégiquement les États dans cette lutte aux côtés de la CPI. Le choix en faveur de la complémentarité entraîne des conséquences qu'il convient d'examiner.

Titre II : Les implications de la complémentarité

226. Comme le souligne Monsieur Maxime Tousignant, la complémentarité de la CPI est au cœur de l'architecture du Statut de Rome puisqu'elle met en relation la Cour en tant qu'institution internationale et les États parties et non parties[390]. Le Statut de Rome semble être un équilibre ou un compromis acceptable pour les États qui l'ont ratifié, entre le respect de leur souveraineté et le développement d'une institution judiciaire autonome et indépendante. L'un des marqueurs de cet équilibre est précisément le principe de complémentarité. Au-delà du fait que cet équilibre pourrait rassurer les États réticents à ratifier le Statut de la CPI, il crée des obligations aussi bien à la charge de la CPI que des États.

227. L'apparente clarté des implications ne cache pas moins les incertitudes juridiques. Ces incertitudes sont liées au sens à donner aux exceptions du mécanisme face à des États souverains. Elles peuvent être relatives à ce que pourraient être, par exemple, les procédures internes adéquates ou encore à quel moment on juge qu'il y a un manque de volonté de l'État à agir, ou une incapacité du système judiciaire national à y faire face. Les implications d'une mise en œuvre effective de la compétence complémentaire de la CPI sont essentiellement de deux ordres : les obligations à la charge des États (Chapitre I) et les obligations à la charge de la Cour (Chapitre II).

[390] TOUSIGNANT (M. C.), *Op cit*.

Chapitre 1 : Les obligations à la charge des États

228. La répression des crimes internationaux est un devoir à la charge des États. Le Statut de la CPI affirme que « *les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale ne sauraient rester impunis et que leur répression doit être effectivement assurée par des mesures prises dans le cadre national et par le renforcement de la coopération internationale* »[391]. Les États peuvent opérer le choix entre réprimer sous le prisme des compétences territoriale, extraterritoriale, personnelle et universelle ou déférer la situation à la CPI quand les circonstances obligent. C'est à juste titre que Madame Giudicelli-Delage écrivait que « *si la primauté mondialise donc la lutte contre l'impunité, la complémentarité l'universalise en l'inscrivant en tout lieu* »[392]. Le Statut de la CPI le reconnaît expressément en « *rappelant qu'il est du devoir de chaque État de soumettre à sa juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux* »[393].

229. Dans la perspective du rappel aux États de leur obligation de réprimer les crimes internationaux, le Statut de la CPI leur suggère de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévoir dans leurs législations les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le crime de génocide ainsi que les peines applicables. Par ailleurs, les États sont tenus à une obligation générale de coopération avec la CPI. Le Statut de la CPI consacre tout le chapitre IX à la coopération internationale et à l'assistance judiciaire. On peut donc considérer que si l'obligation d'adapter les législations internes au Statut de la CPI (section 1) est un préalable à la complémentarité, l'obligation de coopération à la charge des États (section 2) est une conséquence logique de la complémentarité.

Section 1 : L'obligation d'adapter les législations internes au Statut de la CPI

230. Dans la perspective du rappel aux États de leur obligation de réprimer les crimes internationaux, le Statut de la CPI leur suggère de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévoir dans leurs législations les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le crime de

[391] Préambule du Statut de la CPI, par.3. *Op Cit*.
[392] GIUDICELLI-DELAGE (G.), « Poursuivre et juger selon « les intérêts de la justice » Complémentarité ou/et primauté ? », *RSC*, n°3, 2007, p.474.
[393] Préambule du Statut de la CPI, par.6.

génocide ainsi que les peines applicables. Pour que le principe de complémentarité devienne efficace, les États doivent incorporer, fidèlement et de bonne foi, toutes les dispositions pertinentes du Statut de la CPI dans le droit national. Nous aborderons l'obligation d'adaptation du Statut de la CPI à la charge des États (paragraphe 1) puis l'aide à l'adaptation des législations nationales par la société civile (paragraphe 2).

Paragraphe 1. L'obligation d'adaptation du Statut de la CPI à la charge des États

231. Il s'agit à la fois d'une obligation conforme à l'esprit de la complémentarité (A) et d'une obligation conforme à la lettre de la complémentarité (B).

A. Une obligation conforme à l'esprit de la complémentarité

232. Il convient de rappeler que la complémentarité de la CPI s'inscrit dans une volonté de réduire « *l'espace d'impunité* » grâce à un « *accroissement significatif de la répression des crimes internationaux sur le plan national* »[394]. Ce principe sur lequel repose le Statut de Rome de la CPI met les appareils judiciaires nationaux en première ligne de la lutte contre l'impunité des crimes pour lesquels la CPI est compétente. Pour que les États puissent jouer pleinement leur rôle dans cet organigramme répressif, il faut que les législations nationales s'adaptent pour prendre en compte les dispositions pertinentes du Statut de la CPI. Les États sont donc tenus d'incorporer dans leurs législations respectives les incriminations contenues dans le Statut de la CPI et de prévoir des peines conformes aux standards internationaux.

233. Dans la pratique, chaque État partie au Statut de Rome est libre de choisir la manière de mettre en œuvre ses obligations découlant du Statut de Rome. Les pays du Commonwealth, dualistes, considèrent que le droit international n'a pas d'effet direct en droit interne tant qu'il n'y a pas été intégré. En revanche, pour les États ayant un « *système moniste* », comme la France, généralement, le droit international est directement incorporé dans l'ordre juridique interne. Ainsi, sous réserve de leur ratification et de leur publication, les conventions internationales sont automatiquement introduites dans le droit national, indépendamment de

[394] BERNARD (A.), SULZER (J.), « Punir, dissuader, réparer. Ce que l'on peut attendre de la justice pénale internationale » in DEVIN (G.), dir.; *Faire la paix*, Paris, Chaos international, 2005, p. 193., cité par RAMEL (F.) in « Impact des ONG sur incorporation du statut de Rome: Modalités et faiblesses », Université Jean Moulin Lyon 3, CLESID, table ronde 5.

tout autre acte juridique même s'il arrive parfois qu'une loi de mise en œuvre soit généralement nécessaire en fonction des systèmes monistes considérés.

234. Il convient de souligner que si certains États ont incorporé en l'état ou totalement le Statut de Rome, d'autres en revanche l'ont fait partiellement. Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord[395] et la Nouvelle-Zélande[396] ont entièrement incorporé dans leurs législations internes, l'ensemble des crimes relevant de la compétence de la CPI. Les législations de ces pays ne définissent pas en détails chaque crime. Elles font simplement référence aux crimes tels que définis dans le Statut de Rome et permettent à leurs juridictions de s'y référer en ce qui concerne les éléments constitutifs. Cette approche beaucoup plus générale a le mérite d'assurer une réelle cohérence concernant la complémentarité de la CPI vis-à-vis juridictions nationales. En revanche, des pays tels que l'Afrique du Sud[397], le Sénégal[398], le Burkina Faso[399], l'Ouganda[400] ou encore la France ont adopté des lois nationales, mais uniquement sur des aspects spécifiques de la mise en œuvre du Statut de Rome de la CPI. Ainsi, le Parlement français a adopté la loi de coopération en février 2002. Cette loi, introduite par le Sénateur Robert Badinter, n'aborde que la question de la procédure et autorise la France à coopérer avec la Cour sur les questions relatives aux arrestations, aux transferts, aux peines de prison et aux ordonnances de réparation. Cette première loi d'adaptation Française a fait l'objet de nombreuses critiques. Ce n'est que depuis la loi du 9 aout 2010 portant adaptation du

[395] Voir l'International Criminal Court Act de 2001 de la Grande Bretagne.

[396] TUMS (D.), « Aspects of National Implementation of the Rome Statute: The United Kingdom and Selected Other States » in Dominic McGoldrick & a., eds., *op. cit*., p. 356., cité par RAMEL (F.) in « Impact des ONG sur l'incorporation du statut de Rome : Modalités et faiblesses », Université Jean Moulin Lyon 3, op cit. En plus, la loi néo-zélandaise prévoit surtout une rétroactivité pour les crimes de génocide (28 mars 1979) ainsi que pour les crimes contre l'humanité (1er janvier 1991). Pour tout cela, elle est considérée comme modèle pour les États de la Common Law.

[396] Voir le site de la Coalition Française pour la Cour pénale internationale, http://www.cfcpi.com/spip.php?rubrique4, consulté le 10 mai 2015.

[397] L'Afrique du Sud dispose d'une loi prévoyant uniquement la mise en œuvre de la complémentarité. Voir Implementation of the Rome Statute of the International Criminal Court Act 27 of 2002 disponible sur http://archive.iccnow.org/?mod=country&iduct=161, consulté le 21 mai 2018.

[398] Le Sénégal a adopté la loi sur la mise en œuvre du Statut de Rome de la CPI. Le processus de mise en œuvre a été entièrement achevé : la loi No 2007-02 du 12 février 2007 a été publiée dans le journal officiel.

[399] Au Burkina Faso, le 31 décembre 2009, le Président a promulgué la loi de mise en œuvre du Statut de la CPI. Avant cela, le 3 décembre 2009, le Parlement du Burkina Faso a adopté à l'unanimité le projet de loi de mise en œuvre du Statut de Rome. Cette loi comprend des dispositions relatives à la complémentarité et à la coopération et exclut la peine de mort.

[400] En Ouganda, le 10 mars 2010, le Parlement a adopté la loi de 2006 sur la Cour pénale internationale, trois ans après que le projet de loi a été présenté. La loi inclut dans le droit ougandais des dispositions relatives aux peines pour les auteurs de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre et de génocide. Les suspects jugés et reconnus coupables des crimes seront passibles d'une peine de prison à perpétuité. Enfin, la loi prévoit des dispositions relatives à la conduite de la procédure de la CPI en Ouganda et à l'arrestation et au transfert des personnes accusées d'avoir commis des crimes contre l'humanité.

droit pénal à l'institution de la CPI, que la France dispose d'un texte de compromis, dont les derniers amendements privent d'une grande partie de sa portée pratique la compétence extraterritoriale du juge français.

235. Par ailleurs, il convient de signaler que beaucoup d'États parties n'ont pas encore adapté leurs législations aux dispositions du Statut de la CPI. Au-delà de tous ces exemples, soulignons que sur près de 123 États signataires du Statut de la CPI à l'automne 2023, 70 seulement ont adopté des lois de mise en œuvre du Statut, ce qui montre que les États doivent s'impliquer davantage dans la lutte contre l'impunité des crimes internationaux[401]. L'obligation d'adoption des lois d'incorporation du droit de la CPI au niveau national est surtout prévue par les dispositions relatives à la complémentarité dans le Statut de Rome.

B. Une obligation conforme à la lettre de la complémentarité

236. L'obligation d'adaptation du droit interne des États est expressément prévue par le Statut de la CPI. On peut ainsi lire dans le quatrième paragraphe du préambule du Statut que « *les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale ne sauraient rester impunis et que leur répression doit être effectivement assurée par des mesures prises dans le cadre national et par le renforcement de la coopération internationale* ». Tirant les conséquences juridiques de cette proposition, l'article 88 du Statut de la CPI dispose : « *les États Parties veillent à prévoir dans leur législation nationale les procédures qui permettent la réalisation de toutes les formes de coopération visées* » dans le Traité fondateur de la CPI.

237. Le droit pénal étant d'interprétation stricte, les législations nationales doivent prévoir et définir les crimes relevant de la compétence de la CPI tout en respectant leur gravité et en prescrivant des peines conséquentes et appropriées. Un État qui reconnaît par exemple le crime contre l'humanité ou le crime de guerre et le sanctionne par la peine de mort ne se conforme pas au Statut de Rome de la CPI, même s'il a incorporé ces crimes dans sa législation nationale. Dans l'idéal des cas, il est attendu des États, parties ou non, un alignement en l'état ou une adaptation pure et simple du Statut de Rome dans leurs codes pénaux, tout en se gardant a l'esprit que les États souverains conservent toujours une marge de manœuvre pour faire cette adaptation au temps et au format de leur convenance compris avec des ajustements tenant compte de leurs situations spécifiques.

[401] Voir http://www.coalitionfortheicc.org/node/89, consulté le 25 mai 2020. A l'automne 2023, pas de changement notable.

238. Cependant, il peut subsister des difficultés liées à l'opposabilité des immunités juridictionnelles attachées à l'exercice de certaines fonctions en droit interne et à leur inopposabilité vis-à-vis des juridictions internationales telles que la CPI. Dans la plupart des pays au monde, le Président de la République bénéficie d'une immunité de juridiction et ne peut en principe, être attrait devant une juridiction pénale pour des actes posés dans l'exercice de ses fonctions. Cette immunité est souvent garantie par la constitution.

239. En France par exemple, l'article 67[402] de la Constitution du 4 octobre 1958 garantit au Président de la République, l'immunité juridictionnelle des actes accomplis durant son mandat devant les juridictions nationales tandis que l'article 53.2 de la même constitution, issue de la révision du 9 aout 2010 portant adaptation du droit pénal à l'institution de la CPI, prévoit désormais que « *la République peut reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 18 juillet 1998* »[403]. Si la France a joué un rôle très actif dans les négociations internationales, y compris en favorisant des solutions de compromis[404], la traduction juridique de ses engagements a été plus délicate, sur le plan national. C'est en ce sens qu'il faut comprendre la position d'une partie de la doctrine lorsqu'elle affirme : « *la France ne s'est pas grandie en donnant l'impression de légiférer avec retard et au rabais, malgré les avertissements répétés de la commission nationale consultative des droits de l'homme* »[405]. Les auteurs pensent que « *la position de la France serait beaucoup plus solide si elle ne donnait pas l'image d'esquiver ses propres responsabilités en matière de*

[402] L'article 67 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose : « *Le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité, sous réserve des dispositions des articles 53-2 et 68. Il ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite. Tout délai de prescription ou de forclusion est suspendu. Les instances et procédures auxquelles il est ainsi fait obstacle peuvent être reprises ou engagées contre lui à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions* ».

[403] Voir *supra, n 242*. Initialement, cette disposition prévue à l'article 68 de la Constitution était ainsi rédigée : « *Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison. Il ne peut être mis en accusation que par les deux assemblées statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité et à la majorité absolue des membres le composant ; il est jugé par la Haute Cour de justice* ». En termes de portée, elle est conforme à la tradition constitutionnelle française, tradition combinant 2 éléments dont l'irresponsabilité du Chef de l'État pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, tradition de tous les régimes politiques ; qu'ils soient monarchistes ou républicains, démocratiques ou autoritaires, présidentiels ou parlementaires. Cette irresponsabilité est aussi bien politique que pénale. Le deuxième élément de la portée réside dans le fait qu'à l'exception de la haute trahison, assortie d'un privilège de juridiction, le chef de l'État n'est pas justiciable des juridictions répressives ordinaires mais d'une juridiction spéciale : la Haute Cour de justice. Etant précisé que cette juridiction apparaît comme une justice administrée par le politique.

[404] Certaines de ces solutions de compromis n'ont pas toujours été comprises. C'est le cas de l'article 24 du Statut de la CPI.

[405] FERNANDEZ (J.) & PACREAU (X.), *Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Commentaire article par article*, (Dir.), Pedone, Paris, 2012, p16.

poursuite et de répression, en s'abritant derrière le contre-exemple de la compétence universelle belge »[406].

240. Dans la constitution du Congo Brazzaville, adoptée par un référendum controversé du 25 octobre 2015, l'article 96 concède une immunité totale et permanente au Président de la République en ces termes : « *aucune poursuite pour des faits qualifiés de crime ou délit ou pour manquement grave à ses devoirs commis à l'occasion de l'exercice de sa fonction ne peut plus être exercée contre le Président de la République après la cessation de ses fonctions. La violation des dispositions ci-dessus constitue le crime de forfaiture ou de haute trahison conformément à la loi* ».

241. Face à de pareilles dispositions constitutionnelles, comment les États pourraient-ils concilier cette pratique d'immunité, reconnue sur le plan national, mais non reconnue devant la CPI, dans les efforts d'incorporation du droit de la CPI dans le droit interne ? Il s'agit d'une question délicate. Dans tous les cas, l'article 27 du Traité de Rome de la CPI tranche : « *le présent Statut s'applique à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle. En particulier, la qualité officielle de chef d'État ou de gouvernement, de membre d'un gouvernement ou d'un parlement, de représentant élu ou d'agent d'un État, n'exonère en aucun cas de la responsabilité pénale au regard du présent Statut, pas plus qu'elle ne constitue en tant que telle un motif de réduction de la peine. Les immunités ou règles de procédures spéciales qui peuvent s'attacher à la qualité officielle d'une personne, en vertu du droit interne ou du droit international, n'empêchent pas la Cour d'exercer sa compétence à l'égard de cette personne* ». Si cette disposition du Statut de la CPI heurte frontalement la souveraineté des États, il convient de dire qu'elle ne sera pas facile à appliquer dans la pratique. Toutefois, on peut admettre que l'État qui ratifie, sans réserve, le Statut de la CPI a accepté cette limitation de sa souveraineté. Le Statut de la CPI fait preuve de concession sur le défaut de pertinence des immunités ou règles de procédure spéciales qui peuvent s'attacher à la qualité officielle d'une personne, en vertu du droit interne ou du droit international, quand il prévoit dans son article 98 une coopération conditionnée par la renonciation à l'immunité et le consentement à la remise [407]. Pour autant, selon une partie de la doctrine, le principe de l'absence d'immunité est accepté

[406] *Ibidem*.

[407] L'article 98 du Statut de la CPI dispose : « *La Cour ne peut poursuivre l'exécution d'une demande de remise ou d'assistance qui contraindrait l'État requis à agir de façon incompatible avec les obligations qui lui incombent en droit international en matière d'immunité des États ou d'immunité diplomatique d'une personne ou de biens d'un État tiers, à moins d'obtenir au préalable la coopération de cet État tiers en vue de la levée de l'immunité. La Cour ne peut poursuivre l'exécution d'une demande de remise qui contraindrait l'État requis à agir de façon*

de manière incontestée en ce qui concerne les procédures conduites devant la CPI : « *La portée de l'article 27 du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale n'est pas remise en question malgré les incertitudes entretenues par ses rapports avec l'article 98 al. 1 (qui pourrait éventuellement permettre aux États d'invoquer des accords internationaux pour ne pas remettre à la CPI un individu sur qui porterait un mandat d'arrêt en l'absence du consentement de l'État dont il relève) et les problèmes rencontrés dans certains États parties en raison de sa contradiction avec des dispositions de droit interne* » [408]. Aux côtés d'une CPI dont l'efficacité dépend du bon vouloir des États aux intérêts généralement divergents et parfois aux antipodes de la lutte contre l'impunité des crimes graves, interviennent des ONG de la société civile, qui jouent un rôle stratégique pour la première juridiction pénale internationale permanente.

Paragraphe 2. L'aide de la société civile à l'adaptation des législations nationales

242. L'avènement de la CPI a vu la montée en puissance d'une société civile mondiale dont la légitimité repose sur la lutte contre l'impunité des crimes graves touchant la communauté internationale dans son ensemble. Après avoir joué un rôle de pression dans les négociations diplomatiques ayant abouti à la naissance de la CPI, les ONG jouent un rôle d'accompagnement de la première juridiction pénale permanente internationale. Il est difficile de citer les cas concrets où une reforme a été entreprise uniquement grâce à la pression des ONG vis à vis d'un État mais l'influence des ONG demeure un atout non négligeable pour le rôle de la CPI. Le rôle d'incitation (A) et de conseil (B) des ONG vis-à-vis des États constituent une valeur ajoutée dans la lutte contre l'impunité que mène la CPI.

A. Le rôle d'incitation

243. La société civile, notamment, la Coalition pour la Cour pénale internationale (CCPI), incite les États à adopter des lois de mise en œuvre des dispositions du Statut de la CPI dans le monde. Pour aider ses membres, mais aussi les gouvernements travaillant à l'élaboration

incompatible avec les obligations qui lui incombent en vertu d'accords internationaux selon lesquels le consentement de l'État d'envoi est nécessaire pour que soit remise à la Cour une personne relevant de cet État, à moins que la Cour ne puisse au préalable obtenir la coopération de l'État d'envoi pour qu'il consente à la remise ».

[408] AUZOU (S.) et LHERMIE (S.), « L'immunité », Dossier de recherche présenté à Mr Philippe Raimbault dans le cadre du séminaire de Justice Internationale, disponible sur https://docplayer.fr/43367119-L-immunite-auzou-stanislas-lhermie-sylvain.html, consulte le 5 juillet 2018.

de leurs lois de mise en œuvre, la Coalition fournit des informations complètes sur l'état d'avancement des campagnes de rédaction et de mise en œuvre de lois dans le monde entier.

244. La CCPI se compose de « *2.500 organisations de la société civile présentes dans 150 pays travaillant en partenariat pour renforcer la coopération internationale avec la CPI, garantir que la Cour soit juste, efficace et indépendante, rendre la justice à la fois visible et universelle et promouvoir de solides législations nationales permettant de rendre justice aux victimes de crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide* »[409]. Elle joue un important rôle de persuasion pour que les États s'approprient l'ensemble des dispositions du Statut de la CPI afin de pouvoir réprimer les crimes relevant de la compétence de la CPI dans un cadre juridique légal et cohérent. Elle organise un peu partout dans le monde des campagnes de sensibilisation pour convaincre les États de la nécessité de travailler avec la CPI dans un esprit de complémentarité.

245. Des ateliers de renforcement des capacités sont régulièrement organisés pour permettre aux parlementaires de comprendre les mécanismes de fonctionnement de la CPI ainsi que le rôle des États pour une CPI viable et durable. Les ONG, rassemblées dans la CCPI, organisent des campagnes de ratifications et de mise en œuvre du Statut de la CPI et incitent les États parties et les organisations et institutions internationales stratégiques, telles que l'ONU, l'Union africaine et l'Union européenne, à nouer des accords de coopération et d'exécution avec la CPI.

246. La CCPI considère que « *la campagne pour la ratification et l'application du Statut de Rome est, de loin, la plus réussie de toutes celles que les ONG rassemblées* » en son sein ont soutenues à ce jour « *en raison des succès enregistrés* » [410]. En effet, les ONG continuent de cibler les pays qui n'ont toujours pas ratifié le Traité de Rome tout en surveillant le processus d'application dans les États déjà Parties [411]. De nombreuses nations ont besoin d'une assistance juridique technique dans leur processus de mise en œuvre. « *La CCPI est l'un des rares organes dans le monde à surveiller activement et à travailler sur la promotion du développement de la législation de mise en œuvre dans le monde* »[412].

[409] http://www.iccnow.org/?mod=coalition, consulté le 26 janvier 2016.
[410] *Ibid.*
[411] *Ibid.*
[412] *Ibidem.*

247. Les grandes organisations internationales non gouvernementales de défense des droits de l'homme ont en leur sein des unités de justice internationale. Ces unités ont généralement pour rôle d'accompagner l'ensemble des juridictions internationales qui animent la justice pénale internationale, dont la CPI et les tribunaux *ad hoc*. C'est ainsi que depuis au moins deux décennies, Amnesty International a contribué à instaurer un système de justice internationale et a fait campagne en faveur de la CPI. Elle a prôné le principe de compétence universelle [413]. Ce que demande Amnesty International peut se résumer ici : « *Plus aucun refuge sûr. Ceux qui commettent les pires crimes imaginables ne doivent plus pouvoir se mettre à l'abri. Tous les États doivent témoigner de leur attachement à la justice internationale en accordant leur entière coopération à la Cour pénale internationale. Les organisations intergouvernementales, particulièrement les Nations unies et d'autres organismes régionaux, doivent coopérer avec la CPI et faire appliquer la compétence universelle. Les États doivent engager des poursuites contre toute personne soupçonnée de graves crimes relevant du droit international, ou l'extrader* »[414].

248. À *Human Rights Watch*, il existe un service dénommé « *International justice Project* » qui est très actif dans les efforts de la société civile pour mettre fin à l'impunité des crimes graves. En effet, *Human Rights Watch* considère la justice internationale comme un élément essentiel pour l'instauration d'une culture de respect pour les droits humains en déclarant sous forme de profession de foi : « *Notre programme de Justice internationale vise à donner forme aux enquêtes, à obtenir des arrestations et une coopération avec la justice et à plaider en faveur de la mise en place de mécanismes judiciaires efficaces. Nous coopérons activement avec la Cour pénale internationale et avec d'autres tribunaux internationaux, ainsi qu'aux efforts de tribunaux nationaux, notamment en Guinée, en Côte d'Ivoire, en République démocratique du Congo et en Bosnie, afin d'amener devant la justice les auteurs des crimes les plus graves. Human Rights Watch appuie aussi les efforts des tribunaux nationaux pour utiliser les lois nationales pour juger les personnes accusées d'avoir commis des crimes graves en violation du droit international, où que ces crimes aient été commis* » [415].

[413] Si une personne est accusée d'un crime, elle peut être jugée dans le pays où elle se trouve, quel que soit le lieu où a été commis ce crime. L'exemple le plus connu est l'arrestation d'Augusto Pinochet, ancien dictateur chilien, à Londres en 1998. Voir https://www.amnesty.org/fr/what-we-do/international-justice/. Site consulté le 26 janvier 2016.
[414] *Ibid.*
[415] https://www.hrw.org/fr/topic/international-justice. Site consulté le 26 janvier 2016.

249. Quant à la Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme, on peut lire sur son site web : « *promouvoir la justice internationale contre l'impunité des crimes les plus graves (génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre, torture, disparitions forcées) contribue à restaurer le respect des droits humains et de la règle de droit dans nos sociétés, et à mettre en œuvre les droits des victimes. La FIDH documente ces crimes, soutient les victimes devant les tribunaux et plaide pour la mise en œuvre et le fonctionnement effectif de procédures indépendantes et mécanismes judiciaires efficaces. La FIDH intervient devant les tribunaux nationaux, y compris en application de la compétence extraterritoriale ou universelle des États, devant les juridictions mixtes telles les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CETC) et internationales telle la Cour pénale internationale (CPI)* » [416]. Outre l'incitation, les ONG jouent un rôle de conseil auprès des États.

B. Le rôle de conseil

250. Il s'agit d'un rôle discret, mais essentiel pour la mise en œuvre effective des obligations juridiques découlant de la compétence complémentaire de la CPI pour les États. Promptes à documenter et à dénoncer les violations des droits de l'homme, les ONG n'hésitent pas à approcher les représentants au sommet de l'État en leur proposant des services de conseils gratuits pour l'incorporation dans les législations nationales des dispositions du Traité de Rome de la CPI. Comme avec la ratification, « *le travail de la coalition pour la CPI s'est largement concentré sur l'aspect éducatif, en fournissant des renseignements de base, de la documentation ainsi que des exemples sur la manière dont les différentes nations ont traité des questions juridiques similaires* »[417].

251. Pour aider les membres ainsi que les gouvernements qui travaillent sur leur législation, « *la Coalition a pour mission de fournir des renseignements complets sur l'état du projet législatif et sur la mise en œuvre des campagnes dans le monde. En servant avant tout de facilitateur dans ces efforts, la Coalition s'efforce également de rendre les outils disponibles pour assister dans le processus de projet, comme les analyses des principales questions juridiques provenant de la ratification et de la mise en œuvre* »[418]. Comme nous l'avons souligné, le processus juridique d'adaptation, dont la nécessité a fait l'objet d'un rappel en 2003

[416] https://www.fidh.org/fr/themes/justice-internationale/. Site consulté le 26 janvier 2016.
[417] *Ibid.*
[418] *Ibidem.*

par l'Assemblée des États parties[419], a été accompagné par la mobilisation des ONG au sein de la Coalition internationale pour la CPI. Pour Amnesty International, l'association des ONG dans la rédaction des projets de lois permettrait d'aller au-delà de l'intégration du Statut de Rome, car elle constitue une voie vers l'incorporation large du droit international humanitaire[420].

252. Le Professeur Ramel distingue trois séries d'associations ou ONG dans les efforts nationaux d'incorporation du statut de Rome : « *l'association avant et pendant le travail législatif* [421] *; la consultation pendant le travail législatif à la demande du gouvernement* [422] *et la transmission de documents ou commentaires après la rédaction*[423] »[424]. En tant que « *missionnaires sécularisées* »[425], les ONG exercent diverses fonctions dont celle que Jean Baechler qualifie de « *tribunitienne* » en vue de rendre efficients des dispositifs juridiques favorables au bien commun [426]. Outre l'obligation d'adoption des lois de conformité et de mise en œuvre du Statut de la CPI qui pèse sur les États comme conséquence du devoir de punir, il est demandé aux États de coopérer avec la CPI dans les hypothèses où ils ne sont pas en mesure d'assumer ce devoir de poursuite.

Section 2 : L'obligation de coopération avec la CPI

253. Le Statut de la CPI consacre tout le chapitre IX à la coopération. Cette obligation s'adresse non seulement aux États parties mais aussi aux États non parties même si c'est de

[419] ICC-ASP/2/Res.7 « Renforcer la Cour pénale internationale et l'Assemblée des États parties ». Cette résolution de l'Assemblée « rappelle que lorsqu'ils ratifient le Statut de Rome, les États doivent prendre des dispositions en vue de s'acquitter des obligations qui en découlent, notamment en publiant des textes d'application en particulier dans les domaines du droit pénal et de l'entraide judiciaire avec la Cour et, à cet égard, encourage les États parties au Statut de Rome qui ne l'ont pas encore fait à adopter des textes d'application à titre prioritaire ».
[420] Amnesty international, Cour pénale internationale. Les États ne promulguent pas de lois de mise en application effective, septembre 2004, IOR 40/019/2004, p. 4.
[421] Selon le professeur Frédéric RAMEL, l'ONG est approchée par les gouvernements. Ce premier type fait de l'ONG un partenaire en tant que tel dans la rédaction du texte. C'est le cas avec les pays comme le Pérou, le Royaume-Uni et la République démocratique du Congo.
[422] Selon le professeur Frédéric RAMEL, l'ONG est ici un acteur reconnu pour ses compétences (ce qui autorise des auditions) mais qui n'a qu'une fonction réactive et non impulsive. La consultation peut revêtir des aspects plus ou moins formels. C'est le cas avec l'Afrique du Sud, l'Australie, le Canada, l'Espagne, la Géorgie, la Suisse, Malte, l'Ouganda, la Suède et Uruguay.
[423] Le professeur Frédéric RAMEL souligne que l'ONG est invitée par le gouvernement à émettre un avis, ou fait part spontanément de ses remarques. C'est le cas avec des pays comme l'Allemagne, l'Argentine, le Brésil, la France et l'Irlande.
[424] RAMEL (F.), Table ronde N°5 autour de « l'impact des ONG sur l'incorporation du Statut de Rome : Modalités et faiblesses », CLESID, Université Jean Moulin, Lyon III, p.5.
[425] BAECHLER (J.), « Elements d'ONGlogie », Nouveaux mondes, 14, automne 2004, p. 9.
[426] KECK (M. E.) & SIKKINK(K.), "Activists Beyond Borders", Advocacy Networks in International Politics, Ithaca & London, Cornell University Press, 1998, p. 3.

manières un peu différentes ou facultatives. La CPI ne disposant pas de moyens logistiques ou de force de police pour faire appliquer ses décisions, y compris des mandats d'arrêts, elle a, plus que jamais, besoin d'une pleine coopération des États dans sa mission de lutte contre l'impunité des crimes relevant de sa compétence. Conséquence directe du principe de la complémentarité, l'obligation de coopération encourage les États, non seulement, à doter leurs systèmes répressifs des moyens nécessaires à l'exercice de leur devoir de punir, mais aussi à faciliter la tâche de la CPI au cas où elle décide d'engager des poursuites. Avant d'aborder la mise en œuvre de l'obligation générale de coopération à la charge des États (paragraphe 2), il convient d'évoquer les formes de coopération (paragraphe 1) afin de mieux comprendre les procédures prévues et les difficultés que rencontre la CPI dans ce domaine.

Paragraphe 1. Les formes de coopération des États vis-à-vis de la CPI

254. Le Statut de la CPI fait une prescription générale en son article 88 : « *Les États Parties veillent à prévoir dans leur législation nationale les procédures qui permettent la réalisation de toutes les formes de coopération visées dans le présent chapitre* ». Cette obligation juridique est d'autant plus pertinente qu'elle anticipe sur les éventuelles références à la législation nationale des États pour justifier des refus de coopération avec la CPI. La coopération des États à l'égard de la CPI peut se présenter sous diverses formes. On distinguera les demandes majeures de coopération des États (A) des autres demandes de coopération adressées aux États (B).

A. Les demandes majeures de coopération des États

255. Les demandes majeures de coopération que la CPI peut introduire auprès des États sont entre autres des demandes d'arrestation et de remise de certaines personnes à la Cour et des demandes d'arrestation provisoire au titre de mesures conservatoires pour éviter toute fuite éventuelle des personnes visées par une enquête. Lorsqu'une personne, sous mandat d'arrêt de la CPI, se retrouve sur le territoire d'un État partie ou non partie, la CPI peut demander à cet État de procéder à son arrestation sur la base de ce mandat d'arrêt afin de la lui remettre. Il en est ainsi dans la situation au Darfour, Soudan où le Président Omar Al Bashir, un suspect contre lequel la CPI a émis 2 mandats d'arrêt en 2009 et 2010, avait effectué des visites officielles dans des États tels que le Tchad, Djibouti, le Kenya et le Nigeria sans faire l'objet

d'interpellation et de remise à la CPI. La CPI et les ONG n'hésitent pas à rappeler aux États l'obligation générale de coopérer en procédant à l'arrestation et à la remise du Président Soudanais Al Bashir, chaque fois que les médias annoncent la visite officielle de ce dernier dans un pays au moment où il était encore Président du Soudan et faisait des voyages officiels[427].

256. Le 13 juin 2015, alors que l'UA était en plein sommet à Johannesburg, la CPI à travers son Président de l'AEP, rendait public ce communiqué déclarant en substance : « *Compte tenu des informations faisant état d'un possible déplacement en Afrique du Sud de M. Omar Hassan Ahmad AL-BASHIR, Président de la République du Soudan, pour prendre part au 25ème sommet de l'Union Africaine, le Président de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Me Sidiki KABA, rappelle que deux mandats d'arrêt délivrés par la Cour à l'encontre de Monsieur AL-BASHIR n'ont toujours pas été exécutés. Il exprime sa vive préoccupation sur les conséquences négatives pour la Cour en cas de non-exécution des mandats par les États Parties et les appelle à respecter leur obligation de coopérer avec la Cour […]* »[428].

257. Faisant écho à cet appel de la CPI, une ONG Sud-Africaine, *Southern Africa Litigation Center* (SALC), a saisi le lendemain la justice pour que le Président Omar Al Bashir soit arrêté pour être remis à la CPI. La juridiction sud-africaine saisie a donc interdit au président Soudanais de quitter l'Afrique du Sud tant que la justice n'aura pas rendu sa décision finale. Malgré cette ordonnance du juge, le gouvernement a laissé Omar Al Bashir s'envoler précipitamment au Soudan et échapper ainsi à la CPI. Cette violation de l'ordonnance du juge Sud-Africain par l'exécutif a fait l'objet de critiques des ONG et du parlement. Embarrassé, le gouvernement a annoncé son intention de se retirer de la CPI, l'accusant de justice sélective et raciale[429].

258. Dans la situation en République de Côte d'Ivoire, l'État Ivoirien n'a coopéré qu'au cas par cas. Le pays s'est empressé de remettre l'ex-Président Laurent Gbagbo à la CPI lorsque cette dernière avait lancé un mandat d'arrêt à son encontre pour crimes contre l'humanité dans

[427] Pour plus d'informations à ce propos, voir http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/07/16/le-president-soudanais-el-bechir-echappe-a-nouveau-a-la-cpi_3448454_3212.html.
[428] ICC-ASP-20150613-PR 1117, disponible sur http://icc-cpi.int/fr_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/pr1117.aspx.
[429] Voir http://www.jeuneafrique.com/235966/societe/la-justice-sud-africaine-interdit-provisoirement-a-bechir-de-quitter-le-pays/.

le cadre de la crise postélectorale de 2010[430]. Il en est de même pour un ex-ministre de la RCI, Charles Blé Goudé. Ces deux personnes étaient accusées de quatre charges de crimes contre l'humanité que constituent le meurtre, le viol, les autres actes inhumains ou, à titre subsidiaire, la tentative de meurtre et la persécution perpétrés dans le contexte des violences post-électorales en Côte d'Ivoire. Les charges ont été confirmées à leur encontre les 12 juin 2014 et 11 décembre 2014 respectivement et leurs procès assignés à la Chambre de première instance I. Le 11 mars 2015, la Chambre de première instance I a joint les affaires à leur encontre afin d'assurer l'efficacité et la rapidité de la procédure. L'ouverture du procès dans cette affaire a commencé le 28 janvier 2016. Trois années plus tard, plus précisément le 15 janvier 2019, la Chambre de première instance, à la majorité, a acquitté M. Gbagbo et M. Blé Goudé de toutes les charges de crimes contre l'humanité prétendument perpétrés en Côte d'Ivoire en 2010 et 2011. Le Procureur a fait appel de la décision après le dépôt de la décision motivée. Le 1er février 2019, la Chambre d'appel a imposé des conditions à la mise en liberté à la suite de l'acquittement de M. Gbagbo et M. Blé Goudé, dans un État disposé à les accepter sur son territoire, désireux et apte à faire respecter les conditions fixées par la Chambre. Messieurs Gbagbo et Blé Goudé ont donc quitté le quartier pénitentiaire de la CPI, à titre de mesure provisoire, dans l'attente de leur mise en liberté avec conditions[431]. L'acquittement fut confirmé en appel le 31 mars 2021 par la Chambre d'Appel de la CPI. Les deux personnalités sont rentrées dans leur pays d'origine après de brefs séjours dans des pays d'accueil respectivement la Belgique et les Pays Bas[432].

259. Avec du recul, nous sommes d'avis que la Côte d'Ivoire, les avait remis à la CPI pour des raisons vraisemblablement politiques et non forcément pour servir la lutte contre l'impunité des crimes graves. C'est la raison pour laquelle la coopération que la Côte d'Ivoire a observée vis-à-vis de la CPI a subitement ralenti lorsque la CPI a demandé que lui soit remise l'ex. Première Dame Simone Ehivet Gbagbo. Le 22 novembre 2012, la Chambre préliminaire I a levé les scellés sur un mandat d'arrêt émis à l'encontre de Simone Gbagbo pour quatre chefs de crimes contre l'humanité prétendument commis sur le territoire de la Côte d'Ivoire entre le

---

[430] http://www.lefigaro.fr/international/2011/11/29/01003-20111129ARTFIG00608-transfert-imminent-de-laurent-gbagbo-a-la-haye.php.

[431] Situation en Côte d'Ivoire, Fiche d'information sur l'affaire *Le Procureur c. Laurent Gbagbo et Charles Blé Goudé*, ICC-02/11-01/15, ICC-PIDS-CIS-CIV-04-02/19_Fra.

[432] Voir https://www.icc-cpi.int/Pages/cases.aspx?ln=fr#Default=%7B%22k%22%3A%22%22%7D#2ae8b286-eb20-4b32-8076-17d2a9d9a00e=%7B%22k%22%3A%22%22%2C%22r%22%3A%5B%7B%22n%22%3A%22MngDefendant%22%2C%22t%22%3A%5B%22%5C%22%C7%82%C7%8247626167626f2c204c617572656e74%5C%22%22%5D%2C%22o%22%3A%22and%22%2C%22k%22%3Afalse%2C%22m%22%3Anull%7D%5D%7D, consulté le 15 janvier 2022.

16 décembre 2010 et le 12 avril 2011. Le 27 mai 2015, la Chambre d'appel a confirmé la décision de la Chambre préliminaire I du 11 décembre 2014, qui avait déclaré l'affaire à l'encontre de Simone Gbagbo recevable devant la CPI. Mais, la CPI a décidé de mettre fin aux poursuites contre Simone Gbagbo le 19 juillet 2021 sur demande du Bureau du Procureur[433].

260. Pour anticiper sur les éventuelles surprises relatives à des poursuites potentielles contre le camp au pouvoir, la Côte d'Ivoire s'est opposée à la demande de remise sous le prétexte que l'État ivoirien est disposé et a les moyens pour juger Simone Gbagbo ainsi que tous les suspects « *potentiels* » des crimes graves de la période postélectorale de 2010. La Côte d'Ivoire ne coopérera pas avec la CPI au cas où cette dernière viendrait à lancer des mandats d'arrêt contre le camp des vainqueurs de la guerre, qui dirigent actuellement le pays après la chute de Laurent Gbagbo. De notre point de vue, et au regard de ce qui précède, la CPI se serait fait piéger dans le bourbier politique Ivoirien, car selon nous, le régime Ouattara semble s'être servi d'elle pour régler des comptes et se débarrasser de certains adversaires politiques. Le fait que des partisans d'un seul camp soient poursuivis et détenus par la CPI, 14 ans après le meurtrier conflit Ivoirien, jette de sérieux soupçons sur la crédibilité et l'impartialité de la CPI aux yeux de l'opinion publique Ivoirienne et Africaine. À côté de ces formes usuelles de demandes de coopération, d'autres demandes de coopération méritent d'être examinées.

B. Les autres demandes de coopération adressées aux États

261. Outre les demandes majeures de coopération que la CPI peut adresser aux États, il arrive qu'elle présente à un État des demandes d'assistance liées à une enquête ou à des poursuites et concernant l'identification d'une personne, le lieu où elle se trouve ou la localisation de biens. Cette demande d'assistance peut également concerner le rassemblement d'éléments de preuve, y compris les dépositions faites sous serment ; la production d'éléments de preuve, y compris les expertises, les rapports dont la Cour a besoin ; l'interrogatoire des personnes faisant l'objet d'une enquête ou de poursuites ; la signification de documents, y compris les pièces de procédure et les mesures propres à faciliter la comparution volontaire devant la Cour de personnes déposant comme témoins ou experts.

262. Il est aussi prévu par l'article 93 du Statut de la CPI, la possibilité pour la CPI de « *solliciter l'assistance des États dans le transfèrement temporaire d'une personne détenue aux*

[433] Voir https://www.icc-cpi.int/CaseInformationSheets/SimoneGbagboFra.pdf, consulté le 15 janvier 2022.

fins d'identification ou pour obtenir un témoignage ou d'autres formes d'assistance, l'examen de localités ou de sites, notamment l'exhumation et l'examen de cadavres enterrés dans des fosses communes ; l'exécution de perquisitions et de saisies ; la transmission de dossiers et de documents, y compris les dossiers et les documents officiels ; la protection des victimes et des témoins et la préservation des éléments de preuve ; l'identification, la localisation, le gel ou la saisie du produit des crimes, des biens, des avoirs et des instruments qui sont liés aux crimes, aux fins de leur confiscation éventuelle, sans préjudice des droits des tiers de bonne foi ainsi que toute autre forme d'assistance non interdite par la législation de l'État requis propre à faciliter l'enquête et les poursuites relatives aux crimes relevant de la compétence de la Cour ». En règle générale, les États parties doivent répondre favorablement aux demandes d'assistance de la CPI par respect à leur obligation générale de coopération. En cas de rejet de la demande d'assistance, l'État requis est tenu de signifier, sans retard, ses raisons à la CPI ou au Procureur[434]. Cependant, si l'exécution d'une mesure particulière d'assistance décrite dans une demande présentée par la CPI est interdite dans l'État requis en vertu des dispositions de la législation de cet État, ledit État engage sans tarder des consultations avec la CPI pour tenter de régler la question. Au cours de ces consultations, il est envisagé d'apporter l'assistance demandée sous une autre forme ou sous certaines conditions. Si la question n'est pas réglée à l'issue des consultations, il reviendra à la CPI d'en modifier la demande[435].

263. Par ailleurs, un État Partie ne peut rejeter, totalement ou partiellement, une demande d'assistance de la Cour que si cette demande a pour objet la production de documents ou la divulgation d'éléments de preuve qui touchent à sa sécurité nationale[436]. Mais dans tous les cas, avant de rejeter une demande d'assistance relative, en l'occurrence, à l'identification d'une personne, le lieu où elle se trouve ou la localisation de biens, l'État requis détermine si l'assistance peut être fournie sous certaines conditions, ou pourrait l'être ultérieurement ou sous une autre forme, étant entendu que si la CPI ou le Procureur acceptent ces conditions, ils sont tenus de les observer. Une fois les formes de coopération entre la CPI et les États examinées, il convient d'aborder la mise en œuvre de l'obligation générale de coopération.

[434] Voir l'article 93 al.1 et 7 du Statut de la CPI.
[435] Voir l'article 93 al.3 du Statut de la CPI.
[436] Voir les articles 72 et 93 al. 4 du Statut de la CPI.

Paragraphe 2. La mise en œuvre de l'obligation générale de coopération à la charge des États

264. Si pour une raison ou une autre, les États viennent à manquer à leur devoir de poursuivre, obligeant la CPI à prendre l'initiative d'accomplir ce devoir à leur place, ces derniers doivent coopérer pour lui rendre la tâche facile. S'inscrivant d d'une manière ou d'une autre dans la dynamique de l'effet relatif des traités, la mise en œuvre de l'obligation générale de coopération pèse sur les États parties (A) mais fait l'objet d'un assouplissement vis-à-vis des États tiers au Statut de la CPI (B).

A. L'obligation de coopération vis-à-vis des États parties au Statut de la CPI

265. Le Statut de la CPI met à la charge des États parties une obligation de coopération à l'égard de la CPI dans sa mission de lutte contre l'impunité des crimes graves relevant de sa compétence. L'article 86 du Statut de la CPI qui consacre une obligation générale de coopérer dispose : « *Conformément aux dispositions du présent Statut, les États Parties coopèrent pleinement avec la Cour dans les enquêtes et poursuites qu'elle mène pour les crimes relevant de sa compétence* ». La CPI peut adresser des demandes de coopération aux États parties par voie diplomatique ou par le biais des organisations internationales telles qu'Interpol. Les États choisissent librement le mode de transmission ainsi que les langues de communication des potentielles demandes de coopération de la CPI au moment de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation du Statut ou de l'adhésion à celui-ci. Cependant, l'État requis respecte le caractère confidentiel des demandes de coopération et des pièces justificatives y afférentes, sauf dans la mesure où leur divulgation est nécessaire pour donner suite à la demande[437]. À cet égard, les États parties doivent prévoir dans leur législation nationale, des procédures juridiques qui permettent de réaliser toutes les formes de coopération avec la CPI[438].

266. Il y a eu beaucoup de cas dans lesquels les demandes de coopération, rendues publiques, n'ont pas abouti à des réponses concluantes. Dans une décision datant du 11 décembre 2017, la Chambre préliminaire II de la CPI avait conclu que la Jordanie, État partie

[437] Voir l'article 87 al.1, 2,3 du Statut de la CPI.
[438] Voir l'article 88 du Statut de la CPI.

au Statut de Rome depuis 2002, avait manqué aux obligations que lui impose le Statut en n'exécutant pas « *la demande d'arrestation et de remise à la Cour d'Omar Al Bashir alors que celui-ci se trouvait sur son territoire le 29 mars 2017 pour assister à un sommet de la Ligue des États arabes* »[439].

267. Dans cette même situation au Soudan, le 5 mars 2009 et le 21 juillet 2010, à la demande de la Chambre préliminaire I, le Greffe a adressé au Soudan une demande d'arrestation et de remise d'Omar Al Bashir et une demande supplémentaire à la République du Soudan afin d'obtenir de ce pays qu'il coopère à l'arrestation et à la remise de l'intéressé, en application, notamment, des articles 89-1 et 91 du Statut[440]. Devant le refus des autorités Soudanaises d'accéder à la demande de la CPI, la Chambre préliminaire II a été saisie et a rendu une « *décision relative à la requête du Procureur aux fins qu'il soit pris acte de la non-coopération de la République du Soudan* », le 9 mars 2015[441].

268. À notre avis, cette obligation faite à la CPI d'adresser des demandes expresses de coopération à des États parties à son Statut, nonobstant l'obligation générale de coopération dont ses derniers sont débiteurs, a l'avantage de spécifier les besoins précis de la CPI à un moment précis de la procédure, mais peut également présenter l'inconvénient d'une surenchère juridique et procédurale. Les documents de demande de coopération à transmettre par voie diplomatique prennent beaucoup de temps pour atteindre les vraies autorités concernées au sommet de l'État avant d'être étudiés et de faire l'objet d'une prise de décision. Il convient d'examiner maintenant comment cette obligation de coopération est appliquée vis-à-vis des États non parties au Statut de la CPI.

B. L'assouplissement de l'obligation de coopération vis-à-vis des États tiers au Statut de la CPI

269. L'obligation générale de coopération s'étend aussi aux États non parties au Statut de la CPI, mais avec moins de vigueur. L'article 85 al. 5. a. du Statut de la CPI prévoit que la Cour puisse inviter tout État non-partie au Statut à lui prêter assistance sur la base d'un arrangement ad hoc ou d'un accord conclu avec cet État ou sur toute autre base appropriée. Il

[439] Voir communiqué de presse du 11 décembre 2017, ICC-CPI-20171211-PR1349, disponible sur https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1349&ln=fr, consulté le 25 mai 2018.
[440] ICC-02/05-01/09-101-Tfra.
[441] Situation au Darfour, Soudan ; affaire le Procureur c. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, ICC-02/05-01/09-227-tFRA 11-03-2015 1/12 EK PT.

ne s'agit donc pas d'une obligation au sens strict du terme mais d'une simple faculté pour les États tiers au Statut de Rome.

270. Cependant, il est intéressant de rappeler le cas particulier du Soudan qui est un États tiers au Statut de Rome. Bien que le Soudan ne soit pas un État partie au Statut de la CPI, le Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, a déféré la situation qui prévaut dans la région du Darfour à la CPI[442] conformément à l'article 13 al. b du Statut de la CPI. Par la même résolution de renvoi, le CS a décidé que « *le Gouvernement soudanais et toutes les autres parties au conflit du Darfour doivent coopérer pleinement avec la Cour et le Procureur et leur apporter toute l'assistance nécessaire conformément à la présente résolution et, tout en reconnaissant que le Statut de Rome n'impose aucune obligation aux États qui n'y sont pas parties, demande instamment à tous les États et à toutes les organisations régionales et internationales concernées de coopérer pleinement* »[443]. La Résolution poursuit en invitant expressément « *la Cour et l'Union africaine à examiner ensemble des modalités pratiques susceptibles de faciliter les travaux du Procureur et de la Cour, et notamment à envisager que les procédures se tiennent dans la région, ce qui contribuerait à la lutte que la région mène contre l'impunité* »[444].

271. Comme on le verra plus loin, il est difficile de contraindre un État souverain à respecter des engagements d'un traité international auquel il n'est pas État partie [445]. Mais, par-dessus tout, il importe de signaler que si les États mettent en œuvre leur devoir de punir, en initiant des enquêtes sérieuses et de bonne foi, cela a des conséquences juridiques sur le travail de la CPI.

[442] Après avoir mis en place une Commission internationale chargée d'enquêter sur les violations du droit international humanitaire et des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme commises au Darfour (S/2005/60) et examiné le rapport déposé par ladite commission, le Conseil de sécurité de l'ONU a décidé « de déférer au Procureur de la Cour pénale internationale la situation au Darfour depuis le 1er juillet 2002 » en date du 31 mars 2005 par la Résolution S/RES/1593 (2005).
[443] Résolution S/RES/1593 (2005), par.2. *Op Cit.*
[444] *Ibid.*, par. 3.
[445] *Infra, 420-452.*

Conclusion du chapitre

272. Le devoir de punir impose que les États agissent lorsque des crimes relevant de la compétence de la CPI sont commis contre ou par leur leurs ressortissants sur leur territoire ou ailleurs conformément aux règles de compétences pénales des États telles que reconnues par le droit international. Ainsi, ce chapitre a permis, entre autres, de mettre en évidence les implications juridiques et les effets de la mise en œuvre du devoir de punir à la charge des États, tel qu'il découle du Statut de Rome de la CPI. À cet égard, l'obligation d'adaptation de la législation nationale au Statut de la CPI et l'obligation de coopération à la charge des États ont été identifiées comme deux conséquences juridiques majeures qui découlent du devoir de punir à la charge des États. Corollaire du principe de la complémentarité, l'obligation de coopération encourage les États, non seulement, à doter leurs systèmes juridiques des moyens nécessaires à l'exercice de la juridiction première qui leur incombe à l'égard des crimes relevant de la compétence de la CPI, mais aussi, à faciliter la tâche à cette dernière au cas où elle viendrait à devoir exercer sa juridiction dans une situation donnée.

273. Par ailleurs, lorsque les États envisagent d'exercer leur compétence de poursuite sur les crimes internationaux et prennent des mesures en ce sens, la CPI doit respecter lesdites mesures, car elles lui sont opposables. Cependant, cette opposabilité n'est pas absolue. La CPI est tenue à une obligation préalable et fondamentale de vérification de l'existence ou non des mesures prises par les États dans le cadre national, à la suite des allégations de perpétration des crimes pour lesquels elle est établie. Si des mesures existent, alors la CPI devra donner le temps aux États d'avancer tout en suivant de près la situation.

Chapitre 2 : Les obligations à la charge de la Cour

274. La CPI est tenue à l'obligation de respecter les procédures nationales engagées par l'État compétent pour assurer la répression des crimes internationaux. Toutefois, si elle a l'obligation de prendre en compte les mesures d'enquêtes et de poursuites engagées sur le plan national, il convient de signaler qu'il existe des exceptions à l'irrecevabilité d'une affaire faisant l'objet de poursuites internes. Loin d'être absolue, l'obligation qui pèse sur la CPI de respecter les procédures initiées sur le plan national est à relativiser. Quand bien même les mesures nationales d'enquêtes et de poursuites existeraient dans une affaire pendante devant la CPI, elles peuvent ne pas être un obstacle juridique à l'ouverture d'une situation devant la Cour. Il en est ainsi lorsque les mesures ont des motivations incompatibles avec la justice ou ne couvrent pas les mêmes conduites criminelles et la même personne poursuivie devant la CPI. La CPI pourra donc, en toute licéité rejeter l'exception d'irrecevabilité soulevée par l'État ou la défense sur le fondement desdites mesures. L'opposabilité de principe des procédures nationales (Section I), admet donc des limites (Section II).

Section I : L'opposabilité de principe des procédures nationales

275. La compétence complémentaire de la CPI est encadrée afin d'éviter des dérives et des abus d'interprétation de la part des États. En effet, selon une jurisprudence confirmée de la CPI dans la situation en Côte d'Ivoire, l'article 17-1-a du Statut suppose de procéder à une analyse en deux temps pour déterminer si une affaire est irrecevable : le premier temps de l'analyse est de déterminer d'abord si l'affaire fait l'objet de poursuite ou d'enquêtes en cours ou non. Le deuxième temps de l'analyse est de vérifier si l'affaire a déjà fait l'objet d'une enquête et que l'État compétent a pris la décision de ne pas engager des poursuites contre la personne concernée. Ce n'est uniquement qu'en cas d'une réponse affirmative qu'il faut se pencher sur l'irrecevabilité et l'examen du manque de volonté et de capacité[446]. La conséquence

[446] Idem, par. 27. Voir aussi *Le Procureur c. Germain Katanga et Mathieu Ngudjolo Chui*, Arrêt relatif à l'appel interjeté par Germain Katanga contre la décision rendue oralement par la Chambre de première instance II le 12 juin 2009 concernant la recevabilité de l'affaire, 25 septembre 2009, ICC-01/04-01/07-1497-tFRA (OA 8) (« l'Arrêt Katanga sur la recevabilité »), par. 78. Voir aussi Chambre d'appel, Le Procureur c. William Samoei Ruto, Henry Kiprono Kosgey et Joshua Arap Sang, Arrêt relatif à l'appel interjeté par la République du Kenya contre la Décision relative à l'exception d'irrecevabilité de l'affaire soulevée par le Gouvernement kényan en vertu de l'article 19-2-b du Statut rendue par la Chambre préliminaire II le 30 mai 2011, 30 août 2011, ICC-01/09-01/11-

est qu'« *en cas d'inaction, la question du manque de volonté et de l'incapacité ne se pose pas ; l'inaction de la part d'un État compétent (c'est-à-dire le fait que l'affaire ne fasse ou n'ait fait l'objet ni d'une enquête ni de poursuites de la part de l'État) rend l'affaire recevable devant la Cour* »[447]. « *i) au moment de la procédure concernant l'exception d'irrecevabilité, une enquête ou des poursuites sont-elles en cours au niveau national ? Et, dans l'affirmative, ii) l'État n'a-t-il « pas la volonté » ou est-il dans l'« incapacité » de mener véritablement à bien l'enquête ou les poursuites compte tenu des conditions détaillées aux paragraphes 2) et 3) de l'article 17 du Statut* ». Dès l'étape des examens préliminaires, la CPI a l'obligation de procéder au devoir de vérification préalable (paragraphe 1) et respecter les procédures nationales si elles existent (paragraphe II).

Paragraphe 1. Le devoir de vérification de l'existence des procédures nationales

276. La vérification préalable lors des examens préliminaires (A) témoigne du rôle de contrôle de la CPI dans la lutte contre l'impunité (B).

A. La vérification préalable lors des examens préliminaires

277. Dès l'étape des examens préliminaires de situations, la CPI doit s'assurer de l'existence des mesures et initiatives sur le plan national tendant à enquêter sur les crimes ou à poursuivre les auteurs. L'examen préliminaire est un exercice qui permet à la CPI de s'informer sur la situation qui prévaut dans un pays concerné afin de s'assurer que les crimes internationaux relevant de sa compétence sont perpétrés et qu'elle est véritablement compétente pour intervenir.

278. Il incombe donc au Bureau du Procureur de la CPI de déterminer si une situation répond aux critères juridiques fixés par le Statut de Rome permettant d'ouvrir une enquête, sous

307-tFRA (OA) (« l'Arrêt Ruto sur la recevabilité »), par. 41 ; Chambre d'appel, Le Procureur c. Francis Kirimi Muthaura, Uhuru Muigai Kenyatta et Mohammed Hussein Ali, Arrêt relatif à l'appel interjeté par la République du Kenya contre la Décision relative à l'exception d'irrecevabilité de l'affaire soulevée par le Gouvernement kényan en vertu de l'article 19-2-b du Statut rendue par la Chambre préliminaire II le 30 mai 2011, 30 août 2011, ICC01/09-02/11-274-tFRA (OA) (« l'Arrêt Kenyatta sur la recevabilité »), par. 40.

[447] Situation en République de Côte d'Ivoire, Affaire Le Procureur c. Simone Gbagbo, Arrêt relatif à l'appel interjeté par la Côte d'Ivoire contre la décision de la Chambre préliminaire I du 11 décembre 2014 intitulée « Décision relative à l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Côte d'Ivoire s'agissant de l'affaire concernant Simone Gbagbo », par. 49. Voir aussi Arrêt Katanga sur la recevabilité, par. 78.

le contrôle et sur autorisation de la chambre préliminaire. À cette fin, le Bureau procède à l'examen préliminaire de toutes les communications et situations portées à son attention en se fondant sur les critères en question et sur les renseignements disponibles. Une fois qu'une situation a été détectée, les facteurs exposés aux alinéas a) à c) de l'article 53-1 du Statut fixent le cadre juridique de l'examen préliminaire et prévoient qu'en vue de déterminer s'il existe une base raisonnable pour ouvrir une enquête sur la situation, le Procureur examine la compétence (*ratione temporis, ratione materiae et ratione loci ou ratione personae*), la recevabilité (complémentarité et gravité) et les intérêts de la justice.

279. Selon le document de politique générale relatif aux examens préliminaires, le Bureau mène, sur la base du pouvoir d'initiative que lui confère l'article 15 du Statut, un examen préliminaire de toute situation qui pourrait relever manifestement de la compétence de la Cour[448]. Le but visé est de recueillir toute information pertinente nécessaire en vue de déterminer, en étant pleinement informé, s'il existe une base raisonnable pour ouvrir une enquête. Lorsque le Bureau est convaincu que tous les critères établis par le Statut de Rome à cette fin sont remplis, il a l'obligation légale d'ouvrir une enquête dans la situation en question. C'est dans le cadre de l'analyse préliminaire qu'une délégation de la CPI s'est rendue en République centrafricaine en mai 2014 pour vérifier si les crimes relevant de la compétence de la CPI paraissent avoir été commis et si l'État centrafricain a pris des mesures sérieuses et fiables sur le plan national pour enquêter ou poursuivre les présumés auteurs. Sur la base de ses conclusions, la CPI a décidé d'ouvrir une situation, pour la deuxième fois dans l'histoire de ce pays[449].

280. À l'automne 2023, il existe 17 situations sous examens préliminaires du Bureau du Procureur et dans 4 cas, le Procureur a décidé de ne pas ouvrir de situation après les vérifications tandis que 3 cas demeurent en cours d'examen[450]. Les situations dans lesquelles le Bureau du Procureur n'a pas souhaité ouvrir d'enquêtes après les vérifications retiennent particulièrement notre attention. Les motifs à l'origine des décisions de ne pas poursuivre sont de deux typologies : soit, après une analyse juridique et factuelle, le Bureau du Procureur arrive à la conclusion qu'il n'y a pas de base raisonnable pour ouvrir une enquête, et met fin à l'examen

[448] Voir Document de politique générale relatif aux examens préliminaires, novembre 2013, para. 3.
[449] *Infra, n° 373-385.*
[450] Voir https://www.icc-cpi.int/pages/situation.aspx, consulté le 26 mai 2020.

préliminaire comme ce fut le cas au Honduras[451] et avec les « *navires battant pavillon comorien, grec et cambodgien* »[452]. Soit, le Bureau du Procureur conclut, qu'après une analyse juridique et factuelle approfondie des informations disponibles, les critères prévus par le Statut de Rome pour demander l'autorisation d'ouvrir une enquête sur la situation n'étaient pas remplis. Cette deuxième hypothèse concerne les examens préliminaires en République de Corée[453] et au Venezuela[454].

[451] L'examen préliminaire a commencé le 18 novembre 2010, sur la base des communications relatives aux allégations de crimes contre l'humanité, transmises au BdP. Le 28 octobre 2015, se fondant sur une analyse juridique et factuelle approfondie des informations à sa disposition, le Bureau du Procureur a conclu qu'il n'existait pas de base raisonnable pour ouvrir une enquête au Honduras, et il a décidé de mettre un terme à l'examen préliminaire. Voir https://www.icc-cpi.int/honduras?ln=fr, consulté le 25 mai 2018.

[452] *« Le 14 mai 2013, un cabinet d'avocats mandaté par le Gouvernement de l'Union des Comores a transmis au Bureau un renvoi « de l'Union des Comores relatif au raid israélien opéré le 31 mai 2010 sur une flottille humanitaire qui se dirigeait vers la bande de Gaza, renvoi par lequel les autorités de ce pays, conformément aux articles 12, 13 et 14 du Statut de Rome, ont demandé au Procureur de la Cour pénale internationale d'ouvrir une enquête sur les crimes relevant de la compétence de la Cour, commis lors de ce raid ». Le même jour, le Procureur annonçait le déclenchement d'un examen préliminaire de la situation déférée, conformément aux politiques appliquées dans le cas d'un renvoi par un État partie. Le Bureau a également reçu d'autres communications relatives aux événements concernant la flottille. Le 6 novembre 2013, le Procureur faisait part de sa décision selon laquelle les critères d'ouverture d'une enquête sur la situation n'étaient pas remplis, et annonçait donc la clôture de l'examen préliminaire. Le 6 novembre 2015, la Chambre d'appel de la CPI a décidé à la majorité de rejeter, in limine et sans en discuter les mérites, l'appel du Procureur contre la décision de la Chambre préliminaire I qui avait demandé au Procureur de reconsidérer sa décision. Le 29 novembre 2017, le Procureur a informé la Chambre préliminaire I de sa « décision définitive », comme le prévoit la règle 108-3 du Règlement de procédure et de preuve. Après examen complet de toutes les observations présentées et de toutes les informations disponibles, y compris les nouveaux éléments consultés de 2015 à 2017, le Procureur a de nouveau estimé qu'il n'y avait raisonnablement pas lieu, au vu des renseignements disponibles, d'ouvrir une enquête. Les raisons invoquées à l'appui de cette conclusion sont exposées en détail dans la décision définitive déposée devant la Cour* ». Voir https://www.icc-cpi.int/comoros?ln=fr, consulté le 25 mai 2018.

[453] « *Le 6 décembre 2010, Luis Moreno Ocampo, alors Procureur de la Cour, annonçait le déclenchement d'un examen préliminaire dans le but d'évaluer si les deux événements survenus en mer Jaune, à savoir le naufrage d'un navire de guerre sud-coréen, le Cheonan, le 26 mars 2010, et le bombardement, le 23 novembre 2010, de l'île de Yeonpyeong, constituaient des crimes de guerre relevant de la compétence de la Cour. Le 23 juin 2014, le Procureur a conclu que les critères prévus par le Statut pour demander l'autorisation d'ouvrir une enquête sur la situation en République de Corée n'étaient pas remplis, après une analyse juridique et factuelle approfondie des informations disponibles. Conformément à l'article 15-6 du Statut de Rome, cette conclusion peut être réexaminée à la lumière de faits ou d'éléments de preuve nouveaux. De plus, le Procureur souligne qu'il demeure disposé à déclencher un examen préliminaire au sujet de tout acte pouvant relever de la compétence de la Cour qui serait commis à l'avenir sur le territoire de la péninsule coréenne puis, le cas échéant, à enquêter sur ces actes et à en poursuivre les auteurs* ». Voir https://www.icc-cpi.int//Pages/item.aspx?name=pr608&ln=fr, consulté le 25 mai 2018.

[454] « *Le Bureau a reçu un certain nombre de communications relatives à la situation au Venezuela. L'examen préliminaire portait essentiellement sur les événements depuis le 1er juillet 2002, notamment des crimes contre l'humanité qui auraient été commis contre des opposants politiques au Gouvernement vénézuélien. Le 9 février 2006, le Bureau a adressé une réponse aux communications reçues concernant le Venezuela. Il y indiquait qu'après une analyse approfondie des informations reçues et recueillies, le Bureau avait conclu que les critères du Statut de Rome applicables à la demande d'autorisation d'ouvrir une enquête sur la situation au Venezuela n'étaient pas remplis. Conformément à l'article 15-6 du Statut de Rome, cette conclusion peut être réexaminée à la lumière de faits ou d'éléments de preuve nouveaux* ». Voir https://www.icc-cpi.int/pages/pe.aspx, consulté le 25 mai 2018.

.

281. En outre, la CPI a observé scrupuleusement cette vérification dans les situations où le Procureur de cette juridiction s'autosaisit, comme le Kenya, la Côte d'Ivoire ou encore le Burundi. La même rigueur de vérification préalable s'étend aux situations renvoyées par le Conseil de sécurité ou par les États eux-mêmes au Bureau du Procureur telles que l'Ouganda, le Mali, la République centrafricaine ou encore la République démocratique du Congo. On peut aisément présumer qu'en cas de saisine par un État lui-même, ce dernier renonce à engager des enquêtes, lui-même ou de sa propre initiative, sur son territoire et préfère tout confier à la CPI. La CPI pourra en tirer rapidement les conclusions pour décider de passer aux étapes suivantes qui sont l'ouverture de la situation, le déclenchement des enquêtes, l'identification des présumés responsables des crimes, l'émission des mandats d'arrêt et les jugements proprement dits. Par ailleurs, en cherchant à voir si les mesures d'enquête ou de poursuite existent sur le plan national avant toute décision d'ouverture d'enquête, la CPI vérifie si l'État concerné s'acquitte de son obligation internationale. D'où son rôle de contrôle dans la lutte contre l'impunité.

B. Le rôle de contrôle de la CPI dans la lutte contre l'impunité

282. L'obligation faite à la CPI de procéder à une vérification préalable des procédures engagées dans le cadre national met en évidence son rôle de veille dans la lutte contre l'impunité. Le contrôle réside dans l'action à mener par la CPI suite aux résultats obtenus après vérification de l'existence ou non des mesures nationales en question. Dans le cas où la CPI constate qu'il existe des mesures sérieuses et fiables dans le cadre national, elle n'ouvre pas d'enquêtes, mais suit de près l'évolution du contexte dans le pays concerné.

283. C'est le cas en Guinée Conakry après le massacre des manifestants du 28 septembre 2009 par la junte militaire sous le régime du capitane Moussa Dadis Camara. La conclusion du Bureau du Procureur de la CPI sur l'examen de la recevabilité de la situation en Guinée Conakry est parvenue aux observations suivantes : « *malgré des obstacles de taille, tels que la crise liée à l'épidémie d'Ébola et les tensions politiques liées au contexte électoral, les mesures d'enquête concrètes et progressives prises par les juges d'instruction ont permis de réaliser des progrès significatifs au cours de la période visée par le présent rapport […]. Le Bureau continuera à suivre de près l'évolution des procédures nationales et à encourager les autorités guinéennes à maintenir leur engagement à mener leur enquête à terme et à préparer l'ouverture*

d'un procès avant la fin de l'année 2016 »[455]. Il convient de signaler qu'en juin 2024, la situation en Guinée est toujours sous observation de la CPI, plus précisément à l'étape de l'examen préliminaire même si les procès sont en cours à Conakry.

284. Si après l'ouverture d'une situation suivie de l'engagement des poursuites contre un suspect, la CPI se rend compte, au seuil du procès que des enquêtes sont en cours contre le même suspect sur les mêmes crimes que lui reproche l'Accusation de la CPI, elle déclare l'affaire irrecevable sur demande de l'une des parties au procès. Mais, dans l'hypothèse de l'inexistence des mesures sur le plan national, la CPI peut se déclarer compétente pour ouvrir une situation devant elle. Comme, nous le verrons dans les prochains développements, en fonction des résultats de l'examen préliminaire, la CPI décidera d'ouvrir une situation ou d'encourager les États à aller jusqu'au bout dans la logique d'une complémentarité positive[456]. Bien plus, la compétence complémentaire de la CPI l'oblige à respecter les procédures nationales si elles existent.

Paragraphe II. L'obligation de respecter les procédures nationales

285. La vérification préalable de l'existence ou non des procédures nationales conduit la CPI à des constatations et actions. L'attitude de la CPI varie selon la présence de procédures nationales (A) ou si elles sont absentes (B).

A. L'attitude de la CPI en présence de procédures nationales

286. Si à la fin de l'examen préliminaire, il ressort que des procédures nationales existent, la CPI doit les prendre en compte et les respecter avant toute décision d'ouverture d'enquête. Encore une fois, la situation en Libye offre un bel exemple en ce sens. Dans la même affaire *Le Procureur c. Saif Al-Islam Gaddafi et Abdullah Al- Senussi,* une exception d'irrecevabilité avait été soulevée par la Libye pour le cas d'Abdullah Al- Senussi. La Chambre préliminaire I a conclu que la même affaire pendante devant la CPI contre Abdullah Al-Senussi fait concomitamment l'objet de procédures engagées sur le plan national par les autorités

[455] Bureau du Procureur de la CPI, Rapport sur les activités menées en 2015 en matière d'examen préliminaire Conclusion et étapes à venir, para.185-186, p.48, disponible sur https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/OTP-PE-rep-2015-Fra.pdf, consulté le 06 janvier 2018.
[456] *Supra §* nº 25, *Infra §* nº 101, 284.

judiciaires de la Libye, compétentes en la matière, et qu'à cet égard, il n'existe pas un manque de volonté ou une incapacité de l'État Libyen à mener, de façon crédible, les procédures en cours dans cette affaire contre Abdullah Al- Senussi[457].

287. Dès lors, la Chambre préliminaire a déclaré l'affaire concernant ce suspect irrecevable devant la CPI sur le fondement de l'Article 17 al.1 (a) du Statut de la CPI[458]. Les tribunaux libyens peuvent donc continuer à instruire l'affaire conformément au principe de la complémentarité de la CPI. Cependant, note la Chambre préliminaire, conformément à l'article 19 al.10 du Statut, le Procureur de la CPI conserve le droit d'introduire une requête en appel à cette décision auprès de la Chambre préliminaire quand il/elle est convaincu (e) de la survenance de faits nouveaux susceptibles de remettre en cause les bases sur lesquelles la décision d'irrecevabilité au regard de l'article 17 al.1 a été précédemment prise[459]. À notre connaissance, bien qu'il existe plusieurs décisions sur l'irrecevabilité des affaires devant la CPI, cette affaire spécifique semble la seule dans laquelle cette Cour a pris une telle décision, au printemps 2024. Mais que se passe-t-il dans l'hypothèse où ces mesures n'existent pas après la vérification de la CPI ?

B. L'attitude de la CPI en l'absence de procédures nationales

288. Lorsqu'après vérification, il s'avère qu'il n'existe aucune mesure prise dans le cadre national relative aux enquêtes ou poursuites des auteurs présumés impliqués dans la perpétration des crimes relevant de la compétence de la CPI, cette dernière peut déclarer l'affaire recevable devant elle.

289. En 2009, la CPI a rappelé sa constante position jurisprudentielle selon laquelle, pour être prises en compte, les mesures nationales doivent concerner la même personne pour les mêmes faits criminels pour lesquels elle est recherchée ou détenue par la CPI. Ce fut dans l'affaire *Le Procureur c. Germain Katanga et Mathieu Ngudjolo Chui*, notamment dans l'arrêt relatif à l'appel interjeté par Germain Katanga contre la décision rendue oralement par la Chambre de première instance II le 12 juin 2009 concernant la recevabilité de l'affaire, le 25

[457] *Infra §* nº 286, 305, 342.
[458] Pre-Trial Chamber I, Situation in Libya, Case of *The Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al-Senussi,* Decision on the admissibility of the case against Abdullah Al-Senussi, ICC-01/11-01/11-466- Red, 11-10-2013, para. 311.
[459] *Ibid.*, para. 312.

septembre 2009[460]. La Chambre d'appel l'a réitérée dans l'Affaire *Le Procureur c. William Samoei Ruto, Henry Kiprono Kosgey et Joshua Arap Sang*, spécialement dans l'arrêt relatif à l'appel interjeté par la République du Kenya contre la Décision relative à l'exception d'irrecevabilité de l'affaire soulevée par le Gouvernement kényan en vertu de l'article 19-2-b du Statut rendue par la Chambre préliminaire II le 30 mai 2011, le 30 août 2011[461].

290. Si tel n'est pas le cas, les procédures nationales alléguées ne seront pas opposables à la CPI, qui peut déclarer l'affaire recevable bien que lesdites mesures existent au niveau national[462]. Il est donc évident que si les mesures nationales sont opposables à la CPI, elles demeurent relatives et sont examinées au cas par cas. Concrètement, quelles sont les limites à l'opposabilité des procédures nationales ?

Section 2 : Les limites à l'opposabilité des procédures nationales

291. Deux hypothèses se présentent généralement : soient, les enquêtes et poursuites ne sont pas engagées sur le plan national en raison du manque de volonté de l'État, soient, elles ne sont pas engagées, car l'État compétent n'a pas les capacités nécessaires pour les réaliser. La situation en République de Côte d'Ivoire, en l'occurrence dans l'affaire *Le Procureur c. Simone Gbagbo*, constitue une parfaite illustration du rejet de l'exception d'irrecevabilité soulevée par un État qui prétend avoir engagé des procédures nationales contre l'accusée sur le plan national. Les faits reprochés, sur le plan national, à la personne recherchée par la CPI ne sont tout à fait identiques à ceux que la CPI lui reproche[463].

292. Un bref rappel des faits s'impose. Dans le cadre de la situation en RCI suite à la crise postélectorale de 2010, la CPI a émis des mandats d'arrêt contre plusieurs personnalités du régime déchu, y compris, l'ex-Président de la République, Laurent Gbagbo et son épouse

[460] Voir *Le Procureur c. Germain Katanga et Mathieu Ngudjolo Chui*, Arrêt relatif à l'appel interjeté par Germain Katanga contre la décision rendue oralement par la Chambre de première instance II le 12 juin 2009 concernant la recevabilité de l'affaire, 25 septembre 2009, ICC-01/04-01/07-1497-tFRA (OA 8) (« l'Arrêt Katanga sur la recevabilité »), par. 78.
[461] Voir Chambre d'appel, *Le Procureur c. William Samoei Ruto, Henry Kiprono Kosgey et Joshua Arap Sang*, Arrêt relatif à l'appel interjeté par la République du Kenya contre la Décision relative à l'exception d'irrecevabilité de l'affaire soulevée par le Gouvernement kényan en vertu de l'article 19-2-b du Statut rendue par la Chambre préliminaire II le 30 mai 2011, 30 août 2011, ICC-01/09-01/11-307-tFRA (OA) (« l'Arrêt Ruto sur la recevabilité »), par. 41.
[462] *Infra, n° 303-306.*
[463] *Infra, n° 304-309.*

Simone Gbagbo. Alors que Laurent Gbagbo a été remis à la CPI par les nouvelles autorités du pays dès que son mandat d'arrêt leur a été notifié, la remise de son épouse, en revanche, soulève des difficultés. Le 22 novembre 2012, la Chambre préliminaire I a levé les scellés sur le mandat d'arrêt émis à l'encontre de Simone Gbagbo, au motif qu'elle serait pénalement responsable, au sens de « *l'article 25-3-a du Statut, de crimes contre l'humanité ayant pris la forme i) de meurtres (article 7-1-a du Statut) ; ii) de viols et d'autres formes de violence sexuelle (article 7-1-g du Statut) ; iii) d'autres actes inhumains (article 7-1-k du Statut) ; et iv) d'actes de persécutions (article 7-1-h du Statut), commis sur le territoire de la République de Côte d'Ivoire entre le 16 décembre 2010 et le 12 avril 2011* »[464]. Le 27 mai 2015, la Chambre d'appel a confirmé la décision de la Chambre préliminaire I du 11 décembre 2014, qui avait déclaré l'affaire à l'encontre de Simone Gbagbo recevable devant la CPI [465]. En réalité, quelles étaient les motivations de la décision de la Chambre d'Appel de la CPI ayant confirmé la décision de recevabilité de l'affaire *Le Procureur c. Simone Gbagbo,* précédemment rendue par la Chambre préliminaire I, et contestée par l'État de Côte d'Ivoire ? La Chambre d'Appel rappelle que « *la présomption en faveur des juridictions nationales ne s'applique que lorsqu'il a été démontré que des enquêtes et/ou des poursuites sont (ou ont été) menées au niveau national* »[466].

293. D'abord, s'appuyant sur le critère « *même personne/même comportement* » des enquêtes ou poursuites au niveau national, la Chambre préliminaire a fait observer que trois séries de procédures, menées en parallèle, ont été ouvertes à l'encontre de Simone Gbagbo en Côte d'Ivoire : dans la première, Madame Simone Gbagbo est accusée de crimes économiques. Sur cette base, la Chambre préliminaire a conclu ce qui suit : « *le comportement qui lui est reproché dans le cadre de ces procédures est manifestement d'une toute autre nature que celui allégué devant la Cour pour mettre en cause sa responsabilité pénale. Les documents tirés du dossier de ces procédures sont par conséquent dénués de pertinence aux fins de la présente décision* »[467]. Ensuite, la Chambre préliminaire a fait observer qu'une deuxième série de procédures engagées contre Simone Gbagbo en Côte d'Ivoire portait sur des allégations de

[464] CPI, mandat d'arrêt n° ICC-02/11-01/12 OA.
[465] Situation en République de Côte d'Ivoire, Affaire Le Procureur c. Simone Gbagbo, Arrêt relatif à l'appel interjeté par la Côte d'Ivoire contre la décision de la Chambre préliminaire I du 11 décembre 2014 intitulée « Décision relative à l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Côte d'Ivoire s'agissant de l'affaire concernant Simone Gbagbo », par.1.
[466] Situation en République de Côte d'Ivoire, Affaire Le Procureur c. Simone Gbagbo, Arrêt relatif à l'appel interjeté par la Côte d'Ivoire contre la décision de la Chambre préliminaire I du 11 décembre 2014 intitulée « Décision relative à l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Côte d'Ivoire s'agissant de l'affaire concernant Simone Gbagbo », para. 2.
[467] *Ibid.*, par. 63.

crimes contre l'État. La Chambre préliminaire a jugé à cet égard que la description factuelle des allégations formulées contre Simone Gbagbo ainsi que leur qualification juridique indiquaient clairement que la portée du comportement allégué ne couvre pas le même comportement que celui allégué dans le cadre de l'affaire portée devant la Cour[468]. Enfin, la Chambre préliminaire a relevé que la troisième série de procédures ouvertes en Côte d'Ivoire contre Simone Gbagbo se rapportait à des crimes contre les personnes. Ici encore une fois, après un examen minutieux des documents versés dans le dossier sur ce chef d'accusation par la Côte d'Ivoire, la Chambre préliminaire estime que les pièces produites ne démontraient pas que des mesures d'enquête concrètes, tangibles et progressives étaient prises. Elle en a conclu que la Côte d'Ivoire n'avait pas démontré « *que l'affaire concernant Simone Gbagbo, telle qu'alléguée dans le cadre de la procédure portée devant la Cour, fait actuellement l'objet de procédures nationales au sens de l'article 17-1-a du Statut* »[469] avant d'ajouter qu'elle n'était pas convaincue que les autorités nationales ivoiriennes prenaient « *des mesures d'enquête tangibles, concrètes et progressives concernant la responsabilité pénale de Simone Gbagbo dans les crimes allégués dans le cadre de la procédure portée devant la Cour, ni qu'elles exerçaient des poursuites à son encontre à raison de ces crimes* »[470]. Ne pouvant répondre à la première question par l'affirmative, elle n'a donc pas jugé « *nécessaire d'exposer son interprétation des critères de manque de volonté et d'incapacité au sens de l'article 17-1-a du Statut, tels que précisés aux paragraphes 2) et 3) de l'article 17* »[471].

294. Il convient de rappeler qu'en Côte d'Ivoire, la situation judiciaire de Simone Gbagbo a connu une évolution spectaculaire : Simone Gbagbo a été acquittée par la Cour d'assises d'Abidjan, le 28 mars 2017, alors qu'elle était poursuivie pour crime contre l'Humanité et crime de guerre. Ce verdict est d'autant plus surprenant que le procureur avait requis à son encontre la prison à vie[472]. Les exigences et la constance jurisprudentielles de la CPI vont, nous l'espérons, sécuriser les implications de sa compétence complémentaire et réduire les caprices des États jaloux de leur souveraineté. Nous nous intéresserons aux critères de manque de volonté (Paragraphe1) et de capacité des États à mener jusqu'au bout les procédures nationales (Paragraphe 2) comme des implications négatives de la complémentarité.

---

[468] *Ibid.*, par.64.
[469] *Ibidem,* par. 65.
[470] *Ibidem*, par. 50. Voir aussi la décision attaquée, par. 36.
[471] *Ibidem*.
[472] Voir http://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/03/28/cote-d-ivoire-la-prison-a-vie-requise-contre-simone-gbagbo_5102114_3212.html#upAtseTJits0EbD6.99, consulté le 20 mai 2017. Voir aussi http://www.jeuneafrique.com/422501/societe/simone-gbagbo-acquittee-proces-laisse-gout-amer-vis-a-vis-victimes/, consulté le 20 mai 2017.

Paragraphe 1 : Le manque de volonté des États

295. Ainsi que le souligne l'article 17 al. 2 du Statut de la CPI, l'appréciation du manque de volonté (A), dans les procédures nationales menées par des États, s'opère à la lumière des garanties d'un procès équitable reconnues par le droit international et ladite appréciation entraine des conséquences juridiques (B).

A : L'appréciation du manque de volonté

296. Les procédures nationales, pour être invocables et opposables à la CPI, doivent revêtir les fondamentaux d'équité. Mais une question se pose : à l'aune de quels indicateurs concrets peut-on qualifier un procès d'équitable ou dire que les droits à un procès équitable sont respectés ? L'exercice de l'appréciation du manque de volonté dans les procédures nationales des États, se fait à la lumière des garanties internationales encadrant le droit à un procès équitable. Cet exercice conduit à analyser lesdites garanties (1) avant d'apprécier la finalité des procédures nationales (2) aux fins de conclure qu'il y a un manque de volonté ou pas.

1. L'analyse par rapport aux garanties du droit à un procès équitable

297. Selon Madame Nga Essomba Tergalise dans sa thèse sur *la protection des droits de l'accusé devant la cour pénale internationale*, « *donner une signification exacte du procès équitable peut être voué à l'échec. Sa description permet de le sortir du carcan abstrait* »[473]. Le droit à un procès équitable est un droit fondamental des justiciables qui se présente comme un gage de fiabilité de la justice pénale privilégiant la protection de l'individu contre le pouvoir de l'État[474]. Mais, l'adjectif « *équitable* » vient du nom « *équité* ». Et « *équité* » provient de l'étymologie latine « *aequus* ». Le concept est donc fondé sur le sentiment d'équilibre[475].

[473] NGA ESSOMBA (T.), *La protection des droits de l'accuse devant la cour pénale internationale*, thèse de doctorat, Université Lyon 3, 2011, par.156.
[474] COLSON (R.) & FIELD(S.), « La fabrique des procédures pénales, comparaison franco-anglaise des réformes de la justice répressive », RSC, n°2, 2010, p.365s, spéc, p.371 ; cité par NGA ESSOMBA Tergalise dans sa thèse sur « La protection des droits de l'accuse devant la cour pénale internationale », Université Lyon 3, 2011, par.157.
[475] EL AHAZLY (Y.), « L'identification dans le commerce électronique : L'élaboration de régime juridique des noms de domaine par le dialogue inter normatif », Thèse, Univ.Lyon3, 2009, p.520, n°1721s.

298. Le procès équitable est donc un mécanisme dont l'objectif est atteint par le respect des garanties fondamentales[476]. Selon le dictionnaire Dalloz, « *la notion de procès équitable renvoie aux garanties fondamentales du procès conférées à tout plaideur qui intervient au cours d'une procédure juridictionnelle* »[477]. Il implique aussi la garantie, pour tout justiciable, de pouvoir recourir à un juge indépendant et impartial, statuant selon une procédure contradictoire et dans un délai raisonnable. La Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) a été amenée à préciser le champ d'application de l'article 6 relatif au procès équitable en adoptant sa propre définition des termes « *caractère civil* » et « *matière pénale* », assurant ainsi une application uniforme du droit à un procès équitable, en soustrayant la définition du champ d'application aux droits internes.

299. Par exemple, au niveau du Conseil de l'Europe, la règle sur le droit à un procès équitable, inscrite dans l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme, donne lieu à des recours qui portent sur des situations d'une telle diversité qu'il n'est pas possible d'enfermer le mot « *équitable* » dans une seule définition. Mais avant tout, un procès équitable repose sur la transmission de l'ensemble des éléments en possession des parties, fussent-ils médicaux[478]. Par ailleurs, l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales souligne que « *le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice* »[479].

300. Selon madame Julie Meunier, l'étude du droit à un procès équitable ne s'épuise pas dans l'examen de l'application de l'article 6 de la Convention faite par la Cour européenne ou dans l'identification de l'obligation imposée par la Cour aux États signataires à la

[476] GUINCHARD (S.) et autres, Droit processuel. Droit commun et droit comparé du procès équitable, Dalloz, 5e éd, 2009, p.461s ; FERRAND (F.), « Procès équitable », in Dictionnaire de la justice, Cadiet et autres (Dir), PUF, Paris, 2007, p.1093s.
[477] Voir Procès équitable (Procédure civile) - Fiches d'orientation - septembre 2021 | Dalloz, consulté le 9 juin 2024.
[478] Voir les notes de Thomas Humbert et Dominique Nauleau, au JCP 2015, éd. S, n°1043. Voir aussi http://www.dictionnaire-juridique.com/definition/proces-equitable.php.
[479] Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, article 6 para.1.

Convention[480]. À cet égard, elle considère qu'en créant des organes chargés de veiller à la bonne application des droits garantis, la Convention a également créé un système juridictionnel autonome, obéissant lui-même à un certain nombre de règles de procédure, et donc susceptible d'être lui aussi soumis à l'exigence de procès équitable : *« parce qu'elle est l'organe assurant une bonne et uniforme application de la Convention, parce qu'elle est à l'origine de règles s'imposant aux États, il est évidemment nécessaire que la Cour respecte elle-même, dans son fonctionnement, les « standards » dont elle est l'auteur* »[481].

301. Le droit international définit par le biais d'un certain nombre de conventions et pratiques internationales, contraignantes ou non, les indicateurs du droit à un procès équitable. Toutes ces dispositions tendent à assurer la bonne administration de la justice et, à cette fin, protègent une série de droits individuels, tels que l'égalité devant les tribunaux et les autres organismes juridictionnels, ou le droit de chacun à ce que sa cause soit équitablement et publiquement entendue par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi.

302. Ainsi, l'article 10 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) du 10 décembre 1948 énonce que « *toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle* »[482]. Mais c'est l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) du 16 décembre 1966 qui définit de façon détaillée les garanties internationales du droit à un procès équitable. De ce long article, on retiendra les grands principes suivants: l'égalité de tous devant la loi, selon qu'elle protège ou punit ; la présomption d'innocence ; le droit d'être immédiatement informé dans une langue que comprend la personne accusée et de façon détaillée, de la nature et des motifs de l'accusation portée contre elle ; le droit de disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense et à communiquer avec le conseil de son choix ; le droit d'être jugé sans retard excessif ; le droit d'interroger ou de faire interroger les témoins à charge et d'obtenir la comparution et

[480] MEUNIER (J.), « La notion de procès équitable devant la Cour européenne des droits de l'homme », op. cit
[481] *Ibid.*
[482] Voir la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 (article 9, 10, 11), le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques (article 4, 6, 9, 14, 15), la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (article 7), la Convention Américaine des Droits de l'Homme (articles 4, 7, 8, 9, 27), la Convention Européenne des Droits l'Homme (article 2, 5, 6, 7, 15), la 3ème Convention de Genève de 1949 (article 84-86, 99-107), la 4ème Convention de Genève de 1949 (article 33, 64-107), le Protocole Additionnel I de 1977 (article 6), les Principes Directeurs des Nations Unies applicables aux rôles des Magistrats et du Parquet et les Principes de base des Nations Unies relatifs au rôle du Barreau.

l'interrogatoire des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge et le droit de ne pas être forcé de témoigner contre soi-même ou de s'avouer coupable ainsi que le droit pour toute personne déclarée coupable d'une infraction de faire examiner par une juridiction supérieure, la déclaration de culpabilité et la condamnation, conformément à la loi[483].

303. Tous ces principes gouvernant les garanties internationales du droit à un procès équitable et bien d'autres sont aussi prévus par le chapitre III du Statut de la CPI relatif aux « *principes généraux du droit pénal* ». Aussi, constate-t-on que lesdites garanties sont reprises par les instruments régionaux et nationaux de protection et de promotion des droits de l'homme. S'agissant des instruments régionaux de protection des droits de l'homme ayant repris les garanties du droit à un procès équitable telles que prévues par les articles 10 de la DUDH et 14 du PIDCP, référence peut être faite aux articles 6, 7 et 8 respectivement de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales[484], de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples[485] et de la Convention interaméricaine des droits de l'homme[486].

304. Selon Madame Julie Meunier, « *la constance de certains concepts au rang des indicateurs du droit à un procès équitable appelle qu'on les explique brièvement. Le droit à un tribunal établi par la loi est particulièrement important dans les indicateurs du droit à un procès équitable. La légalité du tribunal est un élément peu problématique dans les États et fait donc l'objet de peu de développements dans la jurisprudence qui précise simplement que les termes « établi par la loi » s'entendent comme « conforme à la loi », notamment en ce qui concerne la composition du tribunal* »[487]. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a beaucoup contribué à la clarification des différents concepts liés au droit à un procès équitable. Le terme « *équitablement* » a donné naissance à plusieurs principes sous forme de garanties procédurales « *implicites* » à l'article 6 relatif au droit à un procès équitable. Ainsi en

---

[483] Voir l'article 14 du Pacte internationale relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, disponible sur https://treaties.un.org/doc/Treaties/1976/03/19760323%2006-17%20AM/Ch_IV_04.pdf.
[484] Voir la Convention Européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales sur http://conventions.coe.int/treaty/fr/treaties/html/005.htm, consulté le 06 septembre 2014.
[485] Voir la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples sur http://www.achpr.org/fr/instruments/achpr/#a7, consulté le 06 septembre 2014.
[486] Voir la convention interaméricaine des droits de l'homme sur http://www.cidh.org/Basicos/French/c.convention.htm, consulté le 16 septembre 2014.
[487] MEUNIER (J.), « La notion de procès équitable devant la Cour européenne des droits de l'homme », op. cit, disponible sur https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00419087/file/La_notion_de_proces_equitable_devant_la_Cour_europeenne_des_droits_de_l_homme_-_MEUNIER_Julie.pdf , consulté le 10 octobre 2021.

est-il du principe d'égalité des armes, garantie fondamentale du procès équitable, qui découle de l'exigence que pose l'article 6 § 1 que la cause soit « *entendue équitablement* ». Ce principe impose l'égalité des armes au procès ainsi que le principe du contradictoire. Au pénal, ce principe impose un équilibre entre la personne poursuivie et le ministère public, mais également entre l'accusé et la partie civile[488].

305. Quant à la CEDH, le principe du contradictoire est « *l'une des principales garanties d'une procédure judiciaire* »[489] et l'obligation de motiver les décisions de justice, à propos de laquelle la Cour souligne que « *l'article 6 § 1 oblige les tribunaux à motiver leurs décisions, mais il ne peut se comprendre comme exigeant une réponse détaillée à chaque argument. De même, la Cour européenne n'est pas appelée à rechercher si les arguments ont été adéquatement traités* »[490]. En ce qui concerne l'indépendance du tribunal, *« elle est appréciée par rapport au pouvoir exécutif comme à l'égard des parties en cause. La méthode d'appréciation de la CEDH est clairement énoncée :* « *pour établir si un organe peut passer pour « indépendant », il échet de prendre en compte, notamment, le mode de désignation et la durée du mandat de ses membres, l'existence d'une protection contre les pressions extérieures et le point de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance* »[491]. Pour une illustration du défaut d'indépendance : « *dès lors qu'un tribunal compte parmi ses membres une personne se trouvant – comme en l'espèce – dans un état de subordination de fonctions et de services par rapport à l'une des parties, les justiciables peuvent légitimement douter de l'indépendance de cette personne. Pareille situation met gravement en cause la confiance que les juridictions se doivent d'inspirer dans une société démocratique* »[492]. Comme mentionnée ci haut, la situation en Libye offre un bel exemple notamment dans l'affaire *Le Procureur c. Saif Al-Islam Gaddafi et Abdullah Al- Senussi*. Après avoir analysé la situation sur le terrain, la Chambre préliminaire I a conclu que la même affaire pendante devant la CPI contre *Abdullah Al-Senussi* fait concomitamment l'objet de procédures engagées sur le plan national par la justice Libyenne, et qu'à cet égard, il n'existe pas un manque de volonté ou une incapacité de l'État Libyen à mener, de façon crédible, les procédures en cours dans cette affaire contre *Abdullah Al- Senussi*. La Chambre préliminaire a déclaré l'affaire concernant ce suspect irrecevable devant la CPI sur le

[488] MEUNIER (J.), « La notion de procès équitable devant la Cour européenne des droits de l'homme », op.cit.
[489] C.E.D.H.,Feldbruggec. Pays-Bas, 29 mai 1986, série A n°99, § 44. Cité par Julie MEUNIER, op.cit.
[490] C.E.D.H.,Van de Hurk c. Pays-Bas, 19 avril 1994, série A n°288, § 61. Cité par Julie MEUNIER, op.cit.
[491] C.E.D.H.,Langborger c. Suède, 22 juin 1989, série A n°155, § 32. Cité par Julie MEUNIER, op.cit.
[492] C.E.D.H., Sramek c. Autriche, préc., § 42. Cité par Julie MEUNIER, op.cit.

fondement de l'Article 17 al.1 (a) du Statut de la CPI[493] en laissant les tribunaux libyens continuer à instruire l'affaire conformément au principe de la complémentarité. Par ailleurs, le manque de volonté d'un État peut s'apprécier par rapport aux buts visés par les mesures nationales.

2. L'appréciation au regard de la finalité des procédures nationales

306. Le Statut de la CPI illustre le manque de volonté par les procédures engagées dans le but de soustraire la personne de sa responsabilité pénale et par le retard injustifié de la procédure du fait de son incompatibilité avec la volonté de poursuivre. Lorsqu'il est avéré que les procédures nationales sont engagées dans l'intention de soustraire une personne à sa responsabilité pénale, il s'agit d'un manque de volonté de juger et la CPI peut déclarer l'affaire recevable devant elle. Les États pourraient être tentés d'engager des procédures judiciaires sur la commission des crimes contre l'humanité, des crimes de guerres ou encore du crime de génocide juste pour protéger certaines personnalités contre la justice. C'est généralement le cas des responsables politiques issus par exemple d'une rébellion, qui accèdent au pouvoir politique par la guerre.

307. Les négociateurs du Statut de la CPI ont été vigilants en prévoyant que les actions de ce genre sont inopérantes vis-à-vis de la compétence complémentaire de la CPI. Le droit international pénal dans son ensemble reconnaît le principe « *non bis in idem* » qui stipule que nul ne sera jugé deux fois pour le même fait. Par conséquent, si la personne concernée a déjà été jugée, au niveau national, pour le comportement faisant l'objet de la plainte, elle ne peut plus être jugée par la CPI en vertu de l'article 20, paragraphe 3 du Statut de la CPI qui consacre le principe sus cité. Un État peut recourir à un usage abusif de ce mécanisme afin de soustraire une personne à sa responsabilité pénale devant la CPI au motif que la personne a été jugée dans son pays et que l'acquittement ou une peine symbolique, a été prononcé. Pour l'instant, la jurisprudence de la CPI n'a pas été expressément confrontée à cette hypothèse, mais elle n'est pas à exclure au regard du bras de fer avec certains États qui refusent de remettre des suspects sous prétexte qu'ils ont la volonté et la capacité de les juger dans leur pays[494].

[493] Pre-Trial Chamber I, Situation in Libya, Case of *The Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al-Senussi*, Decision on the admissibility of the case against Abdullah Al-Senussi, ICC-01/11-01/11-466- Red, 11-10-2013, para. 311.

[494] La situation en Côte d'Ivoire et en Libye est une illustration du bras de fer entre la CPI et les deux États qui refusent de coopérer malgré les multiples et incessantes demandes formulées à cette fin. La Côte d'Ivoire refuse

308. Ce n'est pas seulement la volonté de soustraire la personne concernée à sa responsabilité à travers un simulacre de procédures nationales qui illustre le manque de volonté susceptible de faire sauter le verrou de la compétence complémentaire. Lorsque les procédures en question accusent un retard injustifié et se révèlent incompatibles avec la volonté de poursuivre, la CPI peut aussi déclarer l'affaire recevable devant elle, nonobstant les exceptions d'irrecevabilité éventuellement soulevées par l'État. La durée de la procédure est un élément essentiel du droit à un procès équitable. Lorsqu'elle est excessive, elle peut nuire à la crédibilité de la procédure et aux intérêts de la justice. Elle peut conduire à la disparition des éléments de preuve. Certains témoins clés des atrocités peuvent ne plus être en vie au moment où il faudra les faire comparaître à l'audience pour la manifestation de la vérité. Le retard injustifié de la procédure au regard du Statut de la CPI doit être mesuré au prisme de la notion de « *délai raisonnable* ». Il s'agit d'une notion juridique d'inspiration anglo-saxonne, incluse, entre autres, à l'article 6 de la CEDH, selon laquelle le jugement des affaires civiles et pénales par les juridictions doit intervenir dans un « *délai raisonnable* » compte tenu du nombre des parties, des textes invoqués, des preuves à apporter et de la complexité de l'affaire.

309. L'alinéa c du paragraphe 3 de l'article 14 du PIDCP stipule que l'accusé doit être jugé sans retard excessif. Mieux, le Comité des droits de l'homme de l'ONU rappelait déjà en 1984 dans ses observations générales sur la durée normale d'une procédure pénale dans le cadre de la mise en œuvre des garanties du droit à un procès équitable que « cette garantie concerne non seulement le moment où le procès doit commencer, mais aussi le moment où il doit s'achever et où le jugement doit être rendu : toutes les étapes doivent se dérouler sans retard excessif. Pour que ce droit soit effectif, il doit exister une procédure qui garantisse que le procès se déroulera sans retard excessif, que ce soit en première instance ou en appel » [495]. Le délai de la procédure pénale devant les juridictions internes doit être « *raisonnable* ». Par la terminologie « *raisonnable* », il faut entendre un délai modéré, mesuré, qui se tient dans une juste moyenne[496].

de remettre Simone Gbagbo à la CPI et la Libye s'oppose à la remise de Saif Al-Islam Gaddafi et ce malgré l'insistance de la CPI.

[495] Observation Générale n° 13 §10, Article 14 (vingt et unième session, 1984), Compilation des commentaires généraux et Recommandations générales adoptées par les organes des traites, U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 (1994). Disponible sur http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/french/f-HRC-comment13.htm, consulté le 6 novembre 2014.

[496] CORNU (G.), Vocabulaire juridique, Association Henri Capitant, P.U.F., 2000.

310. En tout état de cause, il convient de souligner qu'aucune législation ou convention internationale ne définit la notion de délai raisonnable de façon précise. Mais en même temps, on s'interroge sur la possibilité d'une telle éventualité. Les juridictions ont comblé ce vide juridique en déterminant, *in concreto*, au cas par cas, s'il y a violation ou pas du délai raisonnable. Dès lors que l'appréciation du délai raisonnable est une question de fait à examiner pour chaque affaire, il paraît impossible de fixer un nombre de mois ou d'années. En France, dans un arrêt du 20 mars 2000, la Cour de cassation a estimé que le délai raisonnable visé par l'article 6.1 de la CEDH est celui dans lequel l'action publique exercée à charge d'une personne doit être instruite et tranchée[497]. Devant la juridiction administrative française, il a été développé une notion de délai raisonnable dans le jugement d'une affaire, dont le dépassement conduit à l'engagement de la responsabilité de l'État[498].

311. En matière pénale, conformément à l'article 5.3.de la CEDH, les juridictions d'instruction et les juridictions de jugement sont tenues d'effectuer leurs tâches dans un délai raisonnable : « *Toute personne arrêtée ou détenue, dans les conditions prévues au paragraphe 1er, c, du présent article, doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires et a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable (…)* ». Rappelons que cette disposition s'applique aussi aux personnes privées de liberté ou en détention provisoire dans une procédure pénale. Par ailleurs, l'article 14.3 du Pacte international du 19 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques vise également les personnes accusées d'une infraction pénale : « *Toute personne accusée d'une infraction pénale a le droit, en pleine égalité, au moins aux garanties suivantes : (…) c) à être jugée sans retard excessif (…)* ».

312. S'agissant des procédures engagées sur le plan national dans le cadre de la répression des crimes internationaux relevant de la compétence de la CPI, tout retard constaté doit être justifié et objectivement valable. Le Bureau du Procureur doit apporter la preuve que le retard qu'accuse la procédure sur le plan national est injustifié et incompatible avec la volonté de l'État de poursuivre le suspect. Une fois que cette preuve est établie par le BdP, la Chambre préliminaire peut déclarer l'affaire recevable devant la CPI. Les années à venir permettront à la CPI de se prononcer sur ce genre de cas dans les affaires qui lui seront soumises. Aussi, les

[497] Cass., 20.3.2000, J.T.T., 2000, p. 283.
[498] CE, Ass., 28 juin 2002, n° 239575, Magiera, Rec. CE, p. 248, Revue française de droit administratif 2002, p. 756, concl. Lamy F.

poursuites étatiques, non respectueuses des garanties d'un procès équitable conformément au droit international, ne sont pas un obstacle à la recevabilité de l'affaire devant le CPI.

B : Les conséquences juridiques de l'appréciation du manque de volonté

313. La jurisprudence de la CPI exerce un contrôle rigoureux sur l'appréciation des garanties du droit à un procès équitable devant les juridictions étatiques. Dans la situation en Libye, la CPI a estimé que l'État libyen n'est pas en mesure de garantir à l'un des accusés, notamment Saif Al-Islam Gaddafi, le droit à un procès équitable. Sur le fondement de ce constat, la CPI a déclaré l'affaire recevable devant sa juridiction[499]. Cette décision pourrait s'expliquer par le profil politique de l'accusé. L'observation générale 32 du Comité des Droits de l'Homme de l'ONU sur les garanties du droit à un procès équitable, rappelle expressément que « *la garantie de compétence, d'indépendance et d'impartialité du tribunal au sens du paragraphe 1 de l'article 14 est un droit absolu qui ne souffre aucune exception* »[500]. Lorsque les poursuites engagées sur le plan national violent les garanties d'indépendance (1) ou d'impartialité (2), elles sont inopérantes vis-à-vis de la compétence complémentaire de la CPI.

1. Les garanties d'indépendance

314. Les procédures judiciaires engagées dans le cadre national, pour être opposables à la CPI, doivent absolument refléter les exigences de l'indépendance. Toute irrégularité de la procédure liée à son indépendance, conformément au droit international, entraîne son inopposabilité vis-à-vis de la CPI qui peut déclarer l'affaire recevable. Il s'agit d'un garde-fou intéressant, mieux d'un appel aux États à garantir l'indépendance de l'appareil judiciaire dans les affaires pénales d'ordre international. L'indépendance « *doit être assurée, notamment vis-à-vis des parties, du pouvoir exécutif, mais aussi vis-à-vis des pouvoirs sociaux et des médias* »[501]. Selon le comité des Droits de l'Homme de l'ONU, « *la garantie d'indépendance*

[499] Voir ICC-01/11-01/11-344-Red 31-05-2013, Situation in Libya in the case of the Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al-Senussi, *Decision on the admissibility of the case against Saif Al-Islam Gaddafi,* disponible sur http://icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1599307.pdf.

[500] Comité des Droits de l'Homme, Observation générale n°32, §19, relative aux garanties du droit à un procès équitable, CCPR/C/GC/32, Quatre-vingt-dixième session, Genève, 9-27 juillet 2007. Voir aussi Communication no 263/1987, González del Río c. Pérou, par. 5.2.

[501] MATCHER (V.), « La notion de tribunal », in *Les nouveaux développements du procès équitable*, Bruylant, P.36 et s., cité par Dominique Karsenty, conseiller référendaire à la Cour de cassation Française, in « Le droit au procès équitable », Cour de cassation, Études sur le thème des libertés, Rapport 2001, disponible sur

porte, en particulier, sur la procédure de nomination des juges, les qualifications qui leur sont demandées et leur inamovibilité jusqu'à l'âge obligatoire de départ à la retraite ou jusqu'à l'expiration de leur mandat pour autant que des dispositions existent à cet égard; les conditions régissant l'avancement, les mutations, les suspensions et la cessation de fonctions; et l'indépendance effective des juridictions de toute intervention politique de l'exécutif et du législatif »[502]. La crédibilité de l'appareil judiciaire étatique en termes d'indépendance passe par la garantie et la mise en œuvre effective de ces mesures énumérées par le comité des Droits de l'Homme.

315. Dans ses Observations finales concernant la Slovaquie en 1997, le Comité des Droits de l'Homme a rappelé que « *les États doivent prendre des mesures garantissant expressément l'indépendance du pouvoir judiciaire et protégeant les juges de toute forme d'ingérence politique dans leurs décisions par le biais de la Constitution ou par l'adoption de lois qui fixent des procédures claires et des critères objectifs en ce qui concerne la nomination, la rémunération, la durée du mandat, l'avancement, la suspension et la révocation des magistrats, ainsi que les mesures disciplinaires dont ils peuvent faire l'objet* »[503]. Le Comité complète cette assertion, dans une communication contre la Guinée Équatoriale en 1991 en estimant qu' « *une situation dans laquelle les fonctions et les attributions du pouvoir judiciaire et du pouvoir exécutif ne peuvent pas être clairement distinguées et dans laquelle le second est en mesure de contrôler ou de diriger le premier est incompatible avec le principe de tribunal indépendant* »[504].

316. Le Comité n'a de cesse de rappeler aux États, la nécessité de protéger les magistrats contre les conflits d'intérêts et les actes d'intimidation. Afin de préserver l'indépendance des juges, leur statut, y compris la durée de leur mandat, leur sécurité, leur rémunération appropriée, leurs conditions de service, leurs pensions et l'âge de leur retraite doivent être garantis par la loi. L'indépendance du pouvoir judiciaire fait partie intégrante des indicateurs de l'État de droit. L'État de droit est un principe de gouvernance. Il constitue également un aspect fondamental de la consolidation de la paix et des efforts connexes d'établissement d'institutions de justice pénale efficaces et crédibles.

---

http://www.courdecassation.fr/publications_26/rapport_annuel_36/rapport_2001_117/deuxieme_partie_tudes_documents_120/tudes_theme_libertes_122/equitable_mme_5971.html#n_24_, consulté le 05 novembre 2014.

[502] Comité des Droits de l'Homme, Observation générale n°32, §19, relative aux garanties du droit à un procès équitable, CCPR/C/GC/32, Quatre-vingt-dixième session, Op Cit.

[503] Observations finales concernant la Slovaquie, CCPR/C/79/Add.79 (1997), par. 18.

[504] Communication no 468/1991, Oló Bahamonde c. Guinée équatoriale, par. 9.4.

317. Conformément aux standards internationaux de protection des droits de l'homme retenus par les Nations Unies, les indicateurs sont conçus pour mesurer quatre dimensions importantes de chaque ensemble d'institutions des systèmes de justice pénale : la première dimension est la performance. La deuxième concerne l'intégrité, la transparence et la redevabilité. La troisième est liée au traitement des membres appartenant aux groupes vulnérables ; et la quatrième dimension est liée à la capacité[505]. La performance permet de s'assurer que les institutions fournissent des services efficients et efficaces accessibles à la population et sensibles à ses besoins tandis que l'intégrité, la transparence et la redevabilité permettent de s'assurer que lesdites institutions opèrent de façon transparente et avec intégrité et sont tenues pour responsables au regard des normes et des règles de conduite. Quant au traitement des membres appartenant aux groupes vulnérables, la démarche consiste à observer comment les institutions de justice pénale traitent les minorités, les victimes, les mineurs ayant besoin de protection ou en conflit avec la loi et les malades mentaux. Enfin, la capacité permet d'apprécier si les institutions disposent des ressources humaines et matérielles nécessaires pour exercer leurs fonctions et des moyens administratifs et de management pour déployer ces ressources efficacement[506].

318. La méthode d'appréciation de la CEDH abonde aussi dans le même sens : « *pour établir si un organe peut passer pour* « *indépendant* », *il échet de prendre en compte, notamment, le mode de désignation et la durée du mandat de ses membres, l'existence d'une protection contre les pressions extérieures et le point de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance* »[507]. Pour illustrer le défaut d'indépendance : « *dès lors qu'un tribunal compte parmi ses membres une personne se trouvant – comme en l'espèce – dans un état de subordination de fonctions et de services par rapport à l'une des parties, les justiciables peuvent légitimement douter de l'indépendance de cette personne. Pareille situation met gravement en cause la confiance que les juridictions se doivent d'inspirer dans une société démocratique* »[508].

319. L'indépendance constitue l'un des principes fondamentaux de tout système judiciaire dans la mesure où elle garantit aux justiciables que l'acte de juger sera seulement

[505] Indicateurs de l'état de droit des Nations Unies, Département des opérations de maintien de la paix et Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, New York, Juin 2012.
[506] *Ibid*.
[507] C.E.D.H., Langborger c. Suède, 22 juin 1989, série A n°155, § 32.
[508] C.E.D.H., Sramek c. Autriche, préc., § 42.

déterminé par les arguments du débat judiciaire, en dehors de toute pression ou de tout préjugé. Les garanties liées à l'indépendance et l'impartialité sont prévues par ailleurs dans le règlement de la CEDH. L'article 3 § 1 impose à chaque juge, lors de son entrée en fonction, de faire le serment, ou la déclaration solennelle, qu'il exercera ses fonctions de juge « *avec honneur, indépendance et impartialité* ». Cet article est complété par l'article 4, qui reprend l'article 21 § 3 de la Convention et dispose que «*1. En vertu de l'article 21 § 3 de la Convention, les juges ne peuvent exercer pendant la durée de leur mandat aucune activité politique ou administrative ni aucune activité professionnelle incompatible avec leur devoir d'indépendance et d'impartialité ou avec la disponibilité requise par une activité exercée à plein temps. Chaque juge déclare au président de la Cour toute activité supplémentaire. En cas de désaccord entre ce dernier et l'intéressé, toute question soulevée est tranchée par la Cour plénière. 2. Un ancien juge ne peut représenter, à quelque titre que ce soit, une partie ou un tiers intervenant à une procédure devant la Cour portant sur une requête introduite avant la date à laquelle il a cessé d'exercer ses fonctions. Un ancien juge ne peut représenter, à quelque titre que ce soit, une partie ou un tiers intervenant à une procédure devant la Cour portant sur une requête introduite après la date à laquelle il a cessé d'exercer ses fonctions qu'à l'expiration d'un délai de deux ans à compter de cette date* » [509]. En France par exemple, l'indépendance du pouvoir judiciaire est consacrée par la Constitution de la V[e] République. Elle résulte non seulement de la séparation des pouvoirs, mais encore des garanties statutaires qui mettent les magistrats à l'abri des pressions ou menaces qui pourraient peser sur leur faculté de juger [510].

320. Le Statut de la CPI veille à ce que, pour être valable devant la CPI et donc opposable à sa compétence complémentaire, toute procédure ouverte dans le cadre de la commission d'un des crimes relevant de sa compétence, sur le plan national, puisse se dérouler dans le respect de l'indépendance des acteurs judiciaires. Par ailleurs, il convient de souligner qu'au mois de juin 2024, la relative jeunesse de la CPI ne lui a pas encore permis de statuer sur un cas précis remettant en cause l'indépendance des juges. La CPI évoque de façon globale l'ensemble des garanties du droit à un procès équitable comme dans les affaires contre *Simone Gbagbo* [511] ou encore *Saif Al-Islam Gaddafi*. Quid dès lors de l'impartialité de la procédure ?

[509] Règlement de la Cour, 1 er juin 2015.
[510] Voir http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/justice/definition/principes/justice-est-elle-independante-impartiale.html, consulté le 1 er juin 2015.
[511] *Supra, n°299-303.*

2. Les garanties d'impartialité

321. La professeure Emmanuelle Jouannet explique les enjeux de l'impartialité en ces termes : « *L'idée d'un juge indépendant et impartial est aussi vieille que la pensée sur la justice. Elle est souvent l'image même de la justice. Lorsque l'on chemine quelque peu dans le passé à la recherche des symboles anciens, on découvre d'ailleurs avec curiosité que la justice fut représentée en son temps d'une double façon : soit de la façon la plus connue, comme une femme aux yeux bandés, inflexible et tenant les deux plateaux équilibrés de la balance, soit de façon moins connue, mais tout aussi suggestive, sous la forme inverse d'un œil unique (justitiae oculus), grand ouvert sur le monde, suggérant qu'elle est susceptible de tout voir et de tout comprendre à l'instar d'une divinité en surplomb au-dessus du commun des mortels. Si on les rapproche, ces anciennes représentations de la justice aux yeux bandés, ou au contraire, à l'œil grand ouvert sur le monde, sont assez fascinantes par leur symbole inversé ; elles suggèrent très précisément qu'il y a un paradoxe constitutif de l'identité du juge et des juridictions : être neutre et détaché de tout lien, et en même temps être conscient de tout et de toute chose* »[512].

322. Le système judiciaire doit donc faire preuve d'impartialité, dans sa conduite des procédures nationales, pour éviter leur invalidation devant la CPI. L'impartialité est l'obligation faite au juge et aux auxiliaires judiciaires d'observer la neutralité dans les procédures pénales qu'ils gèrent. Cette obligation d'impartialité est plus que justifiée dans la mesure où une décision judiciaire doit en principe être impartiale pour être juste. Il est évident que lorsque l'impartialité n'a pas été observée dans une procédure judiciaire ouverte au niveau étatique suite à la survenance des événements au cours desquels les crimes couverts par le Statut de la CPI paraissent avoir été commis, l'affaire peut être déclarée recevable par la Chambre préliminaire de la CPI au cas où elle en est saisie.

[512] JOUANNET (E.) « Indépendance et impartialité », Collection contentieux international, éditions Pedone, 2010, p.271. Disponible sur etourmejouannet.files.wordpress.com/.../indc3a9pendance_ta...lle_jouannet-1.pdf. Consulté le 11 novembre 2021. Voir aussi LEBEN (C.), « Les contre-mesures interétatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale », AFDI, 1982, pp. 20ss ; « La juridiction internationale », Droits, 1989-9, pp. 143ss et « Droit : quelque chose qui n'est pas étranger à la justice », Droits, 1990, n°11/2, pp. 35-40. Également sur ces notions en théorie du droit et la discussion des travaux de Kojève, v. G. Timsit, Les figures du jugement, Paris, PUF, Les voies du droit, 1993, pp. 52ss et « Le concept de procès équitable ou la place du Tiers en droit entre le zéro et l'infini », Delmas-Marty (M.), Muir-Watt (H.) et Ruiz Fabri (H.) (dir.), « Variations autour d'un droit commun ». Premières rencontres de l'UMR de droit comparé, Paris, collection de l'UMR de droit comparé de Paris, Société de législation comparée, 2002, pp. 25-42.

323. Selon l'Observation générale 32 du Comité des droits de l'homme, l'impartialité d'une procédure judiciaire revêt deux aspects : « *premièrement, les juges ne doivent pas laisser des partis pris ou des préjugés personnels influencer leur jugement ni nourrir d'idées préconçues au sujet de l'affaire dont ils sont saisis, ni agir de manière à favoriser indûment les intérêts de l'une des parties au détriment de l'autre. Deuxièmement, le tribunal doit aussi donner une impression d'impartialité à un observateur raisonnable* »[513]. À cet égard, le Comité des droits de l'homme de l'ONU a estimé dans une communication, contre la Finlande en 1989, qu'un procès sérieusement entaché par la participation d'un juge qui, selon le droit interne, aurait dû être écarté, ne peut pas normalement être considéré comme un procès impartial[514].

324. L'article 28 du règlement de la Convention européenne des droits de l'homme prévoit dans son paragraphe 2 qu'« *aucun juge ne peut participer à l'examen d'une affaire dans laquelle il est personnellement intéressé ou est antérieurement intervenu soit comme agent, conseil ou conseiller d'une partie ou d'une personne ayant un intérêt dans l'affaire, soit comme membre d'un tribunal ou d'une commission d'enquête, ou à tout autre titre* », et dans son paragraphe 3 que « *si le président de la chambre estime qu'il existe un motif de déport en la personne d'un juge, il confronte ses vues avec celles de l'intéressé ; en cas de désaccord, la chambre décide* ». Si les procédures au niveau national sont entachées d'impartialité, elles peuvent être tout simplement frappées de nullité. La CPI exerce un contrôle sur l'impartialité des procédures initiées dans le cadre national conformément a son Statut.

325. Il s'agit en réalité d'une mise en garde pour la sauvegarde des intérêts multiples, à la fois ceux des victimes de graves violations des droits de l'homme, mais aussi ceux des présumés auteurs des exactions, l'impartialité étant par essence le socle sur lequel repose l'idée de justice. La tentation peut être grande de voir la justice des vainqueurs se déployer dans un pays post conflit, car les rapports de force politico-militaires après les hostilités peuvent orienter de façon tendancieuse le juge national. Dans ce cas, il ne sera pas étonnant de voir l'appareil judiciaire au service des nouveaux dirigeants ou d'un régime pour châtier l'adversaire politique ou défait militairement. Dans cette hypothèse, les victimes des exactions du camp des vainqueurs auront peu de chances d'attirer l'attention du juge, car dans les systèmes non ou peu démocratiques, il y a parfois une confusion notoire entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif. La justice sera alors rendue aux victimes de graves violations des droits de l'Homme

[513] Comité des Droits de l'Homme, Observation générale n°32, §21, relative aux garanties du droit à un procès équitable, CCPR/C/GC/32, Quatre-vingt-dixième session, Op Cit.
[514] Communication no 387/1989, Karttunen c. Finlande, par. 7.2.

en fonction de leur filiation politique et sera tout simplement déniée aux autres, car leurs bourreaux sont les vainqueurs de la guerre qui a permis leur accession au pouvoir politique. Un tel schéma est bien regrettable, car ne favorisant pas en soi la réconciliation nationale intercommunautaire dans les pays post conflits.

326. La Côte d'Ivoire offre un exemple de choix en ce sens, car, près de 14 ans après la crise militaro-politique qui a conduit le camp du Président Alassane Ouattara au pouvoir, le pays s'emploie à rendre une justice sélective, en fonction de l'appartenance politique des victimes et des agresseurs. Les victimes du camp des vaincus, celui de Laurent Gbagbo, paraissent hélas les seules à être prises en compte par les juridictions ivoiriennes. La conséquence est le fait que ce sont seulement les partisans du camp des vaincus qui sont poursuivis par la justice ivoirienne. Et pourtant, le rapport de la Commission d'enquête internationale des Nations Unies avait conclu que les deux camps avaient « *commis des crimes graves durant les hostilités, y compris, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre* »[515]. Par conséquent, la commission avait recommandé à la justice ivoirienne d'engager des enquêtes et des poursuites impartiales, indépendamment de l'affinité politique des auteurs ou des victimes[516]. Cela fait qu'un grand nombre de victimes des violations des droits de l'homme se voient privées de fait de la justice et n'ont pas d'espoir de voir leurs bourreaux comparaître devant une justice équitable, indépendante et impartiale aussi longtemps que les dirigeants actuels, c'est-à-dire les vainqueurs de la guerre, seront aux commandes du pays. Il est regrettable qu'au niveau de la CPI, 14 ans après la fin de la crise militaro-politique en Côte d'Ivoire, seuls les partisans d'un camp ont fait l'objet de poursuites. En plus du manque de volonté des États pouvant entraîner la recevabilité des affaires, leur incapacité à mener à bien les procédures engagées sur le plan national est aussi une cause d'affranchissement de la CPI de sa compétence complémentaire.

Paragraphe II : L'incapacité des États

327. Pour juger les auteurs des crimes de guerre, du crime de génocide ou encore des crimes contre l'humanité, la volonté seule ne suffit pas. L'État peut avoir la volonté, mais se

[515] Conseil des droits de l'homme, Dix-septième session, 8 juin 2011, Point 4 de l'ordre du jour, Situations relatives aux droits de l'homme qui requièrent l'attention du Conseil, Rapport de la Commission d'enquête internationale indépendante sur la Côte d'Ivoire, A/HRC/17/48 (Extract), disponible sur http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.48_Extract_fr.pdf, consulté le 27 août 2018.
[516] *Ibid.*

trouver dans une incapacité relative ou absolue de poursuivre ou juger les crimes internationaux relevant du Statut de la CPI dans des conditions qui respectent le droit fondamental à un procès équitable. L'effondrement de l'appareil judiciaire de l'État (A) et l'indisponibilité du système judiciaire national (B) peuvent mettre l'État dans l'incapacité à mener à bien les procédures.

A : L'effondrement de l'appareil judiciaire de l'État

328. Cet effondrement peut être total (1) ou encore concerner une partie substantielle de l'appareil judiciaire de l'État (2) comme le prévoit le Statut de la CPI.

1. L'effondrement total de l'appareil judiciaire

329. Dans la vie d'un État, des périodes de troubles ou de crises militaro-politiques, voire de catastrophes naturelles, sont susceptibles de compromettre sérieusement le fonctionnement de l'ensemble de l'appareil judiciaire. L'effondrement peut toucher le plan normatif, institutionnel et même conduire à l'indisponibilité des ressources humaines. La CPI peut s'y référer pour constater l'incapacité de l'État à mener à bien les procédures ouvertes au niveau national lorsqu'il existe une base raisonnable de croire que des crimes graves relevant de sa compétence paraissent avoir été commis.

330. L'article 17 al.3 du Statut de la CPI rappelle que « *pour déterminer s'il y a incapacité de l'État dans un cas d'espèce, la Cour considère si l'État est incapable, en raison de l'effondrement de la totalité ou d'une partie substantielle de son propre appareil judiciaire ou de l'indisponibilité de celui-ci, de se saisir de l'accusé, de réunir les éléments de preuve et les témoignages nécessaires ou de mener autrement à bien la procédure* ». Dans sa lettre de renvoi de la situation centrafricaine II à la CPI en date du 30 mai 2014, la Présidente de la République centrafricaine, Cheffe de l'État de Transition, Catherine Samba-Panza, indiquait clairement que « *les juridictions centrafricaines durablement affectées par la violence et les crises qu'a connues le pays depuis plusieurs années, ne sont pas en mesure de mener à bien les enquêtes et les poursuites nécessaires sur ces crimes. L'intervention de la Cour Pénale Internationale paraît aujourd'hui indispensable à la poursuite et au jugement des acteurs des plus graves de ces crimes qui ne sauraient rester impunis* »[517].

[517] ICC-01/14, Situation en République centrafricaine II, lettre de renvoi de la situation par la Présidente de la République Centrafricaine, Cheffe de l'État de Transition, Catherine Samba-Panza, 30 mai 2014, para.3, *Op Cit.*

331. L'effondrement total de l'appareil judiciaire de l'État compétent, comme cause de l'incapacité de celui-ci à mener à bien les enquêtes et poursuites à son niveau peut traduire une situation dans laquelle tout le système judiciaire a disparu des institutions régulières qui animent en temps normal la vie quotidienne de la République. Pour ne pas garantir une impunité de fait aux personnes portant les plus lourdes responsabilités dans la survenance, l'organisation, la planification et le financement des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre, du crime de génocide et du crime d'agression, le Statut de la CPI estime à son article 17.3[518] que, dans ces circonstances, l'affaire peut être directement recevable devant la CPI sans que la condition de sa compétence complémentaire n'en soit un obstacle juridique.

332. On peut aussi présumer que le simple fait pour l'État de prendre l'initiative de déférer à la CPI une situation qui prévaut sur son propre territoire peut être une acceptation implicite de son incapacité à juger les auteurs des crimes graves perpétrés. Il en est ainsi du renvoi de la situation au Mali, en date du 13 juillet 2012. En effet, le Ministre de la justice, Garde des sceaux d'alors du Mali, Malick Koulibaly, écrivait au tout début de sa lettre de saisine adressée au Procureur de la CPI : « *En vertu de l'article 14 du Statut de la Cour Pénale Internationale (CPI), l'État du Mali, en tant qu'État partie au Statut de Rome, a l'honneur de déférer devant vous les crimes les plus graves commis depuis le mois de janvier 2012 sur son territoire dans la mesure où les juridictions maliennes sont dans l'impossibilité de poursuivre ou juger les auteurs* »[519]. Bien évidemment, lorsque l'État même déclare dans sa lettre de saisine de la CPI, son incapacité à mener à bien les procédures nationales, cette déclaration peut faire foi et point n'est besoin, a notre avis, que la CPI s'attarde sur cet aspect lors de l'examen préliminaire. A notre connaissance, la CPI n'a pas encore été confrontée à une situation où un État lui a déféré une situation et se met à contester sa compétence en même temps, mais cela n'est pas à exclure dans les années à venir. Par ailleurs, l'effondrement d'une partie substantielle de l'appareil judiciaire peut mettre l'État concerné dans une incapacité relative à mener à bien les procédures nationales.

[518] Voir l'article 17.3 du Statut de la CPI : « Pour déterminer s'il y a incapacité de l'État dans un cas d'espèce, la Cour considère si l'État est incapable, en raison de l'effondrement de la totalité (…) de son propre appareil judiciaire… ».
[519] ICC-01/12, Situation en République du Mali, Lettre de renvoi par le Gouvernement du Mali du 13 juillet 2012, para.1. Op Cit.

2. L'effondrement d'une partie substantielle de l'appareil judiciaire

333. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, celles que nous avons citées dans nos développements précédents comme étant à l'origine de l'effondrement total de l'appareil judiciaire valent aussi pour l'effondrement d'une partie substantielle du système judiciaire, provoquant ainsi l'incapacité de l'État à juger les auteurs des crimes. Ainsi, un conflit armé international ou non international tout comme une situation indépendante du fait de l'homme peut affecter de façon substantielle une partie de l'appareil judiciaire au point de limiter considérablement sa capacité à engager et conduire de façon normale les procédures nationales suite à la perpétration présumée des crimes internationaux relevant de la compétence de la CPI.

334. Dans un pays où la chaîne pénale est détruite par les effets de la guerre, on imagine difficilement comment les autorités judiciaires peuvent se saisir des présumés criminels et les juger sans violer les délais de garde à vue ou les procédures prescrites par le code de procédure pénale en termes d'arrestation et de procès.

335. Les conflits armés qui ravagent certains des pays dans lesquels la CPI ouvre généralement des enquêtes à la suite des graves et massives violations des droits de l'homme affectent souvent tout ou partie de l'appareil judiciaire des États dans lesquels ces événements se produisent.

336. En République centrafricaine par exemple, la guerre qui a commencé en décembre 2012 a conduit le 23 mars 2013 au renversement du Président François Bozizé et à l'accession au pouvoir, par les armes, de Monsieur Michel Djotodia, porté par la coalition rebelle dite Séléka. Celui-ci a été à son tour a été diplomatiquement contraint de quitter le pouvoir en janvier 2014, pour son incapacité à faire cesser les exactions. Ces événements ont détruit une grande partie du système judiciaire du pays déjà fragile.

337. En dehors de la capitale Bangui où on trouve encore quelques traces des institutions étatiques dont la justice, il n'y a plus rien à l'arrière-pays. Ce dernier est devenu un sanctuaire de non droit où les groupes armés règnent en maîtres, créant et appliquant leurs « *lois* » aux populations. Les groupes armés ont vidé les prisons, saccagé les palais de justice, mis en fuite les officiers de la police judiciaire ainsi que les juges et les avocats. Tout cela a conduit à l'effondrement d'une partie substantielle de l'appareil judiciaire et a subséquemment mis le

pays dans une relative incapacité à mener les procédures au niveau national conformément aux garanties internationales du droit à un procès équitable.

338. C'est pourquoi les Nations Unies ont envisagé, au rang des mesures temporaires d'urgence, la création d'une cour pénale spéciale pour la RCA qui sera chargée de juger une partie des graves crimes commis, aux côtés de la justice classique du pays. Parallèlement, le gouvernement Centrafricain a saisi la CPI, lui demandant d'ouvrir des enquêtes pour voir si les crimes relevant de sa compétence sont commis dans le contexte du conflit. Le Statut de la CPI prévoit aussi l'hypothèse d'une indisponibilité de l'appareil judiciaire, pouvant entraîner l'incapacité d'un État à mener à bien les procédures.

B : L'indisponibilité du système judiciaire étatique

339. Conformément au Statut de la CPI et à la jurisprudence de la CPI, l'indisponibilité du système judiciaire étatique peut se manifester par l'incapacité de l'État à se saisir de l'accusé (1) et l'incapacité à assurer la collecte des éléments de preuves (2).

1. L'incapacité de l'État à se saisir de l'accusé

340. Le fait que les autorités chargées de l'application de la loi pénale d'un pays ne soient pas en mesure d'interpeller une personne soupçonnée d'être impliquée dans la perpétration des crimes de droit international relevant de la compétence de la CPI, est indicateur de l'incapacité de cet État à pouvoir prétendre engager des poursuites et le procès du suspect conformément aux standards internationaux en matière des garanties du droit à un procès équitable. Par conséquent, la CPI peut prendre la relève et apporter justice aux victimes des crimes graves présumés commis.

341. Les premières exceptions d'irrecevabilité d'une affaire, sur la base de la compétence complémentaire de la CPI, ont été soulevées d'abord par deux accusés dans les affaires *Le Procureur c. Germain Katanga et Mathieu Ngudjolo Chui*[520] et *Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba* [521]. Par la suite, le Kenya est devenu le premier État à contester la

[520] Trial Chamber II, "Reasons for the Oral Decision on the Motion Challenging the Admissibility of the Case (Article 19 of the Statute)", 16 June 2009, ICC-01/04-01/07-1213-tENG.
[521] Trial Chamber III, "Decision on the Admissibility and Abuse of Process Challenges", 24 June 2010, ICC-01/05-01/08-802.

recevabilité d'une affaire devant la Cour[522], suivi par la Libye en ce qui concerne les deux suspects dans *l'affaire Le Procureur c / Saif Al-Islam Kadhafi et Abdullah Al Senussi*[523] et la République de Côte d'Ivoire dans l'affaire *Le Procureur c / Simone Gbagbo*[524]. Alors que dans le cadre de l'affaire *Le Procureur c / Simone Gbagbo,* l'arrêt relatif à l'appel interjeté par la Côte d'Ivoire contre la décision de la Chambre préliminaire I du 11 décembre 2014 intitulée « *Décision relative à l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Côte d'Ivoire s'agissant de l'affaire concernant Simone Gbagbo* » est rendu en confirmant, à l'unanimité, le rejet de l'exception d'irrecevabilité soulevée pour motif que « *la présomption en faveur des juridictions nationales ne s'applique que lorsqu'il a été démontré que des enquêtes et/ou des poursuites sont (ou ont été) menées au niveau national* », tel n'est pas le cas dans l'affaire *le Procureur c. Saif Al-Islam Gaddafi et Abdullah Al-Senussi,* qui a connu une opinion séparée et une opinion dissidente avec deux décisions différentes dans une affaire conjointe.

342. Dans le cadre de la situation en Libye, la chambre d'appel de la CPI a confirmé le 21 mai 2014, le rejet de l'exception d'irrecevabilité soulevée par les autorités libyennes dans l'Affaire Saif Al-Islam Gaddafi et a confirmé la compétence de la CPI pour connaitre de l'affaire[525] au motif suivant : *« une affaire est irrecevable lorsqu'une personne a déjà été jugée… pour les mêmes faits* »[526]. En plus, la Libye avait fondé sa demande sur la loi d'amnistie libyenne n°6 de 2015, un mécanisme qui ne s'applique pas aux crimes pour lesquels M. Gaddafi est poursuivi à la CPI. Dès lors, la CPI s'est déclarée compétente pour connaître de l'affaire contre le suspect. En revanche, la même chambre d'appel de la CPI, dans la même affaire, a confirmé la décision validant la demande d'irrecevabilité dans l'affaire contre Abdullah Al-Senussi le 24 juillet 2014 car cette « *faisait l'objet d'une enquête nationale par les autorités libyennes compétentes et que ce pays avait la volonté et était capable de mener véritablement à bien cette enquête* »[527].

---

[522] Pre-Trial Chamber II, "Decision on the Application by the Government of Kenya challenging the Admissibility of the Case Pursuant to Article 19(2)(b) of tiie Statute", 30 May 2011, lCC-01/09-02/11- 96.
[523] Voir aussi Pre-Trial Chamber I, "Decision on the admissibility of the case against Abdullah Al-Senussi", 11 October 2013, lCC-01/11-01/11-466-Red.
[524] ICC-02/11-01/12-47-Red. L'Arrêt relatif à l'appel interjeté par la Côte d'Ivoire contre la décision de la Chambre préliminaire I du 11 décembre 2014 intitulée « Décision relative à l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Côte d'Ivoire s'agissant de l'affaire concernant Simone Gbagbo ».
[525] Voir ICC-01/11-01/11-344-Red 31-05-2013, Situation in Libya in the case of the Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al-Senussi, *Decision on the admissibility of the case against Saif Al-Islam Gaddafi,* disponible sur http://icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1599307.pdf.
[526] Voir Affaire Saif Al-Islam Gaddafi : la Chambre d'appel de la CPI confirme que l'affaire est recevable devant la CPI | International Criminal Court (icc-cpi.int), consulté le 9 juin 2024.
[527] *Le Procureur c. Muammar Mohammed Abuminyar Gaddafi, Saif Al-Islam Gaddafi et Abdullah Al-Senussi* ICC-01/11-01/11. Disponible sur https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=PR1446&ln=fr, consulté le 11 novembre 2021.

343. « *La Juge Ušacka a joint une opinion dissidente et a considéré que le critère utilisé par la Chambre préliminaire pour déterminer si la Libye menait une enquête à l'encontre de M. Gaddafi était erroné et trop exigeant dans son application. Elle suggère donc que la décision de la Chambre préliminaire soit annulée et renvoyée devant la Chambre préliminaire pour un nouvel examen* »[528]. Elle fonde sa position sur le point de vue suivant : « *It is my considered view that the Pre-Trial Chamber's finding that the "scope of the domestic investigation" did not "cover the same case as that set out in the Warrant of Arrest issued by the Court" is erroneous due to its incorrect interpretation of article 17 (1) (a) of the Statute, an interpretation which is based solely on the "same person/(substantially) the same conduct' tes* [529]. *In my opinion, the problem lies in the test itself, which, contrary to the express language of the chapeau of article 17 (I) of the Statute, disregards the principle of complementarity laid out in paragraph 10 of the Preamble and article 1 of the Statute* »[530].

344. On peut résumer ce point de vue de la façon suivante : Elle est d'avis que la conclusion de la Chambre préliminaire selon laquelle la « *portée de l'enquête interne* » ne « *couvrait pas la même affaire que celle énoncée dans le mandat d'arrêt délivré par la Cour* » est erronée en raison de son interprétation inexacte de l'article 17 (1) (a) du Statut, une interprétation qui se fonde uniquement sur le critère de la « *même personne / (substantiellement) le même comportement* ». Le problème réside, à son avis, dans le critère lui-même qui, contrairement à ce qui est exprimé au libellé du chapeau de l'article 17 (I) du Statut, ne tient pas compte du principe de complémentarité énoncé au paragraphe 10 du préambule et à l'article premier du Statut.

345. Dans son opinion dissidente, elle a plaidé pour une application souple de la complémentarité, car l'objectif est de parvenir à la lutte contre l'impunité dans le respect des règles fixées par le Statut de la CPI[531]. Elle estime que la compréhension littérale du terme « *complémentaire* » signifie que la Cour et les États devraient travailler ensemble - en se complétant - pour atteindre l'objectif général du Statut, à savoir lutter contre l'impunité pour la

[528] Voir https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1005&ln=, consulté le 11 novembre 2021.
[529] El Zeidy (M. M.), "The Principle of Complementarity: A New Machmery to Implement Intemational Criminal Law" 23, *Michigan Journal of International Law* (2002), p. 849, at pp. 930-940; R. Rastan, "Situations and case: defining the parameters", in C. Stahn and M. M. El Zeidy (eds). The International Criminal Court and Complementarity: From Theory to Practice, Vol. I (*Cambridge University Press*, 2011), p. 421, at pp. 438-445.
[530] ICC-01/11-01/11-547-Anx2 21-05-2014 1/30 NM PT OA4, Dissenting Opinion of Judge Anita Usacka, para.47. Disponible sur https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1005&ln=, consulté le 11 novembre 2021.
[531] ICC-01/11-01/11-547-Anx2 21-05-2014 1/30 NM PT OA4, Dissenting Opinion of Judge Anita Usacka, Op.Cit., para.19.

commission des crimes les plus graves qui touchent l'humanité. La compétence pénale de la CPI et celle des États sont « *complémentaires* » l'une de l'autre, ce qui signifie que la Cour et les États s'efforcent d'atteindre les objectifs du Statut tels qu'ils ressortent de son préambule, notamment : mettre fin à l'impunité pour les auteurs des « *crimes les plus graves qui touchent la communauté internationale dans son ensemble* ». Cela signifie également qu'il doit y avoir, dans la mesure du possible, une coopération et une communication étroite entre la Cour, en particulier le Bureau du Procureur, et l'État en question. La complémentarité renforce le principe du droit international selon lequel chaque État a le droit souverain d'exercer sa compétence pénale ; mais il garantit également que la Cour peut intervenir pour donner effet aux objectifs de la justice pénale internationale »[532].

346. Nous partageons entièrement l'opinion dissidente de la Juge Ušacka, car nous pensons que la justice ne sera pas servie par des bras de fer politico-juridiques que la CPI engage avec les États. Lorsqu'un État exprime sa ferme volonté de poursuivre, la CPI devrait lui laisser la possibilité de le faire et le soutenir au lieu de s'appuyer, de façon rigide, sur le critère de poursuites contre la même personne pour la même conduite qu'elle lui reproche. La crédibilité de la CPI en dépend. Quid de l'incapacité de l'État à collecter des éléments de preuve ?

2. L'incapacité de l'État à collecter des éléments de preuve

347. Dans la répression des crimes internationaux par la CPI ou les juridictions nationales, la preuve revêt une importance capitale surtout qu'elle engage l'honneur et la liberté de la personne mise en cause. DOMAT a défini la preuve comme « *ce qui persuade l'esprit d'une vérité* » [533], ce qui traduit également la maxime latine « *idem est non-esse et non probari* », c'est-à-dire que « *ne pas être ou ne pas être prouvé, c'est tout un* ». C'est pourquoi « l*es preuves de la culpabilité doivent être plus claires que le jour à midi* », selon un adage de l'Ancien droit inspiré du Code de Justinien. Eu égard aux intérêts en présence et comme le souligne Monsieur Jérémie Dilmi, la preuve « *doit résister à la tolérance de ceux qui pourraient*

[532] Appeals Chamber, Prosecutor v. William Samoei Ruto et al, "Judgment on the appeal of the Republic of Kenya against the decision of Pre-Trial Chamber II of 30 May 2011 entitled 'Decision on the Application by the Government of Kenya Challenging the Admissibility of the Case Pursuant to Article I9 (2) (b) of the Statute'", Dissenting Opinion of Judge Anita U§acka, 20 September 2011, ICC- 01/09-01/11-336 (OA), para. 19; Appeals Chamber, Prosecutor v. Francis Kirimi Muthaura et al, "Judgment on the appeal of the Republic of Kenya against the decision of Pre-Trial Chamber II of 30 May 2011 entitled 'Decision on the Application by the Government of Kenya Challenging the Admissibility of the Case Pursuant to Article 19(2) (b) of the Statute'", Dissenting Opinion of Judge Anita USacka, 20 September 2011, lCC-01/09-02/11-342 (OA), para. 19 [hereinafter: "Kenya Admissibility Dissents" and distinguished in the footnotes by "Mufhaura et al" and "Ruto et al"].

[533] DOMAT (J.), *Les lois civiles dans leur ordre naturel*, Ier part., liv. 3, t. 6, éd., Rémy, II, 1735, p. 204.

la tenir trop facile pour acquise sous la pression des nécessités de la répression »[534], car comme le dit Voltaire, « *Il vaut mieux hasarder de sauver un coupable que de condamner un innocent* »[535]. Selon le dictionnaire du droit privé de Monsieur Serge Braudo, « *la preuve est la démonstration de la réalité d'un fait, d'un état, d'une circonstance ou d'une obligation. L'administration en incombe à la partie qui se prévaut de ce fait ou de l'obligation dont elle se prétend créancière. Son offre n'est admissible que si la démonstration qui sera la conséquence de sa démonstration peut être utile à la solution de la prétention sur laquelle le juge doit statuer. On dit que la preuve offerte doit être pertinente* »[536].

348. Comme le faisait remarquer Chiraz, « *on peut dire que les procédures pénales, administratives et civiles se rejoignent peu à peu, sur le principe selon lequel « on ne peut bien juger que si l'on connaît le mieux possible les faits à propos desquels il convient d'appliquer la règle de droit » [537]. En réalité l'enjeu probatoire en matière pénale est de reconstituer le plus fidèlement possible, par tous les moyens légalement admis, les faits qui donnent lieu à poursuite et le rôle des différents acteurs* »[538]. Selon le juriste Bentham, la preuve a quelque chose de trompeur : « *Ce mot a quelque chose de trompeur, il semble que la chose qu'on appelle ainsi ait une force suffisante pour déterminer la créance. Mais on ne doit entendre par là qu'un moyen dont on se sert pour établir la vérité d'un fait, moyen qui peut être bon ou mauvais, complet ou incomplet* »[539]. Pour certains auteurs, la preuve est une démonstration afin de persuader de l'exactitude d'un fait allégué en vue de faire prévaloir un droit[540]. Pour d'autres encore, la preuve peut être définie comme tout moyen permettant d'affirmer l'existence d'un fait donné, ou encore l'exactitude ou la fausseté d'une proposition[541]. Aussi, convient-il de rappeler que l'histoire de la preuve est marquée par la diversité des techniques employées en vue d'établir la preuve de l'infraction[542].

---

534 DILMI (J.), « Les preuves en matière pénale », disponible sur http://www.prepa-isp.fr/wp-content/uploads/2016/06/preuves-annales-ENM-2016.pdf, consulte le 04 juin 2018.
535 Voltaire, « *Zadig ou la destinée* », 1747
536 BRAUDO (S.), dictionnaire du droit privé, disponible sur http://www.dictionnaire-juridique.com/definition/preuve.php.
537 Voir « La preuve et l'existence en droit » écrit le 23 mai 2012 par Chiraz modifié le 26 novembre 2014 disponible sur https://droit.savoir.fr/la-preuve-et-l-existence-en-droit/, consulte le 04 juin 2018.
538 *Idem.*
539 BENTHAM (J.), *Traité des preuves judiciaires*, Tome I, 2ème éd., Bossange, Paris, 1830, p. 3
540 LARGUIER (J.), « La preuve d'un fait négatif », *RTD civ*. 1953, 5.
541 MERLE (R.) et VITU (A.), Traité de droit criminel. Procédure pénale, 5ème éd., Cujas, 2001, p. 149.
542 LEVY (J.-PH.), « Les classifications des preuves dans l'histoire du droit », in La preuve en droit, études publiées par CH. PERELMAN et P. FORIES, Bruxelles, 1981, p. 27 et s. GARRAUD (P.), *La preuve par indices dans le procès pénal*, Thèse, Lyon, 1913, n° 248, p. 499. NZASHI LUHUSU (Th.), *L'obtention de la preuve par la police judiciaire*, thèse de doctorat en droit, présentée et soutenue publiquement le 29 novembre 2013 à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense.

349. En ce qui concerne la CPI, l'administration de la preuve est prévue par l'article 69 du Statut de Rome et le chapitre IV du Règlement de Procédure et de Preuve relative aux dispositions applicables aux diverses phases de la procédure. Dans cet article 69 du Statut de la CPI, long de 8 alinéas, seuls les alinéas un et deux seront évoqués ici pour des raisons de pertinence : « *1. avant de déposer, chaque témoin, conformément au Règlement de procédure et de preuve, prend l'engagement de dire la vérité. 2. Les témoins sont entendus en personne lors d'une audience, sous réserve des mesures prévues à l'article 68 ou dans le Règlement de procédure et de preuve. La Cour peut également autoriser un témoin à présenter une déposition orale ou un enregistrement vidéo ou audio, et à présenter des documents ou des transcriptions écrites, sous réserve des dispositions du présent Statut et conformément au Règlement de procédure et de preuve. Ces mesures ne doivent être ni préjudiciables ni contraires aux droits de la défense* ». Dans le chapitre IV du Règlement de Procédure et de Preuve, un chapitre relativement long, seule la règle 63 relative aux dispositions générales en matière d'administration de la preuve, sera convoquée à ce niveau de la contribution, par souci de synthèse. Selon cette règle, les dispositions relatives à l'administration de la preuve énoncées dans le Statut de la CPI et le RPP s'appliquent aux procédures devant toutes les Chambres, qui sont habilitées à évaluer librement tous les moyens de preuve présentés en vue d'en déterminer la pertinence ou l'admissibilité. Par ailleurs, les Chambres n'imposent pas l'obligation juridique de corroborer la preuve des crimes relevant de la compétence de la Cour, en particulier des crimes de violences sexuelles.

350. Ce qu'il convient de retenir ici est que les témoins et victimes participent, même si c'est parfois discrètement, aux procédures en cours devant la CPI. Et grâce à l'évolution de la technologie moderne, ils peuvent témoigner à distance ou en venant dans la salle de l'audience ou dans une salle aménagée pour la circonstance au siège de la CPI à La Haye. Ils peuvent aussi présenter des dépositions orales ou des enregistrements vidéo ou audio, ou encore présenter des documents ou des transcriptions écrites utiles à la manifestation de la vérité. Il importe d'examiner à présent les difficultés pratiques de collecte de la preuve pour un État.

351. Il est improbable qu'un État puisse rendre justice pour des crimes aussi graves et odieux, qui tombent dans l'ordre pénal international, sans être en mesure de rassembler des éléments de preuves crédibles pour des raisons indépendantes de sa volonté. Sinon ce serait une mascarade de procédure avec une faible probabilité de respecter les garanties du droit à un procès équitable. Lorsque l'État qui veut exercer sa compétence sur des crimes de droit

international n'est pas en mesure de collecter des éléments de preuves, la CPI peut tirer les conséquences de son incapacité à mener à bien les procédures de poursuites et éventuellement de jugement. Deux pays post-conflits retiendront notre attention ici en raison de l'impact qu'ont eu les guerres sur leur système judiciaire respectif. Il s'agit de la Libye et de la République centrafricaine.

352. Dans l'Affaire *le Procureur c. Saif Al-Islam Gaddafi*, la CPI a conclu que du fait de l'indisponibilité du système judiciaire national libyen, l'État libyen est incapable de collecter des éléments nécessaires ou encore d'obtenir des témoignages appropriés [543]. Par conséquent, elle a déclaré l'affaire recevable. Même si la Libye conteste une telle réalité et a réaffirmé sa volonté de mener à bien les poursuites nationales en interjetant appel contre la décision de la Chambre Préliminaire, la Chambre d'Appel a confirmé la décision de la Chambre Préliminaire[544] : "… *although the authorities for the administration of justice may exist and function in Libya, a number of legal and factual issues result in the unavailability of the national judicial system for the purpose of the case against Mr Gaddafi. As a consequence, Libya is, in the view of the Chamber, unable to secure the transfer of Mr Gaddafi's custody from his place of detention under the Zintan militia into State authority and there is no concrete evidence that this problem may be resolved in the near future. Moreover, the Chamber is not persuaded that the Libyan authorities have the capacity to obtain the necessary testimony. Finally, the Chamber has noted a practical impediment to the progress of domestic proceedings against Mr Gaddafi as Libya has not shown whether and how it will overcome the existing difficulties in securing a lawyer for the suspect. Libya has been found to be unable genuinely to carry out the investigation or prosecution against Mr Gaddafi. Therefore, the Chamber need not address the altemative requirement of "willingness" and, in particular, the issues raised by the Defence about the impossibility of a fair trial for Mr Gaddafi in Libya*" [545].

[543] ICC-01/11-01/11-344-Red 31-05-2013, Situation in Libya in the case of the Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al-Senussi, *Decision on the admissibility of the case against Saif Al-Islam Gaddafi*, disponible sur https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2013_04031.PDF, consulté le 20 mars 2020.
[544] Voir Situation en Libye, *Supra, 377-379.*
[545] ICC-01/11-01/11-344-Red 31-05-2013, Situation in Libya in the case of the Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al-Senussi, *Decision on the admissibility of the case against Saif Al-Islam Gaddafi, Op. cit.* paragraphe 215-216. La traduction en français courant peut se résumer comme suit "… bien que les autorités chargées de l'administration de la justice puissent exister et fonctionner en Libye, un certain nombre de questions juridiques et factuelles font que le système judiciaire national n'est pas disponible pour les besoins de l'affaire contre M. Kadhafi. En conséquence, la Chambre estime que la Libye n'est pas en mesure d'assurer le transfert de la garde de M. Kadhafi de son lieu de détention sous la milice de Zintan à l'autorité de l'État et il n'existe aucune preuve concrète que ce problème puisse être résolu dans un avenir proche. En outre, la Chambre n'est pas convaincue que les autorités libyennes aient la capacité d'obtenir les témoignages nécessaires. Enfin, la Chambre a noté un obstacle pratique à l'avancement des procédures internes contre M. Kadhafi, la Libye n'ayant pas montré

Conclusion du chapitre

353. La compétence complémentaire de la juridiction de la CPI présente des enjeux aussi bien pour les juridictions internes que pour la CPI elle-même, dans un esprit de compromis. Le fait que la CPI ait une compétence complémentaire des juridictions nationales sur les crimes pour lesquels elle a été créée, ne joue pas de façon systématique, car dans certaines situations, elle peut s'affranchir de ce mécanisme et connaître directement des affaires portées devant elle. Il en est ainsi lorsqu'aucune action concrète n'est engagée sur le plan national pour enquêter et poursuivre, de bonne foi, les auteurs présumés de crimes graves aux yeux du Statut de la CPI. Au cas où des mesures concrètes seraient prises par un État compétent, la CPI pourra vérifier si ledit État dispose de la capacité nécessaire ou fait preuve de la bonne volonté pour les mener jusqu' au bout.

354. En cas de manque de volonté ou de capacité de l'État compétent à mener à bien les procédures engagées à son niveau, la CPI, lorsqu'elle est saisie ou se saisit, peut déclarer l'affaire recevable. L'incapacité de l'État compétent peut être relative ou absolue. Elle s'apprécie par rapport à l'aptitude à poursuivre ou juger les crimes internationaux relevant du Statut de la CPI dans des conditions qui respectent le droit fondamental à un procès équitable. L'effondrement de l'appareil judiciaire de l'État compétent est formellement identifié par le Statut de la CPI comme indice de l'incapacité à mener à bien les procédures au niveau national. Cet effondrement peut être total ou concerner seulement une partie substantielle de l'appareil judiciaire du pays. L'indisponibilité de l'appareil judiciaire de l'État peut aussi être une cause de l'incapacité de ce dernier à se saisir de l'accusé ou à assurer la collecte des éléments de preuves.

355. Par ailleurs, les mesures nationales en question devront concerner la même personne et les mêmes conduites criminelles que celles pour lesquelles elle est mise en cause devant la CPI. Cette jurisprudence, maintes fois réaffirmée, est de plus en plus contestée dans son application rigide. Si elle est appliquée de façon radicale par la CPI, les États frustrés peuvent percevoir la CPI comme une menace à leur souveraineté. Et c'est la CPI qui perd aussi

si et comment elle allait surmonter les difficultés existantes pour obtenir un avocat pour le suspect. Il a été constaté que la Libye n'est pas en mesure de mener véritablement à bien l'enquête ou les poursuites à l'encontre de M. Kadhafi. Par conséquent, la Chambre n'a pas besoin d'aborder l'exigence altemative de "bonne volonté" et, en particulier, les questions soulevées par la Défense concernant l'impossibilité d'un procès équitable pour M. Kadhafi en Libye ».

bien en notoriété qu'en crédibilité dans sa mission de lutte l'impunité des crimes graves. La CPI est censée aider les États de façon à ce que cet objectif soit atteint tout en donnant la priorité aux juridictions étatiques, qui ont un rôle important et efficace à jouer. Un État peut avoir un système judiciaire apparemment indisponible, mais lorsqu'il affirme, avec conviction et détermination qu'il a ouvert des enquêtes qui sont en cours et qu'il a la volonté de punir, la CPI devrait faire preuve d'une application souple de son interprétation des dispositions de son Statut et de sa jurisprudence, en accordant la possibilité à l'État d'évoluer dans ses enquêtes. Les juges de la CPI sont différents des juges des États en service dans leurs pays. Cette différence peut être relative à la culture juridique ou aux législations applicables. Ces différences devraient être prises en compte lorsqu'on se retrouve dans une situation où l'État soutient sa volonté de juger en dépit de ses difficultés connues ou méconnues.

Conclusion du Titre II

356. Les implications de la compétence complémentaire de la CPI ont été mises en avant avec pour objectif de concilier la souveraineté des États et les impératifs du droit fondamental à la justice pour les victimes des crimes graves que constituent notamment les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre, le crime de génocide et le crime d'agression. Ainsi, la première conséquence de la compétence complémentaire de la CPI est qu'elle créé un devoir de punir à la charge des États. Le deuxième enjeu est la mise à l'écart des procédures de complaisance qui pourraient initiées sur le plan national. Ainsi, en cas de manque de volonté ou de capacité des États, la CPI peut prendre le relai au nom de la communauté internationale pour mener les enquêtes, identifier les coupables et les soumettre à sa juridiction.

357. Si la clarté de ces deux enjeux ne souffre d'aucune ambiguïté majeure, leur mise en œuvre fait face à des défis aussi variés que difficiles à relever. La plupart des États n'ont pas pris les mesures qu'il faut afin d'adapter leurs législations nationales et les rendre conformes aux dispositions de la CPI. En effet, certains États l'ont fait parfaitement tandis que d'autres l'ont fait partiellement ou ne l'ont pas fait du tout. Par ailleurs, la CPI se heurte fréquemment au refus de coopération des États, au cas où elle veut jouer le rôle qui est le sien lorsque les conditions fixées par son Statut sont réunies, en dépit de l'obligation de coopération. En outre, le manque de volonté ou encore de capacité de la part des États à mener à bien les poursuites nationales, qui entrainent, en principe, la recevabilité des poursuites devant la CPI, renferme beaucoup de subjectivités que la jurisprudence de la CPI doit davantage prendre en compte et apprécier au cas par cas, dans un esprit de complément dans la mission de lutte contre l'impunité qui concerne aussi les États.

358. Aussi, le Statut de Rome évoque la question du manque de volonté ou de capacité sous un angle alternatif et non cumulatif. Le pronom « *ou* » étant expressif d'une alternative, par conséquent, la capacité et la volonté ne sont pas cumulatives. S'il a y une seule des deux hypothèses, cela ne devrait-il pas suffire pour que la CPI laisse les États mener leurs procédures sur le plan national ? Que faire alors dans l'hypothèse où un État, dont l'appareil judiciaire est indisponible, prétend avoir la volonté de poursuivre ? La CPI devrait-elle se retirer du dossier tout en surveillant l'évolution desdites procédures ? En tout état de cause, la CPI devrait aussi apporter une assistance technique et institutionnelle aux juridictions des pays en difficulté

comme le faisaient le TPIR et le TPIY[546]. En faisant de la sorte, au lieu de continuer par exiger l'arrêt et la remise des accusés à elle, la CPI gagnerait la confiance des États, une condition essentielle pour sa notoriété et l'aboutissement de sa noble mission de lutte contre l'impunité. Il convient de rappeler le contexte de l'assistance du TPIY aux juridictions nationales afin de parvenir à un transfert de compétences. En fait, selon les responsables du TPIY, la capacité des juridictions nationales de juger les crimes de guerre en respectant les normes internationales les plus exigeantes devrait être la pierre angulaire de son héritage [547]. En effet, dans le cadre des discussions relatives à la Stratégie d'achèvement des travaux du Tribunal, la nécessité de renforcer les interactions entre le TPIY et les juridictions nationales de la région s'est ressentie au début des années 2000. Ainsi, en 2003, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté la résolution 1503 encourageant la communauté internationale à aider les juridictions nationales à renforcer leurs capacités afin qu'elles puissent connaître des affaires renvoyées par le Tribunal. En conséquence, le TPIY a mis en place son Programme de sensibilisation pour accélérer le transfert d'expertise aux professionnels du droit et aux institutions chargées de juger les crimes de guerre dans la région en organisant diverses visites de perfectionnement et d'étude, des réunions entre homologues, des tables rondes, des ateliers, des séminaires ainsi que des formations [548]. Selon les statistiques, « *ces activités ont apporté un soutien à plus de 8 000 juges, professionnels du droit et autres partenaires régionaux en favorisant leur accès à l'information et en encourageant les échanges de connaissances et de bonnes pratiques. À la suite de la création de chambres spécialisées dans les crimes de guerre, en Bosnie-Herzégovine, en Serbie et en Croatie, le Tribunal s'est efforcé de renforcer la capacité de ces nouvelles institutions afin qu'elles puissent juger les affaires de crimes de guerre* » [549].

---

[546] *Supra, 188-197, 238.*

[547] Voir Nations Unies, Tribunal Pénal International pour l'ex Yougoslavie, *Programme de sensibilisation : 15 ans de sensibilisation aux travaux du TPIY*, page 29 et suiv., disponible sur http://www.icty.org/x/file/Outreach/15-years-of-outreach/outreach-15_fr_light.pdf, consulté le 06 mai 2019.

[548] *Idem*. Il conviendrait de rappeler ici que parmi toutes les activités de renforcement des capacités judiciaires mené par le TPIY, *le projet Justice pour les crimes de guerre*, mis en œuvre par le cabinet du Président, mérite une mention particulière. Financé par l'Union européenne, ce projet a été mis en œuvre sur une période de 18 mois en collaboration avec le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH), l'Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice (UNICRI), et les équipes opérationnelles de l'OSCE sur le terrain. Le projet Justice pour les crimes de guerre visait 14 axes spécifiques et notamment les réunions entre homologues, les formations spécialisées pour les professionnels du droit ainsi que la traduction de comptes rendus d'audience-clés. Ce projet a en outre aidé les juridictions nationales en recrutant de jeunes juristes dans la région et en fournissant de la documentation juridique, des manuels et des portails d'apprentissage en ligne. Le TPIY et le Programme de sensibilisation continueront de travailler avec des partenaires régionaux et internationaux pour que les bonnes pratiques, le savoir-faire et les connaissances développés au fil des ans, continuent d'être disponibles après la fermeture du Tribunal.

[549] *Ibid.*

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

359. Aux termes de cette première partie de notre thèse consacrée aux fondements et enjeux de la compétence complémentaire de la CPI, il apparaît que cette solution est un mécanisme négocié de la lutte contre l'impunité. Elle allie la souveraineté des États et l'efficacité dans la répression des crimes internationaux. Si ses fondements sont juridiques, ils sont aussi extra juridiques, notamment politiques, historiques et opérationnels. La compétence complémentaire de la CPI est l'aboutissement d'un parcours évolutif, mais réaliste et rationnel de la justice pénale internationale. Il s'agit aussi d'une solution pragmatique, car la CPI n'a pas suffisamment les moyens humains, logistiques, sécuritaires et financiers nécessaires pour pouvoir tout juger ou poursuivre tous les auteurs présumés des crimes relevant de sa compétence dans le monde. C'est un mécanisme qui procède d'une volonté de décentraliser la lutte contre l'impunité des crimes graves relevant de la compétence de la CPI, volonté qui se manifeste par la reconnaissance du droit prioritaire des poursuites aux États sur lesdits crimes et l'élévation de ce droit au rang de devoir à la charge des États.

360. À cet égard, la complémentarité reste une solution de compromis, au demeurant nécessaire à l'avènement et au fonctionnement effectif de la CPI dans la mesure où en respectant la souveraineté des États, elle incite ces derniers à l'incorporation, à la signature et à la ratification du Traité de Rome de la CPI. Néanmoins, le bilan demeure mitigé, car malgré ces garanties, les États n'ont pas tous adhéré au Statut de la CPI. Pour autant, cette complémentarité n'est pas un principe sans dérogation. Elle admet des exceptions en présence de certaines situations prévues par le Statut de la CPI. Ces exceptions sont guidées par un souci d'efficacité et de réalisme en se basant sur l'existence ou non de mesures prises dans le cadre national pour enquêter, poursuivre et éventuellement juger les auteurs des crimes graves au sens du Traité de Rome.

361. Dans l'hypothèse où lesdites mesures existent, la CPI, si elle est saisie ou s'auto saisit, va vérifier si l'État compétent qui mène des investigations a réellement la capacité ou la volonté nécessaire pour les mener jusqu'au bout, dans un délai raisonnable. Pour être opposables à la CPI et déclencher le mécanisme de la compétence complémentaire, ces mesures doivent concerner la même personne et les mêmes conduites criminelles que celles pour lesquelles elle est recherchée par la CPI. Si tel n'est pas le cas, les mesures nationales sont

inopposables aux poursuites engagées par la CPI. Mais en cas d'inaction, la CPI se limite à la constatation de l'inexistence de mesures sur le plan national pour déclarer l'affaire recevable en s'abstenant de toute vérification de capacité ou de manque de volonté.

362. Par-dessus tout, des arguments importants et l'expérience des tribunaux pénaux internationaux ont permis de parvenir au choix de la compétence complémentaire de la CPI. Il n'y avait pas une autre solution capable d'inspirer confiance aux États et de les rassembler autour de l'idéal de justice qu'incarne la CPI. Cette solution a le mérite d'avoir contribué, entre autres, à la signature et à la ratification, en nombre relativement important et en un temps record, des États du Statut de la CPI et lui a permis d'entrer en vigueur. Pour autant, la complémentarité demeure une solution à parfaire, en raison de ses déficiences, qu'il convient d'examiner afin de proposer des solutions durables.

DEUXIÈME PARTIE :
LA COMPÉTENCE COMPLÉMENTAIRE DE LA CPI, UNE SOLUTION DÉFICIENTE

363. À l'instar de toute solution par défaut, la compétence complémentaire de la CPI a des effets secondaires sur l'efficacité de son action dans la lutte contre l'impunité. Contrairement aux espoirs suscités par ce mécanisme négocié qui devait, à tout le moins, réduire l'espace d'impunité, force est de constater que les présumés criminels continuent de bénéficier de l'impunité en raison de la complicité ou de la couverture des États qui, non seulement, n'honorent pas leurs obligations, mais aussi instrumentalisent la complémentarité pour contester la juridiction de la CPI. La compétence complémentaire est donc une solution qui présente des déficiences au regards des objectifs assignés et des résultats attendent. Or, les États auraient pu l'utiliser pour éradiquer l'impunité des criminels de guerre ou de crimes contre l'humanité, autant le principe semble mis en avant pour favoriser leur impunité dans certaines hypothèses.

364. Le défaut de sanctions concrètes et précises à l'encontre des États qui ne respectent pas la complémentarité de la CPI affaiblit considérablement l'autorité juridique de la première juridiction pénale internationale permanente qui subit le diktat des États, sujets majeurs du droit international. Le mécanisme est en voie de détournement et de récupération politiques en raison de son instrumentalisation abusive par les États, ce qui appelle à un réaménagement du Statut de la CPI pour plus de sécurité juridique. Après avoir relevé les constats d'échec récurrents (Titre I), nous aborderons les réaménagements proposés (Titre II).

Titre I : Des constats d'échec récurrents

365. De nombreux États violent l'ensemble des corollaires juridiques de la compétence complémentaire de la CPI en refusant d'assumer leur part de responsabilité dans le cadre du devoir de punir. Cela affecte l'action de la CPI dans sa mission de lutte contre l'impunité. Le fait que, non seulement, les États ne poursuivent pas, mais aussi, ne coopèrent pas avec la CPI quand elle poursuit, prive la CPI de son autorité et remet en cause les attentes légitimes de la complémentarité. Après avoir relevé des défaillances multiples (Chapitre I), nous observerons les défaillances non sanctionnées (Chapitre II).

Chapitre 1 : Des défaillances multiples

366. La compétence complémentaire de la CPI implique, pour les États, une obligation de poursuite des crimes internationaux relevant de la compétence de la première juridiction pénale internationale et permanente. Ainsi, si la CPI joue un rôle de juridiction complémentaire dans la lutte contre l'impunité, les États ont cependant l'obligation de jouer un rôle de premier plan. Cependant, il est regrettable que de nombreux États n'assument pas pleinement leur rôle. En effet, certains États ne poursuivent pas les auteurs des crimes parce que, généralement, ces derniers sont proches des dirigeants politiques, à défaut d'être eux-mêmes ceux qui dirigent le pays. D'autres exercent des poursuites sélectives et ne ciblent que les opposants qu'ils considèrent comme des menaces pour le régime politique en place. D'autres encore engagent des simulacres de procédures ayant pour objectif de soustraire les présumés criminels de leur responsabilité pénale. Après avoir mis en relief des défaillances dans l'exercice des poursuites nationales (section I), nous évoquerons des défaillances dans la coopération avec la CPI (section II).

Section I : Des défaillances dans l'exercice des poursuites nationales

367. Pour prévenir les crimes, il faut nécessairement que l'État ait mis en place, tout au moins, un cadre juridique adapté. Lorsqu'aucune initiative en ce sens n'existe, l'on peut considérer que l'État a failli à son devoir de prévention et de répression des crimes internationaux. Après avoir examiné les défaillances en amont tenant au cadre juridique (Paragraphe 1), nous analyserons les défaillances en aval tenant à l'inaction des États (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Les défaillances en amont tenant au cadre juridique

368. Avec la compétence complémentaire de la CPI, les États ont l'obligation de se doter d'un cadre juridique pour réprimer les crimes visés par le Statut de la CPI. Pourtant, la plupart des États ne mettent pas en œuvre cette obligation. Après avoir examiné la violation de l'obligation d'adaptation de la législation nationale au Statut de la CPI (A), nous aborderons la violation par anticipation de l'obligation de poursuite sur les crimes internationaux (B).

A. La violation de l'obligation d'adaptation de la législation nationale au Statut de la CPI

369. La compétence complémentaire de la CPI infère, en principe, que les États se dotent, au niveau national, d'un cadre juridique cohérent et précis qui leur permette de réprimer les crimes vis-à-vis desquels la CPI peut exercer sa juridiction à savoir les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre, le crime de génocide et le crime d'agression. Cependant, bien des États ne disposent pas de cadre légal pour la répression des crimes relevant de la compétence de la CPI. Il convient toutefois de faire la différence entre les États parties et les États non parties, entre ceux qui n'adaptent pas du tout leur législation et ceux qui l'adaptent.

370. Dans une première catégorie d'États parties, il convient de s'intéresser aux pays membres du groupe Afrique. Cette région présente une particularité en ce sens que beaucoup de pays ont signé et ratifié le Traité de Rome, mais ne disposent pas de loi de mise en œuvre. Au printemps 2024, 33 pays[550] du continent africain ont ratifié le Statut de Rome, faisant de l'Afrique, la région la plus représentée à l'Assemblée des États parties[551]. Il reste cependant encore beaucoup à faire au niveau des lois d'adoption du Statut dans des législations nationales. Bien que plusieurs projets de loi de mise en œuvre existent dans la région, très peu sont

[550] Il s'agit des pays suivants : Sénégal, 2 février 19992. Ghana, 20 décembre 1999. Mali, 16 août 2000. République-Unie de Tanzanie, 20 août 2000. Lesotho, 6 septembre 2000. Botswana, 8 septembre 2000. Sierra Leone, 15 septembre 2000. Gabon, 20 septembre 2000. Afrique du Sud, 27 novembre 2000. Nigeria, 27 septembre 2001. République centrafricaine, 3 octobre 2001. Bénin, 22 janvier 2002. Maurice, 5 mars 2002. Niger, 11 avril 2002. République démocratique du Congo, 11 avril 2002. Ouganda, 14 juin 2002. Namibie, 25 juin 2002. Gambie, 28 juin 2002. Malawi, 19 septembre 2002. Djibouti, 5 novembre 2002. Zambie, 13 novembre 2002. Guinée, 14 juillet 2003. Burkina Faso, 16 avril 2004. Congo, 3 mai 2004. Liberia, 22 septembre 2004. Kenya, 15 mars 2005. Les Comores, 1 novembre 2006. Tchad, 1 janvier 2007. Madagascar, 14 mars 2008. Seychelles, 10 août 2010. Tunisie, 24 juin 2011. Cabo Verde, 11 octobre 2011. Côte d'Ivoire, 15 février 2013.

[551] https://asp.icccpi.int/fr_menus/asp/states%20parties/pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx, infra, consulté le 2 juin 2024.

approuvés. Quelques exemples illustrent ce propos : le Bénin qui a signé le traité le 24 septembre 1999 et l'a ratifié le 22 janvier 2002 est toujours à l'étape de l'avant-projet de loi et ne dispose toujours pas, à l'été 2024, d'une loi d'incorporation du Statut de la CPI en droit national ou d'une loi de mise en œuvre même si le code de procédure pénale a été amendée en 2013 pour permettre une coopération avec la CPI[552]. Le Botswana a signé et ratifié le traité le 8 septembre 2000, mais il en est resté au stade d'avant-projet de loi de mise en œuvre et ne dispose pas, 24 ans après, de cadre légal pour la répression des crimes internationaux ni pour la coopération avec la CPI. Le Cameroun a signé le traité le 17 juillet 1998, mais ne l'a ni ratifié ni incorporé dans son droit interne, 24 ans, après la signature. Le Cap-Vert a signé le Statut de Rome le 28 décembre 2000 et l'a ratifié le 11 octobre 2011, mais ne dispose pas de loi de mise en œuvre. Quant à la RCA, elle a signé le traité le 7 décembre 1999 et l'a ratifié le 3 octobre 2001. Comme la plupart des pays africains, elle en est restée à l'étape de projet de loi et ne dispose pas en juin 2024 de loi de mise en œuvre même si elle a modifié son code pénal en 2010 pour permettre une œuvre partielle des dispositions du Statut de Rome en se référant d'abord vaguement « *aux principes généraux du Statut de Rome, à l'exception de la « Responsabilité des chefs militaires et autre supérieurs hiérarchiques* »[553]. Cependant, il serait injuste de penser que ce phénomène de non-respect par les États de l'obligation de création d'un cadre légal pour la répression des crimes internationaux est l'apanage du seul continent africain.

371. La deuxième catégorie d'États parties concerne le groupe des États d'Europe occidentale et autres États au nombre de 25[554]. Dix-huit pays européens ont complété la législation de coopération et ont mis à jour leur code pénal afin d'être en conformité avec le Statut de Rome[555]. Tous les pays de la région de l'Europe de l'Ouest et membres de l'Union européenne sont États parties à la CPI. Mais le défi de l'adoption des lois de mise en œuvre demeure dans ces pays européens. Le processus de mise en œuvre y est généralement lent et

[552] Voir Bénin: Il faut adopter une loi CPI pour poursuivre les crimes les plus graves à l'échelle nationale | Coalition for the International Criminal Court French (coalitionfortheicc.org), consulté le 8 juin 2024.
[553] Voir La République centrafricaine et le Statut de Rome - Campagne sur l'universalité et l'efficacité du système du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI) (pgaction.org), consulté le 10 juin 2024.
[554] Saint Marin, 13 mai 1999. Italie 26 juillet 1999. Norvège, 16 février 2000. Islande, 25 mai 2000. France, 9 juin 2000. Belgique, 28 juin 2000. Canada, 7 juillet 2000. Nouvelle-Zélande, 7 septembre 2000. Luxembourg, 8 septembre 2000. Espagne, 24 octobre 2000. Allemagne, 11 décembre 2000. Autriche, 28 décembre 2000. Finlande, 29 décembre 2000. Andorre, 30 avril 2001. Danemark, 21 juin 200. Suède, 28 juin 2001. Pays-Bas, 17 juillet 2001. Liechtenstein, 2 octobre 200. Royaume-Uni, 4 octobre 2001. Suisse, 12 octobre 2001. Portugal, 5 février 2002. Irlande, 11 avril 2002. Grèce, 15 mai 2002. Australie, 1 juillet 2002. Malte, 29 novembre 2002. Disponible sur États d'Europe occidentale et autres États | International Criminal Court (icc-cpi.int), consulté le 10 juin 2024.
[555] Belgique, Bulgarie, Croatie, Danemark, Estonie, Finlande, Géorgie, Allemagne, Irlande, Islande, Liechtenstein, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Norvège, Slovénie, Espagne et Royaume-Uni.

plusieurs pays ont adopté des lois de mise en œuvre imparfaites dans certains des pays[556]. L'harmonisation de leur législation nationale avec le Statut de Rome n'a donc été atteinte que partiellement. Par exemple, la France a fait des amendements de son code pénal pour l'aligner partiellement sur les dispositions substantielles du Statut de Rome, incluant les principes généraux du Statut avec certaines réserves y compris les différents amendements de l'article 8 sur les crimes de guerre[557]. Mais les Pays-Bas ont été l'un des exemples positifs dans l'appui multiforme au Statut de Rome y compris l'alignement de leur législation sur le Statut de la Cour[558]. Le Bureau régional de la Coalition pour la CPI (CCPI) pour l'Europe travaille en étroite collaboration avec les réseaux nationaux afin de garantir un processus de mise en œuvre ouvert, transparent, et qui implique la participation de la société civile[559]. Les gouvernements et la société civile d'Europe, dont l'UE et ses États membres, sont parmi les fervents partisans de la CPI et ont joué un rôle crucial dans la mise en place de cette juridiction.

372. La mise en œuvre permet la pleine coopération des États avec la CPI et va donner des garanties durables pour un travail de complémentarité efficace. La CCPI joue un rôle de plaidoyer dans la promotion de la justice pénale internationale. Elle n'émet pas d'opinion sur les projets de loi de mise en œuvre, mais encourage fortement les gouvernements à adopter une telle législation, à fournir une assistance technique et financière à cet effet et à créer des plates-formes de discussions sur cette question. L'absence des lois d'adaptation du Statut de la CPI sur le plan national entraîne une violation des États de l'obligation de poursuite sur les crimes internationaux.

B. La violation par anticipation de l'obligation de poursuite

373. La conséquence directe de l'inexistence ou de l'existence partielle des lois de mise en œuvre est que les États concernés ne seront pas en mesure de remplir leur obligation de poursuite vis-à-vis des crimes internationaux pour lesquels la CPI est établie. Par ailleurs, l'insuffisante mise en œuvre par les États de l'obligation de poursuite sur les crimes internationaux peut aussi s'expliquer par le manque de volonté ou de capacité des États. Dans ce cas, la CPI peut être compétente pour connaître des crimes relevant de sa compétence.

[556] Voir États parties au Statut de Rome - Campagne sur l'universalité et l'efficacité du système du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI) (pgaction.org), consulté le 10 juin 2024.
[557] *Ibid.*
[558] *Ibidem.*
[559] Voir http://www.iccnow.org/?mod=region&idureg=10, consulté le 1er juin 2020.

374. En guise d'exemple, dans le cadre de certaines situations, on se rend compte que le code pénal et le code de procédure pénale du pays concerné ne reconnaissent pas le crime contre l'humanité comme tel. Soit une simple qualification de crime est donnée à une inconduite donnée alors que cette inconduite, prise dans le même contexte, peut constituer un crime contre l'humanité au regard du Statut de la CPI ou encore du droit international. Lorsqu'un crime international aussi grave que le crime contre l'humanité est considéré comme un crime ordinaire sur le plan national, il va de soi que la sanction reste une sanction de droit commun. Une telle situation est une violation de l'obligation de poursuite. Il est particulièrement important que la gravité des crimes internationaux ne soit pas minimisée par les systèmes répressifs sur le plan national. Les États doivent donc consacrer dans leurs législations les définitions des crimes tels que retenues par le droit international et ou le Statut de Rome. Pour donner un exemple concret sur comment la législation d'un États peut violer ou minimiser la définition ou la portée d'un crime international grave, nous évoquerons le cas de la Libye. Le 9 avril 2013, le Congrès national libyen a adopté une loi criminalisant la torture, les disparitions forcées et la discrimination. Cette loi impose une peine d'emprisonnement minimale de cinq ans dans le cas d'actes de souffrance physique ou mentale infligés à un détenu. La peine de prison à perpétuité est requise dans le cas de tortures entraînant la mort. La définition du crime, donnée dans l'article 2 de cette loi, n'est cependant pas conforme à celle de l'article 1 de la Convention contre la torture, car elle restreint l'application de la compétence matérielle de la torture aux actes commis contre les personnes privées de liberté. Plusieurs dispositions juridiques internes concernant la criminalisation de la torture entrent de plus en contradiction entre elles, en raison du manque de clarté concernant la primauté de certaines normes internes entre elles. Enfin, selon les sources consultées, les châtiments corporels comme peines applicables pour un certain nombre de crimes et délits semblent être toujours licites[560]. Il convient aussi de souligner que sur le plan international, la Libye a adhéré au Pacte international relatif aux droits civils et politiques en 1970 et à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples en 1987. La Libye a également ratifié la Convention contre la torture en 1989, mais ne s'est pas déclarée liée par les articles 21 et 22 du texte de l'ONU reconnaissant la compétence du Comité contre la torture (CAT) concernant le dépôt de plaintes émanant d'États ou de particuliers. La Libye n'est partie ni à la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées de 2006, ni à la Convention relative au statut de réfugiés de 1951, ni au

[560] Voir https://www.acatfrance.fr/un-monde-tortionnaire/Libye-327, consulté le 29 août 2018.

Statut de Rome. Elle n'a pas signé le Protocole facultatif à la Convention contre la torture (OPCAT) de 2002[561].

375. Il parait intéressant de voir les définitions qui entourent le crime contre l'humanité en droit international. Selon Monsieur Pacifique Kabalisa, « *bien que l'expression crime contre l'humanité soit mentionnée dès 1915 dans une note diplomatique au sujet du massacre des Arméniens dans l'Empire ottoman, cette notion n'a été conceptualisée et juridiquement définie qu'en 1945 dans la Charte du Tribunal militaire international de Nuremberg (art. 6(c)). Dès lors, les bases de l'approche moderne à l'égard des crimes contre l'humanité étaient posées. Dans la définition du crime contre l'humanité donnée à Nuremberg, un lien entre ce crime et un contexte de conflit armé était requis. Cette condition a d'abord été assouplie par le Statut du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (article 5), pour inclure dans la définition les contextes de conflits armés non internationaux. Puis, l'exigence d'un contexte de conflit armé a complètement disparu lors de l'adoption du Statut du Tribunal pénal international pour le Rwanda (article 3) et du Statut de Rome portant création de la CPI (article 7) un crime contre l'humanité peut donc être commis en temps de guerre comme en période de paix* »[562]. Ainsi, selon l'article 7 al. 1 du Statut de la CPI, le crime contre l'humanité fait allusion aux actes tels que le meurtre, l'extermination , la réduction en esclavage la déportation ou transfert forcé de population, l'emprisonnement ou d'autre formes de privation grave de liberté physique en violation des dispositions fondamentales du droit international, la torture, le viol, l'esclavage sexuel, la prostitution forcée, la grossesse forcée, la stérilisation forcée ou toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable, la persécution de tout groupe ou de toute collectivité identifiable pour des motifs d'ordre politique, racial, national, ethnique, culturel, religieux ou sexiste à la condition que l'acte soit commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque.

376. Les actes isolés ou fortuits sont donc exclus. « *Cependant, un acte seul, s'il est commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique, peut être considéré comme un crime contre l'humanité. L'essentiel est que l'auteur du crime soit conscient de ce contexte d'attaque généralisée et systématique contre une population civile dans lequel il commet l'acte. Bien que*

[561] *Ibid.*
[562] KABALISA (P.), « À quand une humanité fondée sur la justice, la paix et la tolérance ? », Afrique réelle, sources juridiques internationales, disponible sur https://unpeudetoutblog.com/2015/01/23/crimes-contre-lhumanite/ , consulté le 26 novembre 2021.

les crimes contre l'humanité aient souvent lieu dans le cadre de politiques étatiques, en raison du niveau d'organisation requis et de l'ampleur des crimes, la définition n'exclut pas qu'ils soient également commis par d'autres entités, telles que des forces paramilitaires, des mouvements de guérilla et des organisations terroristes »[563].

377. « *Une évolution importante a été la reconnaissance du viol comme faisant partie des actes pouvant constituer un crime contre l'humanité* [564]*. Ce développement a ensuite été étendu à d'autres formes de violences sexuelles dans le Statut de Rome* »[565]. L'article 7 du Statut de Rome dresse une liste d'actes pouvant être qualifiés de crimes contre l'humanité, lorsqu'ils sont commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique, lancée contre toute population civile, et en connaissance de cette attaque. Les lois d'adaptation doivent refléter cette définition telle quelle.

378. Le cas de la définition du crime de guerre peut également être cité en exemple. L'article 8 du Statut de Rome de la CPI établit une liste d'actes pouvant être qualifiés de crimes de guerre, notamment les infractions graves aux conventions de Genève du 12 août 1949, lorsqu'ils visent des personnes ou des biens protégés par lesdites conventions et sont commis dans le cadre, « *d'un plan ou d'une politique ou lorsqu'ils font partie d'une série de crimes analogues commis sur une grande échelle* »[566]. Il convient de relever que les crimes de guerre ont fait l'objet de poursuite, pour la première fois, après la deuxième guerre mondiale avec la création des tribunaux pénaux internationaux de Nuremberg et de Tokyo. Mais c'est avec l'avènement des TPI *ad hoc* pour le Rwanda et l'ex-Yougoslavie puis la CPI que les crimes de guerres ont repris leur place dans l'actualité judiciaire internationale[567].

379. Pour qualifier un acte de crime de guerre entraînant la responsabilité individuelle de son auteur, la norme de DIH qui a été violée doit protéger une valeur importante et les conséquences pour les victimes doivent être graves et sérieuses. De même, le lien entre le comportement incriminé et le conflit armé (qui, depuis *l'affaire Tadic* rendue par le TPIY, peut

[563] *Idem*. Voir aussi Chambre d'Appel du Tribunal Pénal International pour l'ex. Yougoslavie, Affaire Tadic, 15 Juillet 1999.
[564] Voir article 5(g) du Statut du TPIY et article 3 du Statut du TPIR.
[565] Voir article 7(g) du Statut de la CPI.
[566] Voir l'article 8 du Statut de Rome de la CPI, disponible sur https://www.icc-cpi.int/Publications/Statut-de-Rome.pdf, Consulté le 6 septembre 2021.
[567] Voir https://medecinelegale.wordpress.com/2014/07/23/crimes-de-guerre-ce-que-nous-devons-savoir-sous-la-direction-de-roy-gutmandavid-rieff/. Consulté le 6 septembre 2021. Voir également http://www.trial-ch.org/fr/ressources/droit-international/definition-des-crimes.html. Consulté le 6 septembre 2021.

être tant international que non international) doit être prouvé [568]. Par ailleurs, les crimes de guerre peuvent être perpétrés par des civils ou des combattants contre leurs ennemis, ces derniers pouvant être eux même civils ou combattants[569].

380. Ces crimes sont imprescriptibles devant les juridictions internationales [570], mais également devant de nombreuses juridictions nationales sur la base de traités internationaux comme la Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité de 1968. Cependant, il existe bien des États qui ne reconnaissent pas l'imprescriptibilité des crimes de guerre dans leur législation. C'est l'exemple du droit français qui ne considère que le crime contre l'humanité comme imprescriptible et non les crimes de guerre. Néanmoins, avec l'émergence du principe de compétence universelle, les États peuvent aujourd'hui poursuivre les crimes de guerres devant les juridictions nationales, dans le respect de leur caractère imprescriptible et ce, indépendamment de tout lien avec la nationalité de l'auteur ou de la victime, et de tout lien avec le territoire où les crimes ont été commis [571]. Par ailleurs, il convient de relever que non seulement les défaillances touchent en amont le cadre juridique des législations internes des États, mais aussi les États sont dans une inaction relative face au devoir de poursuite qu'ils devraient exercer sur les crimes internationaux.

Paragraphe 2 : Les défaillances en aval tenant à l'inaction des États

381. L'inaction des États dans la répression des crimes internationaux est illustrée par l'indifférence des États face au devoir de poursuite (A). Une telle indifférence des États est une menace pour la lutte contre l'impunité des crimes internationaux (B).

A. L'indifférence des États face au devoir de poursuite

[568] Chambre d'Appel du Tribunal Pénal International pour l'ex. Yougoslavie, Affaire Tadic, *op.cit*.
[569] HOLMES (J. T.), Complementarity: National Courts versus the ICC, in CASSESE (A.), GAETA (P.), JONES (J. R.W.D.) (Dir. pub.), The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary, Volume I (2002), p. 667 à 673. KLEFFNER (J.), Complementarity in the Rome Statute and National Criminal Jurisdictions (2008), p. 103 et suiv. KRESS (C), "Self-Referrals" and "Waivers of Complementarity" – Some Considerations in Law and Policy, in Journal of International Justice (2004), volume 2, p. 944 à 946. OLÁSOLO (H.), The Triggering Procedure of the International Criminal Court (2005), p. 165. STIGEN (J.), The Relationship between the International Criminal Court and National Jurisdictions / The Principle of Complementarity (2008), p. 199 et suiv. SCHABAS (W.A.), Article 17 – Issues of Admissibility, in Otto Triffterer (Dir. pub.), in Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court (2e édition, 2008), p. 605 et suiv., par. 23.
[570] Voir l'article 29 du Statut de la CPI : « Les crimes relevant de la compétence de la Cour ne se prescrivent pas ».
[571] Voir *Supra n°* 136-12. Voir aussi http://www.trial-ch.org/fr/ressources/droit-international/definition-des-crimes.html. Consulté le 6 septembre 2015. Op cit.

382. Normalement, dès qu'il y a une base raisonnable de croire que des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et le crime de génocide sont perpétrés quelque part, l'État compétent devrait ouvrir des enquêtes immédiates et engager des poursuites contre les auteurs présumés desdits crimes. C'est pourquoi nous analyserons l'indifférence des États face au devoir de poursuite des crimes relevant de la compétence de la CPI sous deux angles : la non-ouverture d'enquêtes immédiates à la suite d'allégations de crimes internationaux (1) et le non-engagement des poursuites contre les auteurs des crimes internationaux (2).

1. La non-ouverture d'enquêtes immédiates à la suite d'allégations de crimes internationaux

383. Chaque fois qu'il existe une base raisonnable de croire qu'un crime relevant de la compétence de la CPI paraît avoir été commis, le Statut de la CPI recommande à l'État compétent une ouverture immédiate des enquêtes. Le préambule du Statut de Rome de la CPI rappelle à son alinéa 4 que « *les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale ne sauraient rester impunis et que leur répression doit être effectivement assurée par des mesures prises dans le cadre national et par le renforcement de la coopération internationale* ». Par ailleurs, l'alinéa 5 rappelle, avec force, que les États parties sont « *déterminés à mettre un terme à l'impunité des auteurs de ces crimes et à concourir ainsi à la prévention de nouveaux crimes* » tandis que l'alinéa 6 du même préambule souligne, « *qu'il est du devoir de chaque État de soumettre à sa juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux* ».

384. Sur la base de ces dispositions, il apparaît clairement que lorsqu'un État ne réagit pas à la suite d'allégations de perpétration des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et du crime de génocide, il viole les engagements qui lui incombent en droit international. L'inaction des États, qui se manifeste par la non-ouverture des enquêtes immédiates en cas d'allégation de commission des crimes internationaux, est donc incompatible avec le Traité de Rome et suffit pour que la CPI se saisisse d'une affaire ou la déclare recevable devant elle. La conséquence est qu'« *en cas d'inaction, la question du manque de volonté et de l'incapacité ne se pose pas ; l'inaction de la part d'un État compétent (c'est-à-dire le fait que l'affaire ne fasse ou n'ait fait l'objet ni d'une enquête ni de poursuites de la part de l'État) rend l'affaire recevable devant la Cour* » [572].

[572] Voir Arrêt Katanga sur la recevabilité, par. 78.

385. La CPI avait déjà réaffirmé cette position de principe dans la situation en République démocratique du Congo plus précisément dans l'Affaire *Le Procureur c. Germain Katanga* [573]. Quelques considérants du dispositif de « *l'arrêt relatif à l'appel interjeté par Germain Katanga contre la décision rendue oralement par la Chambre de première instance II le 12 juin 2009 concernant la recevabilité de l'affaire* » du 25 septembre 2009 de la CPI méritent d'être reproduits ici : « *La Chambre d'appel est d'accord avec l'argument du Procureur selon lequel les alinéas a) et b) de l'article 17-1 du Statut indiquent en termes clairs que la question du manque de volonté ou de l'incapacité d'un État ayant compétence en l'espèce ne se pose que lorsque, en raison d'une enquête ou de poursuites dont elle fait ou a fait l'objet, l'affaire apparaît irrecevable. L'alinéa a) vise la situation dans laquelle, au moment où la Cour se prononce sur la recevabilité de l'affaire, une enquête ou des poursuites sont en cours dans un État ayant compétence en l'espèce. Cela s'exprime par l'utilisation du présent : « [l]'affaire fait l'objet d'une enquête ou de poursuites de la part d'un État ayant compétence en l'espèce* ». L'alinéa b) vise une situation similaire, lorsque l'affaire a fait l'objet d'une enquête de la part d'un État ayant compétence en l'espèce et que cet État « *a décidé de ne pas poursuivre la personne concernée* » [574].

386. La Chambre d'Appel poursuit le raisonnement en ces termes : « *Aussi bien à l'alinéa a) qu'à l'alinéa b) de l'article 17-1 du Statut, la question du manque de volonté ou de l'incapacité est liée au comportement de l'État compétent. L'alinéa a) lie le manque de volonté ou l'incapacité à l'enquête ou aux poursuites : « à moins que cet État n'ait pas la volonté ou soit dans l'incapacité de mener véritablement à bien l'enquête ou les poursuites* ». L'utilisation de l'article défini plutôt que de l'article indéfini souligne le fait qu'il s'agit d'une enquête ou de poursuites effectivement en cours. De même, à l'alinéa b), le manque de volonté et l'incapacité renvoient à la décision prise par un État, à l'issue d'une enquête, de ne pas poursuivre la personne concernée, « *à moins que cette décision ne soit l'effet du manque de volonté ou de l'incapacité de l'État de mener véritablement à bien des poursuites* » [575]. En d'autres termes, avant de vérifier ou d'apprécier le manque de volonté ou l'incapacité d'un État à mener à bien les procédures nationales, il faut qu'il y ait une, en amont, une initiative antérieure ou concomitante d'enquêtes ou de poursuites au moment où la CPI se prononce sur

[573] Situation en République démocratique du Congo, Le Procureur c. Germain Katanga, ICC-01/04-01/07 OA 8, 25 septembre 2009, « Arrêt relatif à l'appel interjeté par Germain Katanga contre la décision rendue oralement par la Chambre de première instance II le 12 juin 2009 concernant la recevabilité de l'affaire ».
[574] *Ibid*, Par.75.
[575] *Ibidem*, Par.76.

l'affaire. Il s'ensuit qu'en cas d'inaction, « *la question du manque de volonté et de l'incapacité ne se pose pas ; l'inaction de la part d'un État compétent (c'est-à-dire le fait que l'affaire ne fasse ou n'ait fait l'objet ni d'une enquête ni de poursuites de la part de l'État) rend l'affaire recevable devant la Cour, sous réserve de l'article 17-1-d du Statut. Cette interprétation des alinéas a) et b) de l'article 17-1 est largement étayée par la doctrine, comme en témoignent les commentaires consacrés à cette disposition et au principe de complémentarité* »[576]. La doctrine semble aussi aller dans le même sens que la jurisprudence de la CPI en ce qui concerne l'interprétation à donner aux dispositions de l'article 17 du Statut de la CPI, en admettant que l'absence d'initiative de la part de l'État rend l'affaire directement recevable sans qu'il y ait besoin de vérifier s'il y a eu un manque de volonté ou une incapacité à mener à bien les procédures nationales [577]. C'est pourquoi dans l'affaire précitée, la Chambre d'appel réaffirme sa position en disant qu'elle « *n'est donc pas convaincue par l'interprétation de l'article 17-1 proposée par l'Appelant, qui voudrait que la question du manque de volonté et de l'incapacité soit également examinée en cas d'inaction* » [578]. La non-ouverture d'enquêtes immédiates pour donner suite à des allégations de crimes internationaux, expression de l'inaction des États face auxdits crimes, a pour conséquence directe le non-engagement des poursuites contre les auteurs présumés et c'est ce qui fera l'objet de notre prochain développement.

2. Le non-engagement des poursuites contre les auteurs présumés des crimes internationaux

387. Lorsqu'aucune action judiciaire en termes d'investigation n'est engagée par les autorités judiciaires nationales face à des allégations de crimes relevant de la juridiction de la CPI, il va de soi qu'il n'y a pas de poursuites contre les auteurs présumés desdits crimes. Et lorsqu'il n'y a aucune poursuite, il y a inaction de la part de l'État. Comme nous l'avons relevé[579], conformément à la jurisprudence de la CPI, « *l'inaction de la part d'un État*

[576] *Ibidem*, Par. 78.
[577] Voir EL ZEIDY (M. M.), "The Principle of Complementarity: A New Machinery to Implement International Criminal Law" 23, Michigan Journal of International Law (2002), p. 849, at pp. 930-940; R. Rastan, "Situations and case: defining the parameters", in STAHN (C.) and EL ZEIDY (M. M.) (eds). The International Criminal Court and Complementarity: From Theory to Practice, Vol. I (Cambridge University Press, 2011), p. 421, at pp. 438-445.
[578] SCHABAS (W. A.), Article 17 – Issues of Admissibility, in TRIFFTERER (O.) (Dir. pub.), in Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court (2e édition, 2008), p. 605 et suiv., par. 23.
[579] *Supra §* nº 275, 367, 381-387, , *Infra §* nº 398.

compétent, c'est-à-dire le fait que l'affaire ne fasse ou n'ait fait l'objet ni d'une enquête ni de poursuites, rend l'affaire recevable devant la Cour »[580].

388. Dans le cadre de la situation en République du Kenya, notamment dans « *l'arrêt relatif à l'appel interjeté par la République du Kenya contre la décision relative à l'exception d'irrecevabilité de l'affaire soulevée par le Gouvernement kényan en vertu de l'article 19-2-b du Statut rendue par la Chambre préliminaire II le 30 mai 2011* », la Chambre d'Appel de la CPI a confirmé la décision relative à l'exception d'irrecevabilité de l'affaire soulevée par le Gouvernement kényan au motif que : « *lorsque la Cour a délivré un mandat d'arrêt ou une citation à comparaître, il faut, pour qu'une affaire soit jugée irrecevable au sens de l'article 17-1-a du Statut, que les enquêtes menées au niveau national visent la même personne et essentiellement le même comportement que la procédure engagée devant la Cour. Dans ce contexte, les termes « fait l'objet d'une enquête* » *signifient que des mesures sont prises pour déterminer si la personne visée est responsable du comportement en question, par exemple en entendant des témoins ou des suspects, en recueillant des preuves documentaires ou en procédant à des analyses médico-légales. Si un État conteste la recevabilité d'une affaire, il doit présenter à la Cour des éléments suffisamment précis et probants démontrant qu'il mène effectivement une enquête sur l'affaire. Il ne suffit pas d'affirmer que des enquêtes sont en cours* » [581].

389. Comme souligné dans l'introduction, c'est assurément pour que les crimes touchant l'ensemble de la communauté internationale, tels que les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et le crime de génocide, ne restent pas impunis que la CPI a été créée. Lorsqu'il y a inaction des tribunaux nationaux, la CPI peut déclarer l'affaire recevable devant elle si elle en est saisie. On ne peut que saluer l'avènement de la CPI qui essaie, dans la mesure du possible, de concilier la souveraineté des États et l'impératif de la lutte contre l'impunité. On peut donc

[580] Chambre d'appel, Le Procureur c. William Samoei Ruto, Henry Kiprono Kosgey et Joshua Arap Sang, Arrêt relatif à l'appel interjeté par la République du Kenya contre la Décision relative à l'exception d'irrecevabilité de l'affaire soulevée par le Gouvernement kényan en vertu de l'article 19-2-b du Statut rendue par la Chambre préliminaire II le 30 mai 2011, 30 août 2011, ICC-01/09-01/11-307-tFRA (OA) (« l'Arrêt Ruto sur la recevabilité »), par. 41 ; Chambre d'appel, Le Procureur c. Francis Kirimi Muthaura, Uhuru Muigai Kenyatta et Mohammed Hussein Ali, Arrêt relatif à l'appel interjeté par la République du Kenya contre la Décision relative à l'exception d'irrecevabilité de l'affaire soulevée par le Gouvernement kényan en vertu de l'article 19-2-b du Statut rendue par la Chambre préliminaire II le 30 mai 2011, 30 août 2011, ICC01/09-02/11-274-tFRA (OA) (« l'Arrêt Kenyatta sur la recevabilité »), par. 40.

[581] Chambre d'appel, Le Procureur c. William Samoei Ruto, Henry Kiprono Kosgey et Joshua Arap Sang, Arrêt relatif à l'appel interjeté par la République du Kenya contre la Décision relative à l'exception d'irrecevabilité de l'affaire soulevée par le Gouvernement kényan en vertu de l'article 19-2-b du Statut rendue par la Chambre préliminaire II le 30 mai 2011, 30 août 2011, ICC-01/09-01/11-307-tFRA (OA), par. 1 et 2.

dire que là où l'État échoue de réprimer les auteurs des crimes internationaux, les victimes peuvent compter sur la justice internationale même si cette dernière n'a aucune autorité sans les États. Cependant, l'on ne devra pas perdre de vue la réticence des États à laisser le champ libre à la CPI[582]. Dans tous les cas, la lutte contre l'impunité est une exigence nécessaire à la préservation durable de l'ordre social. Elle est une condition sine qua non de la lutte contre la vengeance privée. L'ex-Procureur au Tribunal de Nuremberg, Benjamin Ferencz, disait : « *Il ne peut y avoir de paix sans justice, ni de justice sans loi, ni de loi digne de ce nom sans un tribunal chargé de décider ce qui est juste et légal dans des circonstances données* »[583]. Cette réflexion traduit le rôle important de la justice pour la préservation de l'ordre social. La lutte contre l'impunité est un impératif pour la vie paisible dans toute société humaine. Si les plus forts pouvaient écraser les plus faibles sans craindre d'être traduits immédiatement en justice dans des conditions de transparence et d'égalité des citoyens devant la loi, la société sombrerait dans une jungle et dans un désordre social. C'est pour préserver, de façon durable, l'ordre social que la justice fait partie des missions régaliennes de l'État.

390. La lutte contre l'impunité va rassurer les citoyens face aux frustrations du vivre ensemble. Il est donc d'une importance capitale que l'État réagisse promptement en ouvrant des enquêtes immédiates en cas de perpétration de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre et de crimes de génocide, car son inaction serait préjudiciable à la lutte contre l'impunité et, par conséquent, mettrait à mal l'harmonie du vivre ensemble. Les plus forts n'écraseraient plus impunément les plus faibles de la société. Comme le démontre Jean Jacques Rousseau dans sa thèse, la loi du plus fort qui règne dans la nature ne peut garantir la justice et la paix. « *L'ordre social devrait donc, en principe, instaurer un État de droit qui corrigerait ce que la nature aurait pu mettre d'inégalité et d'insécurité entre les hommes* » [584]. Reprenant l'opposition classique entre la société et la nature et entre l'homme et le citoyen, Rousseau estime que « *l'état de nature serait l'état dans lequel se trouverait l'être humain avant l'instauration de l'ordre social* »[585].

391. Il est opportun de rappeler aussi la thèse de Thomas Hobbes selon laquelle l'homme serait capable d'être un loup pour l'homme. Sans le pouvoir absolu d'un maître (l'état Léviathan), les hommes s'entre-dévoreraient. En effet, dit-il, dans De Cive (Du citoyen) : « *Et certainement*

[582] *Infra §* nº 551.
[583] Voir https://www.senat.fr/rap/r98-313/r98-313_mono.html, consulté le 30 juin 2020.
[584] ROUSSEAU (J-J), « Du droit du plus fort » in *Du Contrat social*, l.I, ch. III.
[585] http://www.ac-grenoble.fr/PhiloSophie/logphil/notions/justice/methode/sujets/comment/injusloi/injus_ex.htm.

il est également vrai, et qu'un homme est un dieu à un autre homme, et qu'un homme est aussi un loup à un autre homme » [586]. La justice, qu'elle soit rendue par la CPI ou l'État, constitue un élément fondamental de la vie en société. Son impartialité, son indépendance, sa capacité à assurer un équilibre entre prévention, sanction, réparation et protection des libertés individuelles sont au cœur du bon fonctionnement de toute société humaine. Elle est un rempart qui protège les personnes, garantit les règles du vivre ensemble, les droits et donc les devoirs de chacun, les conditions d'une société apaisée et elle est une réponse à la légitime demande de sécurité des citoyens. Il s'en déduit que la réponse judiciaire de l'État face auxdits crimes peut éviter les risques de vengeance privée.

392. La vengeance privée rappelle « *le système primitif du droit pénal dans lequel la victime d'un dommage a le droit de causer à l'auteur de celui-ci un autre dommage, à moins qu'il n'intervienne entre les parties une composition pécuniaire moyennant laquelle l'offensé renonce à son droit de vengeance* » [587]. La responsabilité pénale, aux origines, a été collective [588]. Dans un contexte de vengeance privée, « *tout le clan de la victime est prêt à assister le vengeur, tout le clan de l'agresseur doit s'apprêter à subir la vengeance qui cherchera à atteindre non seulement le coupable, mais ses proches, son chef, les membres les plus importants du groupe* » [589]. La vengeance peut se définir comme « *une action par laquelle une personne offensée, outragée ou lésée, inflige en retour et par ressentiment un mal à l'offenseur afin de le punir. Elle est synonyme de représailles ou encore de revanche* » [590].

393. Lorsque les citoyens d'un pays n'ont pas foi en la justice de ce dernier, ils résistent difficilement à la tentation de se rendre justice eux-mêmes. La lutte contre l'impunité apparaît donc comme un rempart contre l'arbitraire des plus forts et comme un gage de sécurité pour les victimes de graves violations des droits de l'homme. Elle est une condition incontournable contre la vengeance privée. Encore faut-il que la justice soit rendue de façon équitable, indépendante et impartiale. Car lorsque le juge qui doit dire le droit ou rendre justice le fait selon que le justiciable est puissant ou pauvre, il perd sa crédibilité et ouvre une brèche aux

[586] HOBBES (Th.), *De Cive (Du citoyen)*, Édition de 1647 dans la traduction de S. de Sorbière (1649).
[587] Voir http://www.cnrtl.fr/definition/vengeance, consulté le 20 mars 2022.
[588] STEFANI (G.) et LEVASSEUR(G.), *Droit pénal général et procédure pénale*, Tom I, 2è éd., Paris, Dalloz, 1966, p. 55.
[589] AWAZI BIN SHABANI (E.), « Appréciation souveraine du juge dans la détermination de la proportionnalité entre l'attaque et la riposte : cas d'une victime-agresseur originel », Université de Goma, mémoire de Licence 2010, disponible sur https://www.memoireonline.com/08/11/4701/m_Appreciation-souveraine-du-juge-dans-la-determination-de-la-proportionnalite-entre-lattaque-et20.html, consulté le 27 novembre 2021.
[590] *Idem.*

conséquences dommageables pour la relation de confiance qui devrait exister entre les justiciables et lui.

394. C'est pourquoi la CPI encourage les États, par le biais de sa compétence complémentaire, à rendre leurs systèmes judiciaires crédibles et conformes aux standards internationaux en matière du droit à un procès équitable. Le personnel judiciaire doit être recruté dans des conditions de transparence et de mérite, et doit bénéficier d'une formation adéquate afin de faire preuve de compétence notoire dans l'exercice de sa mission. Or, dans beaucoup d'États parties au Statut de la CPI, cet idéal est loin d'être atteint à cause des juges recrutés sur la base du clientélisme politique ou ethnique, mal formés et mal payés. A tout cela s'ajoute la corruption et l'incompétence. Comme résultat, l'appareil judiciaire de nombreux États Parties souffre des lacunes et connaît des disfonctionnements auxquels il est urgent de trouver des remèdes efficaces et durables.

395. Aussi, comme le souligne Monsieur Awazi Bin Shabani, **«** *on peut parler de justice, dès que l'on sort de l'arbitraire et de l'exercice illimité de la force brutale. Les pouvoirs publics jouent bien un certain rôle, mais celui-ci n'est qu'accessoire. L'État met en place les rouages essentiels de la répression, mais laisse à la victime le soin de les faire fonctionner* » [591].

396. Le parcours des pays en conflit comme la République centrafricaine, la RDC ou encore le Mali permet de mesurer les causes et les effets du recours à la vengeance privée. Lorsque l'État, ou le pouvoir central, a disparu et n'est plus en mesure de garantir la sécurité à ses citoyens ou de s'acquitter de ses missions régaliennes dont la justice, la communauté humaine peut sombrer fatalement dans une vengeance à l'infini. Les victimes des violations et abus des droits de l'homme n'ayant plus la possibilité de s'adresser à la justice dans un contexte où l'autorité judiciaire n'existe véritablement plus, c'est le plus fort qui survit grâce à la force brute.

397. Or si la justice existait et s'acquittait de sa mission de façon impartiale et indépendante, dans le strict respect du principe d'égalité des citoyens devant la loi selon qu'elle protège ou punit, le recours à la vengeance privée diminuerait étant donné que les victimes pourraient se confier à un pouvoir central suprême capable de châtier l'agresseur ou d'exercer la contrainte légitime aux fins du maintien de l'ordre social. Au regard de tout ce qui précède, la lutte contre

[591] *Ibidem.*

l'impunité est un impératif de premier plan pour garantir le vivre ensemble dans des conditions harmonieuses. Elle est paralysée en cas d'inaction des États face aux crimes contre l'humanité, aux crimes de guerre et aux crimes de génocide. L'inaction des États handicape la lutte contre l'impunité des crimes internationaux relevant de la compétence de la CPI.

B. Une menace à la lutte contre l'impunité des crimes internationaux

398. L'inaction des États face aux crimes graves relevant de la compétence de la CPI met à mal la lutte contre l'impunité en ce sens qu'elle favorise une impunité de fait (1) et une impunité de droit (2) pour les auteurs et commanditaires des crimes.

1. Une inaction favorable à l'impunité de fait

399. Lorsque l'État garde le silence face aux allégations de commission de crimes graves tels que les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, il crée de facto une situation d'impunité au bénéfice des auteurs présumés. L'impunité de fait est un contexte socio-politique dans lequel aucun acte juridique ne justifie ou n'interdit des poursuites en tant que telles, mais où la justice n'inquiète nullement les auteurs des exactions. En réalité, l'impunité est un phénomène universel, mais l'homme étant un animal social et moral, l'impunité entraîne des troubles graves tant sur le plan comportemental que psychique sur le vivre ensemble. L'existence de l'impunité peut aussi être la conséquence de l'absence de règles ou d'absence d'application de celles-ci.

400. Dans son analyse des différentes situations d'impunité existantes, d'un point de vue juridique et sociologique, l'avocate Gilberte Deboisvieux, ancienne responsable de l'Amérique centrale à la FIDH soutient que « *la situation de crise aiguë survenue avec les conflits armés et les coups d'État, ces dernières décennies, dans le Cône sud ou l'isthme d'Amérique centrale, a favorisé les actions les plus brutales et les plus sanglantes. Couvertes par une impunité de fait absolue, ces actions créent une impression d'arbitraire, génératrice du sentiment d'insécurité. Cette situation de violence conduit à des attitudes de survie : - Il n'y a plus d'anticipation, ni de projets, l'avenir étant trop peu sûr et impossible à prévoir* » [592].

[592] Voir http://pauillac.inria.fr/~maranget/volcans/06.96/impunite.html; consulté le 6 janvier 2014.

401. Par ailleurs, poursuit-elle, « *la perte des points de repère conduit à l'absence de distanciation avec les événements, à la déstructuration des individus. Les populations soumises à l'arbitraire le plus total ne peuvent formuler ce qui leur arrive, puisque pour ce faire, il faut prendre des distances, se placer « à l'extérieur* » [593]. Elles ne peuvent plus faire la différence entre le dehors et le dedans avec tout ce que cela entraîne de comportements archaïques, de satisfaction immédiate et d'absence de surmoi. En général, la violence arbitraire brise les structures sociales, pour ne laisser subsister qu'une relation verticale individuelle entre l'oppresseur et le réprimé. Toute notion de solidarité disparaît, puisqu'elle nécessite un discours « *autre* », et la création de relations horizontales. Ainsi fait-on « *exister un ordre pervers où la violence fait loi* » [594]. L'impunité peut être aussi légalisée par un acte juridique.

2. Une inaction favorable à l'impunité de droit

402. Selon l'Avocate Gilberte Deboisvieux, « *l'impunité peut également être le résultat de la volonté politique d'un gouvernement qui, sous les pressions de groupes puissants, légitimera en quelque sorte, par une loi d'amnistie, les violations des droits de l'homme qu'ils auront commises* » [595].

403. En effet, après un conflit civil ou armé violent, ou la fin du règne d'un pouvoir politique dictatorial, le régime qui reprend les affaires en mains se heurte à la question de savoir comment gérer le passé, caractérisé par de graves violations des droits de l'homme pour éviter qu'il n'influence négativement le futur et ainsi pérenniser le cycle de violence. Pendant les périodes d'après conflit, la société est composée par des victimes et des responsables des violations de leurs droits. D'un côté, les victimes veulent la justice et de l'autre les auteurs s'y opposent. Le pays a besoin de paix et de stabilité. Or, le système de gouvernance en place est incapable de répondre à cette situation. Le système judiciaire et l'administration se trouvent dans l'incapacité de rendre justice, de restituer les biens pillés ou détruits, d'assurer les réparations aux victimes, etc.

404. Il a été fréquent de voir qu'en Afrique ou « *en Amérique Latine mais pas seulement, les gouvernements de transition démocratique ont eu une forte propension à faire adopter des lois d'amnistie au nom de la « réconciliation nationale. Le Chili, l'Argentine, le Mexique, la*

[593] *Idem.*
[594] *Ibid.*
[595] *Ibid.*

Colombie et récemment le Salvador se sont livrés à cet exercice de gymnastique juridique » [596]. Des Commissions vérité et réconciliation (CVR) ont également été expérimentées dans d'autres pays. Les pays pionniers sont ceux d'Amérique latine comme le Guatemala, le Pérou, le Salvador. Comme le souligne Madame Julie Giraudeau, « *les lois d'amnistie des criminels de guerre furent une étape obligée au sortir des dictatures, car elles rendaient possible l'oubli nécessaire à la reconstruction nationale. Cependant, les populations en appellent de plus en plus aujourd'hui à la justice, car elles considèrent anormal que des dirigeants restent encore impunis et que certains d'entre eux continuent même à exercer des fonctions publiques. Ainsi, en Argentine, Alfredo Astiz, homme de main de la dictature plus connu sous le nom de « l'ange blond de la mort » a été condamné à perpétuité en octobre 2011. Dans le pays, après la phase de condamnation massive de 1983-1986, les lois d'amnisties, du « Punto final » en 1986 et de « Obedencia », avaient mis fin aux poursuites, et ce jusqu'en 1998 et l'arrestation du Général Augusto Pinochet à Londres par les autorités internationales. Celle-ci avait alors ouvert la voie à d'autres procès de hauts responsables du régime, se tenant principalement en Europe, avant que le Président Nestor Kirchner décide l'abrogation de certains décrets d'amnistie en 2003. Un pas de plus avait été franchi en 2005, quand la Cour Suprême avait déclaré inconstitutionnelles les lois d'amnisties. Depuis lors, une soixantaine de condamnations ont été prononcées contre les anciens dignitaires du régime* » [597].

405. Cependant, le 21 mai 2012, le Brésil a écarté toute discussion au niveau international de sa loi d'amnistie qui protège les tortionnaires de l'époque de la dictature (1964-85), même après avoir installé une Commission d'enquête sur cette période : « *Nous n'entrerons pas dans le débat sur la loi d'amnistie en ce moment, ni au niveau interne ni au niveau international* », avait déclaré la ministre déléguée aux droits de l'homme, Maria do Rosario. Elle a ainsi anticipé le fait que la loi d'amnistie de 1979 qui a permis le retour des exilés, tout en protégeant les tortionnaires ne serait pas débattue par le gouvernement brésilien devant la session du Conseil des droits de l'homme des Nations unies qui se réunissait en juin 2012 à Genève [598].

406. Parmi les pays africains, ayant expérimenté la pratique des lois d'amnistie au nom de la « *réconciliation nationale* » ou des CVR, on peut mentionner entre autres, la Sierra Leone,

---

[596] *Ibid.*
[597] GIRAUDEAU (J.), « *L'Amérique Latine juge ses dictatures* », article publié le 29 octobre 2011 dans la revue *les yeux du monde*, disponible sur https://les-yeux-du-monde.fr/actualite/amerique/8049-lamerique-latine-commence-juger, consulté le 27 janvier 2019.
[598] Voir https://www.lapresse.ca/international/amerique-latine/201205/21/01-4527224-dictature-le-bresil-refuse-de-discuter-sa-loi-damnistie.php, consulté le 27 janvier 2019.

le Liberia, le Maroc, le Togo, le Burundi, la Côte d'ivoire et la République Centrafricaine.[599] La CVR du Liberia a été inaugurée, le 20 février 2006, par la présidente Ellen Johnson Sirleaf et a commencé officiellement ses travaux 4 mois plus tard (le 22 juin 2006). La création de cette Commission fait partie de l'Accord de paix global (APG) signé à Accra (Ghana) en août 2003.[600] L'article 13 de l'APG précise : « *1. Une Commission vérité et réconciliation sera créée afin de fournir un forum pour traiter des questions de l'impunité et offrir une occasion aux victimes et aux auteurs présumés de violations des droits humains de mettre en commun leurs expériences pour parvenir à une vision claire du passé et en vue de rendre possible une guérison et une réconciliation véritables. 2. Dans un esprit de réconciliation nationale, la Commission examinera les causes premières de la crise au Liberia, en particulier les violations des droits humains. 3. Cette Commission devra, notamment, recommander des mesures à prendre afin d'assurer la réadaptation des victimes de violations des droits humains. 4. Les membres de la Commission seront issus de tous les secteurs de la société libérienne. Les Parties demandent à la communauté internationale de fournir le soutien financier et technique nécessaire au fonctionnement de la Commission* » [601].

407. La Loi portant création de la Commission vérité et réconciliation du Liberia (Loi CVR) a été approuvée par l'Assemblée législative nationale de transition le 10 juin 2005[602]. « *Ce texte est le résultat d'un long processus de consultation entre le gouvernement et la société civile, organisé par le Département des droits de l'homme et de la protection de la Mission des Nations unies au Liberia (MINUL), le Groupe de travail sur la justice transitionnelle [603] (une coalition*

[599] Pour une vision plus détaillée sur les expérimentations de la justice transitionnelle dans d'autres pays, voir notre ouvrage DANGNOSSI (I.), *La Cour pénale internationale à l'épreuve de la répression en Afrique : Des préjugés aux réalités*, Paris, Éditions l'Harmattan, 2015, pp. 165-175.

[600] Voir Amnesty international, Vérité, Justice et Réparation - Mémorandum relatif à la Loi portant création de la Commission vérité et réconciliation, 22 juin 2006 AI Index: AFR 34/005/2006.

[601] Accord de paix global, signé à Accra (Ghana), le 18 août 2003, entre le gouvernement du Libéria, les Liberians United for Reconciliation and Democracy (LURD, Libériens unis pour la réconciliation et la démocratie), le Movement for Democracy in Liberia (MODEL, Mouvement pour la démocratie au Libéria) et les partis politiques. Le texte de cet accord est disponible en anglais sur le site Internet http://www.usip.org/library/pa/liberia/liberia_08182003_cpa.html [Site Internet du United States Institute of Peace].

[602] An Act to Establish the Truth and Reconciliation Commission of Liberia (Loi portant création de la Commission vérité et réconciliation du Libéria), approuvée le 10 juin 2005, disponible en anglais sur le site Internet http://www.MINUL.org/documents/hr/liberiatrcact.pdf [site Internet de la MINUL].

[603] Le Groupe de travail sur la justice transitionnelle est une coalition d'organisations qui militent pour la défense des droits humains, la démocratie et la consolidation de la paix. Cette coalition a été créée en novembre 2003 et elle comprend un certain nombre d'organisations non gouvernementales aussi bien nationales qu'internationales : *l'Association of Female Lawyers in Liberia, la Catholic Justice and Peace Commission, le Center for Democratic Empowerment, Flomo Theater, Fore-Runners of Children Universal Rights for Survival Growth and Development, le Forum for African Women Educationalists, la Foundation for Human Rights and Democracy, la Foundation for International Dignity, Humanist Watch Liberia, le Liberia Democracy Institute, la Liberia Girls Guide Association, le Movement for Democracy and Human Rights, le National Human Rights Center of Liberia, Oxfam*

d'organisations non gouvernementales) et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) » [604].

408. Dans des contextes de post-conflit, les Commissions vérité peuvent remplir un large éventail de fonctions. Ces commissions « *peuvent être d'un grand secours en aidant les sociétés se relevant d'un conflit à établir les faits en ce qui concerne les violations passées des droits de l'homme, à déterminer les responsabilités, à préserver les éléments de preuve, à identifier les auteurs présumés des exactions et à recommander des mesures de réparation et des réformes institutionnelles. Elles peuvent aussi offrir aux victimes une tribune depuis laquelle celles-ci interpellent directement la nation en exposant leur histoire personnelle et faciliter le débat public sur la manière de refermer les blessures du passé* » [605]. Pour qu'il y ait réconciliation, il faut un dialogue sincère entre les victimes et les bourreaux, sur un pied d'égalité, discuter courageusement et en toute franchise du passé troublant, se dire et accepter la vérité des faits et consentir librement à se pardonner avec à l'appui, des garanties de réparation et de non-répétition. Au rang de ces garanties de non-répétition, il y a le volet judiciaire et le volet non judiciaire. D'où, l'intervention de la justice.

409. La tendance la plus acceptée aujourd'hui est de procéder par la voie de la justice transitionnelle. La justice transitionnelle est une combinaison de mécanismes judiciaires et non judiciaires pour affronter le passé, établir la vérité et mettre fin à l'impunité dans le but de favoriser la réconciliation nationale dans les pays qui sortent d'une période de conflit ou des régimes dictatoriaux marqués par des violations massives des droits de l'homme. De manière simplifiée, c'est un ensemble de moyens mis en œuvre afin d'aider une société à faire face aux conséquences de violations graves et massives des droits de l'homme. Elle est souvent décrite comme une justice à plusieurs caractéristiques : pénale, réparatrice, administrative, restauratrice, sociale et économique [606]. Selon les statistiques, « *une quarantaine de pays ont mis en place des mécanismes de justice transitionnelle, avec plus ou moins de succès. La réussite de ces mécanismes dépend notamment de la volonté des autorités politiques, du choix de mécanismes adaptés aux spécificités du pays et à son histoire et de la participation de la*

GB, Pentecostal Church of God Action for Development and Peace, True Witness, le West African Peace-building Network et Search for Common Ground.

[604]Voir https://www.amnesty.org/en/download/afr340052006fr.pdf., consulté le 27 novembre 2021.

[605] Voir « *Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit* », Rapport du secrétaire général des Nations unies, Doc. ONU S/2004/616, 23 août 2004, paragraphe 50.

[606] *Ibid.*

population » [607]. Tout ce processus n'empêche pas la CPI d'intervenir pour mener des enquêtes aux fins des poursuites éventuelles, dans le respect règles qui caractérisent sa juridiction. En République centrafricaine, la mise en place d'une commission vérité et réconciliation et d'une cour pénale spéciale n'a pas empêché la CPI de mener ses enquêtes, sur demande de l'État Centrafricain. Cela met en valeur le rôle complémentaire de la CPI. Il en est de même au Mali, après la crise de 2012. La justice transitionnelle est mise en place, mais la CPI est saisie par l'État Malien pour juger les crimes les plus graves qui ne peuvent pas être absorbés dans le cadre d'une justice transitionnelle.

410. C'est dans le cadre de la justice transitionnelle en Colombie que le 24 septembre 2015, le Gouvernement de la Colombie et les FARC-EP ont conjointement signé à La Havane, l'Accord sur la création d'une Juridiction spéciale pour la Paix (JSP) en Colombie. Le même jour, le Bureau du Procureur de la CPI a rendu public un communiqué pour saluer l'initiative : « *Il va sans dire que mon Bureau accueille favorablement toute initiative sincère et concrète visant à atteindre ce but louable, tout en faisant honneur à la justice en tant que pilier fondamental d'une paix durable. Le Bureau en examinera et analysera minutieusement les dispositions dans le cadre de son examen préliminaire de la situation en Colombie actuellement en cours* » [608]. La situation en Colombie[609] fait l'objet d'un examen préliminaire depuis juin 2004 et le Bureau du Procureur a reçu de nombreuses communications, au titre de l'article 15 du Statut de Rome. L'examen préliminaire porte sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre qui auraient été commis dans le cadre du conflit armé entre et au sein des forces gouvernementales, des groupes armés paramilitaires et des groupes armés illégaux, notamment les crimes contre l'humanité[610], et les crimes de guerre [611]. L'examen préliminaire porte également sur l'existence et l'authenticité de procédures nationales relatives à ces crimes [612].

---

[607] *Ibidem.*

[608] Voir Déclaration du Procureur concernant l'Accord sur une Juridiction spéciale pour la Paix en Colombie, 24 Septembre 2015, disponible sur https://www.icc-cpi.int//Pages/item.aspx?name=otp_stat_24-09-2015&ln=fr. Consulté le 30 août 2018.

[609] La Colombie a déposé son instrument d'adhésion au Statut de Rome le 5 août 2002, et a déclaré, conformément à l'article 124, que pour une période de sept ans, elle n'acceptait pas la compétence de la Cour en ce qui concerne les crimes de guerre. Par conséquent, la CPI a compétence à l'égard des crimes de guerre commis sur le territoire colombien ou par des ressortissants colombiens depuis le 1er novembre 2009, et des crimes visés par le Statut de Rome commis depuis le 1er novembre 2002.

[610] Meurtre, transfert forcé de population, emprisonnement ou autre forme de privation grave de liberté, torture, viol et autres formes de violence sexuelle.

[611] Meurtre, attaque dirigée intentionnellement contre la population civile, torture, autres traitements cruels, atteintes à la dignité de la personne, prise d'otages, viol et autres formes de violence sexuelle, et utilisation d'enfants pour les faire participer activement à des hostilités.

[612] Voir https://www.icc-cpi.int/colombia?ln=fr, consulté le 30 août 2018.

411. Le volet judiciaire réside dans le fait que les crimes graves tels que les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre ne peuvent pas être amnistiés ou pardonnés du seul fait de la volonté des victimes survivantes. Les auteurs doivent en répondre devant la justice pénale nationale ou internationale dans des conditions respectueuses des standards internationaux en la matière. S'agissant des mécanismes judiciaires mis en place dans d'autres pays, l'exemple du Tribunal Pénal International pour l'Ex Yougoslavie peut être cité. Ce dernier, créé par la résolution 827 du Conseil de sécurité des Nations Unies en 1993, a reçu le mandat de poursuivre les auteurs de crimes de guerre, actes de génocide et crimes contre l'humanité commis en ex Yougoslavie depuis 1991. Ce Tribunal a été vivement critiqué, notamment en raison de la lenteur de ses procédures et du coût de son fonctionnement. Par ailleurs, l'éloignement géographique du Tribunal qui est situé à la Haye a été également source de critique. Toutefois, ce Tribunal a contribué au développement de la justice pénale internationale et a permis de poursuivre Slobodan Milosevic, ancien Président de la Yougoslavie, malgré le décès de celui-ci en mars 2006, au centre de détention de la Haye.

412. Selon l'avocate Gilberte Deboisvieux, le Tribunal Pénal International pour l'Ex Yougoslavie a également servi de modèle au Tribunal Pénal International pour le Rwanda, établi en 1994 par le Conseil de sécurité. Elle ajoute que « *le Rwanda a peu de temps après le génocide, mis en place son système de justice transitionnelle avec une pratique tirée de la tradition rwandaise des juridictions populaires, appelées Gacaca* » [613]. En effet, « *au cours des années qui suivirent le génocide, plus de 120 000 individus furent placés en détention pour leur participation aux massacres. Pour faire face à un nombre aussi important de personnes en détention, le système judiciaire se mit à fonctionner sur trois niveaux : le Tribunal pénal international pour le Rwanda, les tribunaux nationaux et les tribunaux Gacaca* » [614]. Dans les juridictions *Gacaca*, « *les juges étaient élus au niveau local par la communauté pour juger les suspects de tous les crimes de génocide à l'exception de sa planification. Les juridictions infligeaient des peines plus légères si l'individu était repentant et voulait se réconcilier avec la communauté. Souvent, des prisonniers ayant avoué rentraient chez eux sans être punis ou recevaient l'ordre d'exécuter des tâches communautaires. Plus de 12 000 tribunaux communautaires ont effectué plus de 1,2 millions de jugements à travers le pays. Par ailleurs, les jugements Gacaca servaient également à encourager la réconciliation en permettant aux victimes de découvrir la vérité sur la mort de leurs proches. Ils donnaient aussi aux coupables*

[613] Voir http://b1mollaret.unblog.fr/2018/05/24/le-pays-des-mille-collines/, consulté le 14 juin 2021.
[614] *Ibid.*

l'occasion d'avouer leurs crimes, de déclarer leurs remords et de demander pardon devant la communauté [615]. Selon les Nations Unies, « *les tribunaux Gacaca ont officiellement achevé leur mandat le 4 mai 2012* » [616].

413. Quant au volet non judiciaire, il concerne la situation où le bourreau confesse publiquement le crime lors d'une audience publique ou secrète, mais devant la ou les victimes et fait acte de contrition en demandant pardon. Cette pratique a particulièrement réussi dans l'expérience sud-africaine de la justice transitionnelle. La loi sur la promotion de l'unité nationale et de la réconciliation a établi en 1995 la Commission Vérité et Réconciliation (CVR), qui avait pour mandat d'enquêter sur les différentes violations des droits de l'homme commises entre 1960 et 1994 durant le régime d'apartheid. Cette CVR, qui fut présidée par l'archevêque Desmond Tutu avait le pouvoir d'amnistier les auteurs de crimes dits politiques, à condition qu'ils se confessent et décrivent ces crimes en détails. Près de 20 000 victimes de graves violations des droits de l'homme ont été identifiées et près de 21 000 témoignages recueillis, dont 2000 lors des audiences publiques.

414. Les violations des droits de l'homme qui ont été relevées étaient principalement des cas de torture, de disparitions forcées, d'enlèvement. Au bout de 24 mois de fonctionnement, la CVR a publié un rapport en 2003, dans lequel étaient formulées des recommandations comme l'élaboration d'une politique de discrimination positive pour les noirs, la réforme des institutions, l'établissement des programmes de réparations et la formulation des excuses publiques. Malgré un fonctionnement satisfaisant de cette CVR, la réconciliation qui était le but ultime de cette CVR ne semble pas avoir été atteinte, selon divers sondages menés au sein de la population sud-africaine. Depuis le massacre de Sharpeville en passant par les émeutes de Soweto, sans oublier l'attentat de *Church street* à Pretoria, le spectre de la violence et de la guerre de civile planait sur la conscience des Sud-africains : d'un côté, il y avait la peur de la communauté blanche d'être chassée du pays. De l'autre côté, il y avait les violences meurtrières à coup de manchettes entre les partisans de *l'Inkatha Freedom Party* de Mangosuthu Buthelezi, opposé à toute idée d'Afrique du Sud multiraciale, et l'Africain National Congres de Mandela. Une telle atmosphère a exacerbé la fragilité du tissu social du pays. Comme le rappelle si bien le président de la commission : « *Si le miracle de la solution négociée n'avait pas eu lieu, nous aurions été plongés dans le bain de sang que tout un chacun prédisait comme*

[615] *Ibidem.*
[616] Voir http://www.un.org/fr/preventgenocide/rwanda/about/bgjustice.shtml, consulté le 14 juin 2018.

la fin inévitable de l'Afrique du Sud » (Desmond Tutu) [617]. Après tant d'années d'injustices et de violences, la priorité première était donc de réconcilier les Sud-africains entre eux, étape indispensable pour maintenir l'unité du pays. La CVR était censée à travers sa feuille de route, apaiser les esprits et faire comprendre à tous les citoyens que le passé (si malheureux fut-il) est un passé commun, auquel tous les citoyens du pays ont pris part, directement ou indirectement.

415. Comme le souligne Abdoulaye Djogo Barry, le message de la commission sous entendait que les bourreaux (perpetrators) étaient aussi des victimes, la responsabilité ne leur incombait pas à eux seuls, mais à l'ensemble des sud-africains : « *les préoccupations fondamentales n'étaient donc pas dire qui a fait quoi, mais de comprendre ce qui a été fait pour pouvoir déterminer les raisons qui ont poussé les fils d'une même nation à en arriver là. Au lieu de s'attaquer à des individus, la CVR a préféré s'attaquer à l'environnement qui permit à tels individus d'exister et de prospérer* » [618]. Par l'équation *vérité-pardon-réconciliation* qui a été au cœur de sa démarche, elle cherchait à mettre à profit le passé pour construire la future nation sud-africaine réconciliée. L'apartheid a été donc un conflit racial qui a offert à l'histoire de l'Afrique du Sud et à tout le continent un spectacle désolant. Une blessure dans l'âme qui tarde à se cicatriser pour des millions de personnes dont le seul crime est d'être né différent. La mise en place de la CVR et la fusion de l'ANC et du NP (les ennemis d'hier) en 2004 constituent l'ultime étape (du moins symboliquement) dans le processus de réconciliation commencé en 1995 sous l'égide du président Mandela[619].

416. Au-delà de tout ce qui précède, il convient de rappeler que les défaillances des États par rapport au devoir de poursuite à exercer sur les crimes internationaux prévu par le Traité de Rome ne sont pas liés qu'à l'exercice des poursuites sur le plan national. Elles sont aussi liées au refus de coopération avec la CPI.

Section II : Des défaillances tenant au refus de coopération avec la CPI

[617] TUTU (D.), *Il n'y a pas d'avenir sans pardon*, Paris, Albin Michel, 2000. Rapport remis au Président N. Mandela. Voir aussi TUTU (D.), SALAZAR (P-J), *Amnistier l'apartheid : travaux de la commission vérité et réconciliation,* Paris édition seuil, 2004.
[618] DJOGO BARRY (A.), « *L'Afrique du sud, apartheid et CVR : deux logiques antagonistes* », publié le 23 janvier 2014, disponible sur http://www.derniereminute.sn/lafrique-du-sud-apartheid-et-cvr-deux-logiques-antagonistes/, consulté le 27 janvier 2019. Disponible aussi sur le site de l'Institut Frantz Fanon, Centre d'études politiques et stratégiques pour la paix et le développement, (http://institutfrantzfanon.org/lafrique-du-sud-apartheid-et-cvr-deux-logiques-antagonistes-2/), consulté le 27 janvier 2019.
[619] *Ibid.*

417. Les défaillances liées à l'absence de coopération avec les décisions de la CPI sont récurrentes. Elles sont le fait, aussi bien, des États parties, parfois rassemblés dans des organisations régionales ou linguistiques, que des États puissants non parties au Statut de Rome. Pour des raisons de considérations économiques, politiques et géopolitiques, certains États préfèrent ne pas coopérer avec la CPI sur l'arrestation de certains suspects pourtant recherchés par la première juridiction pénale internationale et permanente. À plusieurs reprises et ce, en si peu d'années d'existence de la CPI, les États ont refusé ouvertement de coopérer avec ses décisions, malgré les prescriptions de l'article 86 du Statut de la CPI qui leur imposent une obligation générale de coopérer pleinement [620]. Des fugitifs continuent de narguer, en toute impunité, la CPI en parcourant les capitales de bon nombre de pays au monde bien qu'ils soient sous mandat d'arrêt international depuis des années. Le cas le plus emblématique est certainement celui du Président Soudanais Oumar Al Bachir, contre qui deux mandats d'arrêt ont été émis par la CPI, mais qui pendant longtemps a circulé librement en dépit de la pression des ONG de défense des droits de l'homme et des rappels de l'obligation générale de coopération des juges de la CPI.

418. Il conviendrait de faire un bref rappel du parcours criminel de ce suspect recherché par la CPI. « *Président de la République du Soudan depuis le 16 octobre 1993, Omar Hassan Al Bashir serait pénalement responsable en tant que coauteur ou auteur indirect, au sens de l'article 25-3-a du Statut de Rome, de cinq chefs de crimes contre l'humanité [621] et de deux chefs de crimes de guerre, dont le fait de diriger intentionnellement des attaques contre une population civile en tant que telle ou contre des personnes civiles qui ne participent pas directement aux hostilités et le pillage [622], et de trois chefs de génocide [623]. La Commission internationale d'enquête sur le Darfour a été établie par l'ancien Secrétaire général de l'ONU, M. Kofi Annan, en application de la résolution 1564 du Conseil de sécurité. Dans le rapport qu'elle a présenté à l'ONU en janvier 2005, elle a indiqué qu'il y avait des raisons de croire que des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre avaient été commis au Darfour, et a recommandé le renvoi de la situation à la CPI. Exerçant ses pouvoirs en vertu du Statut de*

[620] L'article 86 du Statut de la CPI dispose : « Conformément aux dispositions du présent Statut, les États Parties coopèrent pleinement avec la Cour dans les enquêtes et poursuites qu'elle mène pour les crimes relevant de sa compétence ».
[621] Les crimes contre l'humanité reprochés à Omar Al Bashir sont : meurtre - article 7-1-a ; extermination - article 7-1-b ; transfert forcé - article 7-1-d ; torture - article 7-1-f ; et viol - article 7-1-g.
[622] Voir les dispositions de l'article 8-2-e-i et 8-2-e-v.
[623] Les chefs de génocide reprochés à Omar Al Bashir sont : génocide par meurtre (article 6-a), génocide par atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale (article 6-b), et génocide par soumission intentionnelle de chaque groupe ciblé à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique (article 6-c).

Rome, le Conseil de sécurité de l'ONU a, dans sa résolution 1593 du 31 mars 2005, déféré au Procureur de la CPI, la situation au Darfour depuis le 1er juillet 2002 » [624].

419. La non-coopération des États vis-à-vis des décisions de la CPI fait que le suspect n'a pas encore été remis à la CPI en dépit des mandats d'arrêt délivrés à son encontre et bien qu'il soit finalement en détention au Soudan à la suite du renversement de son régime en 2019. Les exemples de refus de coopération sont nombreux.

420. Ainsi, le 13 décembre 2011, la Chambre préliminaire I a décidé que la République du Malawi n'avait pas respecté les demandes de coopération de la CPI concernant l'arrestation et la remise d'Omar Hassan Ahmad Al Bashir lors de sa visite du 14 octobre 2011[625]. La décision a été communiquée au Président de la CPI pour transmission au Conseil de sécurité des Nations Unies et à l'AEP afin de prendre toute mesure qu'ils estimeraient nécessaire. Le même jour du 13 décembre 2011, la Chambre préliminaire I a décidé que la République du Tchad n'a pas respecté les demandes de coopération formulées par la CPI en ce qui concerne l'arrestation et la remise d'Omar Hassan Ahmad Al Bashir lors de sa visite les 7 et 8 août 2011[626]. La décision a été renvoyée au Président de la CPI pour transmission au Conseil de sécurité et à l'AEP. Le 26 mars 2013, la Chambre préliminaire II a rendu une seconde décision concernant la République du Tchad et a estimé que le Tchad n'a pas coopéré avec la CPI aux fins de l'arrestation et de la remise d'Omar Al Bashir lors de sa visite du 16-17 février 2013. La décision a été renvoyée au Président pour transmission au Conseil de sécurité et à l'AEP. Le 9 avril 2014, la Chambre préliminaire II a décidé que la République démocratique du Congo n'avait pas respecté son obligation de coopérer pleinement avec la CPI en ne procédant pas à l'arrestation et à la remise d'Omar Al Bashir à la Cour, lors de sa visite en RDC les 26 et 27 février 2014. La Chambre a décidé d'en référer au Conseil de sécurité des Nations unies et à l'Assemblée des États parties [627].

421. Le 9 mars 2015, la Chambre préliminaire II a décidé que la République du Soudan n'avait pas coopéré avec la CPI au cours des dernières années aux fins de l'arrestation et de la remise d'Omar Al Bashir à la Cour. La Chambre a décidé d'informer le Conseil de sécurité de

[624] Voir https://www.icc-cpi.int/CaseInformationSheets/AlBashirFra.pdf, consulté le 5 décembre 2021.
[625] *Idem.*
[626] *Ibidem.*
[627] *Ibidem.*

l'Organisation des Nations Unies afin de prendre toute mesure qu'il estimerait nécessaire [628]. La fronde entre l'UA et la CPI complique la coopération qui devrait exister entre la CPI et les États Africains [629]. Les cas d'arrestations manquées du fait délibéré des acteurs politiques sont, entre autres, de mauvais précédents et illustrent bien les risques de blocage par ces derniers de la mission de la CPI témoignant de l'absence de volonté politique dans la prévention des crimes internationaux. Pour mieux rendre compte des défaillances dans la coopération des États avec la CPI, il convient d'examiner la défaillance de la majorité des membres permanents du Conseil de sécurité (Paragraphe 1) vis-à-vis de la CPI, avant de se pencher sur l'offensive diplomatique de certaines organisations intergouvernementales (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La défaillance de la majorité des membres permanents du Conseil de sécurité

422. Il convient de mettre en exergue la croisade diplomatique des États Unis contre la CPI (A) et l'indifférence de deux autres membres permanents du Conseil de sécurité (B), deux phénomènes qui affaiblissent la CPI.

A. La croisade diplomatique des États Unis contre la CPI

423. Après avoir examiné la protection interne des ressortissants Américains contre la CPI (1), nous verrons comment est organisée leur protection internationale au cas où ils se trouveraient sous la juridiction d'un autre État à l'étranger (2).

1. La protection interne des ressortissants américains contre la CPI

424. Les autorités américaines ont pris des dispositions pour protéger leurs ressortissants contre les poursuites éventuelles de la CPI lorsqu'ils se trouvent sur le territoire américain. Depuis 2002, les États-Unis ont lancé une campagne multidirectionnelle à grande échelle contre la Cour pénale internationale, en affirmant que la CPI avait la prérogative de mettre en accusation des citoyens américains pour des raisons politiques. Une facette de la croisade américaine contre cette cour s'est fondée sur l'adoption de deux lois intitulées « *Loi de*

[628] Pour plus d'information sur l'affaire Le Procureur c. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, voir la fiche d'information sur la Situation au Darfour (Soudan) ICC-02/05-01/09.
[629] *Infra, n° 493-510.*

protection des ressortissants américains » (*American Service members' Protection Act* (ASPA)) et « *Amendement Nethercutt* » [630]. La loi de protection des ressortissants américains (ASPA), adoptée par le Congrès en août 2002, contenait des dispositions restreignant la coopération des États-Unis avec la CPI. Par ailleurs, l'ASPA faisait en sorte que le soutien des États-Unis aux missions de maintien de la paix était largement conditionné par l'octroi de l'impunité à tous les personnels de nationalité américaine. Une autre disposition autorisait même le Président à user de « *tous les moyens nécessaires et appropriés* » pour faire libérer les citoyens américains et alliés détenus par la CPI (d'où le surnom de « *Hague Invasion Act* »). Cette loi contenait également des clauses dérogatoires rendant toutes ces dispositions non contraignantes. Cependant, le gouvernement de Georges W. Bush a utilisé ces clauses comme moyen de pression pour inciter les autres pays à conclure les Accords Bilatéraux d'Immunité (ABI), la sanction d'un refus étant le retrait de l'assistance militaire américaine, indispensable pour certains d'entre eux [631]. Le modèle des Accords internationaux en dit long sur l'anéantissement du travail de la CPI : « (…) 2. *Les ressortissants d'un État Partie au présent Traité présents sur le territoire de l'autre État Partie, ne doivent pas, en l'absence du consentement expresse de la première Partie : a) être transférés à la CPI. b) être transférés à une autre entité ou à un Pays tiers, dans le but d'être transférés devant la CPI. 3. Lorsque les États-Unis extradent, remettent, ou transfèrent une personne ressortissante de l'autre Partie à l'accord vers un pays tiers, les États-Unis s'engagent à ne pas accepter la remise ou le transfert de cette personne à la Cour pénale internationale par le pays tiers, sauf en cas de consentement exprès du Gouvernement de X. 4. Lorsque le Gouvernement de X extrade, remet ou transfère une personne ressortissante des États-Unis d'Amérique vers un pays tiers, le Gouvernement de X s'engage à ne pas accepter la remise ou le transfert de cette personne à la Cour pénale internationale par un pays tiers, sauf en cas de consentement exprès du Gouvernement des États-Unis* » [632]. Un paragraphe additionnel est inclus dans lesdits accords pour les pays qui ne sont pas parties au ou signataires du Statut de Rome *: « Chaque Partie accepte, sous réserve de ses obligations juridiques internationales, de ne délibérément faciliter, consentir à, ou coopérer aux efforts de toute partie ou tout État tiers d'extrader, remettre ou transférer une personne ressortissant de l'autre Partie à l'accord, à la Cour pénale internationale* » [633].

[630] Voir http://www.iccnow.org/?mod=usaicc&lang=fr, consulté le 19 decembre 2017.
[631]Voir http://www.iccnow.org/?mod=usaicc&lang=fr, consulté le 19 decembre 2017.
[632] FIDH, « Non à l'exception Américaine : Sous couvert de guerre contre le terrorisme, une offensive de destruction de la CPI », p.7., disponible sur Voir https://www.fidh.org/IMG/pdf/cpi345n8.pdf, consulté le 9 janvier 2020.
[633] *Ibid*.

425. « *Le 15 juillet 2004, la Chambre des représentants américaine a joint un amendement anti- CPI au Projet de loi de crédits pour les opérations étrangères. Cet amendement, apporté par le représentant du Parti Républicain George Nethercutt, retira l'aide du Fonds Économique de Soutien à tous les pays ayant ratifié le Traité de la CPI et n'ayant pas signé d'Accord Bilatéral d'Immunité avec les États-Unis. L'amendement, par la suite connu comme l'Amendement Nethercutt, a été adopté par le Sénat puis promulgué par le Président Bush le 8 décembre 2004* » [634]. Malgré la privation de cette aide, de nombreux pays ont maintenu leur soutien à la CPI en s'abstenant de signer les ABI avec les États-Unis. Au fil du temps, comme le soutien à la CPI demeurait inchangé, « *les États-Unis en sont arrivés à reconnaître la nature contre-productive de leur campagne en faveur des ABI et la Ministre des Affaires Étrangères, Condoleeza Rice, l'a même admis en soutenant que les États-Unis ne faisaient là que se « tirer une balle dans le pied ». En janvier 2008, le gouvernement de Georges W. Bush a abrogé certaines interdictions contenues dans l'ASPA relatives à la fourniture d'une assistance militaire américaine à des États parties de la CPI. De plus, le président Obama a signé en mars 2009 le projet de loi de crédits multiples pour l'année fiscale 2009. Cette loi, dénommée « Public Law No. 111-8 », n'a pas inclus le fameux Amendement Nethercutt qui avait antérieurement prévu des coupes budgétaires sur le Fonds Économique de Soutien. Avec l'abrogation des interdictions de l'ASPA et le non-renouvellement des dispositions Nethercutt, aucune sanction anti CPI n'est encore en vigueur dans le pays, selon les informations disponibles jusqu'au printemps 2020* » [635]. Mais, l'arrivée de Donald Trump comme Président des États-Unis d'Amérique le 20 janvier 2017, a remis en cause les acquis du multilatéralisme dans les relations internationales et dégradé davantage les relations entre la CPI et l'administration Américaine. En effet, après avoir multiplié des menaces contre la CPI, les États-Unis sont passés à l'acte en annulant ou refusant les visas Américains au personnel du Bureau du Procureur et des juges de la CPI. Les USA ont empêché les officiels de la CPI de la CPI, y compris Mme la Procureure Fatou Bensouda, de se rendre elle-même aux réunions du Conseil de sécurité relatives au mandat de la CPI à New York lorsque la Procureure avait procédé au renvoi de la situation en Afghanistan à la chambre préliminaire de la CPI. Selon le journal français *Le Monde*, « *le gouvernement américain a voulu empêcher toute enquête de la CPI sur des crimes de guerre présumés, commis dans le cadre du conflit afghan par l'armée*

[634] Voir http://iccnow.org/?mod=usaicc&idudctp=16&show=all&lang=fr, consulté le 9 janvier 2020.
[635] *Ibidem*.

américaine » [636]. C'est dans ce contexte que « *le 12 avril 2019, la Chambre préliminaire II de la CPI a rejeté à l'unanimité, la demande du Procureur d'ouvrir une enquête pour des crimes contre l'humanité et crimes de guerre présumés qui auraient été commis dans le cadre d'un conflit armé sur le territoire de la République islamique d'Afghanistan. Les juges ont décidé qu'une enquête sur la situation en Afghanistan à ce stade ne servirait pas les intérêts de la justice* » [637], probablement suite aux révocations des visas américains au personnel de la CPI aux lendemains de ce renvoi. Comme on le voit, les moindres efforts d'universalisation de la juridiction de la CPI sont combattus et étouffés par les plus puissants États de la planète, donnant ainsi à la CPI l'apparence d'un tribunal pour les pays pauvres ou les plus faibles. En outre, les USA ont usé de leur législation pour garantir une protection des ressortissants Américains contre la CPI, notamment s'ils sont hors du territoire Américain.

2. La protection internationale des ressortissants américains contre la CPI

426. Comme le souligne l'ONG la Coalition pour la CPI, « *au titre de la campagne américaine pour garantir l'immunité aux casques bleus américains, le gouvernement des États-Unis a soutenu la Résolution du Conseil de sécurité n° 1422 (adoptée la première fois en juillet 2002 et modifiée en juin 2003 pour devenir la Résolution n° 1487). Cette Résolution garantissait l'immunité au personnel des États non parties du traité de la CPI, et impliqués dans des opérations des Nations Unies en cours ou autorisées pour une période renouvelable de douze mois. Les États-Unis ont retiré la résolution dès qu'ils n'ont plus été en mesure d'assurer suffisamment de votes favorables à la reconduction de cette résolution en 2004 au sein du Conseil de sécurité* » [638].

427. Selon la même ONG précitée, « *les États-Unis ont instrumentalisé les dispositions de l'article 98 du Statut de la CPI. Cet article interdit à la CPI de poursuivre l'exécution d'une demande de remise qui contraindrait l'État requis à agir de façon incompatible avec les obligations qui lui incombent en vertu d'accords internationaux, à moins que la Cour n'obtienne, au préalable, la coopération de l'État d'envoi pour qu'il consente à la remise. Les USA recourent alors à la signature de nombreux accords bilatéraux avec les petits États afin*

[636] Voir https://www.lemonde.fr/international/article/2019/04/05/les-États-unis-revoquent-le-visa-de-la-procureure-de-la-cour-penale-internationale_5446180_3210.html; consulté le 9 janvier 2020.
[637] Voir https://www.icc-cpi.int/afghanistan?ln=fr, consulté le 9 janvier 2020.
[638] Voir http://iccnow.org/?mod=immunityresolutions&lang=fr, consulté le 9 janvier 2020.

de légaliser leur refus de collaborer avec la CPI ainsi que celui de leurs alliés. Entre autres efforts, le gouvernement de Georges W. Bush a cherché à conclure avec d'autres États des Accords Bilatéraux d'Immunité, prétendument fondés sur l'article 98 du Statut de Rome, en vue de soustraire les citoyens et le personnel militaire américains de la juridiction de la Cour. Ces Accords prohibent toute assignation devant la Cour d'un large éventail de personnes, incluant les membres de l'actuel et des précédents gouvernements, du personnel militaire, les fonctionnaires (y compris les sous-traitants), et les citoyens. Ces Accords, qui sont parfois réciproques, n'obligent pas les États-Unis à soumettre ces personnes à des enquêtes ou à des poursuites judiciaires devant les juridictions américaines » [639].

428. Selon la FIDH, « *l'article 98 du Statut de Rome ne devait empêcher la CPI d'exiger la coopération ou la remise que dans des circonstances extrêmement rares. Cependant, les États-Unis, avec leur démarche systématique, poursuivent leur œuvre de destruction du Statut de Rome, après leurs tentatives lors des négociations à Rome et à New York et leur « victoire » au Conseil de Sécurité le 10 juillet 2002. Tous les experts juridiques gouvernementaux, académiques ou non gouvernementaux, consultés à ce jour par la Coalition internationale des ONG pour la CPI (CICC) s'accordent à dire que les accords bilatéraux recherchés, exemptant spécifiquement les ressortissants américains de la compétence de la Cour sur la base de l'article 98 paragraphe 2 du Statut de Rome, ne sont pas permis par cet article. La ratification d'un tel accord placerait les États dans une situation de violation du droit international et les États Parties en contravention avec leurs obligations vis-à-vis du Statut de Rome* » [640]. Selon l'article 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu, lorsqu'une interprétation spécifique conduirait « *à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable* ». La FIDH considère que les accords conclus dans le sens de l'interprétation américaine de l'article 98 (2) conduiraient à un tel « *résultat absurde et déraisonnable* », en permettant à des États non parties de violer le principe fondamental du Statut de Rome selon lequel quiconque, quelle que soit sa nationalité, commet un crime de génocide, des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre sur le territoire d'un État partie, est soumis à la compétence de la CPI [641]. Mais l'unilatéralisme américain n'a pas permis d'avoir des avancées formelles sur la question.

[639] *Ibid.*
[640] Voir https://www.fidh.org/IMG/pdf/cpi345n8.pdf, page 11, consulté le 9 janvier 2020.
[641] *Ibid.*

429. En ce qui nous concerne, nous sommes d'avis que les accords bilatéraux recherchés par le gouvernement des États-Unis sont contraires au droit international et au Statut de Rome, car ne prenant pas en compte expressément le devoir de poursuivre les présumés criminels au niveau national comme le prévoit le mécanisme de la compétence complémentaire du Statut de la CPI. L'objectif général et la raison d'être du Statut de Rome est de faire en sorte que les responsables des crimes les plus graves soient amenés devant la justice dans tous les cas, en premier lieu par les États, mais en dernier recours par la CPI. Ainsi, tout accord qui empêche la CPI d'exercer sa fonction complémentaire d'agir lorsqu'un État n'a pas la capacité ou la volonté de le faire, fait échec à l'objet et à la raison d'être du Statut. Il convient de souligner que bien que les membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU aient pesé de tout leur poids pour s'octroyer des prérogatives de saisine et de sursis à exécution de la CPI, la majorité d'entre eux n'ont pas ratifié le Statut de la CPI.

B. L'indifférence de deux autres membres permanents du Conseil de sécurité

430. Trois des membres permanents du Conseil de sécurité, disposant du droit de veto dont les États-Unis, la Russie et la Chine, ne sont toujours pas États parties au Statut de la CPI quand bien même ils ont le droit de se joindre à la France et au Royaume Uni de Grande Bretagne pour saisir la CPI ou lui demander de s'abstenir d'enquêter et de poursuivre, sous le prétexte que telle ou telle situation constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales. La position des USA étant déjà exposée [642] nous examinerons le cas de la Russie (1) et celui de la Chine (2).

1. Le cas de la Russie

431. La Fédération russe a signé le traité le 13 septembre 2000, mais ne l'a pas toujours ratifié au début au printemps 2020. Elle n'a pas non plus signé l'Accord sur les privilèges et immunités avec la CPI. En ce qui concerne les ABI avec les USA, il n'y a pas d'informations disponibles [643]. Le 3 décembre 2008, la Russie déclarait devant le Conseil de sécurité, lorsque le Procureur de la CPI venait de présenter son huitième rapport sur la situation au Darfour Soudanais, en ces termes : « *The Russian Federation views the report's information on the*

[642] *Supra §* n° 423-429.
[643] http://www.iccnow.org/?mod=country&iduct=143, , consulté le 9 janvier 2020.

unceasing violence in Darfur with profound regret and concern. This violence can reliably be stopped only through clear progress towards a political settlement in that region of the Sudan. In that regard, the Security Council bears a great responsibility with respect to ensuring the effectiveness of the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur, carried out under a Council mandate. »[644]. En d'autres termes, la Russie considère que la solution au conflit qui ravage le Darfour Soudanais ne peut pas venir de la justice pénale internationale, mais d'un arrangement politique avec le soutien de la mission hybride de l'Union Africaine au Darfour. Ce discours est éloquent et permet de comprendre que la Russie privilégie le règlement du conflit par voie politique ou diplomatique plutôt que judiciaire.

432. Le 20 juin 2018, après que la Procureure de la CPI ait fini de présenter son habituel rapport semestriel au Conseil de sécurité sur la situation au Darfour[645], le représentant de la Russie a réitéré, dans une déclaration, la position de son pays par rapport à la CPI. Selon la cellule de communication des Nations Unies, « *M. GENNADY V. KUZMIN (Fédération de Russie) a relevé que la CPI continuait de s'adresser aux États pour arrêter les suspects contre lesquels elle a émis des mandats d'arrêt, notamment le Président soudanais Omar El-Béchir, et cela dans le respect de la résolution 1593 (2005). Or, a-t-il fait observer, ce texte stipule que les États qui ne sont pas parties au Statut de Rome ne sont pas requis de répondre à ses appels, une précision réclamée par les États-Unis. Il a noté que l'immunité des représentants était une des normes les plus importantes du droit international coutumier et que l'immunité personnelle des plus hauts représentants de l'État ne prévoyait pas d'exception eu égard au droit commun. Plusieurs États refusaient d'exécuter le mandat de la CPI, mais n'étant pas partie au Statut de Rome, leurs actions étaient donc en conformité avec la résolution 1593 (2005). La situation qui en découle est que la confiance en la CPI faiblit inexorablement et que la Cour s'avère être un organe qui ne peut s'acquitter des tâches que lui a conférées le Conseil de sécurité* »[646].

433. Par ailleurs, reprochant à la CPI de ne pas être *« véritablement indépendante* et *de ne pas avoir été à la hauteur des espoirs placés en elle, la Russie a annoncé le 16 novembre 2016 son intention de retirer sa signature du Statut de Rome. Dans un communiqué, le ministère des*

[644] Statement by the Russian Federation on the Eighth Report of the Prosecutor of the ICC pursuant to Resolution 1593 (2005), December 3, 2008 (official record from the UN).
[645] Vingt-septième rapport en application du paragraphe 8 de la résolution 1593 du Conseil de sécurité de l'ONU, 20 juin 2018. Disponible sur https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/20180620-27-rep-UNSCR-1593-FRA.pdf. Consulté le 1er septembre 2018.
[646] Voir https://www.un.org/press/fr/2018/cs13388.doc.htm, consulté le 1er septembre 2018.

affaires étrangères russe a avancé les motivations suivantes : « Le président Poutine a signé un décret sur l'intention de la Russie de ne pas être État partie au statut de Rome de la Cour pénale internationale. La notification parviendra bientôt (…). La Cour n'a pas été à la hauteur des espoirs qui ont été placés en elle et n'est jamais devenue une institution véritablement indépendante et faisant autorité en justice internationale. Le ministère reproche également à la Cour son coût, faisant valoir qu'en quatorze ans d'activité, elle *« a seulement prononcé quatre verdicts, en dépensant malgré cela plus d'un milliard de dollars »* [647]. La diplomatie russe reproche enfin à la CPI de se focaliser sur les crimes supposés commis par les milices ossètes et les troupes russes en Géorgie lors de la guerre qui opposa les deux pays en août 2008, passant selon elle sous silence ceux commis par les troupes géorgiennes. *« Dans de telles circonstances, on ne peut guère parler de la crédibilité de la Cour pénale internationale »* [648]. La porte-parole de la diplomatie russe, Maria Zakharova, a par ailleurs résumé que Moscou n'a *« désormais plus aucune obligation »* envers La Haye : *« Nous n'étions pas membres de la CPI. Nous avions signé le statut, mais ne l'avions pas ratifié. Désormais, nous retirons notre signature et les obligations qui étaient liées à cette signature sont donc aussi retirées »* [649]. La CPI n'a donc probablement pas à espérer un quelconque soutien de cet influent membre du Conseil de sécurité, ce qui est une grande faiblesse pour la juridiction. La Chine, un autre État membre permanent du Conseil de sécurité, ne soutient pas également l'action de la CPI.

2. Le cas de la Chine

434. La politique de la Chine à l'égard de la Cour est fondée sur une conception particulière des droits de l'Homme. La politique extérieure de la Chine est au service d'un objectif principal : son développement. Elle met tout en œuvre pour sécuriser et construire un environnement favorable tant dans les domaines de la sécurité que de la politique sous régionale. Quatre concepts de base sont au coeur de cette politique: "*peace and development*", "*hiding strenght and living through hard times", "friendly neighborhood relations*" et "*responsible great power*"[650]. En d'autres termes, « *La paix et le développement », « cacher la force et vivre des moments difficiles », « les relations de bon voisinage » et « grande puissance responsable* ».

[647] https://www.lemonde.fr/international/article/2016/11/16/decue-par-la-cpi-la-russie-veut-retirer-sa-signature-du-statut-de-rome_5032138_3210.html, consulté le 27 janvier 2019.
[648] *Ibid.*
[649] *Ibidem.*
[650] SHIPING (T), Projecting China's Foreign Policy: Determining Factors and Scenarios in Charting China's future: political, social, and international dimensions, CHUNG HO Jae (dir.), Rowman & Littlefield, 2006, p.129.

435. En ce qui concerne la CPI, la Chine n'a pas signé le Statut de Rome. Le pays n'a pas non plus signé l'Accord sur les Privilèges et Immunités de la Cour. La CICPI relève que jusqu'en 2018, « *aucune initiative gouvernementale n´existe sur la matière* » [651]. La Chine déclarait ce qui suit en octobre 2010 à l'Assemblée générale de l'ONU lorsque la CPI avait présenté le rapport de ses activités : « *The Chinese delegation is of the view that, the court, as a part of the international community and a part of the world peace and security system, its successful operation cannot be obtained without the support of nations and the coordination of relevant international organizations. The international judicial justice and peace promote and complement each other. The goal of pursuit the judicial justice should be defending the core value of peace and security and maintaining the harmony and stability of the international order* »[652]. En d'autres termes, la Chine est d'avis que la CPI, en tant que partie de la communauté internationale et du système mondial de paix et de sécurité, ne peut fonctionner sans le soutien des États et la coordination des organisations internationales compétentes. Par ailleurs, la justice internationale et la paix se favorisent et se complètent mutuellement. Pour la Chine, l'objectif devrait être de défendre la valeur fondamentale de la paix et de la sécurité, et de maintenir l'harmonie et la stabilité de l'ordre international. Dans cette position confuse, on note que la Chine essaie d'opposer la paix et la justice tout en démontrant que les deux étaient complémentaires.

436. En 2015, la Chine a accueilli sur son territoire, en grande pompe, Omar Al Bashir, un suspect contre qui pèsent deux mandats d'arrêt de la CPI pour crimes contre l'humanité et crime de génocide [653]. C'est dire que cet autre membre permanent du Conseil de sécurité, avec droit de veto, ne s'est nullement engagé à reconnaître la compétence judiciaire de la CPI à son égard. En revanche, le même Conseil, à qui incombe la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, s'est octroyé la possibilité de déclencher ou de bloquer l'action de la CPI sur la base du chapitre VII de la CNU.

437. Le 20 juin 2018, après que la Procureure de la CPI a fini de présenter son traditionnel rapport semestriel au Conseil de sécurité sur la situation au Darfour [654], le représentant de la

[651] http://www.iccnow.org/?mod=country&iduct=36. Site consulté le 3 mars 2016.
[652] Speech by Ms Guo Xiaomei, CHINA Representatives, At the 65th General Assembly on the "Report of International Criminal Court" (29 October 2010), [Official Version from the Ministry of Foreign Affair, CHINA].
[653] https://www.hrw.org/news/2015/08/28/dispatches-china-welcomes-war-crimes-fugitive.
[654] Vingt-septième rapport en application du paragraphe 8 de la résolution 1593 du Conseil de sécurité de l'ONU, 20 juin 2018. Disponible sur https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/20180620-27-rep-UNSCR-1593-FRA.pdf. Consulté le 1er septembre 2018.

Chine a réitéré, dans une déclaration, la position de son pays par rapport à la CPI. Selon la cellule de communication des Nations Unies, « *M. ZHANG DIANBIN (Chine) a salué l'amélioration de la situation au Darfour, grâce notamment à l'appui de la communauté internationale et du Gouvernement du Soudan. La Chine souhaite que la CPI respecte pleinement la souveraineté judiciaire du Soudan et invite le Conseil de sécurité à être attentif aux opinions de l'Union africaine et de la Ligue des États arabes sur la question du Darfour. La Chine estime également qu'un chef d'État bénéficie de l'immunité due à son rang. Malgré la convocation d'un chef d'État devant la CPI, ce dernier ne perd pas son immunité* » [655]. Cette situation remet en cause la légitimité de la CPI et renforce la perception selon laquelle elle est une justice des plus forts contre les plus faibles. Comme on l'a vu, chaque puissance a sa raison de ne pas être État partie au Traité de Rome. La CPI est par ailleurs décriée par certaines organisations intergouvernementales comme l'UA et la Ligue des États Arabes.

Paragraphe 2 : L'offensive diplomatique de certaines organisations intergouvernementales

438. La CPI n'est pas en bonne entente avec l'UA et la Ligue des États Arabes qui lui reprochent de ne s'intéresser qu'aux présumés criminels des pays pauvres tout en refusant de s'intéresser au même moment à ce qui se passe ailleurs. Après avoir examiné la fronde de l'Union Africaine contre la CPI (A), nous aborderons la fronde de la Ligue des États Arabes contre la CPI (B).

A. La fronde de l'Union africaine contre la CPI

439. Il convient d'examiner les enjeux de la fronde (1) avant s'intéresser aux répercussions de la fronde sur les relations entre la CPI et l'Union Africaine (2).

1. Les enjeux de la fronde entre la CPI et l'Union africaine

440. La fronde de l'Union Africaine contre la CPI se justifierait, selon le président kényan, par « *le caractère raciste et impérialiste d'une institution occidentale* » [656]. La CPI serait un instrument d'intimidation et de répression contre les dirigeants africains qui ne seraient pas

[655] Voir https://www.un.org/press/fr/2018/cs13388.doc.htm, consulté le 1er septembre 2018.
[656] http://www.lemonde.fr/idees/article/2013/11/24/jugeons-les-despotes-africains_3519046_3232.html, consulté le 24 novembre 2013.

favorables à la recolonisation d'un continent qui a encore des séquelles de la colonisation occidentale. La clameur publique s'élève contre ce que beaucoup qualifient d'une justice à double vitesse. La perception d'une justice des « *blancs* » ou encore des « *occidentaux* » contre les « *noirs* » ou les « *Africains* » se nourrit des faits et aussi de la manipulation, soigneusement orchestrée, de l'opinion publique par des dirigeants politiques dont le but est de discréditer, vaille que vaille, la CPI.

441. En ce qui concerne les faits, une réalité est incontestable : C'est que plus de 20 ans après l'entrée en vigueur du Statut de la CPI, tous les suspects, en détention ou recherchés, sont d'origine africaine. Et c'est l'un des arguments de fait qu'avancent les chefs d'États de l'UA. Ce constat selon lequel on ne voit que les Africains à la CPI, une juridiction qui se veut pourtant universelle ou mondiale, est gênant sur un continent où la CPI reste une institution méconnue, une curiosité à découvrir.

442. En réalité, d'autres situations, en dehors de l'Afrique, sont actuellement en examen préliminaire devant la CPI. Certains de ces examens n'ont pas avancé, car les enquêtes nationales et les procédures pénales viennent de commencer ou sont en cours. D'autres sont clôturés parce qu'ils ne répondaient pas aux critères de recevabilité par la CPI. C'est le cas des examens préliminaires sur le Honduras, la République de Corée, le Venezuela et sur les navires battant pavillon comorien, grec et cambodgien à demande de l'Union des Comores relative au raid israélien opéré le 31 mai 2010 sur une flottille humanitaire qui se dirigeait vers la bande de Gaza. La CPI existe en effet en tant que tribunal de dernier recours.

443. En ratifiant le Statut de la CPI, les États Africains avaient certainement connaissance de l'ensemble des dispositions de son Statut y compris celles relatives aux immunités reconnues sur le plan national devant cette juridiction internationale. On peut alors s'interroger sur la cohérence de la démarche des chefs d'États de l'UA. Il faut dire que les frustrations ont commencé lorsque le CS a déféré la situation au Darfour devant la CPI, puis celle de la Libye. La délivrance d'un premier mandat d'arrêt contre Omar Al Bashir en 2005, président en exercice du Soudan, pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité commis au Darfour, sur renvoi du Conseil de sécurité, a été la première cause du désamour entre l'UA et la CPI. Après une démarche infructueuse auprès du CS tendant à obtenir l'application de l'article 16 du Statut

de Rome, relatif au sursis d'enquêter[657], l'UA a fini par décider, dans un élan de syndicalisme panafricain, que ses États membres ne coopèreront pas avec la CPI en ce qui a trait à l'arrestation et au transfèrement du Président Al Bashir[658].

444. S'en est suivie une campagne de dénigrement contre la jeune juridiction. La CPI est alors présentée comme un instrument néo-colonialiste [659]. Cette levée de boucliers contre la CPI atteint son paroxysme lorsque devenait imminent le premier procès d'un président en exercice, à l'occurrence le Président Uhuru Muigai Kenyatta du Kenya. Il n'était plus question selon certains de cautionner cette chasse raciale, cette justice sélective contre l'Afrique [660]. On reproche à la CPI de ne se concentrer que sur les crimes commis en Afrique. Les inquiétudes de l'UA quant aux possibles instrumentalisations et politisations de la CPI par le Conseil de sécurité sont légitimes. Bien que les 54 membres du Groupe Afrique des Nations unies n'aient pas tenté de bloquer le dossier soudanais, l'UA s'est finalement inquiétée des effets des actes d'accusation contre le président soudanais Omar Al-Bechir (crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide) concernant le référendum sur l'indépendance du Sud-Soudan [661]. Ce désamour a sans doute des effets néfastes sur la crédibilité de la CPI et la lutte contre l'impunité.

2. Les répercussions de la fronde sur les relations entre la CPI et l'Union africaine

445. Monsieur Moussa Bienvenu Haba résume bien la relation tumultueuse entre les deux institutions dès 2013 : « *le sommet extraordinaire de l'Union africaine (UA) sur la Cour pénale internationale (CPI) tenu du 11 au 12 octobre 2013 à Addis Abeba, en Éthiopie, semble l'épilogue d'une relation de plus en plus orageuse entre l'organisation panafricaine et la première juridiction pénale internationale permanente. On a craint le pire, finalement la raison l'a emporté, du moins pour le moment. Les États africains ne se retireront pas du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (Statut de Rome). Toutefois, les décisions prises à*

---

657 Voir https://www.fidh.org/fr/plaidoyer-international/union-africaine/L-Union-africaine-attaque-la-Cour, consulté le 1er septembre 2018.

658 Union Africaine, Conférence de l'Union, Vingt-quatrième session ordinaire du 30 - 31 janvier 2015 à Addis-Abeba (Éthiopie), « Décision sur le rapport de la Commission sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des décisions antérieures relatives à la cour pénale internationale- - Doc. EX.CL/866(XXVI) », paragraphes 2-4, 6-7 et 18-19, disponible sur www.african-union.org.

659 https://www.fidh.org/fr/plaidoyer-international/union-africaine/L-Union-africaine-attaque-la-Cour, consulté le 1er septembre 2018.

660 Voir les déclarations des chefs d'États et gouvernement lors sommet extraordinaire de l'Union africaine (UA) sur la Cour pénale internationale (CPI) tenu du 11 au 12 octobre 2013 à Addis Abeba.

661 Voir https://www.lemonde.fr/afrique/article/2009/03/04/soudan-la-decision-de-la-cpi-inquiete-l-union-africaine_1163310_3212.html, consulté le 1er septembre 2018.

l'issue de ce sommet préfigurent des lendemains encore nuageux. L'Assemblée de l'UA demande de suspendre les poursuites contre le Président et le Vice-Président kenyans et d'octroyer aux chefs d'État et de gouvernement en fonction, une immunité de juridiction » [662]. À cet égard, l'UA a pris la décision suivante : « *Aucune poursuite ne doit être engagée devant un tribunal international contre un chef d'État ou de gouvernement en exercice ou toute autre personne agissant ou habilitée à agir en cette qualité durant son mandat* » [663].

446. Une telle décision politique est une violation flagrante de l'article 27 du Statut de la CPI relatif au défaut de pertinence de la qualité officielle et qui dispose : « *1. Le présent Statut s'applique à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle. En particulier, la qualité officielle de chef d'État ou de gouvernement, de membre d'un gouvernement ou d'un parlement, de représentant élu ou d'agent d'un État, n'exonère en aucun cas de la responsabilité pénale au regard du présent Statut, pas plus qu'elle ne constitue en tant que telle un motif de réduction de la peine. 2. Les immunités ou règles de procédure spéciales qui peuvent s'attacher à la qualité officielle d'une personne, en vertu du droit interne ou du droit international, n'empêchent pas la Cour d'exercer sa compétence à l'égard de cette personne* ».

447. L'autorité judiciaire de la CPI en Afrique est affaiblie par les critiques formulées à son encontre par les dirigeants politiques et une opinion publique vulnérable à la manipulation. La méconnaissance des méandres du fonctionnement de la CPI et des règles gouvernant sa compétence participe à un procès injuste contre la première juridiction pénale internationale. Des suspects non arrêtés pour remise à la CPI alors même qu'ils sont sous mandats d'arrêt depuis plus d'une décennie, le refus frontal de coopération avec les décisions de la CPI et les menaces de retrait en bloc des États parties au Statut de la CPI et membres de l'UA sont autant d'évènements qui écornent l'image et la crédibilité de la CPI. À cela s'ajoutent les discours incendiaires des personnalités politiques de rang sur le continent avec une volonté de créer une Cour pénale Africaine ou encore une chambre pénale au sein de la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples pour permettre à l'Afrique de juger ses présumés criminels.

---

[662] HABA (M.B.), « L'offensive de l'Union africaine contre la Cour pénale internationale : La remise en cause de la lutte contre l'impunité », Clinique de droit international pénal et humanitaire de la Faculté de droit de l'Université Laval, 9 décembre 2013. Disponible sur https://www.cdiph.ulaval.ca/blogue/loffensive-de-lunion-africaine-contre-la-cour-penale-internationale-la-remise-en-cause-de-la.

[663] https://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/L%E2%80%99Afrique%20et%20la%20CPI.pdf. Consulté le 20 novembre 2014.

448. Si le projet de créer une juridiction pénale Africaine n'est pas une violation du droit international en lui-même, c'est l'esprit ou l'idéologie qui le motive qui paraît curieuse : le fait de vouloir créer une cour pénale continentale comme alternative à la CPI. À notre avis, si ce projet de création d'une chambre pénale au sein de la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples venait à aboutir, il s'agirait d'une surenchère institutionnelle, car l'existence de la CPI n'empêche pas les États parties d'exercer leur compétence sur les crimes internationaux. Par ailleurs, si, sur la base du principe de la compétence complémentaire de la CPI, cette dernière n'intervient qu'en cas d'incapacité ou de manque de volonté des États à enquêter et poursuivre, le combat au niveau de l'UA devrait être de lutter pour l'indépendance, la transparence, l'impartialité et la conformité des systèmes judiciaires des États membres aux standards internationaux. Cela permettrait aux États africains d'initier immédiatement des procédures d'enquêtes et des poursuites de façon crédible sur les allégations de perpétration de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre et de crimes de génocide. Cela suppose aussi que les États africains actualisent leurs législations respectives pour criminaliser et réprimer les crimes relevant de la compétence de la CPI. Si tout cela venait à bien fonctionner, la CPI s'éloignerait simplement de l'Afrique.

449. Il convient de souligner que le Statut de la CPI reconnaît lui-même dès sa création la possibilité de retrait aux États Parties. En effet, l'article 127 du Statut de la CPI dispose : « *1. Tout État Partie peut, par voie de notification écrite adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, se retirer du présent Statut. Le retrait prend effet un an après la date à laquelle la notification a été reçue, à moins que celle-ci ne prévoit une date postérieure. 2. Son retrait ne dégage pas l'État des obligations mises à sa charge par le présent Statut alors qu'il y était Partie, y compris les obligations financières encourues, et n'affecte pas non plus la coopération établie avec la Cour à l'occasion des enquêtes et procédures pénales à l'égard desquelles l'État avait le devoir de coopérer et qui ont été commencées avant la date à laquelle le retrait a pris effet ; le retrait n'affecte en rien la poursuite de l'examen des affaires que la Cour avait déjà commencé à examiner avant la date à laquelle il a pris effet* ». Ainsi, se retirer du Statut de Rome ne pose pas un problème en soi, c'est la manière dont on le fait ou les motivations à l'appui de ce retrait, qui peuvent poser des difficultés. En réalité, si le Statut de la CPI n'aborde pas les causes du retrait, il énonce les conditions et les effets de cet acte. Le Statut de la CPI ne prévoit pas un retrait en bloc, mais plutôt État par État. Le retrait ne prend pas effet immédiatement, mais au moins une année plus tard après sa notification formelle au

Secrétaire général de l'ONU. Et enfin, le retrait n'empêche pas la CPI d'aller au bout des affaires sous examen avant que ce retrait n'intervienne [664].

450. Les menaces de retrait en bloc du Statut de la CPI ne sont pas nécessaires si l'objectif est que les criminels dits Africains soient jugés en Afrique. De notre avis, il y a une certaine disproportion entre le but visé et les moyens que l'UA entend mettre en œuvre : la CPI du fait de sa compétence complémentaire, n'intervient qu'à titre exceptionnel et non principal. Si les États africains s'acquittaient de leur devoir de poursuite *prima faci* en engageant des poursuites de bonne foi et avec les garanties du droit à un procès équitable, la CPI n'aurait plus à engager des poursuites sur le continent. La CPI encourage d'ailleurs des poursuites sur le plan national. Le défi se situe à ce niveau et la solution doit être recherchée là au lieu d'aller jusqu'à envisager un retrait en bloc du Traité de Rome. Le monde entier y compris les Africains, devrait se réjouir de l'existence de la CPI en tant que tribunal de dernier recours. C'est pourquoi la démarche de Mgr Desmond Tutu, qui est à l'initiative d'une pétition internationale accusant les dirigeants africains de vouloir « *faire sortir l'Afrique de la CPI pour se permettre d'avoir la liberté de tuer, de violer et d'inspirer la haine en toute impunité* », a eu beaucoup d'échos favorables [665].

451. Dans la même dynamique, l'UA envisage la création des chambres de la Section du droit pénal international, au sein de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, ce qui permettra à l'Afrique de poursuivre et de juger « *ses criminels* ». À cet égard, depuis quelques années, la création d'une Section du droit international pénal au sein de la Cour Africaine de justice et des droits de l'homme est envisagée comme une alternative en cas de retrait au Statut de la CPI pour les États Africains. Lors du 26e sommet de l'UA qui s'est clôturé le 31 janvier 2015, dans la capitale éthiopienne Addis-Abeba, des décisions politiques importantes ont été prises en ce sens. Le Conseil Exécutif avait notamment décidé de rendre opérationnel l'exercice de la compétence de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme à juger les crimes internationaux. Il a donc ouvert à signature et à ratification les protocoles nécessaires avant d'établir un Fonds spécial et d'organiser une conférence de mobilisation des ressources pour recueillir des fonds afin de lancer et soutenir les activités des chambres de la

[664] Voir l'article « l'Afrique du sud, le Burundi et la Gambie quittent la cour pénale internationale (CPI) », disponible sur http://www.congo-autrement.com/blog/accueil/l-afrique-du-sud-le-burundi-et-la-gambie-quittent-la-cour-penale-internationale-cpi.html#QuiX4i0xw1EGQ23Y.99 , consulté le 16 janvier 2016.
[665] http://www.lemonde.fr/idees/article/2013/11/24/jugeons-les-despotes-africains_3519046_3232.html, consulté le 7 février 2015.

Section du droit pénal international [666]. Le Conseil exécutif s'est engagé, par ailleurs, conformément à ses décisions, à veiller particulièrement à ce que les États africains parties au Statut de Rome se réservent le droit de prendre des mesures afin de préserver et de sauvegarder la paix, la sécurité et la stabilité, ainsi que la dignité, la souveraineté et l'intégrité du continent. Par ailleurs, le Conseil exécutif a décidé de demander à la CPI de mettre fin ou de suspendre les poursuites engagées contre le Vice-président William Samoei Ruto du Kenya jusqu'à ce que les préoccupations et les propositions d'amendements des pays africains au Statut de Rome de la CPI soient prises en compte. Dans le même élan, le Conseil exécutif a demandé la suspension des poursuites engagées à l'encontre du Président Omar Al-Bashir et demandé au Conseil de sécurité des Nations Unies de retirer le renvoi de l'affaire du Soudan [667]. Dans le communiqué final officiel sanctionnant la fin au sommet, on peut relever : « *les différents États Africains parties au Statut de la CPI doivent maintenant préparer une feuille de route qui doit aboutir au désengagement des pays africains de la CPI* ». Le président de l'UA, nouvellement élu pour l'année 2016, le Tchadien Idriss Déby Itno, a indiqué que c'est parce qu'ils ont le sentiment que cette juridiction internationale ne s'attaque qu'à des pays africains, que cette procédure a vu le jour. En septembre 2015, l'Afrique du Sud avait également menacé de quitter l'institution internationale après avoir été sommée de s'expliquer sur la visite d'Omar Al-Bashir à Pretoria, au mois de juin 2015, pour un sommet de l'UA sans qu'il ne soit arrêté alors qu'il était et fait toujours l'objet d'un mandat d'arrêt de la CPI [668].

452. Les États membres ont réitéré leur engagement à combattre l'impunité conformément aux dispositions de l'article 4(o) de l'Acte constitutif de l'Union africaine [669]. Quant à l'article 4 de l'Acte constitutif de l'Union Africaine, il dispose que « *l'Union africaine fonctionne conformément aux principes suivants : respect du caractère sacro-saint de la vie humaine et condamnation et rejet de l'impunité des assassinats politiques, des actes de terrorisme et des activités subversives* ». Mais il est intéressant de noter que tout en proclamant le principe de la non-ingérence dans les affaires intérieures des États membres, l'acte constitutif de l'UA reconnaît « *le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence,*

[666] Union Africaine, Conseil Exécutif, vingt-sixième session ordinaire, 23 - 27 janvier 2015 à Addis-Abeba (Ethiopie), « Décision sur le rapport de la commission concernant l'état d'avancement de la mise en œuvre des décisions antérieures relatives à la cour pénale internationale (CPI) - Doc. EX.CL/866(XXVI) », para.14b. Disponible sur www.africa-union.org.
[667] Idem, para.14.c.d.e.
[668] Voir https://francais.rt.com/international/14905-cpi-vers-retrait-lafrique-., consulté le 31 janvier 2016.
[669] Protocole sur les amendements au Protocole relatif au Statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme, préambule, para.12.

dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité » [670].

453. A la vingt-quatrième session ordinaire de la Conférence de l'UA tenue à Addis-Abeba (Éthiopie) du 30-31 janvier 2015, il y avait une « *décision sur le rapport de la Commission sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des décisions antérieures relatives à la cour pénale internationale* » dont le ton exprimait la nature des relations en cours de dégradation entre l'UA et la CPI. Nous avons essayé de résumer cette longue décision en trois points essentiels : Tout en proclamant la détermination de l'Union africaine et de ses États membres à combattre l'impunité, la Conférence a, de nouveau, sollicité le renvoi des poursuites engagées par la CPI à l'encontre du Président du Soudan et du Vice-président du Kenya, conformément à l'article 16 du Statut de Rome qui autorise le Conseil de sécurité à surseoir à des enquêtes ou des poursuites pendant un an. Ensuite, elle a dénoncé la conduite du Bureau du Procureur et de la Cour et a remis en cause les poursuites engagées à l'encontre des dirigeants africains. Par ailleurs, elle a souligné la nécessité impérieuse pour tous les États africains parties de veiller à ce qu'ils respectent et articulent les positions arrêtées d'un commun accord, conformément à leurs obligations en vertu de l'Acte constitutif de l'Union africaine. Elle a, enfin, réaffirmé son attachement aux principes découlant du droit coutumier, national et international, selon lesquels les chefs d'État ou hauts responsables en fonction bénéficient d'immunités pendant la durée de leur mandat. À cet égard, elle exprime sa satisfaction par rapport à la décision prise par le Procureur de la Cour pénale internationale, le 5 décembre 2014, d'abandonner les poursuites engagées contre le Président Uhuru Kenyatta, mais regrette le fait que cette décision ait été prise tardivement. Par ailleurs, elle remercie les États membres qui ont refusé de coopérer avec la CPI sur les demandes d'arrestations des Présidents en exercice [671].

454. Entre temps, l'UA avait pris, entre autres, une décision adoptée à la vingtième session ordinaire de la Conférence à Addis-Abeba, en février 2009 portant mise en œuvre de la Décision de la Conférence sur l'abus du principe de compétence universelle [672]. Cette décision a été rappelée dans le préambule du texte du protocole sur les amendements au Protocole relatif au

[670] Voir l'article 4 (h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine adopté à Lomé (Togo), le 11 juillet 2000.
[671] Union Africaine, Conférence de l'Union, Vingt-quatrième session ordinaire du 30 - 31 janvier 2015 à Addis-Abeba (Ethiopie), « Décision sur le rapport de la Commission sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des décisions antérieures relatives à la cour pénale internationale- - Doc. EX.CL/866(XXVI) », paragraphes 2-4, 6-7 et 18-19, disponible sur www.african-union.org.
[672] Voir la décision Assembly/AU/Dec.213 (Xll) adoptée par la vingtième session ordinaire de la Conférence à Addis-Abeba (République fédérale d'Éthiopie), en février 2009.

Statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme [673]. L'article 14 du Protocole portant amendement du Protocole relatif au Statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme dispose : « *la Section du droit international pénal de la Cour a compétence pour juger 14 catégories de crimes dont le génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre, le crime relatif au changement anticonstitutionnel de gouvernement, la piraterie, le terrorisme, le mercenariat, la corruption, le blanchiment d'argent, la traite des personnes, le trafic illicite de stupéfiants, le trafic illicite de déchets dangereux, l'exploitation illicite des ressources naturelles et le crime d'agression* ».

455. Comme on le voit, la compétence de cette section du droit pénal international de la Cour Africaine de Justice et des Droits de l'Homme va au-delà du champ de compétence de la CPI après avoir pris en compte les quatre crimes graves pour lesquels la CPI est compétente à savoir le crime de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et le crime d'agression. Cependant, l'article 46A bis du même protocole relatif aux immunités dispose qu'« *aucune procédure pénale n'est engagée ni poursuivie contre un chef d'État ou de gouvernement de l'UA en fonction, ou toute personne agissant ou habilitée à agir en cette qualité ou tout autre haut Responsable public en raison de ses fonctions* » [674]. Cette disposition, dans sa formulation comme dans son esprit, satisfait aux exigences de l'UA qui a toujours demandé que la CPI ne poursuive pas les dirigeants africains en exercice. Mais en même temps, elle constitue une régression par rapport aux progrès réalisés avec l'avènement de la CPI. Il convient d'aborder à présent la fronde de la Ligue des États Arabes contre la CPI.

B. La fronde de la Ligue des États Arabes contre la CPI

456. Il convient d'examiner les raisons de la fronde (1) avant de s'intéresser aux répercussions de la fronde sur les relations entre la CPI et la Ligue des États Arabes (2).

1. Les raisons de la fronde entre la CPI et la Ligue des États Arabes

457. Les enjeux du mécontentement entre la ligue des États Arabes et la CPI tiennent, entre autres, au ciblage des États membres de la Ligue des États Arabes par le Conseil de

[673] Protocole sur les amendements au Protocole relatif au Statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme, préambule, para.14.
[674] Article 46A bis du Statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme et des peuples.

sécurité, dans ses deux renvois de situations devant la CPI, et au traitement que la CPI fait de l'épineuse question israélo-palestinienne.

458. En dépit des rivalités d'influence politique et des divergences de conception religieuse de l'Islam, la Ligue des États Arabes a pu s'entendre pour protester contre le renvoi de la situation au Darfour Soudanais en 2005, soldé par l'émission de deux mandats d'arrêts de la CPI contre le Président Oumar Al-Bashir. Il en est de même lors du renvoi de la situation en Libye par le Conseil de sécurité devant le Procureur de la CPI en 2011, période de la répression du printemps arabe en Libye.

459. En effet, dans sa résolution 1593 (2005) du 31 mars 2005, le Conseil de sécurité « *constatant que la situation au Soudan continue de faire peser une menace sur la paix et la sécurité internationales. Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, 1. Décide de déférer au Procureur de la Cour pénale internationale la situation au Darfour depuis le 1er juillet 2002* » [675]. Dans la même dynamique, le Conseil de sécurité, dans sa résolution 1970 (2011) du 26 février 2011, « *décide de saisir le Procureur de la Cour pénale internationale de la situation en Jamahiriya arabe libyenne depuis le 15 février 2011* » [676]. Le Soudan et la Libye sont tous deux des États non parties au Statut de Rome, mais membres de la Ligue des États Arabes.

460. Les renvois n'ont pas laissé indifférente la Ligue Arabe qui n'a pas hésité à faire connaître sa position. Tout en condamnant la demande de mandat d'arrêt formulée par le procureur de la CPI contre le président soudanais Omar Al-Bashir, la Ligue des États Arabes a dénoncé dans une résolution, adoptée à l'unanimité, cette mise en cause « *non objective* », enfreignant « *la souveraineté, l'unité et la stabilité* » du Soudan [677]. Lors d'une conférence de presse après une réunion d'urgence des ministres arabes des Affaires étrangères, tenue le mercredi 4 mars 2009 au Caire sur la décision de la CPI de lancer un mandat d'arrêt contre le Président de la République du Soudan, le secrétaire général de la Ligue Arabe, Amr Moussa, a déclaré que la ligue est « *profondément inquiète* » par le mandat d'arrêt émis par la CPI contre le président soudanais Omar Al-Bashir [678]. Il a fait observer à la même occasion que *« la Ligue*

[675] S/RES/1593 (2005) du 31 mars 2005, paras. 6-7 du préambule et para.1 de la Résolution.
[676] S/RES/1970 (2011) du 26 février 2011, para.4.
[677] http://www.gnet.tn/index2.php?option=com_content&task=view&id=6178&pop=1&page=0&Itemid=957, consulté le 18 juin 2018.
[678] http://www.jeuneafrique.com/143632/politique/la-ligue-arabe-profond-ment-inqui-t-e-par-le-mandat-d-arr-t-la-cpi-contre-le-pr-sident-soudanais/, consulté le 18 juin 2018.

arabe soutient la souveraineté du Soudan et l'immunité des chefs d'État » avant d'avancer que « *la décision de la CPI est un grave développement* » [679]. La Ligue avait décidé d'envoyer une délégation au Conseil de sécurité de l'ONU pour que ce dernier suspende l'acte de la CPI conformément à l'article 16 du Statut de la CPI [680].

461. Cette prise de position a fait réagir la société civile internationale active dans la défense des droits de l'homme et la lutte contre l'impunité. C'est ainsi qu'à la veille du sommet de la Ligue des États Arabes au Qatar, Amnesty International appelle les États membres à appliquer le mandat d'arrêt décerné contre le président soudanais Omar el Béchir, attendu au Qatar le 29 mars 2009. « *Personne, pas même un chef d'État, ne devrait se voir accorder l'immunité pour des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité. Il ne doit pas y avoir de nouvelles tentatives pour retarder la justice dans le dossier du président el Béchir* », a déclaré Irene Khan, secrétaire générale d'Amnesty International [681]. « *Le fait que la Ligue arabe ait été au premier rang de ceux qui en appelaient à la justice internationale au moment du récent conflit à Gaza rend d'autant plus incompréhensible le fait qu'elle aide à présent activement le président Al-Bashir dans ses efforts pour échapper à la justice* », a regretté Amnesty International qui martèle que « *la Ligue arabe doit appliquer aux crimes commis au Soudan les mêmes normes que celles qu'elle réclame pour les crimes de guerre et autres violations graves du droit international commis au cours du récent conflit à Gaza. Il ne peut y avoir deux poids deux mesures.* » [682]. L'ONG conclut sa réaction en déclarant que le gouvernement américain et les États de l'Union européenne ont également appliqué une double échelle de valeurs en soutenant activement le mandat d'arrêt décerné par la CPI contre le président El Béchir tout en empêchant jusqu'à présent l'ouverture d'une enquête globale des Nations unies sur les crimes de guerre et autres violations commises à Gaza et dans le sud d'Israël [683].

462. Reste que la question israélo-palestinienne est toujours d'actualité. Ainsi, le 14 mai 2018, jour de l'inauguration, à Jérusalem, de l'ambassade des États-Unis en Israël, les affrontements ont opposé des manifestants palestiniens et l'armée israélienne et ont fait beaucoup de morts. Au lendemain de la répression, la Ligue Arabe a appelé le procureur de la CPI à ouvrir rapidement une enquête sur « *les crimes de l'occupation israélienne* » contre les

[679] *Ibid.*
[680] *Ibidem.*
[681] https://www.amnesty.org/fr/press-releases/2009/03/league-arab-statessudan-humanitarian-assistance-must-not-be-made-hostage-1/, consulté le 18 juin 2018.
[682] *Ibid.*
[683] *Ibidem.*

Palestiniens [684]. Une semaine plus tard, les chefs de la diplomatie arabes, réunis en session extraordinaire, ont réclamé une enquête internationale après la mort de dizaines de Palestiniens tombés sous les tirs israéliens, près de la barrière séparant Israël de la bande de Gaza [685].Ainsi, la CPI se retrouve au cœur de la politique internationale où la justice n'est pas forcément l'intérêt des grandes puissances. Cela nourrit les ressentiments de la Ligue Arabe et complique les relations entre les deux institutions.

2. Les répercussions de la fronde sur les relations entre la CPI et la Ligue des États Arabes

463. Les relations entre les deux institutions sont tendues. La Ligue Arabe refuse ouvertement d'exécuter les mandats de la CPI. Elle considère que la CPI est aux mains des plus forts contre les plus faibles et perçoit mal sa nonchalance dans le conflit israélo-palestinien alors qu'elle très active dans la situation en Libye et au Soudan en émettant des mandats d'arrêts contre les chefs d'États en exercice. C'est donc sans surprise que la CPI émet des mandats d'arrêt qui ne sont pas exécutés. Une bonne partie de la communauté internationale qui pouvait donner suite aux décisions de cette juridiction lui est hostile.

464. L'Union Africaine est composée de 54 États membres[686] tandis que la Ligue Arabe est composée de 22 États membres[687]. La privation du soutien de l'ensemble de tous ses États dont, les institutions de regroupement appellent publiquement à boycotter les décisions de mandats d'arrêt et demandes d'arrestation et de remise, est une grande perte pour la CPI qui a, plus que jamais, besoin du soutien des États. Cependant, au-delà des regrets, l'ampleur de la fronde appelle à s'interroger sur ses raisons d'être et à se demander si la CPI ne devrait pas faire un examen d'autocritique pour normaliser ses relations avec ces deux institutions qui, elles seules, avoisinent 50/100 de la communauté internationale. Cela passera sans doute par l'universalisation et davantage d'indépendance de la CPI dans l'exercice de sa noble mission. Comme on peut s'y attendre, la fronde de l'UA et de la Ligue des États Arabes envers la CPI participent à l'origine des défis à relever par la CPI.

[684] https://www.voaafrique.com/a/la-ligue-arabe-appelle-la-cpi-à-enquêter-sur-les-crimes-d-israël-/4394565.html, consulté le 18 juin 2018.
[685] http://fr.euronews.com/2018/05/18/la-ligue-arabe-reclame-une-enquete-internationale-sur-les-crimes-israeliens, consulté le 18 juin 2018.
[686] https://au.int/memberstates, consulté le 18 juin 2018.
[687] http://www.internationaldemocracywatch.org/index.php/arab-league-, consulté le 18 juin 2018.

Conclusion du chapitre

465. Ce chapitre a permis de mettre en exergue les défaillances des États à assumer leur responsabilité dans la prévention et la répression des crimes internationaux conformément à la compétence complémentaire. Ces défaillances relèvent de deux grandes catégories : certaines touchent le cadre juridique national qui doit s'adapter au Traité de Rome de la CPI.

466. D'autres touchent à l'obligation générale de coopération avec la CPI. Les États ont, en effet, une part de responsabilité qui leur incombe : si la CPI doit jouer un rôle de dernier ressort dans la répression des crimes relevant de sa compétence, les États, eux, ont l'obligation de jouer un rôle de premier plan.

467. Pour autant, force est de reconnaître que la plupart des États ne mettent pas en œuvre cette double obligation. La situation varie tout de même, car si certains États créent parfaitement des conditions favorables à la mise en œuvre de la complémentarité, d'autres en revanche, créent lesdites conditions de façon imparfaite ou tardent encore à les créer. En fin de compte, on constate que les États ne s'opposent pas seulement à leur responsabilité du fait de la compétence complémentaire de la CPI. Ils s'opposent aussi à l'exercice même de la compétence par la CPI en toute impunité, car les multiples défaillances constatées ne sont pas sanctionnées.

Chapitre 2 : Des défaillances non sanctionnées

468. Dans le Statut de la CPI, il n'est aucunement fait mention de « sanction » au sens strictement pénal du terme à l'encontre d'un État pour manquement à ses obligations induites par la complémentarité de la juridiction de la CPI[688]. La Cour n'a donc nulle part reçu la compétence de prendre des sanctions dans une telle situation. Tout d'abord la responsabilité pénale des États n'est pas admise[689]. Cette situation pourrait justifier le fait que le manque de coopération des États ne mette pas à leur charge une responsabilité de nature pénale. En revanche, un état des lieux des sanctions actuelles, au sens large du terme, à l'encontre des États défaillants montre que les sanctions sont inadéquates. Après avoir mis en évidence le constat de sanctions inadéquates (Section 1), nous nous pencherons sur les conséquences de l'inadéquation des sanctions (Section 2).

Section I : Le constat de sanctions inadéquates

469. D'une manière classique, les organisations inter étatiques peuvent prendre des mesures ou des sanctions prévues dans les actes ou traités fondateurs desdites organisations auxquelles les États ont librement adhéré, à l'égard de leurs membres lorsque ceux-ci ne respectent pas leurs obligations en vertu du traité constitutif. C'est dire que seuls les États sont habilités à sanctionner les États, car ils sont dotés de pouvoirs concurrents en vertu de leur égalité souveraine.

470. Contrairement à la Cour Internationale de Justice (CIJ), la CPI n'a pas vocation à juger les États ou à trancher les différends entre États. Elle est compétente pour juger les personnes physiques ayant une part de responsabilité dans la commission des crimes graves relevant de sa compétence et qui n'ont pas été ou ne font pas l'objet de véritables poursuites devant une juridiction nationale. Généralement, le pouvoir de sanction à l'encontre des États est reconnu à des instances composées d'États. Il Après avoir examiné les mécanismes de sanctions existants à l'encontre des États défaillants (paragraphe 1), nous verrons qu'il s'agit de sanctions inadéquates (paragraphe 2).

---

688 *Infra §* nº 511-513, 673.

689 SPINEDI (M.), *Les crimes internationaux de l'État dans les travaux de codification de la responsabilité des États entrepris par les Nations Unies,* San Domenico di Fiesole, Badia Fiesolana, 1984, pp. 45 et ss. Voir aussi https://www.memoireonline.com/11/06/253/m_role-place-États-cour-penale-internationale13.html, consulté le 5 décembre 2021.

Paragraphe 1 : Les mécanismes de sanctions à l'encontre des États défaillants

471. On ne sent pas dans le Statut de Rome de la CPI de véritables mécanismes de sanctions pour contraindre les États défaillants à remplir leurs obligations vis-à-vis de la CPI. Les sanctions prévues sont timides (A) et dépourvues de coercition (B).

A. Des sanctions timides

472. L'article 87 du Statut de la CPI en ses alinéas 5 et 7 prévoit la possibilité pour la CPI d'informer l'Assemblée des États Parties (1) et de signaler le manquement de l'État défaillant au Conseil de Sécurité (2).

1. La possibilité pour la CPI d'informer l'Assemblée des États Parties

473. La dénonciation de l'État est la seule possibilité à la disposition de la CPI en cas de défaillance des États. Cela s'applique aussi bien aux États Parties qu'aux États non parties. L'alinéa 7 de l'article 87 évoque l'hypothèse des États Parties en disposant que : « *Si un État Partie n'accède pas à une demande de coopération de la Cour contrairement à ce que prévoit le présent Statut, et l'empêche ainsi d'exercer les fonctions et les pouvoirs que lui confère le présent Statut, la Cour peut en prendre acte et en référer à l'Assemblée des États Parties* ». Quant à l'article 87 alinéa 5 paragraphe b. du Statut de la CPI dispose : « *Si, ayant conclu avec la Cour un arrangement ad hoc ou un accord, un État non-partie au présent Statut n'apporte pas l'assistance qui lui est demandée en vertu de cet arrangement ou de cet accord, la Cour peut en informer l'Assemblée des États Parties, ou le Conseil de sécurité lorsque c'est celui-ci qui l'a saisie…* ».

474. La seule arme offerte à la CPI pour faire respecter ses décisions semble hélas être cette vague possibilité de se référer à l'Assemblée des États Parties. Or, se tourner vers l'organe plénière et décisionnel de la CPI, uniquement pour l'informer de la défaillance d'un État ne peut, à proprement parler, être considéré comme une véritable sanction. A supposer que c'est le cas, on voit mal en quoi cette mesure peut avoir un impact sur l'État concerné au point de l'obliger à coopérer. Sans d'autres mesures d'accompagnement, une sanction de ce genre

manque d'efficacité. Toutefois, il convient de rappeler que les États ne sont pas a priori justiciables devant la CPI comme ils le sont devant la CIJ, dont le texte fondateur semble avoir plus d'autorité que celui du Statut de Rome. L'article 34 du Statut de la CIJ dispose à son alinéa 1 que « *seuls les États ont qualité pour se présenter devant la Cour* ». L'article 94 de Charte des Nations Unies dispose : « 1. *Chaque Membre des Nations Unies s'engage à se conformer à la décision de la Cour internationale de Justice dans tout litige auquel il est partie*. 2. *Si une partie à un litige ne satisfait pas aux obligations qui lui incombent en vertu d'un arrêt rendu par la Cour, l'autre partie peut recourir au Conseil de sécurité et celui-ci, s'il le juge nécessaire, peut faire des recommandations ou décider des mesures à prendre pour faire exécuter l'arrêt* ».

475. Tout cela donne plus de marge de manœuvre à la CIJ qu'à la CPI en termes d'influence afin de faire exécuter les décisions judiciaires. La CPI manque de moyens pour assurer par elle-même, ou par le recours à la puissance publique, l'exécution de certaines de ses décisions. « *À la différence des systèmes judiciaires nationaux ou des Tribunaux militaires internationaux de Nuremberg et de Tokyo*[690]*, la CPI n'a pas été dotée par son Statut d'un appareil coercitif lui permettant de mettre en œuvre ses décisions sur le territoire des États. Qu'il s'agisse de l'arrestation et du transfert d'individus, d'enquête ou de saisie, la CPI dépend entièrement de la coopération des États, des organisations internationales et régionales ainsi que de la société civile internationale* »[691]. Cela est d'autant plus vrai que le Bureau du Procureur ne poursuit que les personnes portant la plus lourde responsabilité dans la commission de crimes internationaux. Mais les difficultés commencent lorsqu'un des acteurs, notamment l'État, refuse de jouer sa part de responsabilité dans cette action conjuguée entre la Cour et les juridictions nationales. Cela risque de paralyser tout simplement le système de répression mis en place par le Statut de Rome.

476. Par ailleurs, deux questions se posent de manière récurrente sur les effets des arrêts internationaux : celle ayant trait à la reconnaissance de l'autorité de la chose jugée d'une part et celle relative à la force exécutoire du jugement d'autre part. L'autorité de chose jugée et la force exécutoire du jugement sont en effet deux caractéristiques essentielles d'une décision de justice. Dans le cas de la CPI, la force exécutoire semble faire souvent défaut surtout en ce qui concerne de nombreux mandats d'arrêt. La majorité des mandats d'arrêt ne sont toujours pas exécutées. « *La Cour dépend des États pour l'arrestation et la remise de ses suspects. Elle a*

[690] *Supra §* nº 4, 5, 23, 123, 375.
[691] Voir http://v1.ahjucaf.org/L-effet-et-l-execution-des.html, consulté le 5 décembre 2021.

émis des requêtes pour la coopération dans l'arrestation et la remise des individus en cause. Ces requêtes obligent les États Parties au Statut de Rome, conformément à leur obligation générale de coopérer pleinement avec la CPI »[692]. Parallèlement, la Cour renforce sa coopération avec les États, les Nations Unies et les autres acteurs afin de s'assurer de tous les soutiens nécessaires. Malgré tous ces efforts, beaucoup de mandats d'arrêts n'ont pas toujours été exécutés. Si le refus de coopération intervient dans le cadre d'une situation ouverte par la CPI sur la base d'une saisine par voie de résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, la CPI peut signaler cet État défaillant au Conseil de sécurité, qu'il soit État partie ou non Partie au Traité de Rome.

2. Le signalement de l'État défaillant au Conseil de sécurité

477. Conformément au Statut de la CPI, le Conseil de sécurité peut déférer une situation qui constitue à ses yeux, une menace contre la paix et la sécurité internationale devant le procureur de la CPI en lui demandant de mener des enquêtes pour voir si des crimes relevant de sa compétence ont été commis. L'article 13 al. b du Statut de la CPI dispose que « *la Cour peut exercer sa compétence à l'égard d'un crime visé à l'article 5, conformément aux dispositions du présent Statut : b) Si une situation dans laquelle un ou plusieurs de ces crimes paraissent avoir été commis est déférée au Procureur par le Conseil de sécurité agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies* » comme ce fut déjà le cas avec la situation en Libye et au Darfour/ Soudan . Forte de cette prérogative juridique reconnue au Conseil de sécurité, la CPI se réfère à cet organe pour faire le point sur les succès et, le cas échéant, les difficultés qu'elle rencontre dans la gestion judiciaire de la situation qu'elle a ouverte sur renvoi du Conseil. Plus d'une fois, la CPI s'est adressée au Conseil de sécurité pour dénoncer le manque de coopération des États qui ne font rien pour l'arrestation et la remise des suspects qui circulent, parfois librement, sur leur territoire, malgré les mandats d'arrêt émis et rendus publics.

478. Plus concrètement, la possibilité reconnue par le Statut de la CPI à la CPI de signaler au Conseil de sécurité les États défaillants a été utilisée à maintes reprises dans le cadre de 2 situations. A la date du 31 juillet 2015, « *la Cour a adressé au Conseil 11 communications faisant état d'un manque de coopération au Darfour et en Libye, qui sont restées sans réponse. Le Conseil doit s'en tenir à ses propres décisions concernant la Cour, en particulier lorsqu'un*

[692] Voir http://v1.ahjucaf.org/L-effet-et-l-execution-des.html, consulté le 5 décembre 2021.

manque de coopération a été identifié et signalé par les juges » [693]. La possibilité juridique offerte au Conseil de sécurité de saisir la Cour d'une situation est certes importante pour écarter les menaces contre la paix et la sécurité internationales, mais sans le suivi nécessaire et, en particulier, l'arrestation et la remise des accusés, la justice ne sera pas rendue. « *L'impression que le Conseil de sécurité n'a pas pris d'autres mesures pour veiller à ce que les affaires dont la Cour était saisie puissent être jugées risquerait de saper la crédibilité tant du Conseil que de la CPI. La prérogative du Conseil de sécurité de déférer une situation devant la CPI devait s'accompagner des moyens concrets et suffisants sur le plan logistique, financier, diplomatique, politique et sécuritaire pour garantir l'exécution forcée des décisions de la CPI dans le cadre de la situation en cause. Il est regrettable que le Conseil se désengage de toutes ces responsabilités qui devraient être des moyens d'accompagnement efficaces dans ses résolutions de saisine de la CPI dans la situation en Libye tout comme au Soudan* » [694].

479. Devant un tel constat, le Conseil de sécurité n'a pris, à ce jour, aucune mesure collective et concrète pour résoudre les questions soulevées. Le Conseil en tiendra peut-être compte dans ses prochaines saisines du BdP. À notre avis, l'impuissance ou l'indifférence du Conseil de sécurité vis-à-vis de l'exécution forcée des décisions de la CPI, notamment des mandats d'arrêt peut aussi s'expliquer par le regrettable fait que la majorité des membres permanents[695] en son sein, disposant du droit de veto, ne sont pas membres du Traité de Rome et donc ne reconnaissent pas la juridiction de la CPI. Cela fragilise cette Cour et donne l'impression qu'elle est dressée par les États puissants contre les États faibles et pauvres.

480. Dans son rapport de décembre 2014 au Conseil de sécurité, le Procureur a expliqué « *avoir décidé de geler les enquêtes au Darfour en raison du manque de détermination du Conseil à soutenir les activités du Bureau concernant une situation qu'il a portée à son attention. Cette décision ne signifie nullement que le Bureau a classé les affaires relatives au Darfour. Les mandats d'arrêt lancés contre des suspects restent en vigueur et doivent être exécutés* »[696]. Cela n'a pourtant pas fait évoluer la situation de façon significative au niveau du Conseil de sécurité. Cette intention du Procureur de la CPI devant le Conseil de sécurité est d'autant plus préoccupante qu'elle sonne comme un chantage ou une démission après de vains

[693] Rapport de la Cour pénale internationale sur ses activités 2014-2015 à l'Assemblée Générale des Nations Unies, A/70/350, p.17, para.92.
[694] *Ibid*.
[695] Il s'agit de la Russie, des États unis et de la Chine.
[696] Cité dans le rapport de la Cour pénale internationale sur ses activités 2014-2015 à l'Assemblée Générale des Nations Unies, A/70/350, p.10, para.45.

efforts de la CPI dans le cadre d'une situation complexe que le Conseil lui a déférée sans véritable accompagnement.

481. Dans son 27ème rapport au sujet des activités menées par le Bureau du Procureur dans le cadre de la situation au Darfour, présenté le 20 juin 2018, le Bureau du Procureur déplorait le même *statu quo*. Il a fourni notamment des informations quant à l'évolution des récentes activités judiciaires, des enquêtes menées par le Bureau et des efforts déployés par celui-ci en matière de coopération[697]. « *Malheureusement, tous les suspects dans la situation au Darfour sont toujours en liberté. MM. Omar Hassan Ahmad Al Bashir (« M. Al Bashir »), Ahmad Muhammad Harun et Abdel Raheem Muhammad Hussein continuent d'occuper de hauts postes au sein du Gouvernement de la République du Soudan (le « Gouvernement soudanais»). Mr. Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman (alias Ali Kushayb) et Abdallah Banda Abakaer Nourain n'ont toujours pas été arrêtés et remis à la Cour* », a regretté le Bureau du Procureur dans un style fataliste[698]. Le Bureau du Procureur réclame de façon directe le soutien du Conseil de sécurité en ces termes : « *Le Bureau continuera malgré tout à enquêter sur la situation au Darfour. Il faut que le Conseil le soutienne dans ces activités. Si l'on veut que justice soit rendue aux victimes au Darfour, il faut que le Conseil prenne ses responsabilités et veille à ce que les États parties au Statut de Rome coopèrent avec le Bureau pour garantir l'arrestation des suspects du Darfour et leur remise à la Cour* »[699]. La situation n'a pas n'a pas connu d'évolution significative au printemps 2024.

482. Il convient de relever que de nombreux autres États ont violé l'obligation de coopération avec la CPI et ont été dénoncés par le Bureau du Procureur au Conseil de sécurité. En guise d'exemple, le Président Omar Al-Bashir a participé au 28e sommet de la Ligue des États Arabes dans la capitale jordanienne, Amman, le 29 mars 2017 sans être arrêté alors qu'il était sous mandats d'arrêt de la CPI et la Chambre préliminaire a rendu une décision le 21 décembre 2017 en concluant que la Jordanie avait violé l'obligation de coopération en tant qu'État partie au Statut de Rome[700]. Situation rare dans de tels cas avec la CPI, le 18 décembre

[697] Voir Vingt-septième rapport en application du paragraphe 8 de la résolution 1593 du Conseil de sécurité de l'ONU en application de la résolution1593 (2005), disponible sur https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/20180620-27-rep-UNSCR-1593-FRA.pdf, consulté le 20 juin 2018.
[698] *Ibid.*, para.3.
[699] *Ibidem*, para.4.
[700] Voir vingt-septième rapport du procureur de la cour pénale internationale au conseil de sécurité de l'organisation des nations unies en application de la résolution1593 (2005), disponible sur https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/20180620-27-rep-UNSCR-1593-FRA.pdf, consulté le 25 décembre 2021.

2017, la Jordanie a demandé l'autorisation d'interjeter appel de la décision en cause[701]. Cependant, situation rare dans de tels cas avec la CPI, le 18 décembre 2017, la Jordanie a demandé l'autorisation d'interjeter appel de la décision en cause avec les arguments suivants « *: ii) La Chambre a commis une erreur de droit dans ses conclusions relatives aux effets du Statut de Rome sur l'immunité du Président Al Bashir [...]. iii) La Chambre a commis une erreur de droit en concluant que la résolution 1593 (2005) du Conseil de sécurité des Nations Unies avait une incidence sur les obligations incombant à la Jordanie, au regard du droit international coutumier et des traités, d'accorder l'immunité au Président Omar Hassan Ahmad Al Bashir ; et iv) Même si la décision rendue par la Chambre s'agissant du défaut de coopération était juste [...], cette dernière a abusé de son pouvoir discrétionnaire en décidant d'en référer à l'Assemblée des États parties et au Conseil de sécurité des Nations Unies* »[702].

483. Le contenu de cet appel montre à quel point certaines organisations régionales ou linguistiques tiennent à l'immunité des présidents en exercice quand la CPI demande de les arrêter et de les lui remettre. Pour clarifier cet aspect important dans les relations entre la CPI et les organisations internationales, régionales ou linguistiques, « *le 29 mars 2018, la Chambre d'appel a rendu une ordonnance priant l'ONU, l'Union africaine, l'Union européenne, la Ligue des États Arabes et l'Organisation des États Américains, de lui soumettre, le 16 juillet 2018 au plus tard, leurs observations sur le fond des questions de droit présentées dans l'appel de la Jordanie* »[703]. Le 6 mai 2019, la Chambre d'appel de la CPI a rendu son verdict qui « *confirme la non-coopération de la Jordanie, mais annule la décision renvoyant cette question à l'AEP ou au CS des Nations Unies au motif que la Chambre préliminaire n'avait pas exercé son pouvoir discrétionnaire de manière judicieuse lorsqu'elle a décidé de saisir l'Assemblée des États parties et le Conseil de sécurité des Nations unies de la question de violation de l'obligation de coopération par la Jordanie* »[704]. L'article 27 du Traité de Rome est sans ambiguïté sur la question du défaut de pertinence de la qualité officielle des personnes qui

[701] Voir vingt-septième rapport du procureur de la cour pénale internationale au conseil de sécurité de l'organisation des nations unies en application de la résolution1593 (2005), disponible sur https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/20180620-27-rep-UNSCR-1593-FRA.pdf, consulté le 25 décembre 2021.
[702] *Idem.*
[703] Situation au Darfour (Soudan), affaire le Procureur c. Omar Hassan Ahmad Al-Bashir; ICC-02/05-01/09 OA2, Ordonnance invitant à une manifestation d'intérêt pour une intervention en qualité *d'amici curiae* dans le cadre d'une procédure judiciaire (conformément à la règle 103 du Règlement de procédure et de preuve), 29 mars 2018. Disponible sur https://www.icc-cpi.int/Pages/record.aspx?docNo=ICC-02/05-01/09-330-tFRA; consulté le 8 juin 2020.
[704] Situation in Darfur, sudan in the case of the prosecutor v. Omar hassan ahmad al-bashir, the appeals chamber, ICC-02/05-01/09 OA2, Judgment in the Jordan Referral re Al-Bashir Appeal, paragraphe 213. Disponible sur https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2019_02856.PDF, consulté le 8 juin 2020.

peuvent comparaître devant la CPI.

484. La Jordanie n'est pas le seul pays à avoir violé l'obligation de coopération avec la CPI. L'on pourrait distinguer les cas de figure selon que les États concernés sont États Parties ou non du Statut de Rome. D'abord, en termes de déplacements dans des États non parties : « *M. Al Bashir a continué de se rendre dans des États non parties au Statut de Rome, dont l'Ethiopie le 8 décembre 2017, du 28 au 30 janvier 2018 et du 20 au 22 avril 2018, la Turquie, le 13 décembre 2017 et le 17 mai 2018, l'Égypte le 19 mars 2018, le Rwanda les 20 et 21 mars 2018, et l'Arabie saoudite du 14 au 19 avril 2018. Pour chacun de ces déplacements, le Greffe de la Cour a adressé une note verbale au pays concerné, le priant de coopérer en arrêtant M. Al Bashir et en le remettant à la Cour. Il n'a, à ce jour, reçu aucune réponse* »[705]. En ce qui concerne les voyages sur le territoire d'États parties, le Président Soudanais Omar Al-Bashir s'est rendu à plusieurs reprises en Ouganda, en République démocratique du Congo, en Afrique du Sud, au Tchad, et bien d'autres pays membres sans y être arrêté malgré qu'il est sous mandats d'arrêt de la CPI.

485. Il est évident que la coopération des États est d'une importance capitale pour la transformation des proclamations d'intention de la lutte contre l'impunité en des actes concrets. Comme nous venons de le voir, les possibilités qui s'offrent à la CPI lorsqu'un État refuse de coopérer avec ses décisions, est de saisir l'Assemblée des États parties ou de signaler l'État défaillant au Conseil de sécurité selon les cas. Mais, il convient de relever qu'à l'épreuve de la pratique, ces sanctions sont dépourvues de coercition et donc inefficaces.

B. Des sanctions dépourvues de coercition

486. À l'épreuve de la réalité, on peut aisément constater que les États défaillants , qui ne poursuivent pas ou n'aident pas la Cour dans ses propres poursuites, bénéficient d'une situation d'impunité quasi-totale ou de la complaisance de la communauté internationale. Le simple fait de les signaler à l'Assemblée des États parties ou au Conseil de sécurité s'est révélé contre-productif et appelle à la recherche d'autres mécanismes de sanctions plus adaptés et concrets. Après avoir examiné l'absence de pouvoirs de sanction de l'AEP (1), nous verrons les blocages politiques du Conseil de sécurité face aux sanctions (2).

[705] Vingt-septième rapport en application du paragraphe 8 de la résolution 1593 du Conseil de sécurité de l'ONU, 20 juin 2018, Op cit., para.21.

1. L'absence de pouvoirs de sanction de l'AEP

487. Selon les textes régissant le statut de l'AEP, « *l'Assemblée des États Parties est la principale instance d'administration servant de corps législatif pour la CPI. Elle est composée des représentants des États ayant ratifié le Statut de Rome. Chaque État membre dispose d'un représentant soumis au Comité d'approbation par les chefs d'État ou Ministres des affaires étrangères. L'AEP possède un bureau, se composant d'un président, de deux vice-présidents et de 18 membres élus par l'Assemblée pour trois ans, en tenant compte des principes de distribution géographique équitable et d'une représentation adéquate des principaux systèmes juridiques existants* » [706]. Lors d'une réunion en septembre 2003 au cours de sa deuxième session, l'AEP a décidé, par voie de résolution, de se doter d'un Secrétariat permanent [707]. En termes d'attributions, l'AEP « *se prononce sur des sujets variés, tels que l'adoption de textes normatifs et du budget, l'élection des juges, du Procureur ou de l'adjoint au Procureur* ».[708] Aux termes de l'article 112 al. 2 du Statut de la CPI, l'AEP « … *examine, conformément à l'article 87, paragraphes 5 et 7, toute question relative à la non-coopération des États et s'acquitte de toute autre fonction compatible avec les dispositions du présent Statut et du Règlement de procédure et de preuve* » [709].

488. De l'ensemble de ces attributions, on peut relever que si le Statut de la CPI reconnaît à l'AEP, à son article 112 al. 2, le droit d'examiner toute question relative à la non-coopération, il n'édicte pas, en revanche, les mesures à la disposition de cet organe pour éventuellement contraindre l'État défaillant ou l'État dénoncé à s'exécuter. Dès lors, la question est bien sûr celle de la nature et de la portée des mesures que pourrait prendre l'AEP. Comme le souligne Désiré Yirsob Dabire « *aucune précision n'est apportée à cette interrogation. Ni le Statut, ni le règlement de l'AEP, encore moins le règlement de procédure et de preuves ne prévoient expressément des sanctions. Les seules sanctions prévues dans le cadre de l'AEP sont la suspension du droit de vote à l'occasion des différentes sessions, mais cela est prévu pour les cas de retard dans le paiement des contributions financières* »[710]. Aussi, quand on sait qu'en

[706] Voir https://asp.icc-cpi.int/fr_menus/asp/assembly/Pages/assembly.aspx , consulté le 22 novembre 2015.
[707] Voir la résolution ICC-ASP/2/Res.3 établissant le Secrétariat permanent de l'Assemblée des États Parties, consulté le 22 décembre 2021.
[708] Voir https://asp.icc-cpi.int/fr_menus/asp/assembly/Pages/assembly.aspx , consulté le 22 novembre 2015.
[709] Voir https://www.icc-cpi.int/Publications/Statut-de-Rome.pdf, consulté le 22 novembre 2015.
[710] Désiré Yirsob Dabire, *Le rôle et la place des états dans le fonctionnement de la cour pénale internationale*, Université de Genève, Mémoire de DEA de droit international public 2006, disponible sur https://www.memoireonline.com/11/06/253/m_role-place-États-cour-penale-internationale13.html, consulté le 22 décembre 2021.

matière de sanction la précision est d'une exigence essentielle, on peut se demander s'il y aura effectivement des sanctions émanant de l'AEP alors même que les termes utilisés par le Statut de la CPI sont vagues. Certains auteurs sont assez sceptiques. Pour Cyril Laucci par exemple, « *si un pouvoir de sanction avait été souhaité, il aurait été prévu* »[711].

489. A titre indicatif, dans son rapport lors de la 13ème session , l'AEP avait souligné « *l'importance d'une coopération et d'une assistance globales et efficaces de la part des États Parties, des autres États et des organisations internationales et régionales, afin de permettre à la Cour de s'acquitter pleinement de son mandat défini par le Statut de Rome, et le fait que les États Parties ont une obligation générale de coopérer avec la Cour dans le cadre des enquêtes qu'elle mène et des poursuites qu'elle engage visant des crimes relevant de sa compétence, et sont tenus de coopérer pleinement à l'exécution des mandats d'arrêt et des demandes de remise, ainsi que de fournir toute autre forme de coopération énoncée à l'article 93 du Statut de Rome* »[712]. Par ailleurs, le rapport dit que l'AEP exprime ses inquiétudes sur l'ampleur des mandats d'arrêts sans effet et déplore les impacts que peut avoir le non-respect de l'obligation de coopération sur l'efficacité de la CPI[713].

490. Le contenu de cette résolution prouve que l'AEP n'est pas en mesure de prendre des sanctions efficaces susceptibles de modifier positivement et immédiatement les positions d'un État en cas de non-coopération avec la CPI. Il convient toutefois de rappeler que l'AEP avait développé des standards de procédures opérationnelles en cas de non-coopération[714] car reconnaissant les conséquences négatives que la non- exécution des requêtes de la CPI peut avoir sur la capacité de cette Cour à mener à bien son mandat. Lesdites procédures opérationnelles varient en fonction de divers scénarios notamment selon les cas où la CPI a adressé une demande de coopération ou non, les cas des États parties ou non ainsi que le cas où une loi de mise en œuvre du Statut est déjà en vigueur dans le pays concerné ou pas[715]. Ensuite, dans le document formulant les procédures à mettre en place en cas de non-coopération, l'AEP rappelle opportunément que « *compte tenu des rôles respectifs de la Cour et de l'Assemblée,*

[711] LAUCCI C., « Compétence et complémentarité dans le Statut de la future Cour Pénale Internationale », op cit., p. 143.
[712] Voir le paragraphe 3 du préambule de la Résolution sur la coopération adoptée à la douzième séance plénière, le 17 décembre 2014, par consensus ICC-ASP/13/Res.3.
[713]Voir la Résolution sur la coopération adoptée à la douzième séance plénière, le 17 décembre 2014, par consensus ICC-ASP/13/Res.3, *Op. Cit*, para.1 &.2.
[714] Voir le « Renforcement de la Cour pénale internationale et de l'Assemblée des États Parties », ICC-ASP/10/Res.5, disponible sur https://www.icc-cpi.int/fr_menus/asp/resolutions/sessions/Pages/2011%20-%2010th%20session.aspx, consulté le 26 décembre 2022.
[715] Voir https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP13/ICC-ASP-13-40-FRA.pdf, consulté le 26 décembre 2022.

toute réaction de cette dernière serait de nature non judiciaire et devrait dériver des compétences que lui confère l'article 112 du Statut. L'Assemblée peut assurément contribuer à l'effectivité dudit Statut en déployant des efforts politiques et diplomatiques pour promouvoir la coopération et pour réagir en cas de non-coopération. Ces efforts, cependant, ne sauraient remplacer les décisions judiciaires que la Cour doit rendre dans le cadre des procédures en cours » [716]. Quant au Conseil de sécurité des Nations Unies, les résultats sont quasi identiques.

2. Les blocages politiques du Conseil de sécurité face aux sanctions

491. Le Conseil de sécurité est l'un des organes principaux de l'ONU. La Charte des Nations Unies lui confère la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale. Il compte 15 membres disposant chacun d'une voix et tous les États Membres sont tenus d'appliquer ses décisions [717]. Le Conseil de sécurité est compétent, au premier chef, pour constater l'existence d'une menace contre la paix ou d'un acte d'agression. Il invite les parties à un différend à le régler par des moyens pacifiques et recommande les méthodes d'ajustement et les termes de règlement qu'il juge appropriés. Dans certains cas, il peut imposer des sanctions, voire autoriser l'emploi de la force pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. Dans le cadre du fonctionnement du Statut de Rome de la CPI, le Conseil de sécurité joue un rôle particulièrement important. Il fait partie des organes de saisine de la CPI [718].

492. Le Conseil de sécurité peut, au nom de la paix et de la sécurité internationales, demander à la CPI de mener des enquêtes et des poursuites, ou bien, de ne pas engager des enquêtes et des poursuites, ou encore, de les suspendre pour une année renouvelable. Plus expressément, l'article 16 du Statut de la CPI dispose qu'« *aucune enquête ni aucune poursuite ne peuvent être engagées ni menées en vertu du présent Statut pendant les douze mois qui suivent la date à laquelle le Conseil de sécurité a fait une demande en ce sens à la Cour dans une résolution adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies ; la demande peut être renouvelée par le Conseil dans les mêmes conditions* ».

---

[716] *Idem.*
[717] Voir http://www.un.org/fr/sc, consulté le 26 décembre 2017.
[718] Article 13 alinéa b du Statut de la CPI : « *la Cour peut exercer sa compétence à l'égard d'un crime visé à l'article 5, conformément aux dispositions du présent Statut : b) Si une situation dans laquelle un ou plusieurs de ces crimes paraissent avoir été commis est déférée au Procureur par le Conseil de sécurité agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies* ». *Infra, n° 669.*

493. A la naissance de la CPI, bien qu'elle soit une institution indépendante de l'ONU, il a été reconnu dans son Statut fondateur que « *la Cour est liée aux Nations Unies par un accord qui doit être approuvé par l'Assemblée des États Parties au présent Statut, puis conclu par le Président de la Cour au nom de celle-ci* » [719]. C'est ainsi qu'un accord négocié régissant les relations entre la Cour pénale internationale et l'Organisation des Nations Unies a vu le jour et est entré en vigueur le 4 octobre 2004. Dans l'article 2 de cet accord, « *l'ONU reconnaît la Cour en tant qu'institution judiciaire permanente indépendante qui, conformément aux articles premier et 4 du Statut, a la personnalité juridique internationale et la capacité juridique nécessaire pour exercer ses fonctions et accomplir sa mission. De son côté, la CPI reconnaît les attributions que la Charte confère à l'ONU et les deux institutions s'engagent à respecter mutuellement leur Statut et leurs mandats* » [720].

494. Les dispositions de l'article 17 dudit accord définissent les modalités de coopération entre le Conseil de sécurité et la CPI. D'abord, sur la question de la saisine, le Statut de la CPI prévoit la possibilité pour le Conseil de sécurité de déférer au Procureur de la CPI, s'il le juge utile au moment où il agit en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, une situation dans laquelle un ou plusieurs des crimes relevant de la compétence de la CPI paraissent avoir été commis [721]. Ensuite, vient l'épineuse question du sursis à exécution. Lorsqu'en agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte le Conseil de sécurité adopte une résolution demandant à la Cour, en vertu de l'article 16 du Statut, de ne pas engager ni mener d'enquête ou de poursuites, la CPI doit répondre favorablement et informer le Conseil de sécurité des mesures qu'elle a prises à cet égard [722]. Enfin, s'agissant des mesures à prendre en cas de non- coopération, l'accord rappelle que lorsqu'ayant été saisie par le Conseil de sécurité, la CPI constate qu'un État se refuse à coopérer avec elle, elle en informe le Conseil de sécurité ou lui défère la question [723].

495. La situation au Darfour du Soudan offre une illustration de l'usage des prérogatives et des limites du Conseil de sécurité en matière de justice pénale internationale. Dans sa résolution 1593 [724], le Conseil avait estimé que « *la situation au Soudan continuait de faire*

[719] Voir l'article 2 du Statut de Rome.
[720] Article 2 de l'Accord négocié régissant les relations entre la Cour pénale internationale et l'Organisation des Nations Unies du 4 octobre 2004.
[721] *Idem*, Article 17, al.1
[722] *Ibid*. article 17. al.2.
[723] *Ibidem*, article 17, al.3.
[724] S/RES/1593 (2005) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 5158e séance, le 31 mars 2005.

peser une menace sur la paix et la sécurité internationales et, agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, a décidé de déférer au Procureur de la CPI la situation au Darfour depuis le 1er juillet 2002. En application de ladite résolution, la Cour a exercé sa compétence dans le cadre de cette situation, ainsi qu'il est prévu à l'article 13-b du Statut de Rome » [725]. Par ailleurs, « *dans sa résolution 2200, adoptée 10 ans après la résolution de renvoi de la situation au Soudan au procureur de la CPI, le Conseil de sécurité s'est de nouveau déclaré vivement préoccupé par l'intensification de la violence et par la détérioration des conditions de sécurité au Darfour* »[726].

496. Pour prendre une décision formelle et ferme au-delà des proclamations de condamnations habituelles dans des résolutions, le Conseil de sécurité doit surmonter les divergences politiques en son sein étant donné que l'initiative des uns peut être bloquée par le veto des autres. Comme nous l'avons démontré, il n'existe pas encore de sanctions claires et précises contre les États défaillants dénoncés à l'AEP ou au Conseil de sécurité. Les sanctions sont inadéquates.

Paragraphe 2 : Des sanctions inadéquates

497. Les dispositions relatives aux éventuelles sanctions contre les États ayant failli aux obligations découlant du Traité de Rome de la CPI sont relativement timides. Après avoir évoqué la portée limitée de l'information de l'Assemblée des États parties (A), nous reviendrons sur le caractère aléatoire des éventuelles sanctions du conseil de sécurité (B).

A. La portée limitée de l'information de l'Assemblée des États parties

498. Dans des cas concrets de non-coopération, les deux scénarii suivants pourraient exiger une action de l'Assemblée : « *d'abord, un scénario dans lequel la Cour signale un cas de non-coopération à l'Assemblée. Ensuite, à titre exceptionnel, un scénario dans lequel la Cour ne*

[725] ICC » Presse et média » Communiqués de presse » Communiqués de presse (2005) » ICC - Le Procureur de la CPI ouvre une enquête au Darfour, disponible sur https://www.icc-cpi.int/fr_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/2005/Pages/the%20prosecutor%20of%20the%20icc%20opens%20investigation%20in%20darfur.aspx, consulté le 25 novembre 2015.
[726] S/RES/2200 (2015) adoptée par le Conseil de sécurité le 12 février 2015. Voir aussi le vingt-et-unième rapport en application du paragraphe 8 de la résolution 1593 du Procureur de la Cour pénale internationale au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, présenté le 29 juin 2015.

signale pas encore un cas de non-coopération à l'Assemblée, mais dans lequel il existe également des raisons de penser qu'un incident spécifique et grave de non-coopération, concernant une demande d'arrestation et de remise d'une personne[727]*, est sur le point de se produire ou est en train de se produire et dans lequel une action urgente de l'Assemblée pourrait permettre d'obtenir une coopération* » [728]. En fonction des circonstances, la question pourrait exiger ou ne pas exiger une action urgente de l'Assemblée en vue d'obtenir une coopération. Si la CPI porte à l'attention de l'AEP un cas de non-coopération, l'AEP peut d'opter pour une réaction formelle envers le pays concerné pour tenter d'obtenir la coopération[729]. Dans l'hypothèse du deuxième scenario ci-dessus où la CPI n'a pas signalé la non-coopération à l'AEP alors qu'il existe un risque imminent de non-coopération, l'AEP engage de façon informelle et urgente une démarche politique et diplomatique vis-à -vis des parties prenantes afin de voir si elle peut obtenir la coopération[730].

499. Selon les procédures décrites dans le document annexe au renforcement de la Cour pénale internationale et de l'Assemblée des États Parties, dès que la CPI prend la décision, plusieurs mesures peuvent être adoptées pour tenter de résoudre le problème de la non-coopération. Au même moment, le Président de l'Assemblée pourrait continuer à proposer ses bons offices. Il peut y avoir une réunion d'urgence du Bureau, lorsque l'affaire se présente de telle manière qu'une mesure d'urgence de l'Assemblée a encore des chances de provoquer une coopération. Il est aussi prévu l'envoi d'une lettre ouverte du Président de l'Assemblée à l'État concerné, afin de lui rappeler son obligation de coopérer et de lui demander de revoir sa position sur la question dans un délai n'excédant pas deux semaines. Dans ce cas, le Président de l'Assemblée pourrait juger utile d'envoyer une copie de la lettre à tous les États Parties pour les encourager à aborder le problème dans le cadre de leurs relations bilatérales avec l'État requis, si nécessaire. Cependant, une fois le délai expiré ou une réponse écrite reçue, une réunion du Bureau pourrait se tenir (au niveau des ambassadeurs) dans le cadre de laquelle un

[727] Article 89 du Statut de Rome.
[728] Voir, par exemple, les décisions suivantes rendues par la Chambre préliminaire I : « Décision informant le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies et l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la présence d'Omar Al-Béchir sur le territoire de la République du Kenya », 27 août 2010, ICC-02/05-01/09 ; « Décision informant le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies et l'Assemblée des États Parties au statut de Rome du récent séjour d'Omar Al-Béchir en République du Tchad, 27 août 2010, ICC-02/05-01/09 ; et « Décision informant le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies et l'Assemblée des États Parties au statut de Rome de la récente visite d'Omar Al-Béchir à Djibouti, 12 mai, ICC-02/05-01/09. Disponibles sur https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP13/ICC-ASP-13-40-FRA.pdf, consulté le 28 décembre 2021.
[729] *Idem*. para. 9. Voir aussi Document annexe au Renforcement de la Cour pénale internationale et de l'Assemblée des États Parties », ICC-ASP/10/Res.5, Procédures de l'Assemblée concernant la non-coopération.
[730] *Ibid*, para.11.

représentant de l'État concerné serait invité à faire part de ses vues sur la manière dont son pays compte coopérer à l'avenir avec la Cour. Par la suite, un rapport du Bureau sur l'issue de ce dialogue, contenant une recommandation sur la question de savoir si l'Assemblée doit intervenir, pourrait être soumis à la session suivante (ou en cours) de l'Assemblée et le rapport fera l'objet de discussion en plénière dans le cadre du point de l'ordre du jour relatif à la coopération [731].

500. En 2013, la CPI a rendu deux décisions contre le Tchad et le Nigéria pour violation de l'obligation de coopération. « *Le 26 mars 2013, la Chambre préliminaire II de la CPI a rendu sa décision concernant le non-respect du Tchad à l'égard des demandes de coopération émises par elle au sujet de l'arrestation et de la remise d'Al-Bashir*[732]*. La Chambre a relevé que le Tchad avait manqué à l'obligation qui lui incombait de la consulter, conformément à l'article 97 du Statut de Rome, au sujet du ou des problèmes ayant empêché l'exécution des demandes d'arrestation et de remise concernant Al-Bashir. La Chambre a également établi que le Tchad ne coopérait pas avec la Cour en refusant délibérément d'arrêter et de remettre Al-Bashir, et en empêchant ainsi la Cour d'exercer les fonctions et les pouvoirs que lui confère le Statut de Rome. Sa décision a été communiquée à la fois au Conseil de sécurité des Nations Unies et à l'Assemblée des États Parties. Le 5 septembre 2013, la Chambre préliminaire II de la Cour a rendu sa décision relative à la visite d'Al-Bashir au Nigéria. La Chambre a pris acte de l'explication fournie par les autorités nigérianes au sujet de cette visite, et constaté que les circonstances prévalant à cette date ne justifiaient pas le renvoi de l'affaire à l'Assemblée ou au Conseil de sécurité. La Chambre a, dans sa décision, rappelé au Nigéria l'obligation qui lui incombe d'exécuter le mandat d'arrêt émis contre Al-Bashir, et lui a demandé, dans l'éventualité où la situation se reproduirait, d'arrêter immédiatement Al-Bashir et de le remettre à la CPI* » [733].

501. Toutefois, il convient de souligner qu'à côté des réactions formelles, existe aussi une procédure de réaction informelle composée essentiellement des bons offices du Président de l'Assemblé, suivi de l'engagement de la procédure conformément au type de scénario en

[731] Pour la liste complète des mesures, voir *ibid*, para. 14.
[732] « Décision concernant le non-respect de la République du Tchad à l'égard des demandes de coopération émises par la Cour au sujet de l'arrestation et de la remise de M. Omar Hassan Ahmad Al-Bashir », ICC-02/05-01/09, 26 mars 2013.
[733] Voir ICC-ASP/12/34, Rapport du Bureau relatif au défaut de coopération, Douzième session, La Haye, 20-28 novembre 2013, para.8. Disponible sur https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP12/ICC-ASP-12-34-FRA.pdf, consulté le 28 décembre 2021.

cause[734]. Dès lors, il est possible de s'interroger sur ce que l'AEP a fait concrètement dans le cadre de ses décisions relatives à la non-coopération de la CPI. En guise de rappel, « *lorsque le Bureau du Président de l'Assemblée reçoit des informations sur la visite programmée, dans un État partie, d'une personne dont l'arrestation a été ordonnée par la Cour, il vérifie ces informations auprès de l'État concerné et des autres parties prenantes susceptibles de posséder des renseignements pertinents. Le Président informe ensuite les États Parties, les États observateurs et les organisations de la société civile, et les encourage à unir leurs efforts en vue de prévenir tout défaut de coopération* » [735]. Il convient de rappeler que conformément aux articles 86 et 89 du Statut de Rome, les États Parties sont tenus, du moins théoriquement, de répondre à toute demande d'arrestation et de remise émanant de la Cour. Dans l'ensemble de ces cas, il s'agit des États Parties qui ont manqué à l'obligation générale de coopération. Presque chaque année, on assiste à cette situation de non-coopération des États vis-à-vis des décisions de la CPI[736]. Toutes ces mesures de l'AEP n'ont malheureusement pas fait fléchir les États défaillants mis en cause pour non-coopération avec les obligations du Statut de la CPI. En ce qui concerne les éventuelles sanctions du Conseil de sécurité, elles sont également incertaines et aléatoires.

B. Le caractère aléatoire des sanctions du Conseil de sécurité

502. Il convient de rappeler que la majorité des membres permanents du Conseil de sécurité ne sont pas des États parties au Statut de la CPI. Même si cet organe puissant de l'ONU a pu, par opportunisme, s'entendre pour déférer quelques situations devant la CPI, il n'en demeure pas moins que les personnes contre lesquelles la CPI a émis des mandats d'arrêt dans le cadre de ces situations ne sont pas toujours à la disposition de la CPI. À plusieurs reprises, dans la situation au Soudan, la CPI a pris des décisions informant le Conseil de sécurité de la non-coopération des États aux fins d'arrestations et de remise des suspects sous mandat d'arrêt[737].

---

[734] *Ibid*. para.15-16.

[735] Voir le rapport du Bureau relatif au défaut de coopération soumis à la douzième session de l'Assemblée, rendu public en novembre 2013. ICC-ASP/12/34, La Haye, 20-28 novembre 2013. Disponible sur https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP13/ICC-ASP-13-40-FRA.pdf, consulté le 28 décembre 2021.

[736] *Supra §* nº 267, 419, 483-485. *Infra §* nº 502-503.

[737] Voir les décisions suivantes rendues par la Chambre préliminaire I : « Décision informant le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies et l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la présence d'Omar Al-Béchir sur le territoire de la République du Kenya », 27 août 2010, ICC-02/05-01/09 ; « Décision informant le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies et l'Assemblée des États Parties au statut de Rome du récent séjour d'Omar Al-Béchir en République du Tchad, 27 août 2010, ICC-02/05-01/09 ; et « Décision informant le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies et l'Assemblée des États Parties au statut de Rome de la récente visite d'Omar Al-Béchir à Djibouti, 12 mai, ICC-02/05-01/09, *Op. Cit*.

Il convient de reconnaître que les perspectives d'arrêter les suspects en fuite demeurent limitées. La CPI a exhorté, à plusieurs reprises, le Conseil de sécurité à tout mettre en œuvre pour permettre l'arrestation et la remise des personnes recherchées. Dans un rapport en 2015 au Conseil de sécurité, Mme le Procureur en a tiré toutes les conclusions et a fait savoir au Conseil « *qu'il était difficile pour le Bureau, au vu de ses ressources limitées et de l'énorme charge de travail en cause, de s'investir pleinement et activement dans des enquêtes sur les crimes commis au Darfour alors que d'autres affaires concernant d'autres accusés – dans le cadre d'autres situations portées devant la Cour – actuellement détenus par la CPI et pour lesquels la procédure judiciaire progresse rapidement, nécessitent son attention* » [738].

503. Pour donner suite à cette décision du Procureur concernant l'enquête au Darfour, « *le Bureau du Procureur estime qu'il ne mènera pas activement d'enquête pour le moment dans cette situation, car il doit tout simplement établir des priorités et réaffecter ses ressources en conséquence. Cependant, le Bureau du Procureur rassure qu'au cas où les circonstances viennent à changer, il n'hésitera pas à redéfinir ses priorités pour répondre aux exigences des activités du Bureau dans le cadre de cette situation* » [739]. Dans la situation au Soudan, État non-partie au Statut de la CPI, mais dans lequel la CPI a ouvert une enquête sur saisine du Conseil de sécurité, il convient de souligner que l'État Soudanais n'a jamais fait mystère de son refus ouvert et systématique de coopérer avec la CPI[740].

504. Cette posture explique l'état d'âme et les difficultés auxquelles est confrontée la CPI dans la mesure où, à la différence des juridictions nationales, la CPI ne dispose d'aucun mécanisme lui permettant de faire exécuter directement ses décisions en ce sens qu'elle n'a pas de force de police qui lui soit propre. Aussi dépend-elle essentiellement de la coopération des États, sans laquelle elle ne peut remplir son mandat. Lorsque le Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, renvoie à la Cour la situation au Soudan parce qu'il considère qu'elle constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales, on doit s'attendre à ce qu'il poursuive son action en prenant les mesures qu'il juge utiles s'il apparaît que le Soudan ne coopère pas avec la Cour aux fins de l'accomplissement du mandat que lui a confié le Conseil. Sinon, s'il n'y avait pas de suivi de la part du Conseil de sécurité,

[738] Voir le vingt-et-unième rapport en application du paragraphe 8 de la résolution 1593 du Procureur de la Cour pénale internationale au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, présenté le 29 juin 2015, *Op. Cit.*, para.7.
[739] *Ibid.*, para.9.
[740] Voir https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/21st-report-of-the-Prosecutor-to-the-UNSC-on-Dafur_Sudan-Fra.pdf, consulté le 28 décembre 2021.

le renvoi par celui-ci d'une situation à la CPI en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies n'atteindrait jamais son but ultime, à savoir mettre un terme à l'impunité. Et malheureusement, un tel renvoi deviendrait alors vain [741]. Il est de notoriété publique que le Conseil de sécurité n'a pas été en mesure de prendre des sanctions claires à l'encontre du Soudan et des autres États qui font preuve de défaillance vis-à-vis de l'obligation de coopération avec les décisions de la CPI. Examinons à présent les conséquences de l'inadéquation des sanctions.

Section II : Les conséquences de l'inadéquation des sanctions

505. L'inadéquation des sanctions face aux États est préjudiciable non seulement à l'autorité juridique de la CPI (paragraphe 1), mais aussi à son autorité politique (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Une inadéquation préjudiciable à l'autorité juridique de la Cour

506. Nous évoquerons d'abord l'autorité juridique de la CPI (A) avant d'examiner comment cette autorité est affaiblie (B).

A. L'autorité juridique de la CPI

507. Il convient de souligner que la CPI étant une institution judiciaire, son autorité est avant tout judiciaire (1). Étant fondée par un traité international, elle dispose d'une notoriété conventionnelle (2).

1. Une autorité judiciaire

508. L'autorité de la CPI est avant tout judiciaire. Lorsque les États ne veulent pas ou ne peuvent pas le faire, la CPI engage des enquêtes, mène des poursuites et juge les criminels en prononçant des peines privatives de liberté contre ceux qui sont reconnus coupables.

[741] Situation au Darfour, Soudan, Affaire Le Procureur c. Omar Hassan Ahmad Al Bashir Chambre préliminaire II, ICC-02/05-01/09-227, « Décision relative à la requête du Procureur aux fins qu'il soit pris acte de la non-coopération de la République du Soudan » du 9 mars 2015, para. 17.

509. Tout d'abord, en rendant inopérantes devant elle les immunités sur le plan national, par la consécration du principe du défaut de pertinence de la qualité officielle[742], le Statut de la CPI lui confère une notoriété judiciaire sans précédent. La CPI a vocation à rassurer les victimes et à convaincre les bourreaux potentiels qu'ils ne sont pas au-dessus de la loi quelle que soit la position sociale ou politique qu'ils occupent dans leur pays. C'est en ce sens qu'il convient de comprendre, à notre avis, l'article 27 du Statut de la CPI[743]. Le Statut de la CPI s'applique à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle. La qualité officielle de chef d'État ou de gouvernement, de membre d'un gouvernement ou d'un parlement, de représentant élu ou d'agent d'un État, n'exonère en aucun cas de la responsabilité pénale au regard du Traité de Rome, pas plus qu'elle ne constitue en tant que telle un motif de réduction de la peine. Cela est au moins l'un des plus grands succès du Traité de Rome, car en dépit des nombreuses concessions qui caractérisent et fragilisent le Statut de Rome de la CPI, ce principe vient consacrer une fermeté sans précédent dans la lutte contre l'impunité des crimes graves. En clair, *« les immunités ou règles de procédure spéciales qui peuvent s'attacher à la qualité officielle d'une personne, en vertu du droit interne ou du droit international, n'empêchent pas la CPI d'exercer sa compétence à l'égard de cette personne* »[744].

510. Ensuite, un autre principe important vient renforcer l'autorité judiciaire de la CPI en matière de responsabilité pénale : la responsabilité des chefs militaires et autre supérieurs hiérarchiques[745]. Un tel principe est d'une importance capitale en raison de son caractère dissuasif et de l'obligation de vigilance ou de diligence qu'elle impose aux chefs militaires vis-à-vis des troupes placées sous leur commandement ou leur contrôle effectif. C'est dans la même dynamique que le Statut de la CPI prévoit et encadre la responsabilité du supérieur hiérarchique [746]. Dans la pratique, le Bureau du Procureur de la CPI a déjà eu l'occasion de mettre en œuvre

---

[742] *Supra §* nº 147, 446, 485, 509.

[743] L'article 27 du Statut de la CPI relatif au défaut de pertinence de la qualité officielle dispose à son alinéa 1 que « *le présent Statut s'applique à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle. En particulier, la qualité officielle de chef d'État ou de gouvernement, de membre d'un gouvernement ou d'un parlement, de représentant élu ou d'agent d'un État, n'exonère en aucun cas de la responsabilité pénale au regard du présent Statut, pas plus qu'elle ne constitue en tant que telle un motif de réduction de la peine* ». L'alinéa 2 rappelle que « *les immunités ou règles de procédure spéciales qui peuvent s'attacher à la qualité officielle d'une personne, en vertu du droit interne ou du droit international, n'empêchent pas la Cour d'exercer sa compétence à l'égard de cette personne* ».

[744] https://www.senat.fr/rap/l01-205/l01-20537.html, consulté le 29 décembre 2021.

[745] Voir l'article 28 du Statut de la CPI.

[746] Ibid. al. a. i, ii & iii: « *En ce qui concerne les relations entre supérieur hiérarchique et subordonnés non décrites au paragraphe a), le supérieur hiérarchique est pénalement responsable des crimes relevant de la compétence de la Cour commis par des subordonnés placés sous son autorité et son contrôle effectifs, lorsqu'il ou elle n'a pas exercé le contrôle qui convenait sur ces subordonnés dans les cas où : i) Le supérieur hiérarchique savait que ces subordonnés commettaient ou allaient commettre ces crimes ou a délibérément négligé de tenir compte*

ce type de responsabilité devant les juges de la CPI, notamment dans la situation en République centrafricaine et plus précisément dans l'affaire *Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo*. Dans cette affaire, au regard des charges présentées par le Bureau du Procureur et des représentants des victimes la Chambre préliminaire II a décidé le 15 juin 2009 qu'il existe une base raisonnable de croire que *« Jean-Pierre Bemba Gombo est pénalement responsable, pour avoir effectivement agi en qualité de chef militaire au sens de l'article 28-a du Statut, de crimes de guerre (meurtre[747], viol[748] et pillage[749]) et de crimes contre l'humanité (meurtre[750] et viol[751])*[752]. Même si Jean-Pierre Bemba a été acquitté par la Chambre d'appel de la CPI desdites charges le 8 juin 2018[753], après avoir été reconnu coupable et condamné à 18 ans d'emprisonnement par la Chambre de première instance III de la CPI le 21 juin 2016, le Bureau du Procureur aura eu le mérite d'engager la responsabilité pénale des chefs militaires et autre supérieurs hiérarchiques devant la CPI et d'en tirer toutes les conséquences et leçons pour l'avenir.

511. L'autorité judiciaire de la CPI se renforce aussi lorsque l'article 29 du Statut de Rome évoque l'imprescriptibilité des crimes de façon péremptoire et sans réserve : « *Les crimes relevant de la compétence de la Cour ne se prescrivent pas* ». L'imprescriptibilité des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité, du crime de génocide et du crime d'agression signifie qu'aussi longtemps que les auteurs et complices desdits crimes seront en vie, ils ne seront pas à l'abri des poursuites judiciaires. Les législations nationales devraient tenir compte de cette disposition du Statut de Rome de la CPI dans leurs lois de mise en œuvre conformément à l'esprit et à la lettre du Traité fondateur de la CPI. L'absence de sanctions concrètes à l'encontre des États récalcitrants qui empêchent la CPI, par leurs actions ou omissions, de s'acquitter de sa mission de lutte contre l'impunité est, de toute évidence, préjudiciable à cette notoriété judiciaire de la première juridiction internationale pénale permanente. Il convient de relever

---

d'informations qui l'indiquaient clairement ; ii) Ces crimes étaient liés à des activités relevant de sa responsabilité et de son contrôle effectifs ; et iii) Le supérieur hiérarchique n'a pas pris toutes les mesures nécessaires et raisonnables qui étaient en son pouvoir pour en empêcher ou en réprimer l'exécution ou pour en référer aux autorités compétentes aux fins d'enquête et de poursuites ».

[747] Voir l'article 8-2-c-i du Statut de la CPI.

[748] Voir l'article 8-2-e-vi du Statut de la CPI.

[749] Voir l'article 8-2-e-v du Statut de la CPI.

[750] Voir l'article 7-1-a du Statut de la CPI.

[751] Voir l'article 7-1-g du Statut de la CPI.

[752] Voir la situation en République centrafricaine, l'affaire Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo, « Décision rendue en application des alinéas a) et b) de l'article 61-7 du Statut de Rome, relativement aux charges portées par le Procureur à l'encontre de Jean-Pierre Bemba Gombo », rendue par la chambre préliminaire II, le 15 juin 2009, ICC-01/05-01/08-424.

[753] ICC-CPI-20180608-PR1390. Voir aussi https://news.un.org/fr/story/2018/06/1016271, consulté le 29 décembre 2021.

qu'en plus de son autorité judiciaire, la CPI tire sa notoriété du caractère conventionnel du texte qui l'a créée.

2. Une notoriété tirée du caractère conventionnel du Statut de Rome

512. La CPI a été créée sur la base d'un traité fondateur appelé le Statut de Rome. Les États, sujets majeurs et principaux acteurs du droit international, en sont signataires. Sa notoriété est donc tirée de sa légitimité conventionnelle. La maxime juridique dit que les traités servent de lois à ceux qui les ont signés. En ratifiant le Statut de Rome de la CPI, les États ont pris l'engagement juridique de respecter les obligations qui en découlent. L'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités conclue le 23 mai 1969 relatif au respect des traités pose le principe du « *PACTA SUNT SERVANDA* » et dispose que « *Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi* ». Quant à l'article 27 du même traité de Vienne, il martèle qu'« *une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité. Cette règle est sans préjudice de l'article 46* » [754].

513. Le traité fondateur de la CPI, auquel les États ont souscrit, tire des conséquences de la compétence complémentaire. C'est aux États qu'il revient, en premier lieu, de poursuivre et de réprimer les crimes internationaux relevant de la compétence de la CPI sur leur territoire dans le cadre de leurs juridictions nationales et de la coopération internationale. Tous ces engagements figurent dans le traité de Rome de la CPI et les États parties sont tenus de les respecter. Le fait qu'on les retrouve dans une convention internationale confère une légitimité incontestable à l'institution mise en place par ladite convention. Mais encore une fois, cette notoriété conventionnelle autant que judiciaire est entamée en l'absence de sanctions concrètes contre les États qui, non seulement, ne jouent pas leur rôle en matière de répression et de prévention des crimes, mais aussi empêchent la CPI de s'acquitter de sa mission quand celle-ci a besoin de leur coopération.

[754] L'article 46 de de la Convention de Vienne sur le droit des traités conclue à Vienne le 23 mai 1969 dispose : « *1. Le fait que le consentement d'un État à être lié par un traité a été exprimé en violation d'une disposition de son droit interne concernant la compétence pour conclure des traités ne peut être invoqué par cet État comme viciant son consentement, à moins que cette violation n'ait été manifeste et ne concerne une règle de son droit interne d'importance fondamentale. 2. Une violation est manifeste si elle est objectivement évidente pour tout État se comportant en la matière conformément à la pratique habituelle et de bonne foi* ».

B. Une autorité affaiblie

514. Il est regrettable que les mandats d'arrêt émis par une juridiction pénale d'envergure internationale tombent dans la banalité et soient sans effet à plusieurs reprises. Dans le cadre étatique, c'est une atteinte grave à l'État de droit ou à la puissance publique. C'est un symbole d'affaiblissement ou de désagrégation de l'autorité de la justice, fut-elle internationale, dans la mesure où les criminels contre lesquels la justice a lancé des mandats d'arrêt continuent à circuler librement en narguant la justice. Un tel dysfonctionnement devrait être corrigé au plus vite pour redonner à la CPI, les moyens pour remplir sa mission. Les décisions judiciaires sont, en principe, caractérisées par l'autorité de la chose jugée et revêtues de la force exécutoire.

515. On assiste à un phénomène de banalisation des arrêts de la CPI dans la mesure où certaines des décisions rendues depuis des années attendent toujours d'être exécutées [755]. Des suspects continuent de circuler librement sur des territoires des États parties ou non parties au Traité de Rome de la CPI en dépit des mandats d'arrêt lancés contre eux par cette juridiction internationale. La liberté sur fond d'impunité dont jouissent les personnes recherchées ou celles ayant fait l'objet d'une citation à comparaitre par la CPI fragilise son autorité en tant qu'instance judiciaire.

516. Dans le cadre des deux renvois par le Conseil de sécurité, notamment la situation au Soudan et en Libye, la CPI se retrouve dans une impasse avec des mandats d'arrêt datant de plusieurs années mais non exécutés. La capacité du Conseil de sécurité de saisir la Cour d'une situation est cruciale pour garantir l'application du principe de responsabilité, mais sans le suivi nécessaire et, en particulier, l'arrestation et la remise des accusés, la justice ne sera pas rendue. L'impression que le Conseil n'a pas pris d'autres mesures pour veiller à ce que les affaires dont la Cour était saisie puissent être jugées entame la crédibilité tant du Conseil que de la Cour[756]. Au-delà des mandats d'arrêt, beaucoup de décisions de la CPI sont restées lettre morte.

517. Plus de 15 ans après le renvoi de la situation au Soudan devant la CPI par le Conseil de sécurité, la situation au Soudan reste pratiquement inchangée, même si Omar Al-Bashir a été renversé par un coup d'État en avril 2020. Ce statut quo est, non seulement, la conséquence du manque de moyens de coercition à la disposition de la CPI, pour rendre exécutoire ses

[755] Il s'agit notamment des décisions relatives à la demande de remise de Simone Gbagbo dans la situation en Côte d'Ivoire.
[756] Voir A/70/350, 11ème rapport de la CPI à l'Assemblée générale des Nations Unies, para 91.

décisions judiciaires, mais il est surtout causé par le manque de coopération notoire des États. L'immense espoir qu'a suscité son avènement sera simplement trahi par la communauté internationale elle-même, à commencer par le Conseil de sécurité. Ainsi que le souligne le vingt-deuxième rapport précité, une telle situation nuit gravement à la confiance placée dans le système de justice pénale internationale par les victimes de graves atrocités à travers le monde. Le relatif constat de manque d'impact des décisions de la CPI ne procède-t-il pas aussi de sa méconnaissance par le grand public ?

Paragraphe 2 : Une inadéquation préjudiciable à l'autorité politique de la CPI

518. La CPI a, sans aucun doute, une autorité politique. Après avoir examiné celle-ci (A), nous verrons qu'elle est bafouée (B).

A. L'autorité politique de la CPI

519. L'autorité politique de la CPI réside en ce qu'elle s'apparente à un bras judiciaire de la politique internationale (1). Par ailleurs, cette autorité s'affirme à travers les modes de saisine (2).

1. La CPI, un bras judiciaire de la politique internationale

520. La CPI peut être considérée comme le bras judiciaire de la communauté internationale. Il n'y a pas de paix durable bâtie sur l'impunité. Les périodes de conflits armés ou de tensions suivies de violences étant propices à la perpétration des crimes graves dont ceux relevant de la compétence de la CPI, son recours peut s'avérer particulièrement utile et dissuasif pour la prévention des crimes.

521. La CPI peut mettre en garde les protagonistes d'une crise ou d'un conflit armé en cours que la communauté internationale tente en vain de calmer. Que ce soit en Libye, en Côte d'Ivoire, en République centrafricaine, en Guinée, au Burundi ou en Ukraine, le Procureur de la CPI a rendu publics des communiqués de mise en garde contre les personnes qui commettent des violations graves des droits de l'homme assimilables à des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et au crime de génocide.

522. À cet égard, dans une « *déclaration du Procureur de la Cour pénale internationale, Fatou Bensouda, face à l'aggravation des violences en République centrafricaine* » datant du 9 décembre 2013, elle a mis en garde les protagonistes de la crise, les anti-Balaka et les Seleka, et les a exhortés à cesser toute attaque contre les civiles[757]. Bien avant cette déclaration, la Procureure de la CPI avait fait une autre mise en garde dans un communiqué datant du 7 août 2013 suite à la mission d'établissement des faits diligentée par le HCDH en RCA : « *je reste profondément préoccupée par la situation qui continue à se détériorer en République centrafricaine et les signalements de crimes graves qui y sont perpétrés. D'après les conclusions du rapport de la Mission d'établissement des faits du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur la situation en République centrafricaine,…, il semblerait que des crimes pouvant relever de la compétence de la Cour pénale internationale continuent d'être commis dans le pays, dont des attaques contre des civils, des meurtres, des viols et le recrutement d'enfants soldats. J'exhorte à nouveau les personnes responsables de ces crimes à y mettre un terme sans plus attendre. Mon Bureau jouera son rôle et mènera des enquêtes et des poursuites à l'encontre des personnes portant la responsabilité la plus lourde dans les crimes graves, le cas échéant. Mon Bureau continue à surveiller la situation de près et à s'intéresser aux allégations de crimes relevant de la compétence de la Cour* » [758].

523. Le 30 octobre 2013, une déclaration du Procureur de la Cour pénale internationale, Fatou Bensouda, suite à la reprise des combats dans l'Est de la République Démocratique du Congo mettait en garde et rappelait à toutes les parties impliquées que le Bureau du Procureur surveille avec une extrême vigilance les développements sur le terrain tout en les invitant à s'abstenir de commettre des crimes [759].

524. C'est dans la même dynamique que le 27 septembre 2013, à la veille des élections législatives du 28 septembre 2013 en Guinée, une déclaration du Procureur de la CPI, Fatou Bensouda, rappelait opportunément : « *ce jour marquera aussi le quatrième anniversaire des*

[757] ICC » Presse et média » Communiqués de presse » Déclaration du Procureur de la Cour pénale internationale, Fatou Bensouda, face à l'aggravation des violences en République Centrafricaine, 9 décembre 2013, disponible sur https://www.icc-cpi.int/fr_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/otp-statement-09-12-2013.aspx.

[758] ICC » Presse et média » Communiqués de presse » Déclaration du Procureur à propos de la situation en République centrafricaine, 7 août 2013, disponible sur https://www.icc-cpi.int/fr_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/otp-statement-07-08-2013.aspx.

[759] ICC » Presse et média » Communiqués de presse » Déclaration du Procureur de la Cour pénale internationale, Fatou Bensouda, suite à la reprise des combats dans l'Est de la République Démocratique du Congo, 30 octobre 2013, disponible sur https://www.icc-cpi.int/fr_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/oth-otp-statement-30-10-2013.aspx.

événements tragiques du 28 septembre 2009 au stade national de Conakry au cours desquels de graves crimes relevant de la compétence de la Cour pénale internationale ont été commis à l'encontre de la population civile. Depuis lors, mon Bureau procède à un examen préliminaire de la situation en Guinée. (…). Dans le même temps, mon Bureau souhaite ardemment que les événements dramatiques du 28 septembre 2009 ne se reproduisent jamais »[760]. Les élections suscitent souvent de tensions dans les jeunes démocraties en construction en Afrique et la Guinée Conakry n'échappe pas à cette réalité. « *Ainsi, à l'approche des élections tant attendues en 2013, la tension était palpable dans les rues de Conakry et dans le reste du pays. Dans ce contexte, les appels au calme et à la retenue lancés par les responsables politiques toutes tendances confondues étaient particulièrement souhaitables. La procureure de la CPI avait tenu à rappeler solennellement que quiconque s'employant à instiller la violence, à ordonner, solliciter, encourager ou à contribuer de toute autre manière à la commission de crimes relevant de la compétence matérielle de la CPI s'expose à des poursuites devant la Cour pénale internationale* »[761].

525. Le Bureau du Procureur va parfois jusqu'à donner des injonctions aux États. Ainsi, le 28 janvier 2013, dans une déclaration du Procureur de la CPI concernant le Mali, le Procureur disait : « *mon Bureau est informé de ce que les forces armées maliennes auraient commis des exactions dans le centre du Mali ces derniers jours. J'invite les autorités maliennes à mettre immédiatement fin aux actes allégués et, en vertu du principe de la complémentarité, à diligenter des enquêtes et poursuites à l'encontre des personnes responsables.* »[762].

526. En Libye, le fait pour le Conseil de sécurité d'avoir saisi le Procureur de la CPI en lui demandant d'enquêter sur la possible perpétration des crimes relevant de sa compétence, était une décision hautement politique qui a précipité le régime du Guide Libyen, Mouamar Gaddafi, dans sa chute. Même si le contexte n'est pas le même au Darfour Soudanais, Omar Al Bashir sait qu'il n'est pas le bienvenu partout ou du moins à certains endroits au monde et c'est une sorte d'affaiblissement politique pour un gouvernement en service. Par ailleurs, l'autorité politique de la CPI est affirmée à travers ses modes de saisine.

---

[760] ICC » Presse et média » Communiqués de presse » Déclaration du Procureur de la CPI, Fatou Bensouda, à l'occasion des élections du 28 Septembre 2013 en Guinée, 27 septembre 2013, disponible sur https://www.icc-cpi.int/fr_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/statement-OTP-28-09-2013.aspx.
[761] www.africaguinee.com/.../violences-en-guine...ou-bensouda-menace, consulté le 20 décembre 2018.
[762] ICC » Presse et média » Communiqués de presse » Déclaration du Procureur de la CPI concernant le Mali, 28 janvier 2013, disponible sur https://www.icc-cpi.int/fr_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/OTPstatement280113.aspx.

2. Une autorité politique affirmée à travers les modes de saisine de la CPI

527. On peut dire que la CPI a une autorité politique puisque deux de ses modes de saisine sont éminemment politiques. Il s'agit du renvoi de la situation par un État ou par le Conseil de sécurité conformément aux dispositions de l'article 13 du Statut de la CPI [763].

528. La décision de renvoi d'une situation à la CPI par un État est une initiative hautement politique. On peut donc présumer que c'est quand l'État renonce aux poursuites, par manque de volonté ou de capacité, qu'il procède à un renvoi de la situation à la CPI. En décembre 2003, le Président Yoweri Museveni a pris la décision de déférer la situation en Ouganda concernant l'Armée de résistance du seigneur (ARS) au Procureur de la Cour pénale internationale [764]. « *Le Procureur de la CPI a reçu, par lettre signée par le Président de la République Démocratique du Congo, le 19 avril 2004, un renvoi de la situation qui se déroule dans l'ensemble de la République Démocratique du Congo depuis l'entrée en vigueur du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale, le 1er juillet 2002, dans laquelle il apparaîtrait que des crimes de la compétence de la Cour Pénale Internationale ont été commis. Par cette lettre, la RDC avait déféré la situation au Procureur et lui a demandé d'enquêter, en vue de déterminer si une ou plusieurs personnes devraient être accusées de ces crimes, et les autorités se sont engagées à coopérer avec la Cour Pénale Internationale* »[765].

529. Le Procureur de la CPI a reçu, le 7 janvier 2005, une lettre envoyée au nom du gouvernement de la République centrafricaine, lettre déférant la situation des crimes relevant de la compétence de la Cour commis sur l'ensemble du territoire de la République

---

[763] L'article 13 du Statut de la CPI dispose que « *la Cour peut exercer sa compétence à l'égard d'un crime visé à l'article 5, conformément aux dispositions du présent Statut : a) Si une situation dans laquelle un ou plusieurs de ces crimes paraissent avoir été commis est déférée au Procureur par un État Partie, comme prévu à l'article 14 ; b) Si une situation dans laquelle un ou plusieurs de ces crimes paraissent avoir été commis est déférée au Procureur par le Conseil de sécurité agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies ; ou c) Si le Procureur a ouvert une enquête sur le crime en question en vertu de l'article 15* ».

[764]https://www.icccpi.int/fr_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/2004/Pages/president%20of%20uganda%20refers%20situation%20concerning%20the%20lord_s%20resistance%20army%20_lra_%20to%20the%20icc.aspx.

[765] ICC » Presse et média » Communiqués de presse » Communiqués de presse (2004) » ICC - Renvoi devant le Procureur de la situation en République Démocratique du Congo, disponible sur https://www.icc-cpi.int/fr_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/2004/Pages/prosecutor%20receives%20referral%20of%20the%20situation%20in%20the%20democratic%20republic%20of%20congo.aspx, consulté le 5 décembre 2021.

centrafricaine depuis le 1er juillet 2002, date d'entrée en vigueur du Statut de Rome [766]. La Côte d'Ivoire, qui n'était alors pas État partie au Statut de Rome, avait accepté la compétence de la Cour le 18 avril 2003, par une déclaration effectuée en vertu de l'article 12-3 du Statut de Rome ; le 14 décembre 2010 et le 3 mai 2011, la Présidence de la Côte d'Ivoire avait ensuite confirmé qu'elle acceptait la compétence de la Cour. À la suite de la déclaration de la Côte d'Ivoire acceptant la compétence de la Cour, le Procureur a procédé à un examen préliminaire de la situation. Il a conclu que les critères requis pour l'ouverture d'une enquête étaient réunis et a présenté, le 23 juin 2011, une demande d'autorisation d'ouvrir une enquête de sa propre initiative (proprio motu) sur la situation en Côte d'Ivoire. Le 15 février 2013, la Côte d'Ivoire a ratifié le Statut de Rome [767].

530. Le 13 juillet 2012, le Gouvernement du Mali a déféré la situation au Mali à la Cour. Après avoir procédé à un examen préliminaire de la situation, le 16 janvier 2013, le Bureau du Procureur de la CPI a ouvert une enquête sur les crimes présumés commis sur le territoire du Mali depuis janvier 2012 [768]. L'ensemble de toutes ses saisines par des États illustre l'autorité politique dont jouit la CPI sur la scène internationale.

531. En outre, le renvoi d'une situation devant le Bureau du Procureur par le Conseil de sécurité des Nations Unies est une décision à forte charge politique. En renvoyant la situation au Darfour devant la CPI, le Conseil de sécurité avait estimé que la situation qui prévalait dans cette région du Soudan était une menace contre la paix et la sécurité internationales. La CPI a émis cinq mandats d'arrêts contre les plus hautes autorités politiques, y compris deux contre le chef de l'État Omar Al Bashir. On peut se demander si, au-delà du judiciaire, la communauté internationale ne cherchait pas à régler un compte politique avec le gouvernement soudanais en se servant de la CPI, son bras judiciaire. Les mêmes interrogations valent dans le renvoi de la situation en Libye devant la CPI. Certes le régime du Guide Libyen, Mouamar Gaddafi, n'était pas assez respectueux des droits civils et politiques de son peuple et de ce fait, répondait aux contestations avec une violence insoutenable. Mais le fait qu'au plus fort de la crise en Libye dans la foulée du « *printemps arabe* », le Conseil de sécurité se soit entendu pour voter la

[766] ICC » Presse et média » Communiqués de presse » Communiqués de presse (2005) » ICC - Renvoi devant le Procureur de la situation en République centrafricaine, disponible sur https://www.icc-cpi.int/fr_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/2005/Pages/otp%20prosecutor%20receives%20referral%20concerning%20central%20african%20republic.aspx.

[767] https://www.icc-cpi.int/fr_menus/icc/situations%20and%20cases/Pages/situations%20and%20cases.aspx, consulté le 20 juin 2017.

[768] Situation en République du Mali, ICC-PIDS-CIS-MAL-01-02/15_Fra.

résolution 1973 (2011) par laquelle il demandait au Procureur de la CPI d'ouvrir une enquête afin de savoir si des crimes relevant de la compétence de cette juridiction étaient perpétrés, a été déterminant pour la chute d'un régime qui avait régné pendant près de 40 ans.

532. Le Procureur, dans l'exercice de sa mission, lance rapidement trois mandats d'arrêt contre les plus hautes autorités politiques Libyennes dont le Chef de l'État ou Guide Libyen, son fils qui faisait office de vice-président ou ministre de la Défense, et le chef des services de renseignements. Le régime de Gaddafi était déjà sous le feu nourri des frappes militaires de l'OTAN avant que la CPI n'émette ses mandats d'arrêts. L'émission de ces mandats d'arrêt a accéléré la fin du régime de Gaddafi. Malheureusement, la Libye est devenue ingouvernable depuis la chute suivie de l'assassinat de Mouammar Gaddafi. Le pays est devenu un sanctuaire des terroristes et vit sous la menace permanente des djihadistes de l'État Islamiste.

533. S'agissant toujours de l'instrumentalisation politique de la CPI, il convient de relever que les décisions de sursis à exécution sont des décisions essentiellement politiques[769]. Peut-on véritablement bâtir une paix durable dans un endroit du globe sur l'impunité des violations graves du droit international humanitaire et des droits de l'homme ? Aussi provocante que puisse paraître cette question, elle mérite d'être posée, car c'est au nom du maintien de la paix et de la sécurité internationales que Conseil de sécurité a imposé que cette prérogative lui soit reconnue dans le Traité de Rome de la CPI. Pour Alain Pellet, la présence de l'article 16 du Statut de la CPI relatif au sursis à enquêter ou à poursuivre est « *infiniment plus discutable et franchement scandaleuse à vrai dire* », car « *cette irruption de la realpolitik dans le fonctionnement d'une juridiction pénale n'est pas acceptable et jette le discrédit sur l'indépendance de la Cour. Et ceci sans aucune utilité pratique* »[770]. Selon Madame Hala El Amine, « *pour que le recours à l'article 16 soit en conformité avec l'esprit et les buts communs du Statut de Rome et de la Charte des Nations Unis, il ne devra pas être utilisé comme monnaie d'échange dans les négociations politiques, son usage doit plutôt être guidé par une compréhension plus sociale et moins politique de la situation sur le terrain, visant à accorder un laps de temps à la société déchirée par les conflits, pour pouvoir par la suite mieux accueillir*

[769] *Infra §* n° 585, 621, 629, 631, 674.
[770] ALAIN (P.), « Pour la Cour pénale internationale quand même ! – Quelques remarques sur sa compétence et sa saisine », L'Observateur des Nations Unies, n° 5, 1998, pp. 161-162.

le processus judiciaire visant à refonder une paix durable »[771]. À force d'instrumentaliser politiquement le fonctionnement de la CPI, son autorité est de plus en plus bafouée.

B. Une autorité politique bafouée

534. L'autorité politique de la CPI est de plus en plus bafouée en raison des critiques de sa politisation et compte tenu de l'absence d'une force sécuritaire spéciale à sa disposition pour donner force exécutoire à ses décisions de mandats d'arrêt. Après avoir examiné une politisation dévoyée (1), nous relèverons les difficultés d'une justice impuissante (2).

1. Une politisation dévoyée

535. La perception selon laquelle la CPI serait devenu un instrument politique et géopolitique aux mains des États puissants contre les États les plus pauvres ou faibles laisse émerger des critiques. La politisation peut mettre en cause la crédibilité judiciaire d'une instance juridictionnelle comme la CPI. Les acteurs politiques ne sont pas forcément les mieux placés pour dicter la justice. Dans un État de droit, c'est pour éviter la confusion des pouvoirs qu'il y a le principe de la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le judiciaire. L'intervention du Conseil de Sécurité, organe politique des Nations Unies, dans le fonctionnement de la CPI, organe judiciaire créé par une convention, peut conduire au risque de politisation de la procédure judiciaire. Ainsi, le pouvoir de suspension de l'action de la CPI consacré par l'article 16 de son Statut, peut être utilisé par le Conseil de sécurité, dans le but de politiser une procédure judiciaire déclenchée, cherchant, prétendument, à privilégier des solutions politiques en faisant échapper les auteurs des crimes internationaux à leur responsabilité pénale.

536. Le problème à ce niveau concerne l'étendue des pouvoirs reconnus au Conseil de sécurité par le Statut de la CPI. En effet, si l'ampleur de certaines violations du DIH peut être considérée comme une menace contre la paix et la sécurité internationales par le Conseil de sécurité, qui peut décider de saisir le Procureur de la CPI, on peut craindre le risque que l'article 16 du Statut de Rome ne transforme la CPI en sous-organe du Conseil de sécurité. Cependant, il semblerait que « *l'article 16 soit le reflet de la recherche d'un équilibre entre les prérogatives du Conseil de sécurité en vertu de la Charte des Nations Unies d'une part et d'autre part, la*

[771] EL AMINE (H.), « Article 16 - Sursis à enquêter ou à poursuivre », in *Statut de Rome de la Cour pénale internationale, commentaire article par article*, Sous la direction de J. Fernandez, X. Pacreau et la coordination éditoriale de L. Maze Editions Pedone, Paris, 2012, ISBN 978-2-233-00653-0.

volonté d'instaurer une CPI indépendante, capable de fonctionner sans être sous l'emprise irrémédiable du Conseil de sécurité, un organe politique »[772]. Pour Madame Elodie DULAC, *« l'enjeu était ici de parvenir à reconnaître dans le Statut, la responsabilité principale du Conseil en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales, sans pour autant, autoriser une interférence excessive de celui-ci dans le fonctionnement de la Cour, et réfréner ainsi les ardeurs des membres permanents (à l'exception du Royaume Uni), qui se seraient fort accommodés d'une Cour bridée par le Conseil* »[773].

537. Comme le souligne Monsieur Olivier Mercier, « *les détracteurs de la Cour pénale internationale semblent plus nombreux, ou du moins plus visibles que ses supporteurs depuis un certain temps. L'une des critiques particulièrement récurrentes est celle de la « politisation » de la CPI, et ce à presque tous les égards, du processus d'ouverture des enquêtes à la délivrance des mandats en passant par la coopération avec les États. Peu importe ce qu'elle fait, la Cour (et particulièrement le Bureau du Procureur) est fustigée, et les critiques lui étant adressées – souvent tout à fait légitimes et fondées – s'inscrivent la plupart du temps dans une dyade d'idées complètement opposées où chaque action de la CPI est critiquable par les arguments inverses* » [774].

538. Le 31 octobre 2014, le respect du principe de complémentarité de la CPI et l'action du Conseil de sécurité étaient au centre du débat de l'Assemblée générale des Nations Unies[775]. Au cours des discussions, de vives critiques, parfois contradictoires, ont été formulées contre le Conseil de sécurité et la CPI. « *Au cours de ces débats, plusieurs délégations ont, en effet, reproché au Conseil de sécurité d'avoir été incapable d'user de son pouvoir de renvoyer la situation syrienne à la CPI et argué de la nécessité de renoncer au droit de veto dans une*

---

[772] Voir NUKURI (E.), in *La complémentarité de la justice pénale internationale à la justice nationale des états dans le cas de la cour pénale internationale* , mémoire de licence en droit, Université du Burundi, 2010. Disponible sur https://www.memoireonline.com/09/11/4797/m_La-complementarite-de-la-justice-penale-internationale--la-justice-nationale-des-États-dans-le12.html, consulté le 25 décembre 2021.

[773] DULAC (E.), Le *rôle du Conseil de sécurité dans la procédure devant la Cour pénale internationale*, ADDIOI, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 2001, p. 72. Repris par Emery NUKURI, in *La complémentarité de la justice pénale internationale à la justice nationale des états dans le cas de la cour pénale internationale*, mémoire de licence en droit, Université du Burundi, 2010. Op cit.

[774] MERCIER (O.), « La CPI, condamnée à la critique ? Le piège de la politisation de la Cour en matière de « sélection des cas », Clinique de droit international pénal et humanitaire, de la Faculté de droit, de l'Université Laval, septembre 2015, disponible sur https://www.cdiph.ulaval.ca/blogue/la-cpi-condamnee-la-critique-le-piege-de-la-politisation-de-la-cour-en-matiere-de-selection. Voir aussi Darryl Robinson, « Inescapable Dyads: Why the ICC cannot win » (2015) 28:2 Leiden Journal of International Law pp. 323-347 ou Martti Koskenniemi, *From Apology to Utopia: The Structure of Legal Argument*, 1ère éd., 2005, Cambridge, Cambridge University Press.

[775] Voir la soixante-neuvième session, 35e et 36e séances plénières.

situation où sont commis les crimes les plus graves [776]. Le Représentant de l'Algérie a exprimé ses regrets face à ce qu'il a qualifié de tendance du Conseil de sécurité à ignorer le principe de la primauté des juridictions nationales lorsqu'il renvoie une situation à la CPI sur la base du chapitre VII de la Charte de l'ONU. Celui du Soudan, au nom d'une certaine opinion publique en Afrique, a questionné l'impartialité de la CPI, la traitant de tribunal des puissances occidentales aux élans impérialistes[777]. Le représentant de l'Ouganda est allé plus loin, en estimant que les pays africains devraient réexaminer leur adhésion au Statut de Rome, la CPI étant devenue selon lui « *un instrument biaisé au service d'une hégémonie postcoloniale* » tandis que son homologue du Brésil a exhorté l'Assemblée des États parties à « *écouter les préoccupations des États africains sans a priori* », et « *dans un esprit constructif* » les pays africains[778].

539. Il convient de souligner aussi que les intérêts de la CPI ne sont pas forcément ceux de certains États ou dirigeants politiques. Bien au contraire, ils peuvent être parfois aux antipodes. Et c'est ce qui rend élevés les risques de blocage de la mission de la CPI. Il existe des difficultés d'exécution des décisions sur les exceptions de recevabilité soulevées soit par les États, soit par la défense lors des audiences à la CPI. Certains États préfèrent maintenir leurs positions, à l'origine des exceptions d'irrecevabilité qu'ils ont soulevées, et refusent de transférer les accusés en dépit des injonctions de la CPI. C'est le cas de la Côte d'Ivoire qui refuse de remettre Simone Gbagbo à la CPI.

540. Comme nous l'avons déjà souligné dans la situation en Côte d'Ivoire, Madame Simone Gbagbo n'a pas pu être détenue par la CPI plus de 10 ans après l'émission du mandat d'arrêt et a fini par bénéficier d'un abandon des charges par la CPI[779]. Les autorités politiques du pays, à commencer par le Président de la République, ayant publiquement et expressément refusé de la remettre à la CPI sous le prétexte qu'elles ont la capacité et la volonté de la juger en Côte d'Ivoire. C'est ainsi que le 4 février 2016, à l'issue d'une rencontre à Paris avec le Président français d'alors François Hollande, le président ivoirien Alassane Ouattara a déclaré : « *je n'enverrai plus d'Ivoiriens à la Cour pénale internationale. La CPI a joué le rôle qu'il fallait. À la sortie de la crise électorale, nous n'avions pas de justice, le pays était totalement en lambeaux (...) maintenant nous avons une justice qui est opérationnelle et qui a commencé*

[776] Voir http://www.un.org/press/fr/2014/ag11577.doc.htm, consulté le 22 janvier 2016.
[777] *Ibid.*
[778] *Ibidem.*
[779] Situation en Côte d'Ivoire, fiche d'information sur l'affaire *Le Procureur c. Simone Gbagbo* ICC-02/11-01/12.

à juger tout le monde sans exception. Ces procès commenceront très rapidement et je souhaite que ça aille plus vite que la CPI »[780]. C'est dans ce contexte que le 7 août 2018, le Président de la République de Côte d'Ivoire Alassane Ouattara a signé une ordonnance présidentielle d'amnistie pour favoriser la réconciliation nationale, annonçant la libération prochaine de l'ex-Première dame Simone Gbagbo et d'autres personnes soupçonnées d'avoir été impliquées dans la commission des crimes graves durant la crise post-électorale de 2010 : « *j'ai procédé ce lundi à la signature d'une ordonnance d'amnistie qui bénéficiera à environ 800 concitoyens poursuivis ou condamnés pour des infractions en lien avec la crise post-électorale de 2010* » [781]. Le bureau des affaires publiques de la CPI estimait que le mandat de la CPI contre Simone Gbagbo restait en vigueur malgré la décision du Président ivoirien de ne plus coopérer avec la CPI et d'amnistier des centaines de personnes impliquées dans la crise post-électorale de 2010, y compris Simone Gbagbo[782], mais vraisemblablement, la marge de manœuvre de la CPI est réduite face à des États qui s'opposent à l'exercice de sa mission. Le 19 juillet 2021, la CPI a pris la décision d'abandonner les poursuites et de retirer le mandat d'arrêt à l'encontre de Simone Gbagbo[783].

541. La compétence complémentaire de la CPI est un mécanisme abusivement instrumentalisé par les États, car sur son fondement, il y a une croissante opposition des États à l'exercice de la compétence de la CPI. La conséquence de ce fréquent rejet de la juridiction de la CPI par les États est qu'on assiste à des difficultés d'exécution des décisions judiciaires de la CPI sur la complémentarité. De nombreux États continuent de défier la CPI. La défiance est favorisée par les règles gouvernant la complémentarité, la malléabilité du concept ainsi que l'opposition des États à aider la CPI dans l'exercice de sa compétence. Plus précisément, nous avons constaté que le bras de fer entre la CPI et les États sur la base de la compétence complémentaire de cette juridiction, qui dégénère parfois en un refus frontal d'un État de

[780] Voir la déclaration du président ivoirien Alassane Ouattara à l'issue de sa rencontre à Paris avec le Président Français d'alors François Hollande le 4 février 2016, disponible sur http://www.liberation.fr/planete/2016/02/04/ouattara-je-n-enverrai-plus-d-ivoiriens-a-la-cour-penale-internationale_1431184, consulté le 3 septembre 2018.

[781] Voir l'article « Côte d'Ivoire : le président Ouattara annonce l'amnistie de Simone Gbagbo » du quotidien Libération du 7 août 2018 disponible sur http://www.liberation.fr/planete/2018/08/07/cote-d-ivoire-le-president-ouattara-annonce-l-amnistie-de-simone-gbagbo_1671252, consulté 3 septembre 2018.

[782] Voir http://www.ladiplomatiquedabidjan.com/politique/4563-la-cpi-reclame-toujours-simone-gbagbo-«-l'amnistie-n'a-aucun-impact-sur-notre-mandat-d'arret-» consulté 3 septembre 2018.

[783] Situation en Côte d'Ivoire, affaire *Le Procureur c. Simone Gbagbo*, Decision on the Prosecutor's request to vacate the effect of the Warrant of Arrest issued against Ms Simone Gbagbo, ICC-02/11-01/12-90 29-07-2021 3/7 NM PT.

coopérer ou d'arrêter et de remettre un suspect à la CPI, peut s'expliquer par la souplesse du concept même du mécanisme de complémentarité, qui en fait un concept vulnérable.

542. On pourrait se demander si la compétence complémentaire qui caractérise l'exercice de la juridiction de la CPI sert ou dessert l'efficacité de son autorité judiciaire. Le fréquent refus de remise des suspects, qu'ils soient arrêtés ou non, par les États compétents à la CPI, sur la base de la compétence complémentaire de cette dernière, peut avoir un impact sérieux sur l'efficacité de cette juridiction internationale. Ce chapitre a permis de mettre en relief trois situations emblématiques : Il s'agit de la situation en République de Côte d'Ivoire, en Libye et au Soudan Darfour. L'enlisement et la banalisation dans des situations comme celles de la Libye et du Soudan font perdre à la CPI l'autorité judiciaire qu'elle est censée incarner. Et lorsque la justice n'est plus crainte, elle ne pourra plus assumer son rôle de prévention des crimes graves. Et pour une juridiction comme la CPI qui est appelée à jouer à la fois un rôle de prévention et de répression, cela peut lui porter préjudice. Dans la situation en Côte d'Ivoire, on a l'impression que les vainqueurs de la guerre ont utilisé la CPI pour se débarrasser des vaincus qui sont des adversaires politiques susceptibles, rien que par leur présence sur le territoire ivoirien, de gêner le pouvoir d'Alassane Ouattara. Cette impression, que nous partageons, a entamé ce qui reste de la crédibilité d'une juridiction déjà décriée en Afrique pour sa politisation. Sans un signal fort qui marque son impartialité dans sa gestion des poursuites en Côte d'Ivoire, la CPI aura du mal à convaincre qu'elle n'est pas effectivement une justice aux ordres des plus puissants contre les plus faibles. Il faudrait qu'elle lève les scellés le plus tôt possible, sur les éventuels mandats d'arrêt, s'il y en a réellement, contre les partisans du camp des vainqueurs de la guerre en Côte d'Ivoire, au pouvoir depuis avril 2011[784]. Par ailleurs, l'autorité politique de la CPI est confrontée aux difficultés d'une justice impuissante.

2. Les difficultés d'une justice impuissante

543. L'autorité politique de la CPI est en déclin. Le fait pour un juge d'émettre un mandat d'arrêt pendant des années et de voir que ce mandat n'est jamais exécuté fragilise son autorité politico-juridique et même sa crédibilité. La CPI dépend plus que jamais de la volonté des États qui acceptent ou non de coopérer avec les mandats d'arrêts selon leurs intérêts. La lutte contre l'impunité se trouve donc sacrifiée sur l'autel des intérêts politiques et

[784] Nous en parlons ici du printemps 2020. Alassane Ouattara a remporté les élections pour un second mandat qui finit en 2020 en tant que Président de la République de Côte d'Ivoire.

économiques. Mais en même temps, comme le soulignent Benjamin Bibas et Emmanuel Chicon, « *l'inefficacité de la Cour repose en grande partie sur sa faiblesse congénitale qui fait à la fois son impuissance et sa possibilité d'exister : le principe de complémentarité* »[785].

544. Le 2 avril 2006, Luis Moreno Ocampo, alors Procureur de la CPI, faisait la confidence suivante au New York Times : « *Je suis un procureur sans État – j'en ai une centaine sous ma juridiction et je ne dispose d'aucun policier* »[786]. Il conviendrait de se souvenir que contrairement aux « *TPI ad hoc créés par l'ONU, dont la compétence prime sur celle des États et qui ont pu (comme le TPIY) compter sur l'appui de forces armées internationales, la CPI est née d'un traité entre plusieurs États et ne peut donc intervenir et progresser dans ses enquêtes que si ces derniers acceptent d'emblée de coopérer avec elle sur le terrain. Cela suppose la mise à disposition facultative, notamment, de certains éléments de leurs services de renseignement et de police, voire de leur armée* »[787]. Le fait pour la CPI de ne pas avoir une force spéciale de police à sa disposition l'oblige à s'en remettre aux États et à la communauté internationale. D'où la nécessité de la coopération qui est d'ailleurs invoquée comme une obligation générale des États. Mais en même temps, on peut se demander s'il était possible pour la CPI d'avoir une force de police spéciale à sa disposition dès sa création aux fins de rendre exécutoires ses décisions. Dans l'affirmative, quels seraient la configuration de ladite force spéciale et le profil des troupes qui la composeraient ? Les forces seraient-elles à la charge financière de la CPI ? Jusqu'où pourrait aller cette force face à l'impératif du respect de la souveraineté des États ? Toutes ces questions méritent d'être explorées par l'AEP dans une perspective de renforcement de l'autorité judiciaire et politique de la première juridiction pénale internationale permanente.

545. Quoi qu'il en soit, si la CPI disposait de cette force spéciale de police, elle aurait pu, peut-être, donner exécution à ses mandats d'arrêt et se saisir des suspects. « *En l'absence de moyen de coercition, le Procureur doit se faire saisir par un État partie pour pouvoir compter sur sa coopération, sans laquelle, nulle enquête, nul usage de la force, nulle arrestation de suspect n'est possible. Mais, comme elle leur est complémentaire justement, les États – qui restent les principaux financeurs de la Cour via le budget qu'ils votent annuellement lors de l'Assemblée des États parties – ne font jusqu'à présent appel à la CPI que pour s'en*

[785] Bibas Benjamin et Chicon Emmanuel, « Puissances et impuissances de la CPI », Mouvements des idées et des luttes, 13 avril 2008, disponible sur http://mouvements.info/puissances-et-impuissances-de-la-cpi/.
[786] http://www.nytimes.com/2006/0, consulté le 3 septembre 2018. Passage cité dans https://mouvements.info/puissances-et-impuissances-de-la-cpi/ , consulté le 3 septembre 2018.
[787] https://mouvements.info/puissances-et-impuissances-de-la-cpi/ , consulté le 3 septembre 2018.

servir comme complément à leurs instruments traditionnels de puissance. Le principe de complémentarité réduit le Procureur à voir ses enquêtes circonscrites par l'intérêt des États concernés »[788].

546. Dans son ouvrage *Des crimes qu'on ne peut ni juger, ni pardonner*, Antoine Garapon appelle à une CPI dont la modestie serait garante de l'efficacité. Pour le juriste, celle-ci devait s'imposer « *d'autant mieux qu'elle ne serait pas considérée comme une fin en soi, mais comme un instrument dans le but ultime de réveiller la souveraineté, de la stimuler et non de l'étouffer, de responsabiliser les peuples et non de continuer, sous les meilleurs prétextes du monde, un colonialisme insidieux* »[789]. Au regard de tout ce qui précède, il convient de rappeler que cette Cour pénale internationale permanente, « *épilogue tardif du rêve de l'un des fondateurs de la Croix Rouge, Gustave Moynier, à la fin du XIXe siècle, loin d'être le cauchemar des massacreurs ou de leurs commanditaires, quelle que soit leur nationalité, semble encore destinée à ne rester qu'un instrument périphérique de la politique des nations* »[790].

547. L'ensemble des difficultés que rencontre la CPI interpelle. D'où le nécessaire réaménagement de certaines règles qui caractérisent le fonctionnement de la CPI dont la complémentarité.

[788] BIBAS (B.) et CHICON (E.), « Puissances et impuissances de la CPI », Mouvements des idées et des luttes, 13 avril 2008, disponible sur http://mouvements.info/puissances-et-impuissances-de-la-cpi/, *op.cit*.
[789] GARAPON (A.) *Des crimes qu'on ne peut ni juger, ni pardonner*, Odile Jacob, 2002, cité par BIBAS (B.) et CHICON (E.), in « Puissances et impuissances de la CPI », Mouvements des idées et des luttes, 13 avril 2008, disponible sur http://mouvements.info/puissances-et-impuissances-de-la-cpi/.
[790] *Ibid.*

Conclusion du chapitre

548. Le défaut de sanctions adéquates à l'encontre des États défaillants est une carence juridique qui affaiblit davantage la CPI. Les sanctions encourues par les États en cas de violation sont essentiellement politiques. Par conséquent, elles n'ont pas assez d'impact de dissuasion pour influencer positivement le comportement des États. Pour une justice efficace et à la hauteur des espoirs qu'elle suscite, le Statut de la CPI doit créer une série de mécanismes de sanctions contre les États qui n'engagent pas des poursuites en cas de commissions des crimes prévus par le Statut ou encore ceux qui font blocage à la mission de la CPI quand elle veut intervenir.

549. Ce chapitre a soulevé la problématique de l'existence des sanctions contre les États défaillants vis-à-vis de l'obligation de coopération avec la CPI. Il a aussi questionné l'efficacité desdites sanctions avant de proposer des approches de solutions. Tout au long du Statut, aucune mention n'est faite de quelque sanction que ce soit à l'encontre d'un État pour violation de l'obligation de coopérer. Nous avons néanmoins abordé les semblants de « *sanctions* » existantes à l'encontre des États défaillants avant de relever les conséquences de leur inefficacité face aux États « *souverains* ». Contrairement à la CIJ, la CPI n'a pas vocation à juger les États ou à trancher les différends entre États. Elle est compétente pour juger les personnes physiques ayant une part de responsabilité dans la commission des crimes graves relevant de sa compétence et qui n'ont pas été ou ne sont pas l'objet de véritables poursuites devant une juridiction nationale.

550. Généralement, le pouvoir de sanction à l'encontre des États est reconnu à des organisations intergouvernementales. C'est dire que seuls les États sont habilités à sanctionner les États, car ils sont dotés de pouvoirs concurrents en vertu de leur égalité souveraine en droit international. Ce chapitre a permis de faire un tour d'horizon des mécanismes de sanctions existants à l'encontre des États qui n'honorent pas leurs engagements vis-à-vis de la CPI. Il en résulte que les sanctions sont vagues, manquent de précision et par conséquent inefficaces. Dans les faits, les États défaillants vis-à-vis des obligations découlant de la compétence complémentaire de la CPI bénéficient d'une situation d'impunité quasi-totale ou de la complaisance de la communauté internationale.

Conclusion du Titre I

551. Malgré ses vertus, la compétence complémentaire reste une solution en manque d'autorité. La réticence des États à assumer leur part de responsabilité vis à vis de la CPI et l'inadéquation des sanctions à leur encontre fragilisent l'efficacité de la CPI dans sa lutte contre l'impunité des crimes relevant de sa compétence. Les États ne jouent pas le rôle qu'ils devraient jouer aux côtés de la CPI. En effet, la compétence complémentaire entraîne des obligations politiques, juridiques et judiciaires à la charge des États. Ces obligations sont entre autres, l'obligation pour les États compétents d'engager des procédures d'enquêtes et de poursuites lorsque les crimes relevant de la compétence de la CPI paraissent avoir été commis, l'obligation d'incorporation dans la législation interne du droit de la CPI ainsi que la mise en place d'un cadre légal cohérent de coopération avec les décisions de cette instance juridictionnelle.

552. Malgré les efforts consentis et la flexibilité du Statut de la CPI en faveur des États « *souverains* », force est de constater que bien des États, parties ou non au Statut, continuent de voir en la CPI, une menace pour leur souveraineté. La CPI est de plus en plus contestée par les États en raison de la perception selon laquelle elle empièterait sur leur souveraineté. En témoignent les exceptions d'irrecevabilité quasi systématiques que soulèvent les États lors des procès devant cette juridiction. Certes les États sont juridiquement fondés à soulever des exceptions d'irrecevabilité, mais, bien souvent, ils le font davantage pour désavouer une juridiction soupçonnée empiéter sur leur souveraineté que pour faire valoir un droit de procédure à eux reconnu par le Statut de la CPI. Indéniablement, l'ensemble des États de la communauté internationale, fortement influencés par la montée en puissance de la dynamique des droits de l'homme, souhaitait mettre fin à l'impunité des crimes les plus abominables, grâce à la mise en place de la CPI. Pourtant, sa création a été particulièrement difficile en raison des multiples désaccords liés aux questions de souveraineté[791].

553. Cette perception de l'action de la CPI comme un empiètement sur la souveraineté des États manque, de notre point de vue, d'objectivité. La méfiance des États vis-à-vis de la CPI sous le prétexte que cette juridiction empiéterait sur leur souveraineté est discutable sinon sans fondement. L'œuvre de justice fait partie des missions régaliennes et classiques de l'État

[791] PHILIPPE (K.) et JOHN (T. H.), membres de la délégation canadienne, décrivent le processus dans « The Rome Conference on an International Criminal Court : The Negotiating Process », *American Journal of International Law*, vol. 93, 1999, p. 3.

et si les États jouaient rigoureusement et effectivement ce rôle, la CPI n'aurait aucune raison d'intervenir pour mener des enquêtes sur leur territoire ou poursuivre leurs ressortissants. C'est la faillite, présente ou programmée, des États face à ce rôle indispensable à la cohésion sociale et à la paix publique qui pourrait expliquer leurs inquiétudes vis-à-vis de la CPI, sous le prétexte d'empiètement sur leur souveraineté. Par ailleurs, l'inaction des États face à la perpétration des crimes graves relevant de la compétence de la CPI est préjudiciable à la lutte contre l'impunité desdits crimes.

554. Dans la réalité, non seulement les États ne s'acquittent pas toujours du devoir de poursuites, mais au-delà, ils s'opposent à l'exercice même de la compétence de la CPI en refusant de coopérer. Le plus difficile est que les États mettent en avant l'argument de la compétence complémentaire de la CPI pour contester sa juridiction. D'où l'urgence des réformes pour renforcer l'autorité de la CPI.

Titre II : Les réaménagements proposés

555. La CPI éprouve des difficultés à rendre justice aux victimes des graves violations des droits de l'homme ou du droit international humanitaire pour plusieurs raisons, y compris du mécanisme de la compétence complémentaire. Ce mécanisme reste à parfaire pour renforcer véritablement la lutte contre l'impunité des crimes relevant de la compétence de cette juridiction. Faute de cadre légal spécifique pour baliser le chemin de la coopération entre l'État et la CPI, on assiste à des difficultés de coopération : outre l'inaction des États dans la prévention des crimes internationaux, il y a leur inaction dans la répression desdits crimes. Cependant, agir contre les crimes internationaux en se dotant d'un cadre juridique approprié suppose une certaine volonté politique, laquelle n'est pas toujours évidente. Il ne suffit donc pas d'organiser des procès pour prétendre lutter contre l'impunité sur le plan national. Encore faut-il que ces procès respectent les normes internationales des droits de l'homme et les standards internationaux en la matière.

556. Les juridictions nationales peuvent abuser du caractère complémentaire de la CPI en engageant des poursuites contre certains criminels dans le but de les protéger contre la justice internationale ou encore de les soustraire de leur responsabilité pénale. Heureusement, le Statut de la CPI a mis en place des gardes fous tels que le manque de volonté ou encore de capacité. Pour autant, leur existence ne garantit pas la bonne marche des relations entre la CPI et les juridictions nationales. La propension à succomber à une telle tentation de la part des vainqueurs peut être évidente dans la mesure où l'article 20 par. 3 du Statut de la CPI relatif au principe *non bis in idem* dispose quant à lui que « *quiconque a été jugé par une autre juridiction pour un comportement tombant aussi sous le coup des articles 6, 7, 8 ou 8 bis ne peut être jugé par la Cour que si la procédure devant l'autre juridiction : a) Avait pour but de soustraire la personne concernée à sa responsabilité pénale pour des crimes relevant de la compétence de la Cour* ». Un État peut donc engager des poursuites aux fins de protéger ses dirigeants politiques contre la mise en œuvre éventuelle de leur responsabilité pénale individuelle devant la CPI. Il est vrai que pour l'instant, la CPI n'a pas encore eu à faire face à de telles situations, mais elles ne sont pas à exclure à l'avenir. Pour écarter ce risque majeur, l'évolution du cadre juridique s'impose, passant d'abord par la modification des règles existantes (chapitre 1) puis par l'adoption de règles novatrices (chapitre 2).

Chapitre 1 : La modification des règles existantes

557. L'amélioration de l'interaction entre la CPI et les juridictions internes pourrait passer par une audacieuse retouche du cadre juridique des relations entre les deux ordres de juridiction. De nombreux États n'exécutent pas souvent les décisions ou les mandats d'arrêt de la CPI. L'un des arguments utilisés est la compétence complémentaire de l'institution. Que ce soit en Côte d'Ivoire ou en Libye, le principal argument avancé par les États pour refuser de transférer ou de remettre les suspects à la CPI se centralise autour de la complémentarité de cette dernière ou des conséquences juridiques à en tirer. Le mécanisme de la complémentarité est malléable et cela le rend fragile et vulnérable. Le concept même de la compétence complémentaire exprime une souplesse en faveur des juridictions nationales. Cependant, trop de compromis tue le compromis. Les plénipotentiaires de la conférence de Rome ont mis en place une CPI, qui ne devait pas défier la souveraineté judiciaire des États. Une lecture froide du Statut de la CPI et une observation critique des difficultés rencontrées par la CPI aujourd'hui, en raison de sa compétence complémentaire, nous amènent à croire que la pondération en faveur des juridictions nationales était excessive. Même si la consécration de la primauté ne pouvait pas être envisageable au moment des négociations, il aurait fallu encadrer davantage le mécanisme de complémentarité. Pour améliorer la situation de la CPI, nous proposons un cadre juridique plus préventif des défaillances (section 1) et la mise en place des réponses plus adaptées (section 2).

Section I : Un cadre juridique plus préventif des défaillances

558. Dans les relations entre la CPI et les États, il est important d'anticiper de façon plus efficace les comportements défaillants desdits États. Au-delà de l'identification et de la proclamation du manque de volonté ou de capacité des États à poursuivre comme exceptions à la complémentarité, la conformité de la législation interne au Statut de la CPI, l'obligation de coopération tout comme le devoir d'engager des poursuites sur le plan national devraient être renforcés et leur mise en œuvre, assortis de délais surtout pour les États parties au Traité de Rome. Après avoir examiné l'encadrement temporel des obligations (paragraphe 1), nous proposerons le renforcement de la contrainte en matière de coopération (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : L'encadrement temporel des obligations

559. Nous suggérons que des délais soient requis pour l'adaptation des législations nationales (A). Nous proposons le même encadrement des délais en matière d'engagement des procédures nationales (B).

A. Les délais requis pour l'adaptation des législations nationales

560. Le Traité de Rome évoque l'obligation d'adaptation des législations internes au Statut de la CPI pour les rendre conformes aux dispositions du Traité de Rome sans assortir cette obligation de délai précis[792]. En effet, le quatrième paragraphe du préambule du Statut dispose que « *les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale ne sauraient rester impunis et que leur répression doit être effectivement assurée par des mesures prises dans le cadre national et par le renforcement de la coopération internationale* ». Quant à l'article 88 du Statut de la CPI, il précise que : « *les États Parties veillent à prévoir dans leur législation nationale les procédures qui permettent la réalisation de toutes les formes de coopération visées* » dans le Traité fondateur de la CPI[793].

561. Compte tenu du retard qu'accusent les États parties pour mettre en place des lois d'adaptation, nous suggérons que l'Assemblée des États Parties révise les dispositions de l'article 88 en y insérant un délai de 6 à 12 mois à compter de la date du dépôt des instruments d'adhésion, comme période dans laquelle tout État partie devrait prendre des dispositions légales pour se mettre intégralement en conformité avec le Traité de Rome. Comme nous l'avons souligné dans la première partie, de nombreux États parties n'ont pas encore adapté leurs législations aux dispositions du Statut de la CPI [794]. Il convient de rappeler qu'a l'été 2024, sur 124 États parties du Statut de la CPI, 70 seulement ont adopté des lois de mise en œuvre du Statut, ce qui montre que les États doivent s'impliquer davantage dans la lutte contre l'impunité des crimes internationaux[795].

[792] *Supra § n°* 236.
[793] *Ibid.*
[794] *Ibidem.*
[795] Voir http://www.coalitionfortheicc.org/node/89, consulte le 27 mai 2024.

562. Nous n'ignorons pas les difficultés politiques auxquelles l'AEP pourrait être confrontée pour opérer des révisions audacieuses. Les clauses de révision insérées dans les traités permettent une certaine souplesse dans la conclusion et l'exécution des accords. La révision d'un traité est une adaptation profonde dudit traité aux changements de circonstances intervenus après son entrée en vigueur. Les techniques de révision sont multiples. Des dispositions du traité lui-même pourront déterminer les modalités de l'initiative, de l'élaboration et de l'entrée en vigueur de la révision ou des amendements [796]. Le Statut de Rome a prévu par exemple une conférence de révision qui a eu lieu en 2010. Mais cette conférence n'a pas produit les résultats escomptés, surtout en matière de coopération. Selon Madame Yaram Ndiaye, « *il s'est surtout agi de propositions d'amendements dont la plupart n'ont pas été suivis d'effets ou ne le seront pas avant longtemps* »[797].

563. Cependant, la révision que nous proposons du Traité de Rome aura l'avantage de pousser les États à se mettre en règle vis-à-vis du Statut de la CPI sans trop attendre comme c'est le cas actuellement. Si le délai fixé n'est pas respecté par un État, l'AEP pourrait lui imposer des astreintes financières journalières. Madame Yaram Ndiaye partage notre avis sur cet aspect lorsqu'elle écrit que « *l'imposition d'une astreinte est adaptée pour inciter l'État à mettre fin au manquement qui pourrait persister* »[798]. Par contre, elle propose que l'astreinte s'applique à partir de la fin du délai fixé pour le paiement d'une somme forfaitaire et l'exécution de la coopération. Cependant, il convient de rappeler que dans l'arrêt *Blaskic*, la chambre d'appel a reconnu que « *le tribunal international n'était pas investi d'un quelconque pouvoir de coercition ou de sanction vis-à-vis des États* » [799]. Ce constat s'applique à la Cour qui est, à l'instar des tribunaux ad hoc, démunie pour assurer le respect de l'obligation de coopérer. Le Statut devrait offrir à la Cour les moyens d'instaurer une amende, voire de fixer une astreinte le cas échéant. En 2005, la France s'est vu infliger par la Cour de justice de l'Union une amende forfaitaire de 20 millions d'euros pour un manquement constaté depuis 1991[800]. Par ailleurs, comme rappelé à plusieurs reprises, la compétence complémentaire de la CPI réitère aux États, le devoir des poursuites sur le plan national. Mais pour être efficace, cette obligation devrait être assortie de délai.

---

[796] C'est le cas par exemple de la charte de l'ONU (Art. 108-109).
[797] NDIAYE (Y.), *L'obligation de coopération dans le Statut de Rome : analyse critique du respect des engagements internationaux devant la Cour pénale internationale*, op. cit.,p. 370. Ici, l'auteure fait allusion à l'amendement relatif à la suppression de l'article 16 et 124.
[798] *Idem*.
[799]TPIY, chambre d'appel, *Le Procureur c/ Tihomir Blaskic*, op cit.
[800] CJCE, *Commission c/ République française (arrêt Merluchon)*, C-304/02, 12 juillet 2005, rec. 2005, p. I- 6263.

B. Les délais en matière d'engagement des procédures nationales

564. Le quatrième paragraphe du préambule du Traité de Rome proclame de façon solennelle que « *les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale ne sauraient rester impunis et que leur répression doit être effectivement assurée par des mesures prises dans le cadre national et par le renforcement de la coopération internationale* ». Par ailleurs, l'ensemble des dispositions du Traité de Rome qui encadrent la compétence complémentaire de la CPI rappellent l'obligation de poursuite à la charge des États sans pour autant spécifier les délais éventuels sous lesquels lesdites poursuites devraient être engagées. Le fait pour le Statut de Rome de reconnaître l'imprescriptibilité des crimes internationaux relevant de la compétence de la CPI ne suffit pas à garantir l'efficacité de la lutte contre l'impunité.

565. Il importe donc que le Traité de Rome soit révisé en proposant un délai d'engagement des poursuites sur le plan national. Entre le moment où les allégations de commission des crimes graves relevant de la compétence de la CPI sont portées à la connaissance du public, que ce soit par voie de média, de la société civile ou encore des associations de victimes, l'État devrait disposer d'un délai spécifique pour agir. Le délai raisonnable, compréhensif en droit civil, demeure vague en droit pénal. Le retard injustifié prévu par l'article 17 du Statut de la CPI ne précise pas non plus un délai précis dans lequel les juridictions nationales devraient déclencher les enquêtes et éventuellement, les poursuites contre les auteurs et complices des crimes graves.

566. Dans ces conditions, les États ne se sentent pas obligés de déclencher les procédures pénales sur le plan national. Nous pensons que si l'AEP fixe un délai de 6 mois dans lequel l'État compétent devrait agir en ouvrant des enquêtes, à compter de la divulgation des allégations des crimes, la compétence complémentaire de la CPI pourrait s'en trouver renforcée. Cela permettrait d'avoir une meilleure lisibilité de la volonté et de la capacité de l'État compétent à poursuivre, ou non, et d'en tirer les conséquences juridiques. Par ailleurs, l'obligation générale de coopération doit être rendue contraignante.

Paragraphe 2 : Le renforcement de la contrainte en matière de coopération

567. Un cadre juridique de coopération plus cohérent (A), pourrait renforcer l'obligation de coopération (B).

A. Un cadre juridique plus cohérent

568. La qualité de la coopération s'évalue par rapport à l'attitude des États face à la justice pénale internationale. Les fréquents refus de coopération pourraient donc s'expliquer par le faible intérêt que suscite la justice pénale internationale. Selon Madame Yaram Ndiaye, « *le Statut renferme en effet des dispositions qui offrent aux États les moyens de se soustraire à leur obligation de coopération* »[801]. Dès 2004, Monsieur Arnaud Poitevin disait : « *Nombreuses sont les dispositions du Statut, sans précédents en droit pénal international, dont on ignore encore quelle sera la portée exacte* »[802]. Même s'il n'était pas évident de faire de la prédiction sur des règles de droit qui n'étaient pas encore appliquées, l'expérience des tribunaux internationaux en matière de coopération démontrait déjà que la coopération avec les juridictions internationales n'est pas toujours inscrite dans les priorités des États.

569. Les États ayant en effet tendance à chercher des moyens pour contourner l'obligation de coopération, ceux fournis par le Statut de la CPI ne font que les conforter dans leur position. L'analyse des dispositions du Statut de la CPI révèle un paradoxe entre le principe de coopération prévu au chapitre IX et d'autres articles du même Statut : « *l'obligation de coopération posée en des termes clairs et précis est sérieusement contredite par plusieurs dispositions du Statut qui fournissent aux États les moyens de la contourner. De fait, ces dispositions donnent pour la Cour, l'impression de naviguer dans le sens opposé de la mission qui lui est confiée* »[803]. La lecture du Statut de la CPI permet donc de relever quelques articles controversés pouvant justifier l'absence de coopération d'un État requis. Si certains de ces articles concernent des principes de droit pénal posés comme limites à l'action de la Cour,

[801] NDIAYE (Y.), *L'obligation de coopération dans le Statut de Rome : analyse critique du respect des engagements internationaux devant la Cour pénale internationale*, op. cit., p. 325.
[802] POITEVIN (A.), « CPI : les enquêtes et la latitude du Procureur », Droits fondamentaux, n° 4, janvier - décembre 2004, pp 97- 112.
[803] NDIAYE (Y.), *L'obligation de coopération dans le Statut de Rome : analyse critique du respect des engagements internationaux devant la Cour pénale internationale*, op. cit.,p. 325.

d'autres sont relatives à l'invocation de la sécurité intérieure des États tandis que d'autres encore s'articulent autour de la problématique paix/justice.

570. En ce qui concerne les principes de droit pénal posés, ils sont relatifs à la contradiction entre la non-rétroactivité de cette Cour et l'imprescriptibilité des crimes visés par le Statut. Le principe de la non-rétroactivité est posé à l'article 24 du Statut de la CPI et dispose que : « *nul n'est pénalement responsable, en vertu du présent Statut, pour un comportement antérieur à l'entrée en vigueur du Statut* ». En réalité, cette disposition vient renforcer l'article 11 qui prévoyait déjà que : « *la Cour n'a compétence qu'à l'égard des crimes relevant de sa compétence commis après l'entrée en vigueur du présent Statut* ». Légalement, il s'agit d'un principe classique et justifié en droit pénal, car la sécurité juridique exige de ne pas poursuivre quelqu'un pour des actes qui n'étaient pas interdits au moment des faits et dont il n'avait pas la connaissance de l'interdiction. À ce titre, Yves Mayaud parle de prévisibilité[804] et estime que la connaissance est l'enjeu premier du principe de la légalité en droit pénal : « *parce que les poursuites peuvent avoir pour effet de priver l'accusé ou le prévenu de sa liberté, ou de l'affaiblir dans son patrimoine comme dans son honneur, il importe de les fonder sur une réaction prévisible* »[805]. Comme le souligne Yaram Ndiaye, « *ce n'est pas le principe de légalité qui est discuté ici, mais l'interprétation à laquelle il a donné lieu dans le Statut* »[806]. En refusant à la Cour la faculté de connaitre des crimes commis avant 2002, année d'entrée en vigueur du Statut, les rédacteurs du Statut ont conféré au principe de non-rétroactivité une portée plus importante que celle conférée par les droits nationaux. En effet, en droit interne, le mécanisme de la non-rétroactivité tel qu'issu du principe de légalité est limité aux seules hypothèses où la loi nouvelle est plus sévère. « *Le principe de légalité est alors, à la fois, une garantie contre les abus de l'État et pour les droits des individus. Mais en refusant de poursuivre des faits constitutifs des crimes qu'elle prévoit, la CPI ne méconnait- elle pas cette exigence de respect des droits de l'homme ? En quoi le principe de non-rétroactivité tel qu'interprété dans le Statut répond-elle à cette exigence* ? », s'interroge Madame Yaram Ndiaye dans sa thèse[807]. En ce qui nous concerne, nous partageons les mêmes interrogations et inquiétudes. À l'évidence, en application de ce principe, les personnes coupables de crimes visés aux articles 6, 7 et 8 et commis avant juillet 2002 ne seront jamais traduites devant la Cour. Son incompétence sur le

[804] MAYAUD (Y.), *Droit pénal général*, 3ème édition, PUF, octobre 2010, p. 37.
[805] *Ibid.*
[806] NDIAYE (Y.), *L'obligation de coopération dans le Statut de Rome : analyse critique du respect des engagements internationaux devant la Cour pénale internationale*, op. cit.,p. 328.
[807] *Ibid.*

fondement des articles 11 et 24 sera un obstacle juridique majeur. Se pose alors légitimement la question de savoir qui rendra justice aux victimes qui attendaient depuis longtemps la création d'une cour pénale permanente.

571. Si l'on voulait s'inspirer du droit pénal interne, le principe de non-rétroactivité ne devrait s'appliquer que si les dispositions de la nouvelle loi sont plus sévères. Cette situation demeure évidemment hypothétique puisqu' il n'existe pas de comparatif pour juger de la sévérité des dispositions, le Statut étant le seul à s'appliquer pour les crimes qu'il prévoit et entend réprimer. Il convient de rappeler que les TPIR et TPIY ont été créés après coup, et même si leur légitimité a fait l'objet de critiques, cela ne les a pas empêchés de fonctionner et exécuter leur mandat. D'autre part, la lecture des articles 11 et 24 laisse apparaître une contradiction directe avec l'article 29 du Statut qui consacre le principe de l'imprescriptibilité. En vertu de cet article, les crimes visés dans le Statut ne se prescrivent pas. Autrement dit, tout fait constitutif de ces crimes peut être poursuivi sans aucune restriction relative au temps ou à l'espace.

572. En ce qui concerne l'invocation des raisons de sécurité nationale, comme motif de non-coopération, l'article 72 du Statut de la CPI offre la possibilité à un État partie requis de la coopération de ne pas répondre aux demandes de la Cour si la réponse constitue une menace à sa sécurité nationale. Cette notion fait allusion au concept de *secret-défense*, présent dans presque tous les traités d'entraide[808]. L'histoire de la coopération pénale montre un très fort attachement des États à cette notion[809]. La notion de sécurité intérieure n'est définie ni dans le Statut, ni dans le RPP. Selon Pascal Chaigneau, « *par-delà ses aspects militaires, la sécurité d'un État suppose la défense du territoire, la permanence des institutions et la protection de la population* » [810]. De nos jours, la sécurité est un domaine réservé à l'État qui agit par lui-même et pour lui-même. L'analyse de la notion révèle « *la contiguïté de deux concepts dont l'essence est proprement contestée* »[811]. Ainsi, l'argument de la sécurité peut être avancé chaque fois qu'un État se sent menacé. L'action de la CPI pourrait alors être perçue comme susceptible de porter atteinte aux intérêts supérieurs d'une nation souveraine. Mais, comment apprécier la

[808] Article 2.al.b de la convention européenne d'entraide en matière pénale ; article 9 de l'Inter-Americain convention on Mutual Assistance in Criminals Matters, article 4 apr.1.al.a du traité type d'entraide onusien.
[809] GRASSET (B.), « Secret défense », Pouvoirs, 2001/2, n°97, pp.17-23.
[810] CHAIGNEAU (P.), (Dir.) Dictionnaire des relations internationales, Paris, Economica, 1998, p. 348.
[811] La sécurité fut en effet jusqu'au début du 18ème, considérée comme « un objectif commun aux individus, groupes et États » cf. Alexander Webster, Sub Voce, 1828-1832. Cité dans The Oxford English Dictionaiy, Oxford, Clarendon Press, 2e éd., 1989, p. 854, cité par Th. BALZACQ in « Qu'est-ce que la sécurité nationale ? », Revue internationale et stratégique 4/2003 (n° 52), pp. 33-50.

portée réelle de cette menace au vu de la tendance des États à se méfier de tout acte provenant d'une autre entité ?

573. En outre, l'exercice de la fin de non-recevoir est ouvert non seulement à l'État requis, mais également aux personnes physiques et aux États tiers[812]. De même, les dispositions de l'article 72 s'appliquent à toutes les étapes de la procédure. Ainsi, une personne invitée à fournir des éléments de preuve peut refuser d'obtempérer en invoquant simplement l'existence d'une menace sur la sécurité intérieure d'un État, à charge pour ce dernier de confirmer simplement, et non de prouver, la réalité de la menace invoquée. Il est donc souhaitable que le cadre juridique du Traité de Rome relatif à la coopération soit revu afin de le rendre cohérent avec les objectifs visés par la compétence complémentaire de la CPI. Si la révision devait intervenir, elle devrait se pencher sur la recherche des mécanismes juridiques susceptibles de rendre les dispositions relatives à la coopération plus contraignante.

B. L'obligation de coopération, une obligation à renforcer

574. L'obligation de coopération devrait aller au-delà d'une simple proclamation et s'imposer aux États de façon véritablement contraignante. Autrement, la CPI continuera d'avoir des difficultés politiques pour exécuter sa mission. Malheureusement, les articles du Statut offrant aux États la possibilité de se soustraire à leurs obligations, et donc, d'hypothéquer l'action de la Cour, sont nombreux. Dans les hypothèses ci-dessous les refus de coopérations s'appuient sur les relations interétatiques.

575. L'article 73 du Statut conditionne la divulgation d'un document ou d'un renseignement à l'autorisation d'un État, d'une organisation intergouvernementale ou internationale. Cette hypothèse concerne les cas où le renseignement a été communiqué à titre confidentiel. L'entité à qui l'autorisation est demandée détient ainsi un pouvoir sur la Cour dont l'action reste suspendue à la réponse. En faisant en effet, une distinction entre les États parties ou non au Statut, la disposition renseigne sur les destinataires exclusifs de ce privilège. Les choses se compliquent davantage pour la CPI si le document ou le renseignement est détenu par un État non-partie. Si cet État s'oppose à la divulgation, l'État requis est déchargé de son obligation de coopération. Il informe simplement la Cour qu'il n'est pas en mesure de fournir le document ou le renseignement en raison d'une obligation préexistante de confidentialité à

[812] BALZACQ (Th.), « Qu'est-ce que la sécurité nationale ? », *Revue internationale et stratégique* 4/2003 (n° 52), pp. 33-50.

l'égard de celui dont il le tient. Comme le remarque Madame Yaram Ndiaye, l'article 73 constitue un véritable obstacle à la coopération et donc à l'action de la Cour, laquelle, est également bousculée par les traités bilatéraux d'immunité [813].

576. Quant à l'article 98 du Statut, il permet à un État partie de passer outre ses obligations envers la Cour si la sécurité des relations internationales l'exige. Le paragraphe 1 de l'article dispose que « *la Cour ne peut pas poursuivre l'exécution d'une demande de remise qui contraindrait l'État requis à agir de façon incompatible avec les obligations qui lui incombent en vertu d'accords internationaux selon lesquels le consentement de l'État d'envoi est nécessaire pour que soit remise à la Cour une personne relevant de cet État, à moins que la Cour ne puisse au préalable obtenir la coopération de l'État d'envoi pour qu'il consente à la remise* ». À l'origine, la disposition a été introduite pour tenir compte des relations déjà existantes entre les États en matière de coopération. La Cour étant postérieure à ces relations, il était considéré comme naturel de prendre en compte cette réalité. Toutefois, on ne peut imaginer que le Statut ait délibérément prévu la mise en échec de l'action de la Cour par cette disposition. Pourtant, c'est une hypothèse très probable au vu de l'interprétation et des actes auxquels la disposition a donné lieu notamment les fréquents refus de coopération des États sur le fondement de cette disposition [814]. D'où la nécessité d'une révision profonde du Statut de la CPI afin d'y enlever les dispositions controversées.

577. Le renforcement de l'obligation de coopération passe aussi par l'harmonisation des enjeux entre la réconciliation et la justice. La vérité et la réconciliation ont vocation à s'inscrire dans un ensemble qui inclut d'autres composantes notamment la justice[815], car « *en acceptant que le seul but de la justice transitionnelle soit la recherche de la paix, sans vérité ni justice, on admet que les peines soient minimes et que la justice passe après* »[816]. La justice pénale a cette particularité de renfermer la vérité qui peut se libérer au cours du procès[817]. L'objectif de la Cour est justement de mener à ce procès pour l'intérêt collectif. Aussi, le Statut, principal instrument juridique de la Cour, doit s'inscrire dans cette optique. Nous recommandons que la question de l'obligation générale de coopération soit placée au cœur des enjeux de toute

[813] NDIAYE (Y.), *L'obligation de coopération dans le Statut de Rome : analyse critique du respect des engagements internationaux devant la Cour pénale internationale*, op. cit.,p. 351.
[814] *Ibid.*
[815] *Ibidem.*, p. 348.
[816] MAMERE (N.) « L'impunité et le devoir de mémoire », Mouvements 1/2008 (n° 53), pp. 20-25.
[817] NDIAYE (Y.), *L'obligation de coopération dans le Statut de Rome : analyse critique du respect des engagements internationaux devant la Cour pénale internationale*, op. cit.

initiative de révision du Statut de la CPI. Aussi longtemps que cette obligation ne sera pas contraignante, elle sera inefficace. Le recours à des mesures d'astreinte financière par nombre de jours de retard de refus de coopération des États défaillants pourrait aussi être d'une utilité certaine. D'où la nécessité de trouver des réponses des sanctions plus adaptées.

Section II : Des réponses plus adaptées

578. Il est nécessaire que des sanctions adéquates soient prévues à l'encontre des États défaillants. Après avoir proposé un renforcement des sanctions (paragraphe 1), nous évoquerons le renforcement de la solidarité des organisations régionales et internationales en faveur de la CPI (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Le renforcement des sanctions

579. Un constat s'impose quand on mène une réflexion sur le cadre juridique des sanctions de la défaillance des États vis-à-vis du Statut de Rome. Les éventuelles sanctions manquent de précision dans les textes et sont d'une faible efficacité. Après avoir proposé le renforcement des sanctions de l'Assemblée des États parties (A), nous suggérerons le renforcement des sanctions du conseil de sécurité (B).

A. Le renforcement des sanctions de l'Assemblée des États parties

580. En matière de sanction, la précision est particulièrement importante. C'est pourquoi nous suggérons que l'AEP s'organise pour se doter des sanctions précises et applicables quand elle recevra la notification de non-coopération d'un État partie vis-à-vis de la CPI. On l'a vu, la CPI peut prendre acte et signaler à l'AEP l'attitude de non-coopération d'un État défaillant[818]. Il est donc clair qu'un État réticent à coopérer avec la Cour, en dépit de l'obligation qui lui est faite par le Statut, n'a pas beaucoup à craindre d'une « *prise d'acte* » de ce refus par la Cour et de sa transmission par celle-ci à l'Assemblée des États Parties au Traité. Le Statut ne fait aucune mention de pouvoirs dont dispose l'Assemblée des États Parties à l'encontre d'un tel État. Un éventuel refus « *empêche la Cour d'exercer ses fonctions et les pouvoirs que lui confère le présent statut* ». De façon concrète, si elle est saisie, l'AEP déclenche les procédures qui n'ont

[818] *Supra §* nº 267, 419, 483, 488, 490.

rien de coercitif. Comme nous l'avons rappelé, lorsque le Bureau de la présidence de l'AEP est informé du déplacement d'une personne recherchée par la CPI, dans un État partie, il entre en contact avec l'État concerné et toutes les parties prenantes y compris les points focaux pour la non-coopération et les différents services pertinents de la CPI afin de confirmer les informations et de déterminer la conduite à tenir[819].

581. La présidence de l'AEP communique sur tout ceci de différentes manières y compris en adressant des correspondances écrites aux ministères des affaires étrangères des pays concernés, leur demandant de coopérer pleinement avec la CPI ou en publiant des communiqués de presse ou encore en convoquant des réunions avec les représentants de l'État concerné[820]. Le constat est évident et cela montre les limites de ce qui pourrait être appelé « *sanctions* » de l'AEP contre un État défaillant dans une procédure de non-coopération. Les mesures se résument essentiellement au partage d'informations avec les États parties sur la possibilité de visite des suspects dans tel ou tel État. Il s'agit aussi des alertes via des moyens diplomatiques ou encore des réseaux sociaux qui lancent des messages d'appels à la coopération aux fins d'arrestation et de remise des personnes concernées à la CPI. Cependant, que se passe-t-il après que les personnes ont effectué les visites dénoncées sans être arrêtées et remises à la CPI comme ce fut le cas du ministre soudanais Hussein au Tchad et en République Centrafricaine en 2013 ou encore lors des visites du Président soudanais d'alors, Omar Al-Bashir au Tchad et en République Démocratique du Congo au premier trimestre 2014 ? C'est là toute la faiblesse du système de la justice pénale internationale.

582. Les blocages actuels doivent susciter la réflexion pour une révision des textes en vigueur afin de renforcer les pouvoirs de l'AEP pour plus d'efficacité. Le renforcement des pouvoirs de l'AEP peut passer par la possibilité de suspension du droit de vote d'un État partie et le gel des avoirs des dirigeants politiques dans les États membres du Traité de Rome. Sans cette solidarité agissante avec la CPI, son action sera toujours affaiblie[821]. Il en est de même pour les possibles sanctions du Conseil de sécurité.

[819] Voir ICC-ASP/13/40, Rapport du Bureau relatif au défaut de coopération, Treizième session, New York, 8-17 décembre 2014, para.18. Op. Cit.
[820] Voir ICC-ASP/13/40, Rapport du Bureau relatif au défaut de coopération, Treizième session, New York, 8-17 décembre 2014, para.19.
[821] *Supra §* nº 447, 506, 517.

B. Le renforcement des sanctions du conseil de sécurité

583. Pour être efficaces, les sanctions ou mesures prises par le Conseil de sécurité doivent être mieux précisées et préalablement connues. Cela permettra au Conseil de sécurité d'aller jusqu'au bout de son ambition de maintien de la paix et de la sécurité internationales par la lutte contre l'impunité des crimes graves qui traumatisent la conscience de l'humanité. C'est à juste titre que la Chambre préliminaire a conclu dans sa décision du 9 mars 2015 relative au signalement de la constatation du défaut de coopération du Soudan avec la CPI au Conseil de sécurité que si le Conseil ne prenait aucune mesure pour faire appliquer ses résolutions, les renvois de situations à la CPI par ce dernier en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations-Unies n'atteindraient jamais leur but ultime, à savoir mettre un terme à l'impunité[822]. Mais la question est de savoir de quelles mesures parlent les juges de la Chambre préliminaire de la CPI dans cette décision. Rien n'est prévu expressément dans le Statut de la CPI qui s'est limité à recommander le signalement de l'État défaillant en cas de saisine par le Conseil de sécurité.

584. En attendant, le Conseil de sécurité peut exploiter les prérogatives que lui confèrent les dispositions pertinentes de la Charte des Nations Unies. D'abord, l'article 24 de la Charte des Nations Unies dispose qu'afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation, les États Membres de l'ONU confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité, le Conseil de sécurité agit en leur nom [823]. Le même article rappelle que dans l'accomplissement de ces devoirs, le Conseil de sécurité agit conformément aux buts et principes des Nations Unies [824]. Par ailleurs, un principe majeur est posé par l'article 25 de la charte en ces termes : « *les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte* ».

585. Les pouvoirs spécifiques sont décrits dans quatre grands chapitres de la Charte, mais le chapitre VII relatif aux actions à engager en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression retiendra particulièrement notre attention puisque c'est sur cette base et dans l'exercice des pouvoirs issus de ce chapitre que le Conseil de sécurité peut déférer

[822]Situation au Darfour, Soudan, Affaire Le Procureur c. Omar Hassan Ahmad Al Bashir Chambre préliminaire II, ICC-02/05-01/09-227, « Décision relative à la requête du Procureur aux fins qu'il soit pris acte de la non-coopération de la République du Soudan » du 9 mars 2015, para. 17. *Op Cit.*
[823] Voir l'article 24 al.1 de la Charte des Nations Unies.
[824] *Ibid.*, al.2.

une situation devant la CPI ou demander un sursis à exécution des enquêtes et poursuites engagées par la CPI. L'article 39 du chapitre VII dispose : « *le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux Articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales* ». L'article 41 en question souligne que le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Les mesures dont il est question peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques. Quant à l'article 42, il autorise le Conseil de sécurité à entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales au cas où les mesures prévues à l'Article 41 seraient inefficaces ou qu'elles se sont révélées inadéquates. Cette action peut comprendre des démonstrations de force, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres des Membres des Nations Unies.

586. En principe, avec ces dispositions de la Charte, le Conseil dispose de l'autorité juridique nécessaire pour prendre des sanctions contre les États défaillants. Reste la question de savoir si le Conseil de sécurité a déjà utilisé ces prérogatives contre un État pour défaut de coopération vis-à-vis des décisions de la CPI dans une situation qu'il a lui-même déférée à cette juridiction, car estimant qu'il existe une menace contre la paix et la sécurité internationales. Comme le souligne madame Muriel Ubeda-Saillard sur le pouvoir de sanction du Conseil de Sécurité, dans sa thèse, le fait « *qu'il lui appartienne essentiellement de se prononcer sur la violation d'obligations de coopérer qui bénéficient aux tribunaux ad hoc qu'il a créés ou à la cour qu'il a saisie, et qu'il puisse même se réserver des pouvoirs exclusifs sur la question, [...] ne signifient pas qu'il sera pour autant en mesure d'agir dans le cadre des compétences que lui attribue explicitement ou implicitement la Charte ni qu'il décidera d'exercer cette compétence et d'adopter les mesures contraignantes escomptées* »[825]. La question qui se pose alors est de savoir en quoi consistera l'action du Conseil vis-à-vis des États qui refusent de coopérer avec la Cour. Si cet organe principal des Nations Unies n'a pas pu édicter des sanctions

[825] UBEDA-SAILLARD (M.), *La coopération des États avec les juridictions pénales internationales*, thèse, université de Paris Ouest, 4 décembre 2009, p. 653.

efficaces contre les défaillances en termes de coopération avec les tribunaux qu'il a lui-même établis, que peut-il en être pour la CPI qui résulte, elle, d'un acte conventionnel ? Comme le remarque Madame Yaram Ndiaye, la réponse peut être recherchée dans l'accord négocié régissant les rapports entre la cour pénale internationale et l'organisation des nations Unies [826]. Cependant, il ne faut pas se faire d'illusion, car le Conseil a tendance à faire primer « *la logique de la charte sur celle du Statut de Rome* »[827]. De plus, le Conseil de sécurité est appelé à faire la distinction entre les États parties et les États non parties. S'il est saisi de la non-coopération des premiers, il n'est « *qu'informé* » des manquements des seconds[828]. Dans les deux cas cependant, on ne dispose pas encore de beaucoup d'éléments permettant de mesurer l'efficacité des réponses. Toutefois, en se référant à la pratique des TPI, on note que la nature des mesures prises par le Conseil en réaction à ces manquements laisse entrevoir des solutions inadaptées. Si l'on part du constat que la nature décisoire d'un acte dépend du *negotium* et non de l'*instrumentum*[829], il apparait clairement que le pouvoir de sanction du Conseil à l'égard de États non-coopérants est très limité, voire inexistant.

587. Les réponses du Conseil de sécurité en cas de signalement des incidents de non-coopération avec la CPI se limitent aux déclarations. En guise d'exemple, on peut relever cette déclaration du conseil adopté à la suite du septième rapport du Procureur de la CPI qui constatait une fois de plus[830] les manquements du Soudan[831]. En réponse, le Conseil dans une déclaration « *exhorte le gouvernement soudanais et toutes les autres parties au conflit du Darfour à coopérer pleinement avec la Cour*[...] »[832]. À la suite de cette déclaration, le Conseil a adopté une résolution dans laquelle elle « *demande instamment au gouvernement soudanais d'honorer*

[826] NDIAYE (Y.), *L'obligation de coopération dans le Statut de Rome : analyse critique du respect des engagements internationaux devant la Cour pénale internationale*, op. cit.,p. 374. Voir aussi *l'accord négocié régissant les rapports entre la cour pénale internationale et l'organisation des nations Unies,* entré en vigueur le 22 juillet 2004, *Journal officiel de la Cour, ICC-ASP/3/Res.1.*

[827] CONDORELLI (L.), VILLALPANDO (S.), "Can the Security Council extend the ICC's jurisdiction ?" In CASSESE (A.), GAETA (P.), JONES (J.RW.D.), (eds.), op. cit, pp. 571-582.

[828] UBEDA-SAILLARD (M.), « La coopération des États avec les juridictions pénales internationales », thèse, université de Paris Ouest, 4 décembre 2009, op cit.

[829] CIJ, avis consultatif, Rec. 1971, par. 12, pp. 52-54, *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie nonobstant la résolution 276 (1970) du conseil de Sécurité*.

[830] Dans son rapport précédent, (5 décembre 2007 par. 4), le Procureur constatait déjà que « *le gouvernement soudanais ne coopère pas et n'a pris aucune mesure en vue d'arrêter et de remettre Ahmad Harun, Aly Kushayb. Ahmad Harun est toujours délégué aux affaires humanitaires. Aly Kushayb jouirait de toute sa liberté de mouvement au Soudan* ».

[831] Septième rapport annuel du Procureur de la CPI au Conseil de Sécurité en application de la résolution 1593, 5 juin 2008, par. 5.

[832] Déclaration du président du Conseil de sécurité, S/PRST/2008/21, 16 juin 2008, par. 3 et 4.

ses obligations »[833], mais celle-ci n'a pas été pour autant suivie d'effet [834]. Selon madame Muriel Ubeda-Saillard, pour le Conseil, « *la préférence marquée pour les déclarations [...] en vue de réagir à la violation des obligations de coopérer pourrait donc témoigner de son absence de volonté de recourir à des mesures contraignantes en vue de sanctionner les États non-coopérants* »[835]. En tout état de cause, il n'y a pas encore de signal fort envers les États récalcitrants qui semblent bénéficier de la complaisance de la communauté internationale, y compris du conseil de sécurité. La conséquence en est l'inefficacité des sanctions face aux États « *souverains* ». Par ailleurs, nous suggérons le renforcement de la solidarité des organisations régionales et internationales comme mesure pouvant contribuer à une bonne coopération des États avec la CPI.

Paragraphe 2 : Le renforcement de la solidarité des organisations régionales et internationales

588. Les organisations régionales et sous régionales peuvent être mises à contribution pour faciliter la mission de la CPI. Cependant, la coopération avec la CPI varie d'une organisation à une autre. Pour l'Union européenne par exemple, l'attachement aux droits de l'homme constitue l'essentiel des arguments qui justifient le soutien à toute institution qui lutte pour ces valeurs. Pour des organisations comme l'Union africaine en revanche, l'attachement à la souveraineté demeure non négociable et rien ne justifie encore une entorse à ce principe [836]. Ce constat explique un traitement inégalitaire des demandes émanant de la Cour selon le secteur géographique concerné. De fait, la CPI doit tenir compte de cet aspect et instaurer un climat de confiance au niveau des entités encore réticentes et maintenir le dialogue par le biais d'accords ou de propositions d'accords [837]. Les organisations régionales et sous régionales doivent faire preuve d'une solidarité plus agissante envers la CPI à travers un engagement en amont (A) et un engagement en aval (B).

[833] Résolution S/RES1828 (2008) du 31 juillet 2008, considérants 8 et 9.
[834] SLUITER(G.), « Obtaining cooperation from Soudan. Where is the Law?" *JICJ*, 2008, n°6, pp. 871-884 ; BALMOND (L.), (dir.), « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 2008/4, t. 112, p. 896.
[835] M. UBEDA-SAILLARD, op. cit, p. 670.
[836] NDIAYE (Y.), *L'obligation de coopération dans le Statut de Rome : analyse critique du respect des engagements internationaux devant la Cour pénale internationale*, op. cit., p. 476.
[837] *Idem.*

A. Un engagement en amont

589. Les organisations régionales et internationales, partenaires essentiels à la réalisation de certains objectifs prioritaires du Traité de Rome, peuvent soutenir l'action de la CPI en anticipant pour prévenir ou réduire les défaillances des États. La Cour a toujours développé des liens de collaboration avec les organisations internationales et régionales comme celui de promouvoir l'universalité du Statut de Rome et l'adoption de lois nationales d'application, et de renforcer la coopération, car « *en poursuivant sa collaboration avec les organisations régionales, elle estime pouvoir contribuer à faire mieux connaître ses activités, à dissiper les idées fausses* »[838].

590. Dans sa politique de soutien et de promotion de la justice internationale, le conseil de l'UE a adopté une série de positions communes visant à respecter l'intégrité du Statut de Rome[839]. L'UE mène une campagne pour la CPI auprès des États africains et européens. De fait, l'engagement de l'Union en faveur de la CPI ne se limite pas seulement aux seuls États membres. Elle fait de la coopération avec les juridictions internationales une condition politique, mais également économique. Cette démarche s'inscrit dans une politique de défense de droits de l'homme à laquelle elle veut lier d'autres États [840]. Par conséquent, dans les accords de coopération liant l'Union européenne à d'autres pays, celle-ci inclut souvent une clause relative aux juridictions internationales chargées de réprimer les violations graves aux droits de l'homme. C'est dans cet esprit que des lignes directrices pour la « *collecte d'informations utiles à la CPI* » [841] et un réseau européen pour les personnes responsables des crimes relevant de la compétence ont été créés pour renforcer la coopération entre les services chargés de la répression de ces crimes au niveau interne [842]. Cette politique menée au niveau régional permet à chaque État de perfectionner la coopération qu'il peut apporter à la Cour. Elle a également

[838] Le rapport annuel de la Cour pénale internationale sur ses activités en 2017/18 est présenté à l'Assemblée générale conformément à l'article 6 de l'Accord régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la Cour et au paragraphe 28 de la résolution 72/3 de l'Assemblée. A/73/334, publié le 20 août 2018, p. 20.
[839] Voir la Position commune 2003/444/PESC du juin 2003 ; voir également la déclaration réaffirmant la position de l'UE en faveur de l'intégrité du statut de Rome, publiée par la Présidence au nom de l'Union européenne, le 27 juillet 2004, annexée la Lettre datée du 27 juillet 2004, adressée au secrétariat général par le représentant permanent des Pays-Bas auprès de l'ONU, 2 août 2004, S/2004/615.
[840] Cette politique a été amorcée dans les années 1990. Voir résolution du Conseil et des États membres réunis au sein du Conseil sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement du 28 novembre 1991, Bull. CE, 11-1991. Voir également l'Acte final de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, CSCE, 19-21 novembre 1990 ainsi que les articles 208 et s. du TFUE.
[841] Lignes directrices de l'UE concernant la promotion du droit international, (2005/C327/04), J.O.U.E, n° C 327 du 23.12.2005, par.16, al. f.
[842] Voir la Décision-cadre 2003/335/JAI du 8 mai 2003 relative aux enquêtes et poursuites pénales sur les génocides, crimes contre l'humanité et crimes de guerre.

conduit à l'accord de coopération et d'assistance qui lie l'Union européenne à la Cour, signé le 10 avril 2006 et entré en vigueur le 1er mai 2006 [843]. Il a été conclu au titre de l'article 24 du TUE et prévoit par exemple, la mise à disposition de personnels et d'infrastructures au service de la Cour [844].

591. En outre, la Cour a conclu un mémorandum d'accord avec l'Organisation consultative juridique afro-asiatique (OCJAA) [845] le 5 février 2008 [846]. La coopération envisagée ne revêt pas de caractère obligatoire et se limite à un volet promotionnel. Cela se justifie par le caractère de cet organe qui n'a que des compétences consultatives en matière de droit international. De fait, sa coopération consiste en la promesse d'une promotion du droit international pénal [847] et d'échanger des informations d'intérêt commun.[848] Selon Madame Yaram Ndiaye, la CPI pourrait revoir les termes de cet accord et viser la promotion de la cour pénale internationale et non du droit international uniquement, qui reste très vague. C'est en sens qu'elle suggère que « *les pouvoirs limités de cet organe ne doivent pas empêcher la recherche d'accords lesquels, permettraient à l'organe d'être plus bénéfique pour la Cour dans le respect des limites qui lui sont fixées* » [849].

592. Malgré la présence des États-Unis dans l'organisation des États américains (OEA), un accord a pu être signé le 20 avril 2011 entre cette organisation et la CPI. L'accord-cadre de coopération, conclu en application de l'article 87-6 du Statut de Rome, prévoit la coopération de la CPI et du Secrétariat général de l'OEA sur les sujets d'intérêt commun, comme la promotion et la diffusion du droit international pénal, notamment des principes, des valeurs et des dispositions du Statut de Rome de la CPI [850].

---

[843] Accord de coopération et d'assistance entre la CPI et l'Union européenne, conclu le 10 avril 2006, entré en vigueur le 1er mai 2006, J.O.U.E., n°L115 du 28 avril 2006.
[844] Article 13 et 14 de l'accord CPI-UE.
[845] Créée en 1956 par sept États des continents asiatique et africain, l'OCJAA est chargé d'examiner les problèmes juridiques que lui soumettent ses États membres et de conseiller ces derniers sur des questions de droit international. Il offre un cadre pour la coopération entre les États asiatiques et africains dans le domaine du droit international et suit les travaux de la Commission du droit international et d'autres institutions des Nations Unies qui s'intéressent à ce domaine.
[846] Mémorandum d'accord entre la CPI et l'organisation juridique consultative afro-asiatique du 5 février 2008, ICCC-PRES/05/01/08.
[847] Article 2.2 du mémorandum d'accord. Ibid.
[848] Article 3. Ibid.
[849] NDIAYE (Y.), *L'obligation de coopération dans le Statut de Rome : analyse critique du respect des engagements internationaux devant la Cour pénale internationale*, op. cit., p. 479.
[850] Rapport de la Cour pénale internationale pour 2010/2011, par. 110.

593. L'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et la CPI ont signé, le 28 septembre 2012, un accord de coopération entre les deux institutions. Signé au siège de (OIF) à Paris, cet accord vise à renforcer et à développer la coopération entre les deux organisations. « *Dès le début, l'Organisation internationale de la Francophonie a apporté à la CPI un soutien sans faille* », a déclaré le Président de la CPI le Juge Sang Hyun Song, alors président de la CPI qui ajoute que « *la signature de cet accord de coopération est une évolution naturelle pour nos deux organisations, qui partagent des valeurs d'une importance fondamentale pour l'humanité* ». « *Notre coopération renforcée sera essentielle afin de promouvoir la paix, les droits de l'homme et l'état de droit* », a-t-il promis [851]. Concrètement, cet accord favorisera davantage la mise en œuvre d'actions communes en faveur de la promotion du droit international humanitaire, le partage et l'échange d'informations, l'invitation régulière et réciproque aux réunions et conférences organisées par chacune des deux institutions, et le développement de synergies entre les organes de la Cour et l'OIF. Un tel dispositif est de nature à contribuer au renforcement de la lutte contre l'impunité et à conforter la présence et l'expression de la diversité des cultures juridiques au sein de la Cour [852].

594. Un accord de coopération a également été signé avec le Commonwealth le 13 juillet 2011. En application de cet accord, les deux organisations renforceront leur coopération afin de promouvoir les valeurs et principes consacrés par le Statut de Rome. L'accord prévoit un échange d'informations et des documents juridiques, l'organisation et la participation à des réunions et conférences communes à tous les niveaux, la conception des programmes de formation et d'assistance à l'attention des membres de la profession juridique dans les pays du Commonwealth et l'aide aux États à mettre en œuvre le droit international pénal au niveau national. Le rapport de la Cour pour l'activité 2010 soulignait que « *les discussions se poursuivent en vue de la conclusion d'accords de coopération entre la Cour et l'Organisation des États américains, la Ligue des États arabes et le Commonwealth* »[853]. La ligue des États arabes tout comme l'Union africaine n'a pas encore signé d'accord avec la Cour en raison des

[851] Voir https://www.francophonie.org/IMG/pdf/Communique_18_signature_Accord_cadre_CPI_28-09-12.pdf, consulté le 07 février 2019. Pour une vision plus complète de la contribution de la Francophonie à la justice pénale internationale, voir DJIMASDE Evariste Nodjioutengar. *Réflexions sur la contribution de la Francophonie dans la mise en œuvre du statut de la Cour pénale internationale*, sous la direction de Elisabeth Joly-Sibuet et Guy Lavorel. - Lyon : Université Jean Moulin (Lyon 3), 2017. Disponible sur : http://www.theses.fr/2017LYSE3003
[852] Idem.
[853] Rapport de la Cour pénale internationale pour 2009/2010, par. 104.

tensions entre ces organisations[854], mais des discussions sont en cours de négociation [855].

595. Dans le rapport annuel de la Cour pénale internationale sur ses activités en 2017/18 on relève que grâce aux généreuses contributions financières entre autres de la Commission européenne et de l'OIF, la Cour a pu organiser, pendant la période considérée, 11 réunions techniques et rencontres de haut niveau, à savoir : « *des séminaires régionaux de haut niveau sur la coopération avec elle, tenus en Équateur et au Niger, ce dernier pays ayant également accueilli un atelier technique dirigé par Action Mondiale des Parlementaires et consacré à la mise en conformité du droit national avec le Statut de Rome ; un séminaire avec les États parties d'Afrique à Addis-Abeba, organisé avec l'appui de l'OIF et en étroite collaboration avec elle ; une rencontre intitulée « Pourquoi et comment devenir partie au Statut de Rome ? », tenue à Apia parallèlement à la quarante-huitième réunion du Forum des îles du Pacifique ; une conférence sur les enquêtes financières et le recouvrement des avoirs, tenue à Paris ; le séminaire annuel des coordonnateurs issus des pays qui sont le théâtre d'une situation dont elle est saisie ; une séance de formation à l'intention des juges de la Cour pénale spéciale à Bangui et un séminaire technique sur la protection des victimes et des témoins* »[856].

596. Par ailleurs, une conférence intitulée « *la Cour pénale internationale et la coopération internationale : les défis du recouvrement des avoirs* », a été organisée à Paris en octobre 2017 et fut l'occasion d'analyser les difficultés de la coopération et de la coordination entre la Cour et les États dans ce domaine, ainsi que les axes d'amélioration en la matière. En décembre 2017, l'Assemblée des États parties a fait sienne la déclaration adoptée à la conférence. En outre, la Cour a élaboré une brochure dans laquelle sont expliquées ses procédures relatives aux enquêtes financières et au recouvrement des avoirs[857]. Ces différentes activités, menées pour la plupart grâce aux organisations internationales et régionales, ont rassemblé plus de 400 participants issus de plus de 120 États et d'autres entités, ce qui a renforcé

[854] *Supra §* nº 438-462.
[855] La Cour continue ses efforts en vue de mener l'UA à la signature d'un accord de coopération. À ce titre, l'Assemblée des États parties avait décidé, à sa huitième session, de créer un Bureau de liaison de la Cour auprès du siège de l'Union africaine, à Addis-Abeba pour faciliter les négociations. Mais le 29 juillet 2010, la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine a décidé de rejeter la demande que la Cour avait présentée en ce sens. Les réticences de l'Union africaine sont liées en grande partie au traitement de la question du Darfour et notamment du mandat d'arrêt émis contre le président Omar El Béchir. Ces discussions n'ont encore rien donné à la date du 6 février 2019. Le commentaire vaut également pour les États arabes avec qui le dialogue est en cours.
[856] Le rapport annuel ci-joint de la Cour pénale internationale sur ses activités en 2017/18 est présenté à l'Assemblée générale conformément à l'article 6 de l'Accord régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la Cour et au paragraphe 28 de la résolution 72/3 de l'Assemblée. A/73/334, publié le 20 août 2018, p. 19.
[857] Consultable à l'adresse https://www.icc-cpi.int/iccdocs/other/Freezing_Assets_Fra_Web.pdf.

la capacité de la Cour à s'acquitter de son mandat grâce à l'amélioration de l'entraide judiciaire, au renforcement de l'appui diplomatique dont elle bénéficie et à une meilleure compréhension de son mandat et de ses activités[858]. Les organisations régionales et internationales peuvent aussi jouer en aval pour soutenir l'action de la CPI.

B : Un engagement en aval

597. Les organisations régionales et internationales peuvent apporter un soutien à la CPI en augmentant la pression sur leurs États membres qui se montreraient défaillants vis-à-vis des obligations découlant de la compétence complémentaire de la Cour. Si un État membre d'une organisation régionale ou internationale viole l'obligation de coopération par exemple, l'entité peut procéder à des rappels à l'ordre suivis de la prise de mesures disciplinaires contre l'État mis en cause. Il en est de même en cas de violation de l'obligation d'adaptation de la législation nationale au Traité de Rome. Les organisations internationales et régionales peuvent fixer aux États membres des délais pour la mise en place des lois d'adaptation et créer des mécanismes de suivi, d'évaluation et de contrôle du respect de ce devoir qu'impose le Statut de la CPI. En prenant des mesures disciplinaires, y compris la suspension et les astreintes financières, contre leurs États membres qui n'engagent pas de poursuites immédiates sur le plan national contre les auteurs des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et du crime de génocide, les organisations internationales et régionales font preuve d'un engagement solide en matière de lutte contre l'impunité. En effet, il ne suffit pas de signer les accords de coopération avec la CPI. Il est aussi important de mettre en application lesdits accords en les traduisant par des mesures concrètes.

598. À plusieurs reprises, les États parties du Statut de la CPI, par ailleurs membres d'autres organisations régionales, internationales ou linguistiques, ont violé impunément l'obligation de coopération en s'abstenant d'arrêter et de remettre des suspects contre lesquels la CPI a émis des mandats d'arrêt. À part les dénonciations des médias et de la société civile, notamment des associations de défense des droits de l'homme, il n'y a aucune injonction de la part de leurs organisations. Certaines organisations régionales comme l'UA ou la Ligue des

[858] Le rapport annuel ci-joint de la Cour pénale internationale sur ses activités en 2017/18 est présenté à l'Assemblée générale conformément à l'article 6 de l'Accord régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la Cour et au paragraphe 28 de la résolution 72/3 de l'Assemblée. A/73/334, publié le 20 août 2018, p. 20.

États Arabes vont jusqu'à demander publiquement à leurs États membres de ne pas coopérer avec les mandats d'arrêts de la CPI.

599. Les organisations internationales et régionales doivent faire davantage pour la cause de la justice et la fin de l'impunité des graves violations des droits de l'homme. Consciente que ces organisations peuvent jouer un rôle essentiel, l'AEP invite la CPI dans une résolution en 2017 à créer et renforcer les partenariats avec « *les autorités nationales en charge de la coopération internationale en matière pénale et avec les organisations internationales, en partageant informations et bonnes pratiques dans l'identification, la localisation et le gel ou la saisie des gains, biens et avoirs, ainsi que des instruments des crimes relevant de la compétence de la CPI* » [859].

[859] ICC-ASP/16/Res.2 Résolution sur la coopération, adoptée à la 12e séance plénière, le 14 décembre 2017, par consensus.

Conclusion du chapitre

600. Ce chapitre a permis d'amorcer les approches de solutions pour une complémentarité au service de la lutte contre l'impunité. Des propositions concrètes en faveur de la mise en place d'un cadre juridique plus préventif des défaillances et des sanctions plus adéquates ont été formulées. En plus d'avoir suggéré que les délais soient requis pour l'adaptation des législations nationales et en matière d'engagement des procédures nationales, nous avons suggéré le renforcement des rôles des organes susceptibles de prendre des sanctions comme l'Assemblée des États parties, le Conseil de sécurité ainsi que les organisations régionales, linguistiques et internationales. Ces diverses entités peuvent jouer un rôle capital pour l'amélioration des retombées de la compétence complémentaire de la CPI à travers, entre autres, la prise de sanctions disciplinaires contre les États membres qui refusent de coopérer avec la CPI ainsi que l'identification, le recensement et le gel des avoirs des dirigeants politiques et hauts gradés militaires qui font blocage à la mise en œuvre de la coopération.

601. Le gel des avoir, la rupture des relations diplomatiques ainsi que les interdictions de voyage dans les États membres du Traité de Rome peuvent être des recommandations du Conseil de sécurité des Nations Unies pour sanctionner une liste de personnes identifiées préalablement comme faisant blocage à l'obligation de coopération des États avec la CPI. L'article 39 de la Charte des Nations donne cette prérogative au Conseil de sécurité de pouvoir prendre des mesures n'impliquant pas la force, dans un premier temps, pour faire cesser toute situation qui pourrait constituer une menace à la paix et à la sécurité internationales : « *Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux Articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales* ». Même si ces mesures, prévues par la Charte des Nations Unies, ne visent pas expressément la relation que pourrait entretenir l'ONU avec la CPI, qui naquit des décennies après, elles peuvent être utilisée pour renforcer l'autorité de la Cour. Cela peut s'expliquer par la prérogative du Conseil de sécurité à faire des renvois à la CPI s'il constate qu'une situation de violations massive et continue des droits de l'homme dans un pays donné constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales. Par ailleurs, pour une CPI plus efficiente, l'adoption de nouvelles règles s'impose au Traité de Rome.

Chapitre 2 : L'adoption de règles novatrices

602. Les textes actuels limitent les acteurs de la saisine aux acteurs politiques et au procureur lui-même. Si nous partons de l'idée que la CPI est créée pour rendre justice aux victimes des crimes graves relevant de sa compétence, il est souhaitable qu'elle se rapproche davantage desdites victimes. Il paraît évident que certaines réformes novatrices doivent être amorcées pour une CPI plus ouverte. D'autres réformes doivent être engagées pour une CPI plus efficace notamment, la mise en place des sanctions concrètes en cas de violations des règles gouvernant la compétence complémentaire. Après avoir examiné les réformes pour une CPI plus accessible aux victimes (Section I), nous aborderons les réformes relatives au renforcement des sanctions (Section II).

Section I : Les réformes pour une CPI plus accessible aux victimes

603. Nous proposons l'extension des modes de saisine aux associations des victimes (Paragraphe 1) et le renforcement de l'indépendance judiciaire de la CPI (Paragraphe 2) vis-à-vis des politiques.

Paragraphe 1 : L'extension des modes de saisine aux associations des victimes

604. Nous évoquerons l'indéniable droit aux victimes de déposer des plaintes à la CPI (A) et le nécessaire filtrage desdites plaintes (B).

A. L'indéniable droit des victimes à déposer des plaintes à la CPI

605. Le droit de saisir la justice par les victimes des violations graves des droits humains est un droit fondamental. Et pourtant, elles se trouvent dans l'impossibilité de saisir, directement et elles-mêmes, la CPI selon les textes en vigueur. Après avoir examiné l'impossibilité actuelle

pour les victimes de saisir directement la CPI (1), nous aborderons leur droit fondamental d'accès à la justice (2).

1. L'impossibilité actuelle pour les victimes de saisir directement la CPI

606. Si les victimes participent à la procédure devant la CPI, ils convient de reconnaître qu'elles n'ont pas, en revanche, le droit de saisir directement cette cour pour les atrocités subies. Cependant, elles ont un droit de participation et un droit à la réparation qui est prévu et garanti par le Statut de la CPI. Conformément à l'article 75 du Traité de Rome de la CPI, la Cour établit des principes applicables aux formes de réparation, telles que la restitution, l'indemnisation ou la réhabilitation, à accorder aux victimes ou à leurs ayants droit[860]. *En outre, la Cour peut rendre contre une personne condamnée une ordonnance indiquant la réparation qu'il convient d'accorder aux victimes ou à leurs ayants droit. Le cas échéant, la Cour peut décider que l'indemnité accordée à titre de réparation est versée par l'intermédiaire du Fonds visé à l'article 79…*»[861].

607. Par ailleurs, « *dans leur participation au déroulement du procès, la CPI garantit une protection aux victimes tout comme aux témoins*[862]*. Les Chambres de la Cour peuvent, dans le but de protéger les victimes et les témoins ou un accusé, ordonner le huis clos pour une partie quelconque de la procédure ou permettre que les dépositions soient recueillies par des moyens électroniques ou autres moyens spéciaux. Ces mesures sont appliquées en particulier à l'égard d'une victime de violences sexuelles ou d'un enfant qui est victime ou témoin, à moins que la Cour n'en décide autrement compte tenu de toutes les circonstances, en particulier des vues de la victime ou du témoin* »[863]. Par ailleurs, il existe, au sein de la CPI, une Division d'aide aux victimes et aux témoins qui peut conseiller le Procureur et la Cour sur les mesures de protection, les dispositions de sécurité et les activités de conseil et d'aide.

---

[860] Article 75 al.1 du Statut de la CPI. Voir aussi https://www.icc-cpi.int/iccdocs/PIDS/publications/RomeStatuteFra.pdf, consulté le 22 janvier 2021.
[861] *Ibid.*, al.1-2.
[862] L'article 68 du Traité de Rome dispose à cet égard que « la Cour prend les mesures propres à protéger la sécurité, le bien-être physique et psychologique, la dignité et le respect de la vie privée des victimes et des témoins. Ce faisant, elle tient compte de tous les facteurs pertinents, notamment l'âge, le sexe tel que défini à l'article 7, paragraphe 3, et l'état de santé, ainsi que la nature du crime, en particulier, mais sans s'y limiter, lorsque celui-ci s'accompagne de violences à caractère sexuel, de violences à caractère sexiste ou de violences contre des enfants. Le Procureur prend ces mesures en particulier au stade de l'enquête et des poursuites. Ces mesures ne doivent être ni préjudiciables ni contraires aux droits de la défense et aux exigences d'un procès équitable et impartial ».
[863] *Ibid.*, al.2.

608. Mais nulle part dans le Statut, il n'est reconnu aux victimes des crimes graves, la possibilité de déposer une plainte ou de saisir directement la CPI. Ces possibilités étant reconnues seulement aux entités étatiques puis dans une certaine mesure au procureur de la CPI qui peut s'auto saisir sur la base des informations dont son bureau dispose. En effet, de façon limitative, l'article 13 du Statut de la CPI souligne que « *la Cour peut exercer sa compétence à l'égard d'un crime visé à l'article 5, conformément aux dispositions du présent Statut : a) Si une situation dans laquelle un ou plusieurs de ces crimes paraissent avoir été commis est déférée au Procureur par un État Partie, comme prévu à l'article 14 ; b) Si une situation dans laquelle un ou plusieurs de ces crimes paraissent avoir été commis est déférée au Procureur par le Conseil de sécurité agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies ; ou c) Si le Procureur a ouvert une enquête sur le crime en question en vertu de l'article 15* ».

609. Au-delà de leur participation à la procédure, le Statut de la CPI devrait envisager la possibilité de reconnaître directement, sous conditions, la possibilité pour les victimes d'exercer leur droit à la justice devant la CPI. Enfermer la saisine de la CPI dans le carcan des États, du Conseil de sécurité ou encore de l'auto-saisine, sans penser aux victimes, ressemble à une autre injustice qui peut rendre victimes, une deuxième fois, les victimes des crimes graves qui troublent la conscience de l'humanité.

2. Le droit fondamental d'accès à la justice pour les victimes

610. Le droit à la justice est un droit fondamental pour les victimes des crimes graves relevant de la compétence de la CPI. Or, lorsque l'État a, par le biais de ceux qui l'incarnent à un moment donné, planifié et perpétré des crimes graves tels que les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et le crime de génocide, les victimes peuvent être privées, *de facto ou de jure,* du droit de saisir la justice, surtout dans l'hypothèse où les vainqueurs de la guerre sont toujours au pouvoir. La justice peut être sacrifiée sur l'autel de la politique, comme nous l'avons montré pour beaucoup de pays post conflits.

611. La possibilité de saisir la justice et d'avoir une suite concrète dans un délai raisonnable, si les allégations portent sur des faits d'une certaine gravité, ne devrait souffrir d'aucune entrave. La victime d'une violation des droits de l'homme a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial établi par la loi, selon l'article 14 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). À défaut d'exercer ce droit sur le plan national, les victimes devraient

disposer de la possibilité de faire entendre leur cause devant d'autres instances régionales ou internationales. On peut donc mesurer l'immense espoir qu'a pu susciter auprès des victimes, l'avènement de la CPI comme une juridiction de dernier ressort. Cependant, si la possibilité leur était reconnue de déposer directement des requêtes devant la CPI, les moyens limités de la Cour exigent un nécessaire filtrage de leurs plaintes afin de prévenir tout risque d'engorgement.

B. Le nécessaire filtrage des plaintes des victimes

612. La nécessité de filtrer les plaintes des victimes s'explique par le besoin d'anticiper sur le risque d'engorgement de la CPI d'où une saisine soumise à des conditions**.** Au cas où le Statut de Rome de la CPI venait à offrir la possibilité aux victimes de saisir, de façon directe, cette juridiction, le nécessaire filtrage afin d'éviter tout engorgement exige que cette saisine soit soumise à des conditions strictes, mais raisonnables. On pourrait s'inspirer des conditions de saisine des justiciables au niveau des juridictions régionales et sous régionales afin de s'assurer du caractère suffisamment sérieux des saisines. L'article 34 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme qui admet la recevabilité des requêtes individuelles dispose : « *La Cour peut être saisie d'une requête par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses protocoles. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit* ». Quant à l'article 35 de la même convention, il énonce les conditions de recevabilité de la saisine qui sont entre autres, l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus, et dans un délai de six mois à partir de la date de la décision interne définitive ; la compatibilité de la requête avec les dispositions de la Convention ou de ses protocoles ainsi que le caractère sérieux et important du préjudice subi. Par ailleurs, l'article 47 du Règlement de la Cour Européenne des Droits de l'Homme précise comment se présentent la forme et le contenu de la requête au niveau de l'Europe[864].

[864] Tel que la Cour l'a modifié les 17 juin et 8 juillet 2002, 11 décembre 2007, 22 septembre 2008, 6 mai 2013, 1er juin et 5 octobre 2015 : « *1. Toute requête déposée en vertu de l'article 34 de la Convention est présentée sur le formulaire fourni par le greffe, sauf si la Cour en décide autrement. Elle doit contenir tous les renseignements demandés dans les parties pertinentes du formulaire de requête et indiquer : a) les nom, date de naissance, nationalité et adresse du requérant et, lorsque le requérant est une personne morale, les nom complet, date de constitution ou d'enregistrement, numéro officiel d'enregistrement (le cas échéant) et adresse officielle de celle-ci ; b) s'il y a lieu, les nom, adresse, numéros de téléphone et de télécopie et adresse électronique de son représentant ; c) si le requérant a un représentant, la date et la signature originale du requérant dans l'encadré du formulaire de requête réservé au pouvoir ; la signature originale du représentant montrant qu'il a accepté d'agir au nom du requérant doit aussi figurer dans cet encadré ; d) la ou les Parties contractantes contre lesquelles*

613. Au niveau de l'Union Africaine, l'article 34 al. 6 du protocole établissant la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples conditionne la recevabilité des requêtes individuelles à la reconnaissance expresse et préalable de la compétence juridictionnelle de cette Cour par l'État en cause [865]. Le mécanisme africain a encore quelques pas à faire vers l'adoption de ce que M. Antônio Augusto Cançado Trindade, Président de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, considère comme un « *mécanisme émancipateur de l'individu à l'égard de son propre État* »[866]. Cependant, quiconque peut introduire une plainte auprès de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples pour dénoncer la violation, par un État Partie à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, de l'un ou plusieurs droits qui y sont prévus. L'une des principales fonctions de la Commission est d'assurer la protection des droits et des libertés garanties par la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples dans les conditions fixées par celle-ci. Pour ce faire, la Commission

---

la requête est dirigée ; e) un exposé concis et lisible des faits ; f) un exposé concis et lisible de la ou des violations alléguées de la Convention et des arguments pertinents ; et g) un exposé concis et lisible confirmant le respect par le requérant des critères de recevabilité énoncés à l'article 35 § 1 de la Convention. 2. a) Toutes les informations visées aux alinéas e) à g) du paragraphe 1 ci-dessus doivent être exposées dans la partie pertinente du formulaire de requête et être suffisantes pour permettre à la Cour de déterminer, sans avoir à consulter d'autres documents, la nature et l'objet de la requête. b) Le requérant peut toutefois compléter ces informations en joignant au formulaire de requête un document d'une longueur maximale de 20 pages exposant en détail les faits, les violations alléguées de la Convention et les arguments pertinents 3.1. Le formulaire de requête doit être signé par le requérant ou son représentant et être assorti : a) des copies des documents afférents aux décisions ou mesures dénoncées, qu'elles soient de nature judiciaire ou autre ; b) des copies des documents et décisions montrant que le requérant a épuisé les voies de recours internes et observé le délai exigé à l'article 35 § 1 de la Convention ; c) le cas échéant, des copies des documents relatifs à toute autre procédure internationale d'enquête ou de règlement ; d) si le requérant est une personne morale, comme le paragraphe 1 a) du présent article le prévoit, du (des) document(s) montrant que l'individu qui introduit la requête a qualité pour représenter le requérant ou détient un pouvoir à cet effet. 3.2. Les documents soumis à l'appui de la requête doivent figurer sur une liste par ordre chronologique, porter des numéros qui se suivent et être clairement identifiés. 4. Le requérant qui ne désire pas que son identité soit révélée doit le préciser et fournir un exposé des raisons justifiant une dérogation à la règle normale de publicité de la procédure devant la Cour. Cette dernière peut autoriser l'anonymat ou décider de l'accorder d'office. 5.1. En cas de non-respect des obligations énumérées aux paragraphes 1 à 3 du présent article, la requête ne sera pas examinée par la Cour, sauf si : a) le requérant a fourni une explication satisfaisante pour le non-respect en question ; b) la requête concerne une demande de mesure provisoire ; c) la Cour en décide autrement, d'office ou à la demande d'un requérant. 5.2. La Cour pourra toujours demander à un requérant de soumettre dans un délai déterminé toute information ou tout document utile sous la forme ou de la manière jugée appropriée. 6. a) Aux fins de l'article 35 § 1 de la Convention, la requête est réputée introduite à la date à laquelle un formulaire de requête satisfaisant aux exigences posées par le présent article est envoyé à la Cour, le cachet de la poste faisant foi. b) Si elle l'estime justifié, la Cour peut toutefois décider de retenir une autre date. 7. Le requérant doit informer la Cour de tout changement d'adresse et de tout fait pertinent pour l'examen de sa requête ».

[865] L'article 34 al.6 du protocole établissant la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des peuples dispose : « *À tout moment à partir de la ratification du présent Protocole, l'État doit faire une déclaration acceptant la compétence de la Cour pour recevoir les requêtes énoncées à l'article 5(3) du présent Protocole. La Cour ne reçoit aucune requête en application de l'article 5(3) intéressant un État partie qui n'a pas fait une telle déclaration* ».

[866] Voir sur ce point le Discours de Antônio Augusto Cançado Trindade, Président de la Cour interaméricaine des droits de l'homme : « *Le développement du droit international des droits de l'homme à travers l'activité et la jurisprudence des Cours européenne et interaméricaine des droits de l'homme* », Strasbourg le 22 janvier 2004. http:// www.echr.coe.int/Fr/Discours/CancadoTrindadediscours.htm.

peut notamment recevoir et examiner : Des communications soumises par un État qui estime qu'un autre État Partie a violé une ou plusieurs dispositions de la charte [867]; et d'autres communications émanant des individus ou des organisations qui estiment qu'un État Partie a violé une ou plusieurs dispositions de la Charte [868]. L'article 56 de la Charte définit les conditions de recevabilité applicables aux communications autres qu'inter étatiques [869].

614. Au niveau du système interaméricain de protection des droits de l'homme, les victimes ont également la possibilité de saisir la Cour Interaméricaine des Droits de l'homme, même si c'est d'une manière indirecte. Les pétitions individuelles qui allèguent la violation d'une disposition de la Convention américaine doivent être déposées auprès de la Commission interaméricaine. Cette dernière examine la recevabilité de la requête et peut adopter une décision sur le fond de l'affaire. Si l'État en cause a accepté la compétence contentieuse de la Cour, la Commission ou l'État lui-même, peut saisir la Cour interaméricaine [870]. Quant à l'article 46 de la convention, il précise les conditions que doivent remplir les communications ou plaintes sous peine d'irrecevabilité devant la commission[871].

---

[867] Voir les articles 48-49 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples.

[868] Voir l'article 55 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples.

[869] La communication doit invoquer des dispositions de la Charte Africaine et/ou des principes contenus dans la Charte de l'OUA supposés avoir été violés. Une communication qui ne révèle pas à première vue une violation de la Charte de Banjul ou certains des principes de base de la Charte de l'OUA, tel que "la liberté, l'égalité, la justice et la dignité", n'est pas examinée. Plus précisément, l'article 56 dispose : « *1. Indiquer l'identité de leur auteur même si celui-ci demande à la Commission de garder l'anonymat; 2. Être compatibles avec la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine ou avec la présente Charte; 3. Ne pas contenir des termes outrageants ou insultants à l'égard de l' État mis en cause, de ses institutions ou de l'OUA; 4. Ne pas se limiter à rassembler exclusivement des nouvelles diffusées par des moyens de communication de masse; 5. Être postérieures à l'épuisement des recours internes s'ils existent, à moins qu'il ne soit manifeste à la Commission que la procédure de ces recours se prolonge d'une façon anormale; 6. Être introduites dans un délai raisonnable courant depuis l'épuisement des recours internes ou depuis la date retenue par la Commission comme faisant commencer à courir le délai de sa propre saisine; 7. Ne pas concerner des cas qui ont été réglés conformément soit aux principes de la Charte des Nations Unies, soit de la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine et soit des dispositions de la présente Charte* ».

[870] En effet, l'article 44 de la Convention Interaméricaine des Droits de l'Homme dispose que « *toute personne ou tout groupe de personnes, toute entité non gouvernementale et légalement reconnue dans un ou plusieurs États membres de l'Organisation peuvent soumettre à la Commission des pétitions contenant des dénonciations ou* plaintes relatives à une violation de la présente Convention par un État partie ». L'article 45 ajoute que « *1. Tout État partie peut, au moment du dépôt de son instrument de ratification ou d'adhésion, ou ultérieurement, déclarer qu'il reconnaît la compétence de la Commission pour recevoir et examiner les communications dans lesquelles un État partie prétend qu'un autre État partie a violé les droits de l'homme énoncés dans la présente Convention. 2. Les communications présentées en vertu du présent article ne peuvent être reçues et examinées que si elles émanent d'un État partie qui a fait une déclaration reconnaissant, en ce qui le concerne, la compétence de la Commission. La Commission ne reçoit aucune communication dénonçant un État partie qui n'a pas fait une telle déclaration. 3. Les déclarations portant acceptation de la compétence de la Commission peuvent être faites pour une durée indéfinie, pour une période déterminée ou à l'occasion d'espèces donnés. 4. Les déclarations sont déposées auprès du Secrétariat général de l'Organisation, lequel en donne copie aux États membres* ».

[871] L'article 46 de la Convention Interaméricaine des Droits de l'Homme dispose : « *1. La Commission ne retient une pétition ou communication présentées conformément aux articles 44 ou 45 que sous les conditions suivantes, à savoir : a. Que toutes les voies de recours internes aient été dûment utilisées et épuisées conformément aux principes du Droit international généralement reconnu ; b. que la pétition ou communication soit introduite dans*

615. Nous proposons que l'ensemble des conditions qui encadrent la recevabilité des requêtes individuelles devant les instances internationales et cours régionales de protection des droits de l'homme puissent justifier et inspirer les réflexions autour de la possibilité d'étendre les modes de saisine de la CPI aux personnes physiques, victimes des crimes relevant de la compétence de la première juridiction pénale internationale permanente. De façon concrète, nous proposons que les saisines des personnes physiques remplissent les conditions suivantes si l'AEP venait à prendre l'initiative de modifier le Traité de Rome. Nous proposons que la CPI puisse être saisie d'une requête par toute personne physique, des ONG de défense des droits de l'homme, ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'un ou plusieurs des crimes visés par le Traité de Rome sur la base de la compétence personnelle active ou passive ou encore de la compétence territoriale. Dans tous les cas, nous suggérons qu'au moins l'État de la victime ou de l'auteur présumé ou encore du lieu des violations soit un État partie au Traité de Rome afin d'éviter des difficultés supplémentaires à la CPI. En plus, pour être recevable, il faudrait que l'auteur de la plainte présente les preuves de l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus, et dans un délai de 3 mois à partir de la date de la décision interne définitive sur le plan national. Cette condition de délai ne devrait plus être un obstacle à la procédure si le requérant apporte, de façon suffisante, la preuve de l'incapacité ou du manque de volonté de l'État à mettre à sa disposition, les voies de recours sur le plan national.

616. En termes de format de la plainte, l'AEP pourrait s'inspirer de l'ensemble des modèles utilisés généralement par le système africain de protection des droits de l'homme, le système européen de protection des droits de l'homme et le système interaméricain de protection des droits de l'homme avec un changement novateur lié au délai de 3 mois que nous proposons à titre personnel pour des raisons de célérité de la procédure. Les requêtes déposées dans ces conditions pourraient être présentées sur un formulaire fourni par le greffe de la CPI, sauf si la Cour en décide autrement. La requête doit indiquer les nom, date de naissance, nationalité et adresse du requérant et, lorsque le requérant est une personne morale, les nom

*les six mois à compter de la date à laquelle l'individu présumé lésé dans ses droits a pris connaissance de la décision définitive; c. que l'objet de la pétition ou communication ne soit pas en cours d'examen devant une autre instance internationale, et d. que, dans le cas prévu à l'article 44, la pétition indique le nom, la nationalité, la profession, le domicile, et porte la signature de la personne ou des personnes, ou du représentant légal de l'entité dont émane la pétition; 2. Les dispositions énoncées aux alinéas 1 a) et 1 b) du présent article ne seront pas appliquées dans les cas où: a. Il n'existe pas, dans la législation interne de l'État considéré une procédure judiciaire pour la protection du droit ou des droits dont la violation est alléguée ; b. l'individu qui est présumé lésé dans ses droits s'est vu refuser l'accès des voies de recours internes ou a été mis dans l'impossibilité de les épuiser, ou c. il y a un retard injustifié dans la décision des instances sai*sies ».

complet, date de constitution ou d'enregistrement, numéro officiel d'enregistrement et adresse officielle de celle-ci ou au cas échéant les nom, adresse, numéros de téléphone et de télécopie et adresse électronique de l'avocat ou du représentant du la partie requérante. La requête doit donner des informations détaillées sur les allégations de violations des crimes relevant de la compétence de la CPI et les auteurs présumés, dans la mesure du possible, afin de permettre à la Cour de déterminer, sans avoir à consulter d'autres documents, la nature et l'objet de la requête. Le formulaire de requête doit être signé et daté par le requérant ou son représentant et être assorti des copies des documents afférents aux décisions justifiant l'épuisement des voies de recours internes, qu'elles soient de nature judiciaire ou autre. Si le requérant ne souhaite pas que son identité soit révélée, il devra le préciser et fournir un exposé des raisons justifiant une dérogation à la règle normale de publicité de la procédure devant la Cour. La CPI, ayant la compétence de sa compétence, conservera la faculté d'autoriser l'anonymat ou de le rejeter.

617. Les plaintes individuelles devraient être reçues aussi à la CPI en s'inspirant du format des communications ou requêtes individuelles que reçoit le comité des droits de l'homme de l'ONU. Les procédures de requête sont des mécanismes permettant de porter à l'attention de l'Organisation des Nations Unies des cas de violation alléguée des droits de l'homme. Généralement, il existe trois typologies de requêtes au niveau des Nations Unies : Les requêtes présentées par des particuliers en vertu des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme ; les communications présentées par des particuliers relevant des procédures spéciales du Conseil des droits de l'Homme ; et la procédure de requête mise en œuvre par le Conseil des droits de l'homme. Chaque procédure a ses propres exigences, avantages et limites. Les particuliers peuvent présenter des requêtes relatives à des violations des droits de l'homme en invoquant des traités internationaux fondamentaux relatifs aux droits de l'homme. Les communications individuelles opèrent au titre des mandats thématiques et selon des mandats par pays des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme. Quant aux procédures de requête du Conseil, elles s'appliquent à des situations dont l'examen donne raisonnablement lieu de croire qu'elles révèlent l'existence d'un ensemble de violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme et des libertés fondamentales en tout point du monde et en toute circonstance[872].

[872] Pour plus d'informations sur les conditions de cahque procédure, voir https://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/CivilSociety/Chapter8_fr.pdf. Consulté le 6 septembre 2018.

618. Tout acteur de la société civile peut, en respectant les exigences spécifiques de chaque procédure, avoir accès à ces mécanismes. Les requêtes relevant de chacune de ces procédures peuvent être présentées par la personne victime de la violation alléguée des droits de l'homme ou par des tiers agissant en son nom, comme une organisation non gouvernementale. Les acteurs de la société civile jouent souvent le rôle d'intermédiaire auprès de particuliers demandant réparation d'une violation des droits de l'homme, en préparant, en soumettant ou en déposant une requête en leur nom. Toutefois, toute personne présentant une requête au nom d'un particulier doit s'assurer de son consentement et vérifier que cette personne a conscience des conséquences que peut avoir le dépôt de sa plainte. Il convient de se conformer rigoureusement aux conditions de chaque procédure pour garantir la recevabilité de la plainte [873]. Il reviendra au Bureau du Procureur de la CPI d'apprécier le caractère sérieux, la gravité et l'ampleur des violations alléguées pour décider de la suite à donner à la requête.

619. Si notre proposition est retenue, ce sera une progression significative du système mondial de protection des droits de l'homme que de donner la possibilité aux individus de saisir la CPI. Cela va être particulièrement utile, surtout dans des cas où les États ou le Conseil de sécurité ou encore le Procureur, pour une raison ou une autre ne veut pas saisir la justice. Cette proposition semble réaliste si les conditions que nous avons citées plus haut l'accompagnent. Elle aura aussi un effet dissuasif sur la commission des crimes. Mais elle sera confrontée à une difficulté non négligeable. La CPI ne juge pas à priori les États, mais les individus responsables des crimes graves relevant de sa compétence. Or, si des crimes d'une telle gravité viennent à être perpétrés, c'est aussi souvent la faute de l'État qui n'a pas su créer un environnement suffisamment protecteur. Néanmoins, les agents qui représentent l'État sont pénalement responsables devant la CPI indépendamment des immunités attachées à leurs fonctions et statuts sur le plan national. Une telle proposition pourrait redonner de la vigueur à la crédibilité de la CPI et rendre efficace ses actions. Par ailleurs, nous estimons que l'indépendance de la CPI doit être garantie et son action doit s'affranchir de toute pesanteur politique.

[873] *Idem*.

Paragraphe 2 : Le renforcement de l'indépendance judiciaire de la CPI

620. La force et la crédibilité de toute justice résident dans son indépendance et dans sa neutralité. Une juridiction comme la CPI doit démontrer, pour sa crédibilité, qu'elle est neutre et suffisamment indépendante. Les interférences politiques du Conseil de sécurité, un organe éminemment politique, peuvent constituer une réelle menace pour l'indépendance et la neutralité de la CPI. C'est la raison pour laquelle nous préconisons une suppression du sursis à enquêter du Conseil de sécurité (A) tout en maintenant la possibilité de saisine par le Conseil (B).

A. La suppression du sursis à enquêter du Conseil de sécurité

621. Les relations entre le politique et le judiciaire ne sont pas toujours compatibles. Le sursis à exécution est une prérogative mettant en péril l'indépendance judiciaire de la CPI (1) d'où sa suppression pure et simple dans la révision du Statut de Rome (2).

1. Une prérogative mettant en péril l'indépendance judiciaire de la CPI

622. L'article 16 du Statut de la CPI relatif au « *sursis à enquêter ou à poursuivre* » dispose : « *Aucune enquête ni aucune poursuite ne peuvent être engagées ni menées en vertu du présent Statut pendant les douze mois qui suivent la date à laquelle le Conseil de sécurité a fait une demande en ce sens à la Cour dans une résolution adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies ; la demande peut être renouvelée par le Conseil dans les mêmes conditions* ». Ce pouvoir, utilisé par deux fois par le Conseil de sécurité [874], comme nous l'avons relevé dans nos précédents développements, met en péril l'indépendance judiciaire de la CPI. Comment une instance judiciaire, qui a suscité tant d'espoir depuis des décennies, peut-elle être arrêtée dans son élan par un organe politique dans lequel les plus puissants États du monde s'affrontent quotidiennement sur la base d'intérêts géopolitiques ?

[874] *Supra §* nº 429, 443, 494, 533, 585. *Infra §* nº 620-630.

623. Dans sa thèse, Madame Yaram Ndiaye estime qu'il est difficile toutefois de parler de séparation de pouvoirs au niveau international[875]. Il s'agirait plutôt d'une répartition des « *fonctions génériques* » comme le mentionne Georges Abi-Saab[876]. Le juriste Virally définit cette fonction comme « *une activité spécifique orientée vers la poursuite d'une finalité déterminée et extérieure à celui qui en est chargé* »[877]. A la place des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, on parlera ici de fonction de réglementation, de juridiction et d'exécution [878]. La chambre d'appel du TPIY a rappelé dans l'arrêt Tadic que la séparation des pouvoirs « *ne s'applique pas au cadre international ni, plus spécifiquement, au cadre d'une organisation internationale comme les Nations Unies* »[879]. Pour autant, on ne saurait occulter le caractère d'indépendance qui reste viscéralement attaché au pouvoir judiciaire ou à la fonction de jugement. Cette indépendance judiciaire est une des préoccupations de la société internationale [880]. En témoignent les textes, recommandations, chartes, déclarations ou Statuts qui le consacrent. Toutefois, il convient de préciser que ces textes ont une valeur déclarative et non contraignante. Au niveau de l'ONU, il a été élaboré des principes fondamentaux qui prônent que « *l'indépendance de la magistrature est garantie par l'État et énoncée dans la Constitution ou la législation nationale. Il incombe à toutes les institutions, gouvernementales et autres, de respecter l'indépendance de la magistrature* »[881].

624. Cet article 16 du Traité de Rome n'est pas de nature à rassurer les détracteurs de la CPI qui estiment qu'elle est plutôt un tribunal au service de la politique des plus forts de la planète contre les plus faibles. Il rend vulnérable une CPI qui est née dans un environnement politique et géopolitique tendu. Les discussions autour de cette disposition, ont été parmi les plus compliquées de toutes les négociations, car la coordination de la fonction judiciaire de la

[875] Ndiaye (Y.) *L'obligation de coopération dans le Statut de Rome: analyse critique du respect des engagements internationaux devant la Cour pénale internationale*, sous la direction de Elisabeth Joly-Sibuet. - Lyon : Université Jean Moulin (Lyon 3), thèse soutenue le 27 septembre 2012, p 413. Disponible sur : www.theses.fr/2012LYO30063.

[876] G. ABI-SAAB, « Cours général de droit international public », RCADI, 1987-VII, vol.207, pp. 9-464.

[877] VIRALLY (M.), « La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale », in *La communauté internationale. Mélanges offerts à Charles Rousseau*, paris, Pedone 1974, pp.277-300.

[878] SCELLE (G.), "Théorie et pratique de la fonction exécutive en droit international », RCADI, 1936-I, vol.55, pp. 91-202.

[879] TPIY, chambre d'appel, le Procureur c/ Dusko Tadic, 2 octobre 1995, IT-94-1-AR72, par.43. Arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence.

[880] FAVREAU (B.), « L'indépendance des avocats et des magistrats : une condition de l'état de droit », *Seminar on promoting the rule of law as part of sustainable development*, Brussels 3 & 4 July 2003.

[881] Article 1, Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, adoptés par le septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à Milan du 26 août au 6 septembre 1985 et confirmés par l'Assemblée générale dans ses résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985.

Cour et de la responsabilité principale du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et la sécurité internationales dans le monde[882] était un point crucial. La doctrine nous informe que l'histoire des ébauches proposées pour cet article a été une des plus difficiles. Selon Federica Dainotti, « *on a pu arriver à un accord, plus ou moins, satisfaisant seulement après avoir rejeté plusieurs alternatives. La tâche des délégations était de créer une règle qui pourrait assurer la primauté du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et la sécurité internationales dans le contexte prévu du Statut, tout en garantissant que l'action entreprise par le Conseil de sécurité dans ce sens n'affecte pas l'indépendance de la Cour* » [883].

625. Sur le fondement de l'article 12 de la Charte des Nations Unies, visant à confier un rôle prioritaire au Conseil de sécurité dans le domaine du maintien de la paix, la CDI avait proposé dans son ébauche pour l'établissement d'une cour pénale internationale, une disposition interdisant à la Cour d'ouvrir des enquêtes dans une situation déjà sous le contrôle du Conseil de sécurité (« *arising from a situation which is being dealt with by the Security Council under Chapter VII, unless the SC itself othrwise decides* ») [884]. La proposition de la CDI a été vivement critiquée par plusieurs délégations, parce qu'elle était vue comme une interférence dans l'indépendance et l'impartialité de la future institution. En particulier, on considérait son ratio inconcevable, parce qu'elle permettait que la fonction judiciaire de la Cour soit assujettie à la décision d'un organe politique[885]. De la même manière, on contestait les possibles applications du principe proposé par la CDI, par exemple la circonstance selon laquelle « *the Court could be prevented from performimg its functions through the mere placing of an item on the Council's agenda and then be paralized for lengthy periods even without a formal decision of the SC organ under Charter VII* »[886]. Dans une traduction littérale, « *la Cour pourrait être empêchée de remplir ses fonctions dès lors qu'un sujet est simplement inscrit à l'ordre du jour du Conseil, puis être paralysée pour de longues périodes, même sans décision formelle du Conseil de sécurité en vertu de la Charte VII* ».

[882] Voir l'article 24 de la Charte des Nations Unies.
[883] DAINOTTI (F.), « La Cour Pénale Internationale est une réalité : Analyse de cette nouvelle juridiction à la fois indépendante et interdépendante au sein d'un système de relations internationales en pleine mutation », Nizar BEN AYED (dir), Centre International de Formation Européenne, 2005-2006.
[884] Art. 23 (3) *in the Draft Statute for an International Criminal Court*, in YILC (1994) Vol. II, Part. 2, at 43 – 44.
[885] V. Report of the Ad Hoc Committee on the Establishment of an International Criminal Court, U.N. GAOR, 50th Session, note 28, para. 124, UN Doc. A/50/22 (1995).
[886] Report of the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court, UN GAOR, 51th Sess., note 6, para. 142, UN Doc A/51/22 (1996).

626. Les délégations hostiles à un contrôle du Conseil de Sécurité sur l'activité de la Cour soutenaient qu'en permettant aux considérations politiques d'influencer l'action de la Cour, tout le processus judiciaire pouvait être discrédité. En même temps, d'autres gouvernements mettaient en évidence le besoin de prévoir ce contrôle, pour éviter que la poursuite de la justice n'interfère, voire n'empêche la poursuite de la paix[887]. Parmi ces deux positions extrêmes, à savoir celle qui voulait garder la disposition de la CDI et celle qui faisait pression pour obtenir une absence totale de contrôle du Conseil de Sécurité sur la CPI[888], c'est la seconde qui a prévalu, mais dans une variante atténuée et médiatrice par rapport à sa version originelle[889]. Selon cette « *troisième voie* », s'il faut confier au Conseil de Sécurité le pouvoir de suspendre l'action de la CPI dans les situations où la paix et la sécurité internationales étaient en danger, il faudra prévoir des limites très spécifiques à ce pouvoir pour en empêcher un abus au détriment de l'indépendance de la Cour.

627. Il convient de reconnaître que la position du Singapore a contribué à l'aboutissement d'un accord sur la question. Ce compromis, connu comme *the Singapore Compromise* [890] postule que « *no investigation or prosecution may be commenced or proceeded with under this Statute where the Security Council has, acting under Chapter VII of the Charter of the UN, given a direction to that effect* ». Dans une traduction littérale, cette position pourrait se résumer comme : "*aucune enquête ou poursuite ne peut être engagée ou poursuivie en vertu du présent Statut lorsque le Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, a donné une instruction à cet effet*". Il représentait à la fois l'avantage de reconnaître au CS son rôle de protagoniste dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales, et d'empêcher que l'activité judiciaire de la Cour soit bloquée à moins qu'il n'y ait un acte formel en ce sens. La différence entre le texte élaboré par la CDI et le

[887] Selon eux, entre l'exigence du maintien de la paix et le besoin de la justice, c'était la première qu'on devait privilégier. À l'appui de cette idée, on a formulé l'hypothèse d'une intervention du CS directe pour rétablir les conditions de paix et de sécurité au cours d'un conflit de grandes dimensions (par exemple à travers le cessez-le-feu imposé et accepté par les parties) et d'une décision simultanée du Procureur de la CPI d'incriminer les plus hauts responsables des gouvernements ou des factions armées en lutte. Selon l'auteur de cet exemple, dans le cadre d'un scénario pareil, un des possibles effets de l'action judiciaire pourrait être celui de rendre vains les résultats du processus de paix, avec le risque conséquent d'une reprise des hostilités. BASSIOUNI (M. C.), Per l'istituzione del Tribunale penale internazionale permanente nel 1998, Atti dell'omonima conferenza, 1997, p. 68.

[888] SCHABAS (W. A.), An introduction, op. cit., p. 82 et s. pour une observation plus approfondie: «The debate in the Preparatory Committee and the Rome Conference itself about the ILC proposal was in many respects a confrontation between the five permanent members and all other countries ».

[889] CONDORELLI (L.) et VILLALPAGO (S.), Referral and Deferral by the Security Council, in CASSESE, The Rome Statute, p. 219 et s.

[890] UN Doc. Non-Paper/WG.3/N.16 (08/08/97). On rapporte que la question est restée ouverte jusqu'à un stade très avancé des travaux de la Conférence de Rome : jusqu'au 10 juillet 1998, on considérait encore trois options différentes (UN Doc. A/183/C1/L59 (10 juillet 1998)).

principe contenu dans l'article 16 porte principalement sur la modalité d'exercice de ce pouvoir. Selon la première hypothèse, le CS avait une sorte de prérogative implicite sur la gestion des situations entrant dans le chapitre VII, c'est-à-dire que la Cour ne pouvait pas les connaître a priori, sauf si le Conseil en décidait autrement. Par ailleurs, l'article 16 prévoit des conditions à respecter afin d'avoir un exercice légitime du pouvoir de sursis par le Conseil de sécurité, qui ont la valeur de garanties supplémentaires pour l'indépendance de la Cour à l'égard de cet organe politique. À cet effet, le Conseil doit faire « *une demande en ce sens [de ne pas enquêter ou poursuivre] à la Cour dans une résolution adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies* » et cette demande, qui a une durée de douze mois « *peut être renouvelée par le Conseil dans les mêmes conditions* ».

628. On rappellera qu'au cours de la Conférence de Rome, les délégations de la Belgique et de l'Espagne avaient proposé des amendements à l'article 16 visant à introduire des mesures de protection et de conservation des preuves[891] et à établir une limite à l'extension temporelle de la suspension[892]. Les deux propositions ont été rejetées au motif que le *Singapore Compromise* offrait suffisamment des garanties. Bien que de nombreuses délégations aient vu dans cette norme un instrument de paralysie de l'activité de la Cour et « *a heavy sacrifice for the power and independence of the Court* »[893], elle a finalement été acceptée par la plupart des gouvernements, convaincus qu'une telle règle serait plutôt une mesure préventive dans le Statut en cas de potentiels conflits d'intérêts entre le Conseil de Sécurité et la CPI, sans croire qu'elle puisse trouver facilement une application. Dans tous les cas, on peut dire que ces conditions ne satisfont pas pleinement certaines exigences de garantie d'indépendance. La lettre et l'esprit de l'article 16 du Statut de la CPI mettent mal l'aise quand on sait la position de la majorité des membres permanents du CS, à savoir les USA, la Chine et la Russie, vis-à-vis de la CPI. Tous ces pays aux intérêts politiques et géopolitiques antagonistes ne sont pas membres de la Cour et n'entendent pas en devenir membres dans un futur proche. Bien plus, certains d'entre eux ont travaillé pendant des années à anéantir cette Cour qu'ils considèrent comme une menace à leur souveraineté.

629. Le fait de redouter l'utilisation du sursis à exécution en cas d'éventuelles poursuites ou enquête dans le cadre d'une situation donnée peut dissuader la CPI dans l'exercice de sa

[891] UN Doc.A/CONF.183/C.1/L.7 du 19 juin 1998.
[892] UN Doc.A/CONF.183/C.1/L.20 du 25 juin 1998.
[893] POLITI M., The Rome Statute of the ICC: Rays of Light and some shadows, in POLITI M., NESI G., The Rome Statute of the ICC: a challenge to impunity, 2001, p. 14.

mission de lutte contre l'impunité et réduire sa marge de manœuvre. Les droits de l'homme seront très probablement sacrifiés sur l'autel des intérêts géopolitiques ou encore des calculs géostratégiques des États puissants et membres permanents du Conseil de sécurité. Même si elle n'a été utilisée que deux fois à la demande des USA[894], il est symbolique de supprimer cette prérogative du Conseil qui est une menace directe à l'indépendance et à la liberté d'action de la CPI.

2. Une prérogative à abroger

630. Le Statut de la CPI a besoin d'être révisé sur de nombreux points. La priorité devrait être portée sur la remise en cause de tous les compromis incompatibles à l'indépendance de la justice pénale internationale. Les dispositions à caractère politique qui constituent une menace à l'indépendance judiciaire de la CPI devraient être purement et simplement abandonnées. Il en est ainsi de l'article 16 du Statut de la CPI qui autorise le Conseil de sécurité à surseoir aux enquêtes ou poursuites de la CPI sous le prétexte du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Même si ce controversé article n'est pas fréquemment utilisé[895], son existence demeure une menace, car il peut être utilisé à tout moment. Aucune paix durable ne peut se baser sur une impunité institutionnalisée. L'expérience a d'ailleurs montré que le crime se nourrit de l'impunité. Lorsque les acteurs politiques s'octroient la liberté de dénier le droit à la justice aux victimes des graves violations des droits de l'homme ou instrumentalisent délibérément la justice pour protéger les criminels, la probabilité est forte que les crimes se perpétuent.

631. Continuer à reconnaître au Conseil de sécurité, la prérogative de sursis à exécution sur les enquêtes et poursuites de la CPI reviendrait à soustraire des zones entières au contrôle du droit pour des raisons purement politiques et géopolitiques en violation du droit fondamental des victimes à la justice. C'est pourquoi nous en appelons à l'abrogation de cette prérogative du sursis à exécution du Conseil de sécurité vis-à-vis des décisions judiciaires de la CPI. Une telle suppression du pouvoir de sursis à exécution du Conseil de sécurité renforcera l'indépendance et la liberté d'action de la CPI. Et si elle est véritablement indépendante et libre de ses actions, la CPI gagnerait en crédibilité.

[894] *Supra §* nº 443, 494, 533.
[895] *Ibid.*

632. Selon Madame Yaram Ndiaye, cet article, dont la présence dans le Statut a toujours été décriée, consacre une interférence politique dans les travaux de la Cour pénale internationale et cette immixtion du politique altère l'indépendance du Procureur et permet aux États de refuser la coopération[896]. Même si Jürgen Habermas pense que la contribution que « *le pouvoir politique* » apporte à la fonction propre du droit, et donc à la stabilisation des attentes du comportement, consiste à produire une sécurité juridique qui permet aux destinataires du droit de calculer à la fois les conséquences de leur propre comportement et celles du comportement d'autrui, cela n'est pas applicable en l'espèce[897]. Pour Madame Yaram Ndiaye, « *l'article 16 prône la création d'un espace extra judiciaire en principe favorable à la paix. Seulement, la paix ne doit pas être un instrument d'ingérence du pouvoir politique. Dès que la politique pénètre dans l'enceinte des tribunaux, il faut que la justice en sorte », constatait Guizot. De fait, l'indépendance des juges devient un impératif surtout sur le plan international où l'ingérence de la politique peut mener à l'impunité* »[898]. En revanche, nous considérons le droit de saisine de la CPI par le conseil de sécurité comme une prérogative à maintenir.

B. Le maintien de la saisine par le Conseil de sécurité

633. Si les rapports entre la CPI et le Conseil de sécurité doivent être repensés ou revisités, il convient de conserver la possibilité pour le Conseil de saisir la CPI dans le cadre d'une situation qui constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales. C'est pourquoi nous examinerons la saisine de la CPI par le Conseil de sécurité comme une prérogative conforme au rôle principal du Conseil de sécurité (1), mais qui reste à parfaire (2).

1. Une prérogative conforme au rôle principal du Conseil de sécurité

634. Comme le rappelle l'article 13 alinéa b du Statut de la CPI, la Cour peut exercer sa juridiction à l'égard d'un crime relevant de sa compétence, si une situation dans laquelle un ou

[896] Ndiaye (Y.) *L'obligation de coopération dans le Statut de Rome : analyse critique du respect des engagements internationaux devant la Cour pénale internationale*, sous la direction de Elisabeth Joly-Sibuet. - Lyon : Université Jean Moulin (Lyon 3), thèse soutenue le 27 septembre 2012, Op cit. page 412. Disponible sur : www.theses.fr/2012LYO30063.
[897] HABERMAS (J.), *Droit et démocratie*, Paris, Gallimard, 1997, p. 162.
[898] Ndiaye (Y.) *L'obligation de coopération dans le Statut de Rome : analyse critique du respect des engagements internationaux devant la Cour pénale internationale*, sous la direction de Elisabeth Joly-Sibuet. - Lyon : Université Jean Moulin (Lyon 3), thèse soutenue le 27 septembre 2012, Op cit. Page 413. Disponible sur: www.theses.fr/2012LYO30063.

plusieurs de ces crimes paraissent avoir été commis est déférée au Procureur par le Conseil de sécurité agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Et comme le résume Berman, la relation entre la Cour et le CS se base sur trois piliers : *« the positive pillar »* (le pilier positif), représenté par la norme qui permet au Conseil de sécurité de renvoyer une situation à la Cour (article 13. b) ; *« the negative pillar »* (le pilier négatif), qui se réfère au pouvoir de suspendre l'action de l'organe judiciaire (article 16); et *« the hidden pillar »* (le pilier caché), concernant le rôle que le Conseil joue par rapport à la définition du crime d'agression [899]. La Charte des Nations Unies confère au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales tandis que tous les États Membres sont tenus d'appliquer les décisions du Conseil. Le Conseil de sécurité est compétent au premier chef pour constater l'existence d'une menace contre la paix ou d'un acte d'agression. Il invite les parties à un différend à le régler par des moyens pacifiques et recommande les méthodes d'ajustement et les termes de règlement qu'il juge appropriés. Dans certains cas, il peut imposer des sanctions, voire autoriser l'emploi de la force pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales[900].

635. Dans d'autres cas, il peut procéder au renvoi de la situation au procureur de la CPI aux fins de voir si des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et des crimes de génocide sont perpétrés par les parties au conflit comme ce fut le cas dans la situation au Soudan Darfour en 2005 et en Libye en 2011. Toute initiative qui peut mettre en action les enquêtes judiciaires pour sanctionner les auteurs et complices des crimes relevant de la compétence de la CPI est, selon nous, à encourager. Peu importe que cela vienne du Conseil de sécurité. C'est pourquoi nous pensons que le droit de saisine de la CPI pourrait être maintenu même si on doit clarifier les conditions de saisine et du suivi des affaires.

636. Le fait que le Conseil de sécurité soit autorisé dans le Statut de Rome à déférer des situations au Procureur de la CPI, dans sa quête de maintien de la paix et de la sécurité internationales, ne nous semble pas, a priori incompatible avec l'indépendance et la liberté d'action de la CPI. Cependant, il revient à la CPI de faire preuve de vigilance pour éviter tout amalgame ou se prémunir contre toute manipulation politique de la part d'un organe hautement politique et politisé dans le système international. Au nom de son indépendance, la CPI devrait

[899] BERMAN, The Relations between the International Criminal Court and the Security Council, in Reflections on the International Criminal Court – Essays in Honour of Adriaan Bos, 1999, p. 173 et s.
[900] http://www.un.org/fr/sc/. Consulté le 6 septembre 2018.

pouvoir décliner certains renvois politiciens s'il le faut. La chambre préliminaire pourrait rendre une décision en ce sens dans la foulée d'un renvoi manifestement politicien ou manipulateur. La CPI pourrait aussi attirer l'attention de la communauté internationale sur le besoin de la justice dans certains endroits du monde, qui semblent exclus de la justice en dépit de la récurrente perpétration des crimes relevant de sa compétence. Des initiatives de renvoi du Conseil de sécurité peuvent échouer pour la simple raison que les faits se déroulent sur le territoire des États qui sont des prés carrés des grandes puissances ou encore de certains membres du Conseil de sécurité qui n'hésiteraient pas à recourir au droit de veto pour les protéger si le Conseil venait à prendre de telles initiatives. À défaut de pousser le Conseil de sécurité à faire preuve d'objectivité et d'impartialité dans ses saisines, la CPI devra utiliser son indépendance pour rétablir l'équilibre, même s'il y a des risques de non-coopération qui peuvent surgir en dépit de l'obligation générale de coopération des États vis-à-vis de la première juridiction pénale permanente. En résumé, nous dirons que si la possibilité de saisine de la CPI par le Conseil de sécurité peut être maintenue, elle reste une prérogative à parfaire.

2. Une prérogative à parfaire

637. La saisine de la CPI par le Conseil de sécurité doit être davantage encadrée pour plus d'impact. Les renvois doivent être justes, équilibrés, réalistes et faire preuve d'impartialité. Le Conseil de sécurité peut établir des standards ou critères précis dont le seuil de gravité devrait déclencher la procédure de renvoi d'une situation à la CPI, quels que soient la région géographique et les acteurs au conflit. Près de 17 ans après l'entrée en vigueur du Statut de la CPI, les deux situations déférées par le Conseil de sécurité sont le Darfour Soudanais et la Libye, deux pays Africains. Au même moment, il se passe des choses horribles dans bien d'autres régions du monde, mais dans une indifférence regrettable. Les saisines doivent donc aller au-delà de l'Afrique, un continent qui se pose en victime d'acharnement de la CPI. Des situations propices à la perpétration des crimes relevant de la compétence de la CPI se produisent depuis des années au Moyen Orient ou en Europe de l'Est. Le pouvoir de renvoi du Conseil de sécurité doit être utilisé de façon à ne discriminer aucune partie du monde.

638. Tout doit être fait pour éviter des perceptions d'une justice discriminatoire ou à double vitesse rendue selon que les auteurs et les victimes sont du sud ou du nord, des pays pauvres ou des pays développés. Ce qui fait la crédibilité d'une justice, c'est sa neutralité, son impartialité et sa capacité à appliquer la loi de la même façon pour tous les justiciables dans les

mêmes conditions. La CPI doit pouvoir prendre toute la place qui lui revient en tant qu'instance judiciaire indépendante et qui n'est soumise qu'à l'autorité exclusive du droit international. Elle doit surveiller de près l'usage de la prérogative de renvoi par le Conseil de sécurité pour éviter toute perception de politisation ou d'instrumentalisation préjudiciable à sa crédibilité. En cas de renvoi par le Conseil de sécurité, des mécanismes concrets de suivi doivent être prévus au sein même du Conseil qui devra soutenir, de manière concrète, la CPI afin qu'elle puisse imposer toute son autorité judiciaire, car « *une justice sans la force n'est qu'impuissance* ». Le Conseil de sécurité ne devrait plus se contenter de « *prendre acte* » de la libre circulation des fugitifs de la CPI ou du refus et délibéré de coopération des États vis-à-vis des décisions de mandats d'arrêt de la CPI, surtout dans les situations qui sont renvoyées devant la Cour par de Conseil de sécurité lui-même.

639. Le Conseil devrait mettre fin à son désengagement financier ou au refus express de prendre en charge les implications financières qu'entrainent ses saisines dans des situations qu'il renvoie à la CPI, car les enquêtes ont un coût sur le terrain. Que ce soit en Libye ou au Soudan, le Conseil s'était désengagé à assumer les incidences financières des saisines. Cela a sans doute eu un impact sur les difficultés de la CPI, sinon son échec dans ces deux situations. Par ailleurs, le Conseil devrait assumer avec toute l'autorité nécessaire ses responsabilités politiques et diplomatiques. Les décisions de la CPI doivent sortir du cycle de la banalisation et ne doivent plus rester lettre morte.

640. Enfin, nous en appelons à un aménagement de l'usage du droit de veto par les membres permanents, dans les tractations visant à déférer une situation à la CPI, si les conditions que doit préalablement définir le Conseil lui-même sont établies. Cela passe par la volonté politique et la réforme du Conseil de sécurité. En effet, l'application sélective des instruments juridiques internationaux est dénoncée à maintes reprises [901], de même que la paralysie, voire « *l'obstruction* » du Conseil de sécurité quand il s'agit de certaines situations dans certaines régions du monde. Examinons à présent les possibilités de mise en place de sanctions novatrices en cas de non-coopération avec de la CPI.

Section II : Les réformes novatrices des sanctions

[901] Voir par exemple le débat de haut niveau au siège des Nations Unies à New York le 17 mai 2018, disponible sur https://www.un.org/press/fr/2018/cs13344.doc.htm, consulté le 9 février 2019.

641. Pour une CPI plus efficace, nous proposons que des sanctions novatrices soient mises en place en cas de non-coopération avec la CPI. À cet égard, nous nous proposons d'explorer deux axes majeurs : la mise à contribution du Conseil de sécurité (paragraphe 1) et la revalorisation du rôle de l'Assemblée des États Parties (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La mise à contribution du Conseil de sécurité

642. Pour faciliter la tâche de la CPI, le Conseil de sécurité peut être amené à prendre une série de mesures conformément à la charte des Nations Unies. Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies sur la base duquel le Conseil de sécurité peut déférer une situation à la CPI précise les solutions que ledit Conseil peut envisager en cas de menace contre la paix et la sécurité internationales. En effet, l'article 39 de la charte dispose : « *Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales* ». Nous verrons successivement les mesures n'impliquant pas l'usage de la force (A) et les mesures impliquant l'usage de la force (B).

A. Les mesures n'impliquant pas l'usage de la force

643. La charte des Nations Unies prévoit des mesures sous forme de sanctions que le Conseil de sécurité peut infliger de façon graduelle aux États qui ne coopèrent pas avec une résolution du Conseil de sécurité dans ses efforts pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Nous suggérons une transposition des mesures prévues par la charte des Nations Unies en cas de menace contre la paix (1). Nous examinerons ensuite l'invitation des États membres à appliquer ces mesures (2).

1. La transposition des mesures prévues par la charte des Nations Unies en cas de menace contre la paix

644. L'article 40 de la Charte des Nations Unies rappelle opportunément : « *Afin d'empêcher la situation de s'aggraver, le Conseil de sécurité, avant de faire les recommandations ou de décider des mesures à prendre conformément à l'article 39, peut inviter les parties intéressées à se conformer aux mesures provisoires qu'il juge nécessaires ou souhaitables. Ces mesures provisoires ne préjugent en rien les droits, les prétentions ou la*

position des parties intéressées. En cas de non-exécution de ces mesures provisoires, le Conseil de sécurité tient dûment compte de cette défaillance ». Lorsque le Conseil de sécurité renvoie une situation devant la CPI, c'est sur la base du chapitre VII de la Charte. Il est donc tout à fait souhaitable que les mêmes mesures soient appliquées par ledit Conseil en cas de manque de coopération d'un État vis-à-vis de la CPI dans le cadre du renvoi d'une situation par le Conseil.

645. L'article 41 dispose : « *Le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques* ». Comme on le voit, il existe un cadre normatif exploitable pour influencer positivement le comportement des États vis-à-vis de la CPI. Si le Conseil de sécurité prenait ses responsabilités en sanctionnant, graduellement, mais rigoureusement, les États défaillants vis-à-vis de l'obligation de coopération, nous pensons que l'autorité de la CPI serait mieux respectée. L'ensemble des mesures de l'article 41 de la Charte, faut-il le souligner, sont en principe suffisantes pour mettre toute la pression nécessaire sur les États afin de les pousser à accéder favorablement aux demandes d'arrestation et de remise de la CPI. Jusqu'ici, il n'y a pas encore eu de message fort de la part du Conseil qui se contente de prendre diplomatiquement et simplement acte des refus de coopération des États qui lui sont signalés par la CPI. Examinons à présent l'invitation des États membres à appliquer ces mesures.

2. L'invitation des États membres à appliquer ces mesures

646. En théorie, une fois que le Conseil de sécurité décide de l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que de la rupture des relations diplomatiques, il invite les États membres à les appliquer. Cette invitation pourra se faire par voie diplomatique, notamment des transmissions de lettre aux missions diplomatiques des États auprès des Nations Unies à New York. Bien évidemment, la lettre d'information et d'invitation à appliquer les mesures prises par le Conseil devra faire mention des constatations d'une défaillance de l'État sous sanction, vis-à-vis d'une décision prise par le Conseil sous le chapitre VII.

647. Il convient de relever que si les États appliquent véritablement cette série de mesures contre un État, sur demande du Conseil de sécurité pour défaut de coopération vis-à-vis de la CPI, cet État sera diplomatiquement isolé et économiquement asphyxié. Les difficultés auxquelles il fera face pourraient le contraindre, à réviser son attitude. Par ailleurs, les sanctions auront un effet dissuasif à l'égard des autres États qui seraient tentés par le même entêtement vis-à-vis de la CPI. Mais l'hypothèse de la mise en œuvre des sanctions risquent d'être politisée et de prendre l'allure de deux poids deux mesures surtout si c'est un des membres permanents du Conseil de sécurité qui est défaillant et peut éventuellement être visé par lesdites sanctions. La résolution du Conseil qui prendra acte du refus ou du défaut de coopération pour en appeler à la mise en œuvre des sanctions risque d'être bloquée par l'usage du droit de veto du membre permanent en cause. Mais au cas où les mesures n'impliquant pas l'usage de la force ne permettraient pas d'obtenir des résultats positifs, le Conseil peut recourir à des mesures impliquant l'usage de la force.

B. Les mesures impliquant l'usage de la force

648. À l'instar des mesures n'impliquant pas l'usage de la force prévues par la Charte des Nations Unies, nous préconisons, encore une fois, une transposition des mesures prévue par la charte des Nations Unies en cas de menace contre la paix (1). Mais la difficulté à ce niveau est le risque de la perception d'un impérialisme judiciaire (2).

1. La transposition des mesures prévues en cas de menace contre la paix

649. Le 12 février 2013, le Président du Conseil de Sécurité faisait une déclaration dans laquelle le Conseil a rappelé « *l'importance qu'il y a pour les États de coopérer avec la Cour conformément aux obligations respectives qui leur incombent, et affirmé l'intérêt qu'il porte à un suivi efficace des décisions qu'il a prises en la matière* » [902]. L'article 42 de la Charte des Nations Unies dispose que le Conseil de sécurité peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales en cas de besoin. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de Membres des Nations Unies. Le Conseil dispose donc

[902] Résolution ICC-ASP/13/Res.5, adoptée à la treizième séance plénière, le 17 décembre 2014, par consensus.

du droit d'ordonner l'usage de la force armée pour contraindre un État qui ne coopère pas, avec une décision prise sur la base du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies à s'exécuter. C'est une opportunité juridique que le Conseil devrait utiliser pour accompagner la CPI dans la mise en œuvre de ses décisions. Si un État sait qu'en refusant de coopérer avec la CPI, il s'expose à des sanctions graves y compris l'isolement diplomatique et l'usage de la force armée, la probabilité qu'il coopère sera plus élevée.

650. L'article 48 de la Charte des Nations des Nations Unies rappelle que « *les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales sont prises par tous les Membres des Nations Unies ou certains d'entre eux, selon l'appréciation du Conseil* ». Ensuite, « *ces décisions sont exécutées par les Membres des Nations Unies directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie* ». Quant à l'article 49 de la même charte, il souligne que « *les Membres des Nations Unies s'associent pour se prêter mutuellement assistance dans l'exécution des mesures arrêtées par le Conseil de sécurité* ». Il est donc évident que, juridiquement, le Conseil de sécurité a les moyens de faire en sorte que l'autorité judiciaire de la CPI soit respectée par les États. Mais force est de constater que cette opportunité juridique n'est pas utilisée véritablement par le Conseil de sécurité en faveur de la CPI. La conséquence en est que les décisions de la CPI constatant la non-coopération, comme nous les avons relevées dans les précédents développements, sont restées sans effet et donc banalisées. Mais en même temps, si le Conseil de sécurité devait appliquer systématiquement ces mesures de coercition, on pourrait redouter la perception d'un impérialisme judiciaire.

2. Le risque de la perception d'un impérialisme judiciaire

651. Du fait de son fonctionnement, notamment sa propension, de fait ou de droit, à ouvrir des situations en Afrique pendant ses 17 premières années d'existence, la CPI suscite la controverse et est considérée par beaucoup comme une justice à double vitesse. Si le Conseil de sécurité devrait intervenir pour contraindre les États à coopérer avec les demandes d'arrestation et de remise à la CPI, cela pourrait envenimer les choses et compromettre l'image et la crédibilité de la première juridiction pénale internationale et permanente. Elle sera perçue comme un véritable impérialisme judiciaire aux mains des puissances occidentales pour intimider les dirigeants politiques « *insoumis* » des pays pauvres. Mais en même temps, sans la contrainte légitime, on perçoit mal l'idée d'une justice pénale.

652. Le 17 mai 2018, s'est déroulé au siège des Nations Unies à New York, un débat sur le respect du droit international dans le contexte du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Au cours de cette rencontre présidée par le Président de la Pologne, M. Andrzej Duda, des recommandations ont été formulées au Conseil de sécurité en vue de passer à une ère de prévention et pour une vraie responsabilisation face aux crimes internationaux les plus graves. Le juge Theodor Meron, Président du Mécanisme international ayant pris la relève des TPI ad hoc, a saisi l'occasion de ce débat pour recommander au Conseil d'établir des critères clairs et objectifs pour l'examen des allégations de crimes internationaux, afin de réduire l'influence des considérations politiques dans les processus de prise de décisions. Il a expliqué que l'État de droit, c'est notamment la cohérence dans les poursuites, et pas la sélectivité [903]. « *La Charte des Nations Unies n'a pas été adoptée pour blanchir les criminels* » [904], a plaidé la France qui a récusé toute invocation du principe de souveraineté pour dispenser un État de se conformer à ses obligations internationales. En ce qui concerne la Suède, elle a fait observer que les différends en Syrie, en Ukraine et au Myanmar, ainsi que le conflit israélo-palestinien, auraient pu être prévenus ou atténués si le droit international avait été respecté. Lors de la rencontre, d'autres États Membres, à l'instar de la Côte d'Ivoire, ont tenu à rappeler l'importance du respect de la souveraineté, de l'égalité et de l'intégrité territoriale des États. Quant au Vice-Président de la Guinée équatoriale, il s'est élevé contre les ingérences étrangères dans les affaires internes d'un pays, tandis que le Venezuela s'en est pris aux « *politiques interventionnistes* » des États-Unis [905].

653. Le 29 octobre 2018, lors de la plénière de la soixante-treizième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, la CPI a continué de susciter la polémique. Elle est considérée entre autres comme « *conscience des peuples* », « *arme de dissuasion* » « *outil de prévention* » par les uns, « *obstacle dérangeant* » et « *organe partial* » par les autres [906]. Parlant d'une Cour dénoncée par la Syrie comme paralysée, mais « *étrangement active* » quand il s'agit de s'en prendre aux faibles, le Sénégal a jugé que le dialogue et la coopération sont la voie la plus efficace pour la prise en charge efficace et effective des préoccupations des uns et des autres et pour changer la perception négative qu'ont certains. Il a appelé le Conseil de sécurité à exercer « *avec circonspection et objectivité* » son droit de saisir la Cour pour éviter la perception qu'il se sert d'elle comme un outil politique.

---

[903] Voir https://www.un.org/press/fr/2018/cs13344.doc.htm, consulté le 9 février 2019.
[904] *Ibid.*
[905] *Ibidem.*
[906] https://www.un.org/press/fr/2018/ag12084.doc.htm, consulté le 9 février 2019.

654. Dans tous les cas, nous pensons que le Conseil devra se servir des prérogatives que le droit international lui accorde, notamment en ce qui concerne le pouvoir de renvoi d'une situation à la CPI sur la base du Chapitre VII de la Charte, pour faire exécuter les décisions de la CPI dans le cadre des situations déférées par le Conseil lui-même. La justice doit être suffisamment forte pour avoir un impact sur les communautés des victimes des atrocités. Elle doit être un rempart pour rassurer les opprimés et autres victimes de crimes graves. Pour ce faire, il faut qu'elle soit dotée de tous les moyens et pouvoirs nécessaires, y compris de coercitions pour conférer à ses décisions, l'autorité de la chose jugée. Le Conseil de sécurité doit aussi utiliser son rôle privilégié dans le fonctionnement de la CPI de façon impartiale afin de rendre la Cour véritablement universelle et contribuer à la crédibilité de la lutte contre l'impunité des crimes graves. Cependant, Il ne suffit pas de revivifier le Conseil de sécurité pour accompagner la CPI, il faut aussi, dans tout projet de réforme du Statut de Rome, renforcer l'autorité de l'Assemblée des États Parties.

Paragraphe 2 : La revalorisation du rôle de l'Assemblée des États Parties

655. La CPI peut inviter tout État non-partie à son Statut à prêter son assistance sur la base d'un arrangement ad hoc ou d'un accord conclu avec cet État ou sur toute autre base appropriée [907]. Mais, que se passe-t-il en cas de refus d'un État de prêter assistance à la CPI ou de défaut de coopération ? Qu'il s'agisse d'un État Partie ou non-Partie au Statut de la CPI, la finalité est la même. Dans les deux cas de refus de coopération, la Cour peut en informer l'Assemblée des États Parties, ou le Conseil de sécurité lorsque c'est celui-ci qui l'a saisie [908]. Comme on le voit, les seules possibilités offertes à la CPI en cas de défaut de coopération sont soit le recours au Conseil de sécurité, si c'est ce dernier qui l'a saisie, soit la référence à l'Assemblée des États Parties. Dans l'un ou l'autre cas, aucun résultat satisfaisant n'est obtenu après 18 ans de fonctionnement de la CPI sur fond de défaillance des États vis-à-vis de leur obligation de coopération et d'assistance. D'où la nécessité de perfectionner le cadre normatif des sanctions dans le Statut de la CPI pour plus d'efficacité de la CPI. Nous proposons la suspension du droit de vote pour les États violant l'obligation de coopération (A) et la possibilité

[907] Voir article 87 al. 5. a.
[908] *Ibid.*, al.5. b. et al. 7.

des sanctions diplomatiques (B) comme sanctions nouvelles que l'Assemblée des États Parties pourrait exploiter en cas de violation des obligations de coopération et d'assistance.

A. La suspension du droit de vote

656. Si un État ne coopère pas, l'Assemblée des États Parties devrait envisager la possibilité de le priver du droit symbolique de vote en son sein. Or que prévoit le règlement intérieur de l'Assemblée au cas où un État partie refuse de prêter assistance à la CPI ou de coopérer ?

657. En réalité, à l'instar du Statut de la CPI, aucune sanction concrète dans le Règlement intérieur de l'AEP n'est prévue contre un État qui n'a pas respecté son obligation de coopération vis-à-vis de la CPI. Les tendances actuelles, notamment les projets de révision du Statut de la CPI, ne prévoient pas de sanctions disciplinaires claires contre un État défaillant vis-à-vis de l'obligation de coopération. Nous suggérons donc que dans les projets de révision, la possibilité soit donnée à l'AEP de prendre des sanctions disciplinaires concrètes, y compris la suspension du droit de vote, contre un État qui, de façon délibérée, n'a pas coopéré avec la CPI. Ne pas participer au vote des décisions pour défaut de coopération avec la CPI pourrait être une source d'inquiétude diplomatique pour les États qui siègent à l'AEP. La perte du droit de vote comme sanction existe dans le système des Nations-Unies, l'article 19 de la charte prévoit : « *Un Membre des Nations Unies en retard dans le paiement de sa contribution aux dépenses de l'Organisation ne peut participer au vote à l'Assemblée générale si le montant de ses arriérés est égal ou supérieur à la contribution due par lui pour les deux années complètes écoulées. L'Assemblée générale peut néanmoins autoriser ce Membre à participer au vote si elle constate que le manquement est dû à des circonstances indépendantes de sa volonté* ». L'AEP pourrait s'inspirer de la même pratique. L'utilité d'une telle fermeté l'emporte sur toute autre considération politicienne.

658. Comme le souligne Madame Yaram Ndiaye, « *pour une application effective de l'obligation de coopération, le Statut doit être révisé. La révision concerne deux séries de dispositions. Les premières sont à réécrire. C'est le cas par exemple des articles 87 à 90 dont la révision permettrait d'encadrer et de sanctionner un défaut de coopération. Les secondes sont à proscrire comme l'article 16 qui est invoqué par les États africains par exemple pour*

suspendre leur coopération avec la Cour ». L'article 87 [909] du Statut de la CPI évoque les dispositions générales de l'obligation de coopération tandis que l'article 88 revient sur l'obligation pour les États de rendre les procédures de coopération disponibles sur le plan national [910]. L'article 89 [911] aborde la remise de certaines personnes à la Cour. Quant à l'article

[909] L'article 87 du Statut de la CPI dispose :
a) La Cour est habilitée à adresser des demandes de coopération aux États Parties. Ces demandes sont transmises par la voie diplomatique ou toute autre voie appropriée que chaque État Partie choisit au moment de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation du présent Statut ou de l'adhésion à celui-ci. Toute modification ultérieure du choix de la voie de transmission est faite par chaque État Partie conformément au Règlement de procédure et de preuve.
b) S'il y a lieu, et sans préjudice des dispositions de l'alinéa a), les demandes peuvent être également transmises par l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL) ou par toute organisation régionale compétente.
Les demandes de coopération et les pièces justificatives y afférentes sont soit rédigées dans une langue officielle de l'État requis ou accompagnées d'une traduction dans cette langue, soit rédigées dans l'une des langues de travail de la Cour ou accompagnées d'une traduction dans l'une de ces langues, selon le choix fait par l'État requis au moment de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation du présent Statut ou de l'adhésion à celui-ci. Toute modification ultérieure de ce choix est faite conformément au Règlement de procédure et de preuve.
L'État requis respecte le caractère confidentiel des demandes de coopération et des pièces justificatives y afférentes, sauf dans la mesure où leur divulgation est nécessaire pour donner suite à la demande.
En ce qui concerne les demandes d'assistance présentées au titre du présent chapitre, la Cour peut prendre, notamment en matière de protection des renseignements, les mesures qui peuvent être nécessaires pour garantir la sécurité et le bien-être physique ou psychologique des victimes, des témoins potentiels et des membres de leur famille. La Cour peut demander que tout renseignement fourni au titre du présent chapitre soit communiqué et traité de telle sorte que soient préservés la sécurité et le bien-être physique ou psychologique des victimes, des témoins potentiels et des membres de leur famille.
a) La Cour peut inviter tout État non partie au présent Statut à prêter son assistance au titre du présent chapitre sur la base d'un arrangement ad hoc ou d'un accord conclu avec cet État ou sur toute autre base appropriée.
b) Si, ayant conclu avec la Cour un arrangement ad hoc ou un accord, un État non partie au présent Statut n'apporte pas l'assistance qui lui est demandée en vertu de cet arrangement ou de cet accord, la Cour peut en informer l'Assemblée des États Parties, ou le Conseil de sécurité lorsque c'est celui-ci qui l'a saisie.
La Cour peut demander des renseignements ou des documents à toute organisation intergouvernementale. Elle peut également solliciter d'autres formes de coopération et d'assistance dont elle est convenue avec une organisation intergouvernementale et qui sont conformes aux compétences ou au mandat de celle-ci.
Si un État Partie n'accède pas à une demande de coopération de la Cour contrairement à ce que prévoit le présent Statut, et l'empêche ainsi d'exercer les fonctions et les pouvoirs que lui confère le présent Statut, la Cour peut en prendre acte et en référer à l'Assemblée des États Parties ou au Conseil de sécurité lorsque c'est celui-ci qui l'a saisie ».

[910] L'article 88 du Statut de la CPI dispose : « Les États Parties veillent à prévoir dans leur législation nationale les procédures qui permettent la réalisation de toutes les formes de coopération visées dans le présent chapitre ».

[911] L'article 89 du Statut de la CPI dispose :
La Cour peut présenter à tout État sur le territoire duquel une personne est susceptible de se trouver une demande, accompagnée des pièces justificatives indiquées à l'article 91, tendant à ce que cette personne soit arrêtée et lui soit remise, et sollicite la coopération de cet État pour l'arrestation et la remise de la personne. Les États Parties répondent à toute demande d'arrestation et de remise conformément aux dispositions du présent chapitre et aux procédures prévues par leur législation nationale.
Lorsque la personne dont la remise est sollicitée saisit une juridiction nationale d'une contestation fondée sur le principe ne bis in idem, comme prévu à l'article 20, l'État requis consulte immédiatement la Cour pour savoir s'il y a eu en l'espèce une décision sur la recevabilité. S'il a été décidé que l'affaire est recevable, l'État requis donne suite à la demande. Si la décision sur la recevabilité est pendante, l'État requis peut différer l'exécution de la demande jusqu'à ce que la Cour ait statué.
a) Les États Parties autorisent le transport à travers leur territoire, conformément aux procédures prévues par leur législation nationale, de toute personne transférée à la Cour par un autre État, sauf dans le cas où le transit par leur territoire gênerait ou retarderait la remise.
b) Une demande de transit est transmise par la Cour conformément à l'article 87. Elle contient :
i) Le signalement de la personne transportée ;

90 [912] il aborde le traitement des demandes concurrentes. La suspension du droit de vote pour défaut de coopération pour un État partie peut être une mesure dissuasive et inciter les ÉÉtats parties à prendre les mesures nécessaires à une bonne coopération avec la CPI. Cette mesure ne

ii) Un bref exposé des faits et de leur qualification juridique ; et

iii) Le mandat d'arrêt et de remise ;

c) La personne transportée reste détenue pendant le transit.

d) Aucune autorisation n'est nécessaire si la personne est transportée par voie aérienne et si aucun atterrissage n'est prévu sur le territoire de l'État de transit.

e) Si un atterrissage imprévu a lieu sur le territoire de l'État de transit, celui- ci peut exiger de la Cour la présentation d'une demande de transit dans les formes prescrites à l'alinéa b). L'État de transit place la personne transportée en détention jusqu'à la réception de la demande de transit et l'accomplissement effectif du transit. Toutefois, la détention au titre du présent alinéa ne peut se prolonger au-delà de 96 heures après l'atterrissage imprévu si la demande n'est pas reçue dans ce délai.

Si la personne réclamée fait l'objet de poursuites ou exécute une peine dans l'État requis pour un crime diffèrent de celui pour lequel sa remise à la Cour est demandée, cet État, après avoir décidé d'accéder à la demande de la Cour, consulte celle-ci ».

[912] L'article 90 du Statut de la CPI dispose :

Si un État Partie reçoit de la Cour, conformément à l'article 89, une demande de remise et reçoit par ailleurs de tout autre État une demande d'extradition de la même personne pour le même comportement, qui constitue la base du crime pour lequel la Cour demande la remise de cette personne, il en avise la Cour et l'État requérant.

Lorsque l'État requérant est un État Partie, l'État requis donne la priorité à la demande de la Cour :

a) Si la Cour a décidé, en application des articles 18 ou 19, que l'affaire que concerne la demande de remise est recevable en tenant compte de l'enquête menée ou des poursuites engagées par l'État requérant en relation avec la demande d'extradition de celui-ci ; ou

b) Si la Cour prend la décision visée à l'alinéa a) à la suite de la notification faite par l'État requis en application du paragraphe 1.

Lorsque la Cour n'a pas pris la décision visée au paragraphe 2, alinéa a), l'État requis peut, s'il le souhaite, commencer à instruire la demande d'extradition de l'État requérant en attendant que la Cour se prononce comme prévu à l'alinéa b). Il n'extrade pas la personne tant que la Cour n'a pas jugé l'affaire irrecevable. La Cour se prononce selon une procédure accélérée.

Si l'État requérant est un État non Partie au présent Statut, l'État requis, s'il n'est pas tenu par une obligation internationale d'extrader l'intéressé vers l'État requérant, donne la priorité à la demande de remise de la Cour, si celle-ci a jugé que l'affaire était recevable.

Quand une affaire relevant du paragraphe 4 n'a pas été jugée recevable par la Cour, l'État requis peut, s'il le souhaite, commencer à instruire la demande d'extradition de l'État requérant.

Dans les cas où le paragraphe 4 s'applique mais que l'État requis est tenu par une obligation internationale d'extrader la personne vers l'État non partie requérant, l'État requis détermine s'il y a lieu de remettre la personne à la Cour ou de l'extrader vers l'État requérant. Dans sa décision, il tient compte de toutes les considérations pertinentes, notamment :

a) L'ordre chronologique des demandes ;

b) Les intérêts de l'État requérant, en particulier, le cas échéant, le fait que le crime a été commis sur son territoire et la nationalité des victimes et de la personne réclamée ; et

c) La possibilité que la Cour et l'État requérant parviennent ultérieurement à un accord concernant la remise de cette personne.

Si un État Partie reçoit de la Cour une demande de remise et reçoit par ailleurs d'un autre État une demande d'extradition de la même personne pour un comportement différent de celui qui constitue le crime pour lequel la Cour demande la remise :

a) L'État requis donne la priorité à la demande de la Cour s'il n'est pas tenu par une obligation internationale d'extrader la personne vers l'État requérant ;

b) S'il est tenu par une obligation internationale d'extrader la personne vers l'État requérant, l'État requis soit remet cette personne à la Cour soit l'extrade vers l'État requérant. Dans son choix, il tient compte de toutes les considérations pertinentes, notamment celles qui sont énoncées au paragraphe 6, mais accorde une importance particulière à la nature et à la gravité relative du comportement en cause.

Lorsqu'à la suite d'une notification reçue en application du présent article, la Cour a jugé une affaire irrecevable et que l'extradition vers l'État requérant est ultérieurement refusée, l'État requis avise la Cour de cette décision ».

pourra pas s'appliquer contre les États non parties car ne siégeant pas à l'AEP. Outre la privation temporaire du droit de vote, on peut réfléchir à d'autres types de sanctions.

B. La possibilité des sanctions diplomatiques

659. L'AEP peut par exemple conclure des accords de coopération avec des organisations régionales et linguistiques pour faciliter le travail de la CPI. L'AEP peut aussi demander à tous ses États membres d'interrompre toute coopération diplomatique avec un État qui empêche la CPI de s'acquitter de sa mission en refusant de coopérer. Il s'agit de réformes audacieuses à mettre en œuvre si la communauté internationale veut une CPI véritablement forte et capable d'influencer par ses décisions. Si en plus des sanctions du Conseil de sécurité, l'AEP se dote de prérogatives qui lui permettent de prendre des sanctions diplomatiques similaires à celles du Conseil de sécurité contre les États défaillants, les États peuvent changer positivement d'attitude vis-à-vis des décisions d'enquête et des demandes d'arrestation et de remise des suspects formulées par la CPI.

660. Cependant, nous ne perdons pas de vue que la mise en œuvre de telles réformes institutionnelles pourrait souffrir de blocages politiques et se heurter à la résistance de certains États. Les textes risquent de ne pas recueillir le nombre de votants nécessaires et même si c'était le cas, certains États membres de l'AEP ont des intérêts politiques et géostratégiques à protéger avec les États qui pourraient être éventuellement mis en cause. De ce fait, il pourrait y avoir une application à double vitesse des sanctions en question au sein de l'AEP.

661. L'AEP devrait donc intensifier son travail de plaidoyer pour s'assurer qu'à défaut de tous les États membres, un nombre important et suffisamment représentatif accepte de suivre la consigne d'interruption des relations diplomatiques lorsqu'elle est demandée. Les sanctions devraient pouvoir être prises de façon universelle et non discriminatoire pour éviter de discréditer davantage l'image de la CPI qui est déjà accusée de partialité ou de ne s'intéresser qu'aux cas Africains tout en feignant de ne pas voir ce qui se passe ailleurs.

Conclusion du chapitre

662. Ce chapitre, consacré au nécessaire réaménagement de la complémentarité pour une CPI plus démocratique et efficace, a permis de dégager des approches de solutions aux problèmes liés à la mise en œuvre efficiente de la compétence complémentaire de la CPI. Il a, en outre, permis de relever que le manque de courage des textes qui encadrent la complémentarité est une faiblesse à laquelle il faudra trouver des solutions. Aussi, pour plus d'efficacité, faut-il mettre en place des sanctions concrètes en cas de non-coopération vis-à-vis de la CPI.

663. Les textes actuels limitent les acteurs de la saisine aux acteurs politiques et au procureur lui-même. Si nous partons de l'idée que la CPI est créée pour rendre justice aux victimes des crimes graves relevant de sa compétence, il est souhaitable qu'elle se rapproche davantage desdites victimes. À cet égard, nous avons proposé l'extension des modes de saisine aux associations des victimes et le renforcement de l'indépendance judiciaire de la CPI vis-à-vis des politiques. Refusant toute utopie, il est souhaitable que le droit reconnu aux victimes de déposer des plaintes soit concilié avec le filtrage de leurs plaintes. Ce filtrage peut s'inspirer des conditions de saisine ou de dépôt des plaintes individuelles devant les juridictions régionales de protection des droits de l'homme ou les instances des Nations Unies.

664. Le Traité de Rome de la CPI a besoin d'être révisé sur beaucoup de points. Les dispositions à caractère politique qui constituent une menace pour l'indépendance judiciaire de la CPI devraient être purement et simplement abandonnées. Il en est ainsi de l'article 16 du Statut de la CPI qui autorise le Conseil de sécurité à surseoir aux enquêtes ou poursuites de la CPI sous le prétexte du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Mais si les rapports entre la CPI et le Conseil de sécurité doivent être repensés ou revisités, il convient de conserver la possibilité pour le Conseil de saisir la CPI dans le cadre d'une situation qui constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales. C'est la raison pour laquelle nous avons préconisé une suppression du sursis à enquêter du Conseil de sécurité tout en maintenant la possibilité de saisine par le Conseil.

Conclusion du Titre II

665. Pour mieux fonctionner et atteindre les objectifs qui lui sont assignés, la solution par défaut, qu'est la compétence complémentaire, doit être améliorée. L'étude de ce dernier titre de notre contribution a montré que certaines des difficultés de la CPI à rendre justice aux victimes des graves violations des droits de l'homme ou du droit international humanitaire, s'expliquent par les failles du mécanisme de la complémentarité. Nous avons examiné les constats d'échec avant d'en appeler, en guise de solution, à la nécessaire révision du Statut de la CPI pour une mise en œuvre efficiente du principe de la complémentarité.

666. Pour une CPI plus juste et plus proche des victimes, il faut absolument des réformes audacieuses de son Statut fondateur. Dans notre approche de la nécessaire révision du Statut de la CPI pour une mise en œuvre efficiente du principe de la complémentarité, nous avons relevé que le manque de courage des textes qui encadrent la complémentarité est une faiblesse à laquelle il faudra remédier. Aussi, pour plus d'efficacité, la mise en place des sanctions concrètes en cas de non-coopération vis-à-vis de la CPI est-il un impératif urgent. Cela passe par la revalorisation du rôle du Conseil de sécurité et de l'Assemblée des États Parties.

667. Nous avons suggéré, entre autres, l'extension des modes de saisine aux associations des victimes et le renforcement de l'indépendance judiciaire de la CPI vis-à-vis des politiques. L'ouverture de la possibilité de saisir la CPI, aux personnes physiques victimes ou aux associations de défense des droits de l'homme, permettra de corriger les discriminations et critiques dont la CPI fait l'objet. Si le Conseil de sécurité ou les États ne la saisissent pas pour des raisons politiques ou géopolitiques, les victimes s'en chargeront, car leur priorité demeure la justice. Cependant, l'indéniable droit aux victimes à déposer des plaintes doit être concilié avec le nécessaire filtrage des plaintes pour éviter tout engorgement préjudiciable à l'efficacité voulue de la CPI. Les interférences politiques de la part du Conseil de sécurité, organe éminemment politique, peuvent constituer une réelle entrave à l'indépendance et la neutralité de la CPI. C'est la raison pour laquelle nous avons préconisé une suppression du sursis à enquêter du Conseil de sécurité tout en optant pour la possibilité de saisine par le Conseil.

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

668. Cette deuxième partie a permis de relever que la compétence complémentaire est une solution difficile à mettre en œuvre. Les réflexions ont permis de démontrer comment la compétence complémentaire de la CPI peut être un obstacle caché à la lutte voulue contre l'impunité assignée à cette institution. À l'image de toute solution par défaut, la timidité des textes gouvernant la compétence complémentaire de la CPI a des effets secondaires sur l'efficacité de son action dans la lutte contre l'impunité. Contrairement aux attentes et espoirs suscités par ce mécanisme négocié qui devait réduire l'espace géographique de l'impunité, force est de constater que les présumés criminels continuent à bénéficier de l'impunité en raison de la complicité ou de la couverture des États qui, non seulement, n'honorent pas les obligations qui en découlent, mais aussi l'instrumentalisent pour contester la juridiction de la CPI. La compétence complémentaire de la CPI est donc une solution en manque d'autorité.

669. Pour qu'elle serve la lutte contre l'impunité, la complémentarité reste une solution à parfaire. La carence de sanctions concrètes et précises à l'encontre des États qui refusent de coopérer avec la CPI, affaiblit considérablement l'autorité judiciaire de la première juridiction pénale internationale permanente qui subit les caprices des sujets majeurs et acteurs primaires du droit international. Les États s'en servent abusivement, ce qui finit par desservir les intérêts de la justice. Le mécanisme est en voie de détournement et de récupération politique en raison de son instrumentalisation abusive par les États qui en fonction de leurs intérêts, l'utilisent dans un sens ou dans un autre. Finalement, on est tenté de se demander si la compétence complémentaire sert ou dessert la CPI dans sa mission de prévention et de répression des crimes relevant de sa compétence. Pour pallier toutes les difficultés que rencontre la CPI sur le champ de sa compétence complémentaire, nous estimons qu'il est nécessaire d'opérer une courageuse révision du Statut de Rome avec pour objectif, entre autres, une mise en œuvre plus encadrée du principe de la complémentarité tout en envisageant la mise en place de sanctions concrètes en cas de non-coopération vis-à-vis de la CPI.

CONCLUSION GÉNÉRALE

670. Cette contribution tend à démontrer que la compétence complémentaire de la CPI est une solution par défaut, moins ambitieuse par rapport au principe de la primauté qui caractérise les TPIR et TPIY. Au mieux, elle est un mécanisme négocié de la lutte contre l'impunité. Dès lors, favorise-t-elle réellement la lutte contre l'impunité ? Il est incontestable que les fondements juridiques et extra juridiques de la compétence complémentaire procèdent d'une volonté de décentraliser la lutte contre l'impunité des crimes graves relevant de la compétence de la CPI, volonté qui se manifeste par la reconnaissance du droit prioritaire des poursuites aux États sur lesdits crimes et la consécration de ce droit au rang de devoir à la charge des États.

671. La complémentarité apparaît comme une solution de compromis, au demeurant, nécessaire à l'avènement de la CPI dans la mesure où en exprimant un profond respect à la souveraineté des États, elle est une mesure d'incitation pour ces derniers à adopter, signer et ratifier le Traité de Rome de la CPI. Par ailleurs, en cas de défaillance des États par manque de volonté ou de capacité à assumer lesdites obligations, les États sont tenus à l'obligation d'assister la CPI à exercer sa juridiction. Assistance qu'ils ne prêtent pas souvent si bien que plus de 50% des mandats d'arrêt de la CPI ne sont pas exécutés, alors que l'émission de certains, date de près d'une décennie. Le bilan reste mitigé, car malgré ces nombreuses garanties, tous les États n'ont pas adhéré au Statut de la CPI. Sur les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies, seules la France et la Grande Bretagne sont parties au Statut de Rome. Les États Unis, la Russie et la Chine ne sont pas parties même si cela ne les empêche pas de participer à l'utilisation de cette juridiction par le biais du Conseil de sécurité quand ce dernier agit sur le fondement du chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

672. Aussi la compétence complémentaire est-elle une solution pragmatique, car la CPI n'a pas suffisamment les moyens humains, logistiques, sécuritaires et financiers pour tout juger ou poursuivre tous les auteurs présumés des crimes relevant de sa compétence dans le monde. La preuve d'une solution réaliste n'a pas forcément garanti le succès de la CPI face aux constats d'échec liés à l'opposition des États de s'acquitter de leur devoir de poursuite, mais aussi aux

blocages politiques dont la CPI est victime quand elle veut exercer elle-même la compétence sur les crimes relevant de sa juridiction. Cette contribution a donc démontré que nonobstant le caractère consensuel de la compétence complémentaire, la CPI est de plus en plus exposée à un refus de coopération des États en dépit de l'obligation générale de coopération que le Statut de la CPI impose aux États parties. La compétence complémentaire de la CPI prend alors la forme d'un couteau « *à double tranchant* » dans la mesure où elle constitue un argument de taille aussi bien pour les détracteurs que pour les soutiens de cette juridiction. À l'image de toute solution par défaut, la timidité des textes gouvernant la compétence complémentaire de la CPI a des effets secondaires sur l'efficacité de son action dans la lutte contre l'impunité. Contrairement aux attentes et espoirs suscités par ce mécanisme de compromis, qui devrait à tout le moins, réduire tout espace géographique d'impunité, force est de constater que les présumés criminels continuent de bénéficier de l'impunité en raison de la complicité ou de la couverture des États qui, non seulement, violent les obligations qui en découlent, mais aussi l'instrumentalisent pour contester, de façon quasi-permanente, la juridiction de la CPI.

673. L'absence de sanctions concrètes et précises à l'encontre des États qui refusent de coopérer avec la CPI affaiblit considérablement l'autorité judiciaire de la première juridiction pénale internationale permanente qui subit les caprices des sujets majeurs du droit international. Les États s'en servent abusivement, ce qui finit par desservir les intérêts de la justice. Le mécanisme est en voie de détournement et de récupération politique en raison de son instrumentalisation tendancieuse par les États.

674. En guise de propositions de solutions aux difficultés que rencontre la CPI sur le plan de sa compétence complémentaire, nous estimons qu'il est nécessaire d'opérer une courageuse révision du Statut de Rome avec, entre autres, pour objectif, une mise en œuvre plus encadrée du principe de la complémentarité. La timidité des textes qui encadrent la complémentarité est une faiblesse qu'il faudra pallier tout en envisageant la mise en place de sanctions concrètes en cas de non-coopération avec la CPI. Cette contribution a aussi recommandé le renforcement de l'indépendance judiciaire de la CPI et surtout du Bureau du Procureur. Cela passe entre autres par la suppression de l'exorbitant pouvoir de sursis à exécution des enquêtes de la CPI dont jouit le Conseil de sécurité. La CPI a encore du chemin à faire pour gagner la crédibilité d'une juridiction universelle et affranchie de toutes influences politiques de la part des régimes au pouvoir ou encore des grandes puissances rassemblées au sein du Conseil de sécurité. L'Assemblée des États Parties, le Conseil de sécurité, les États, les

Organisations régionales ou linguistiques ainsi que les ONG ont un rôle important à jouer pour appuyer positivement la noble mission de lutte contre l'impunité que mène difficilement la CPI. Reste à savoir si tous ces acteurs seront au rendez-vous de l'histoire pour jouer leur partition.

BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES

1. Ouvrages de droit international public

ADELHAMID (H & autres), S*écurité humaine et responsabilité de protéger : l'ordre humanitaire international en question*, Édition des archives contemporaines de la francophonie, Paris, 2009.

ARENDT (H.), *Eichmann à Jérusalem. Rapport sur la banalité du mal*, Paris, Gallimard, 2002, 519 p.

BENTHAM (J.), *Traité des preuves judiciaires*, Tome I, 2ème éd., Bossange, Paris, 1830, p. 3

BODIN (J.), « *Les six livres de la République* », 1576 p.

CHARPENTIER, (J.), *Institutions internationales*, 15ème éd., Dalloz, Paris, 2002, p. 29.

CHUNG (H. J.), *Charting China's future: political, social, and international dimensions*, Jae (dir.), Rowman & Littlefield, 2006, p.129.

COVARRUVIAS (D.), *Practicarum quaestionum*. Chap. II, no 7.

DAVID (E.), *Principes de droit des conflits armés*, 3ème éd., Bruxelles, Bruylant, 2002, 784 p.

DAVID (E.), *Principes de droit des conflits armés*, 4e éd., Bruxelles, Bruylant, 2008, 1117 p.

DAVID (E.), TULKENS (FR.) et VANDERMEERSCH (D.), *Code de droit international humanitaire*, 4e éd., Bruxelles, Bruylant, 2010, 972 p.

DOMAT (J.), *Les lois civiles dans leur ordre naturel*, Ière part., liv. 3, t. 6, éd., Rémy, II, 1735, 204 p.

DUPUY (P. M.) et KERBRAT (Y.), *Droit international public*, Précis, Paris,10ème éd., Dalloz, Septembre 2010, 916 p.

FORTEAU (M.), *Droit de la sécurité collective et droit de la responsabilité internationale de l'État*, Paris, Pedone, 2006, p. 493.

GROTIUS (H.), *De,jure belli ac pacis, Le droit de la guerre et de la paix (1625)*, livre II. Chap. XXI, traduit par P. Pradier-Fodéré, édité par Denis Alland et S. Goyard-Fabre, Paris, Presses Universitaires de France, Leviathan, 1999, 868 p.

HABERMAS (J.), *Droit et démocratie*, Paris, Gallimard, 1997, 162 p.

HENNAU (C.) & VERHAEGEN (J.), *Droit pénal général*, 3e éd., Bruxelles, Bruylant, 2003, 239 p.

HOBBES (Th.), *De Cive (Du citoyen)*, Édition de 1647 dans la traduction de S. de Sorbière (1649).

JELLINEK (G.), *L'État moderne et son droit*, Paris, Panthéon-Assas, 2004, I, 147 p.

LAFERRIERE (J.), *Manuel de droit constitutionnel*, Doma-Montchrétien, 1947.

MERLE (R.) et VITU (A.), *Traité de droit criminel. Procédure pénale*, 5ème éd., Cujas, 2001, 149 p.

MONTESQIEU, *L'esprit des lois*. Livre 26. Chap. 16 et 21.

RANJEVA (R.) *et* CADOUX (Ch.), *Droit Internationale Public* - Edition UREF - (1991), 276 p.

SATCHIVI (F.A.A.), Les *sujets de droit, contribution à l'étude de la reconnaissance de l'individu comme sujet direct du droit international*, Paris, Harmattan, 2000, 592 p. Seuil, 2004, 439 p.

ZARKA (J.C.), *Droit international public*, Ellipses, coll. « mise au point », 2e éd., 2011. P.38.

ZARTMAN (W. I.), *La résolution des conflits en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1990, p.128.

2. Ouvrages sur la justice pénale internationale

ANDERSSON (N.) et LAGOT (D.), (dir.), *La justice internationale aujourd'hui : vraie justice ou justice à sens unique ?* Paris, L'Harmattan, 2009, 220 p.

ASCENSIO (H.), DECAUX (E.) et PELLET (A.), (dir.), Droit *international pénal*, Paris, Cedin, Pedone, 2000, 1053 p.

ASCENSIO (H.), LAMBERT-ABDELGAWAD (E.) et SOREL (J.-M.) (dir.), *Les juridictions pénales internationalisées*, Paris, Société de législation comparée, 2006, 383 p.

AKANDJI-KOMBE (J.-Fr.), *La Cour pénale Spéciale de la République centrafricaine, quel projet de justice*, Éditions de l'IpaP, 2017, 271 p.

BAILLEUX (A.), *La compétence universelle au carrefour de la pyramide et du réseau : de l'expérience belge à l'exigence d'une justice pénale transnationale*, Bruxelles, Bruylant, 2005, 225 p.

BARANÈS (W.) & FRISON-ROCHE (M-A.), *La justice. L'obligation impossible*, Éditions Autrement, Paris, 1994, 215 p.

BASSIOUNI (C.) & WISE (E.M.), *aut dedere, aut iudicare. The duty to extradite or prosecute in international law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1995, 341 p.

BASSIOUNI (M. C.) et BROOMHALL (B.), *Cour pénale internationale : ratification et législation nationale d'application,* coll. Nouvelles études pénales de l'A. I. D. P., n°19.

BASSIOUNI (M. C.), (éd.), *Crimes against Humanity in International Criminal Law*, 2e éd., La Haye, Londres et Boston, Kluwer Law International, 1999, 610 p.

BASSIOUNI (M. C.), (éd.), *International Criminal Law, vol III, Enforcement,* 2e éd., New York, Transnational Publishers, 1999, 785 p.

BASSIOUNI (M. C.), *Introduction au droit pénal international*, Bruxelles, Bruylant, 2002, 343 p.

BASSIOUNI (M. C.), *Introduction to International Criminal Law*, New York, Ardsley, 2003, 823 p.

BAZELAIRE (J.P.) et CRETIN (T.), *La justice pénale internationale*, Paris, PUF, 2000, 261 p.

BECCARIA (C.), *Des délits et des peines* (1764), trad. venturi, Genève, Droz, 1965, 303 p.

BERKOVICZ (G.), *La place de la Cour Pénale Internationale dans la société des États*, Coll. Logiques juridiques, Paris, L'Harmattan, 2005. 404 p.

BOISSON De CHAZOURNES (L.), *Crimes de l'histoire et réparations : les réponses du droit et de la justice*, Bruxelles, Bruylant, 2004, 401 p.

BOSLY (H.-D.) et VANDERMEERSCH (D.), *Génocides, crimes contre l'humanité et crimes de guerre face à la justice : les juridictions internationales et les tribunaux nationaux*, Bruylant, Bruxelles, L.G.D.J., Paris, 2010, 256 p.

BOSLY (H-D) & VANDERMEERSCH (D), *Génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre face à la justice : les juridictions internationales et les tribunaux nationaux*, 2è éd., Bruxelles, Bruylant, 2012, 201 p.

BOULOC (B. et autres), *Le droit au silence et détention provisoire*, Bruylant, Bruxelles, 1997, 134 p.

BOUQUEMONT (C.), *La Cour pénale internationale et les États-Unis*, L'Harmattan, Paris, 2003, 162 p.

BOURDON (W.) avec DUVERGER (E.), *La Cour Pénale Internationale : le statut de Rome introduit et commenté*, Paris, Éditions du Seuil, Mai 2000, 364 p.

BOURDON (W.), *La Cour pénale internationale*, paris Éditions du Seuil, 2000, 369 p.

BRODY (R.), *Faut-il juger George Bush ? pleins feux sur un rapport qui dénonce la torture et l'impunité*, GRIP, 2011, 126 p.

BROUWER, (A.-M.), *Supranational Criminal Prosecution of Sexual Violence : The ICC and*

CAROLI (P.) *Transitional Justice in Italy and the Crimes of Fascism and Nazism*. Routledge,

CASSESE (A.) et DELMAS-MARTY (M.), (s.l.d.), *Crimes internationaux et juridictions internationales*, Paris, PUF, 2002, 267 p.

CASSESE (A.) et DELMAS-MARTY (M.), (s.l.d.), *Juridictions nationales et crimes internationaux*, Paris, PUF, 2002, 673 p.

CASSESE (A.), *International Criminal Law*, 2e éd., Oxford, Oxford University Press, 2008, 455 p.

CASSESE (A.), *International Criminal Law*, Oxford University Press Inc., New York, 2003, pp 472.

CHIAVARIO (M.), (s.l.d.), *La justice pénale internationale entre passé et avenir*, Paris, Dalloz, Milan, Giuffrè, 2003, 398 p.

COBBAN (H.). *Amnesty after Atrocity? : Healing Nations after Genocide and War Crimes*.

DAILLIER (P.), FORTEAU (M.), PELLET (A.), NGUYEN (QU. D.), *Droit international public*, LGDJ, 8e éd., Paris, 2009, 1722 p.

DANGNOSSI (I.), *La Cour pénale internationale à l'épreuve de la répression en Afrique : des préjugés aux réalités*, Paris, Ed. Harmattan, 2015, 208 p.

DANTI-JUAN (M.), (s.l.d.), *La pénalisation des responsabilités politiques en droit interne et en droit international*, Travaux de l'Institut de Sciences criminelles de Poitiers, Paris, Cujas, 2008, 245 p.

DAVID (E.), *Éléments de droit pénal international et européen*, Bruxelles, Bruylant, 2009, 1566 p.

DAVID (J. S.), *Statement to the United Nations General Assembly*, 53rd Sess., Sixth Committee, 21 October 1998.

DE THAN (C.) et SHORTS (E.), *International Criminal Law and Human Rights*, London, Sweet Maxwell, 2003, 550 p.

DELMAS-MARTY et autres (sou Dir.), *Les sources du droit international pénal, l'expérience des tribunaux internationaux et le Statut de la Cour pénale internationale*, Paris, Société de législation, 2005, 488 p.

DEVIN (G.), dir.; *Faire la paix*, Paris, Chaos international, 2005, 193 p.

DONNEDIEU de VABRES (H.), *Les principes modernes du droit pénal international*, Paris, Panthéon Assas, 2004, 470 p.

DUMONT (H.) et BOISVERT (A. M.), (s.l.d.), *La voie vers la Cour pénale internationale : tous les chemins mènent à Rome. The Highway to the International Criminal Court: All roads lead to Rome*, Montréal, Université de Montréal et les éditions Thémis, 2004, 616 p.

FERNANDEZ (J.) & PACREAU (X.), *Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Commentaire article par article*, (Dir.), Paris, Pedone, 2012, p 688.

FREEMAN (M.), *Truth Commissions and Procedural Fairness*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, 422 p.

FROUVILLE (O.), *Droit international pénal*, Paris, Pedone, 2012, 522 p.

GABORIAU (G.) et PAULIAT (H.), (s.l.d.), *La justice pénale internationale*, Limoges, Presses universitaires de Limoges, 2002, 614 p.

GARAPON (A.), *Des crimes qu'on ne peut ni punir, ni pardonner- pour une justice internationale*, Paris, Odile Jacob, Octobre 2002, 348 p.

GARRAUD (P.), *La preuve par indices dans le procès pénal*, Thèse, Lyon, 1913, n° 248, 499 p.

GUIBBAUD (P.), *Boko Haram : Histoire d'un Islamisme Sahélien*. Paris, L'Harmattan, 2014, 208 p.

GUIDERE (M.), *Le choc des révolutions arabes*, Paris, Autrement, 2011, 160 p.

GUINCHARD (S.) et autres, *Droit processuel. Droit commun et droit comparé du procès équitable*, Dalloz, 5e éd, 2009, p.461s.

HAROUEL-BURELOUP (V.), *Traité de droit international humanitaire*, Paris, PUF, 2005, 556 p.

HECTOR (O.), *The Triggering Procedure of the International Criminal Court* (2005), p. 165.

HENNAU (C.) & VERHAEGEN (J.), *Droit pénal général*, 3e éd., Bruxelles, Bruylant, 2003, p.71.

HUET (A.) et GOERING-JOULIN (R.), *Droit pénal international*, 2e éd., mise à jour, Thémis Droit Privé, *PUF*. 2001, 425 p.

JAN (K.), *Complementarity in the Rome Statute and National Criminal Jurisdictions*, (2008), p. 103.

JAUDEL (E.), *Justice sans châtiment, Les commissions Vérité-Réconciliation*, éd., Odile Jacob, 2009, 194 p.

JOINET (L.), *Lutter contre l'impunité- Dix questions pour comprendre et agir*, Paris, La Découverte, 2002, 90 p.

KLEFFNER (J. K.), *Complementarity in the Rome Statute and National Criminal Jurisdictions*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 385 p.

KNOOPS (G.-J. A.), *Theory and Practice of the International and Internationalized Criminal Proceedings*, European and International Law Series, Kluwer Law International, 2005, 364 p.

KOLB (R.), *Droit international pénal*, Bâle, Helbing Lichtenhahn, Bruxelles, Bruylant, 2008, 488 p.

KREB (C.) & LATTANZI (F.), *The Rome Statute and Domestic Legal Orders*, Vol. I, Baden-Baden, Il Sirente, 2000, 251 p.

LA ROSA (A-M.), *Juridictions pénales internationales : la procédure et la preuve*, Paris, PUF, 2003, 507 p.

LAMB (Ch.), *Our Bodies, Their Battlefields : War through the Lives of Women*. Scribner,

LEE (R.S.) (ed.), *States' Responses to Issues arising from the ICC Statute: Constitutional, Sovereignty, Judicial Cooperation and Criminal Law*, New york, Transnational Publishers, 2005, 313 p.

LIOPIS (A. P.), *La compétence universelle en matière de crimes contre l'humanité*, Ana. Coll. du Credho, Bruxelles, Bruylant, 2003, 178 p.

LOMBOIS (C.), *Droit pénal international*, 2è édition, Paris, Dalloz, 1979, 688 p.
Martinus Nijhoff Publishers, 2007.

MAIA (C.), AKANDJI-KOMBE (J-F) & HARELIMANA (J-B), (Dir.),
L'apport de l'Afrique à la justice internationale pénale, Ed. L'Harmattan, coll. Etudes africaines Série Droit, Déc. 2018, 388p.

MARTINEAU (A.-Ch.), *Les juridictions pénales internationalisées : un nouveau modèle de justice hybride ?* Paris, Pedone, 2007, 300 p.

MENDES (E. P.), *Peace and Justice at the International Criminal Court, a Court of last resort*, Ottawa, December 2009, pp 216.

MERLE (R.) et VITU (A.), *Traité de droit criminel. Procédure pénale*, 5ème éd., Cujas, 2001,

NTOUBANDI (F. Z.), Amnesty *for Crimes against Humanity under International Law*. Paradigm, 2007.

SCHABAS (W. A.), *An Introduction to the International Criminal Court*, 4th Edition, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, 594 p.

SCHABAS (W.A.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Challenge to Impunity* 204 (Maurio Politi & Giuseppe Nesi eds., 2001, 340 p.

SIDIKI (K.), *La justice universelle en question : Justice de blancs contre les autres ?* Ed. Harmattan, 2010, 300 p.

SRIRAM (Ch. L.), *Confronting Past Human Rights Violations: Justice vs. Peace in Times of Transition*, Frank Cass, London, 2004, 253 p.

STAHN (C.) et SLUITER (G.) (Dir. pub.), The Emerging Practice of the International Criminal Court (Leiden, Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2009), 265 p.

STEFANI (G.) et LEVASSEUR(G.), *Droit pénal général et procédure pénale*, Tom I, 2è éd., Paris, Dalloz, 1966, p. 55.

STIGEN (J.), *The Relationship between the International Criminal Court and National Jurisdictions / The Principle of Complementarity* (2008), p. 199.

SUDRE (F.), *Le principe de subsidiarité au sens du droit de la Convention européenne des droits de l'homme*, Droit & Justice, 2014, n°108.

TERNON (Y.), & BECKER (A.), *Genocide : Anatomie d'un Crime*. Armand Colin, 2016,

TERNON (Y.), *Guerres et génocides au XXe siècle*, Odile Jacob, Paris, janvier 2007, p.325.

TINE (A.), *La Cour Pénale Internationale, l'Afrique face au défi de l'impunité*, Dakar, Ed. Radho, 199 p.

TRIFFTERER (O.), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court, Obersevers's Notes, Article by Article*, C.H. Beck. Hart. Nomos, 1st Edition, 685 p.

ZIMMERMAN (R.) *La coopération judiciaire internationale en matière pénale*, éditions Bruylant Stampfli, 2ème éd. 2004 ; 3ème éd. 2009, 848 p.

3. Ouvrages de science politique et de philosophie

PASCAL (B.), *Pensées*, Port-Royal (1670).

ROUSSEAU (J-J), *Du contrat social*, Livre II. Chap. 12. & Livre III. Chap. 18.

VOLTAIRE, *Zadig ou la destinée*, Histoire Orientale, 1747.

4. Recueil de textes

CASSESE (A.), GAETA (P.), et JONES (J.), (s.l.d.), *The Rome Statute of the International Criminal Court*, 2 vol., Oxford, Oxford University Press, 2002, 2016 p.

CASSESE (A.), SCALIA (D.) et THALMANN (V.), *Les grands arrêts du droit international Pénal*, Paris, Dalloz, 2010, 475 p.

DUPUY (P. M.) - KERBRAT (Y.), *Les grands textes du droit international public*, Paris, Dalloz, 7ème Ed, 2010, 160 p.

Haut-Commissariat Des Nations Unies Aux Droits De L'homme, *Principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme*, Nations Unies, New York et Genève, 2006, 232 p.

Haut-Commissariat Des Nations Unies Aux Droits De L'homme, *Les instruments de l'état de droit dans les sociétés sortant d'un conflit Valorisation des enseignements tirés de l'expérience des tribunaux mixtes*, New York et Genève, 2008, 66 p.

KIRSCH (Ph.), Le *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, Paris, Pedone, 2012, 302 p.

TCHIKAYA (B.), *Mémento de la jurisprudence du droit international public*, Paris, Hachette, 5ème Ed, 2010, 160 p.

5. Cours de l'Académie de droit international de la Haye

ABELLAN HONRUBIA (V.), La responsabilité internationale de l'individu, *RCADI*, tome 280, (1999), pp.135-428.

ABI-SAAB (G.), Cours général de droit international public, *RCADI*, 1987-VII, vol.207, pp. 9-464.

ALEXANDROWICZ (C. H.), Treaty and Diplomatic Relations between European and South Asian Powers in the Seventeenth and Eighteenth Centuries, 203-322.

BARBOZA (J.), International Criminal Law, *RCADI*, tome 278, (1999), pp. 9-200

BOUTROS-GHALI (B.), Le principe d'égalité des Etats et les organisations internationales, 1-74.

CARABIBER (C.), L'évolution de l'arbitrage commercial international, 119-232.

CHEATHAM (E. E.), Problems and Methods in Conflict of Laws, 233-356.

COURSIER (H.), L'évolution du droit international humanitaire, 357-466.

DAVID (E.), La Cour pénale internationale », *RCADI*, tome 313, (2005), pp. 325-454.

DONNEDIEU DE VABRES (H.), L'action publique et l'action civile dans les rapports de

droit pénal international, Tome 26, 1929, 207-310.

DONNEDIEU DE VABRES (H.), Le procès de Nuremberg devant les principes modernes du droit pénal international, Tome 70, 1947, 477-611.

DUPUY (R.-J.), Le droit des relations entre les organisations internationales, 457-590.

GIULIANO (M.), Les relations et immunités diplomatiques, 75-202.

GLASER (S.), Culpabilité en droit international pénal, 467-594.

GRAVESON (R. H.), : The Comparative Evolution of Principles of the Conflict of Laws in England and the USA, 21-118.

JESSUP (P. C.), A Half Century of Efforts to Substitute Law for War, 1-20.

JORDA (M. C.), Du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a la Cour pénale internationale : De quelques observations et enseignements (conférence), *RCADI*, tome 307, (2004), pp. 9-24.

KOVACS (P.), : L'individu et sa position devant la Cour pénale internationale, 79-421.

RÖLING (B. V. A.), The Law of War and the National Jurisdiction since 1945, 323- 456.

SCELLE (G.), Théorie et pratique de la fonction exécutive en droit international, RCADI, 1936-I, vol.55, pp. 91-202.

SCHABAS (W. A.), Relationships between International Criminal Law and Other Branches of International Law, 2022, 272 p.

SOTTO-PINDOR (C.), « Les sujets du droit international autres que les États », RCADI, tome 41,1932, pp.245-362.

6. Thèses, mémoires, monographies

ALLAFI (M.), *La Cour pénale internationale et le Conseil de sécurité,* thèse, Université François-Rabelais de Tours, 2013.

ALMAKHOUL (I.), *L'adaptation du droit pénal à la protection du mineur victime d'infractions sexuelles*, thèse, Université Jean-Moulin Lyon3, 2009.

ASTAING (A.), *Droits et garanties de l'accusé dans le procès criminel d'ancien régime* (XVIe-XVIIIe siècle), PUAM, Aix-en-Provence, 1999.

AUDOUY (L.), *Le principe de subsidiarité au sens du droit de la convention européenne des droits de l'homme*, thèse, Montpellier, septembre 2015 ;

AWAZI BIN SHABANI (E.), *Appréciation souveraine du juge dans la détermination de la proportionnalité entre l'attaque et la riposte : cas d'une victime-agresseur originel*, mémoire de Licence, Université de Goma, 2010.

BOKA (M.), La *Cour Pénale Internationale entre droit et relations internationales, les faiblesses de la Cour à l''épreuve de la politique des États*, thèse, Université Paris-Est, 2013.

BOYLE (D.), *Les nations Unies et le Cambodge 1979-2003. Autodétermination, démocratie, justice pénale internationale*, Thèse, Université Paris II, 2004.

CONGRAS (I.), *La question d'un tribunal pénal international permanent*, Lille, Edition, Atelier National de Reproduction des Thèse, 2000, 413 p.

CURRAT (Ph.), *Les Crimes contre l'humanité dans le Statut de la Cour pénale internationale*, Bruylant, Bruxelles, 2006, (thèse de doctorat) 848 p.

DABIRE (D. Y.), *Le rôle et la place des États dans le fonctionnement de la cour pénale Le*

rôle et la place des états dans le fonctionnement de la cour pénale internationale, mémoire de DEA, Université de Genève, 2006.

DJIMASDE (E. N.), *Réflexions sur la contribution de la Francophonie dans la mise en œuvre du statut de la Cour pénale internationale*, thèse, Université Jean Moulin Lyon 3, 2017.

EL AHAZLY (Y.), *L'identification dans le commerce électronique : L'élaboration de régime juridique des noms de domaine par le dialogue inter- normatif*, thèse, Univ.Lyon3, 2009, p.520, n°1721s.

FERNANDEZ (J.), *La politique juridique extérieure américaine des États-Unis à l'égard de la Cour pénale internationale*, thèse, Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale, Paris, Pedone, coll. CPI, 2010

JOLY-SIBUET (E.), *La restitution en droit pénal : de la dimension nouvelle d'un concept classique*, thèse, Université Jean Moulin, Lyon 3, 1990.

MBAYE (A.-A.), *La Cour pénale internationale : vers un nouvel ordre pénal international ?* thèse, Université de Reims Champagne Ardenne, 2005.

MUGABONABANDI (J-M), *Les implications juridiques du transfert des affaires du tribunal pénal international pour le Rwanda devant les juridictions rwandaises (article 11bis rpp-tpir)*, Université Nationale du Rwanda, mémoire soutenu en vue de Licence, Université de Kigali, Rwanda 2008.

NDIAYE (Y.), *L'obligation de coopération dans le Statut de Rome : analyse critique du respect des engagements internationaux devant la Cour pénale internationale*, thèse, Université Jean Moulin Lyon 3, 2012.

NGA ESSOMBA (T.), *La protection des droits de l'accusé devant la cour pénale internationale*, thèse, Université Lyon 3, 2011.

NZASHI LUHUSU (Th.), *L'obtention de la preuve par la police judiciaire,* thèse, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2013,

SOUMY (I.), *L'accès des Organisations Non Gouvernementales aux juridictions internationales*, thèse, Université de Limoges, 2005.

SPINEDI (M.), *Les crimes internationaux de l'État dans les travaux de codification de la responsabilité des États entrepris par les Nations Unies*, San Domenico di Fiesole, Badia Fiesolana, 1984, pp. 45 et ss ;

UBEDA-SAILLARD (M.), *La coopération des États avec les juridictions pénales internationales*, thèse de doctorat en Droit pénal et sciences criminelles, université de Paris Ouest, 4 décembre 2009.

II. ARTICLES

AKANDE (D.), « The Jurisdiction of the International Criminal Court over Nationals of Non-Parties: Legal Basis and Limits », in *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 1, n° 3, 2003, pp. 618-650.

AKANDE (D.), « The Legal Nature of Security Council Referrals to the ICC and its Impact on Al Bashir's Immunities », in *Journal of International Criminal Justice,* Vol. 7, n° 2, 2009, pp. 333-352.

AKANDJI-KOMBE (J.-Fr.) & MAIA (C), « La Cour Pénale Spéciale Centrafricaine : les défis de la mise en place d'une justice pénale internationalisée en République Centrafricaine », *RBDI,* 2017/1, Éditions Bruylant, Bruxelles, pp.129-154.

AKTYPIS (S), « L'adaptation du droit pénal français au Statut de la Cour pénale internationale : État des lieux », in *Droits fondamentaux,* n° 7, janvier 2008 – décembre 2009.

AMADY (B.), « L'effet et l'exécution des décisions internationales », 3ème congrès des cours judiciaires suprêmes francophones de l'AHJUCAF, sur le thème *« l'Internalisation du droit, internalisation de la justice* », Cour suprême du Canada Ottawa, Ottawa, 21-23 juin 2010.

AMBOS (K.), « International criminal procedure: 'Adversarial', 'Inquisitorial' or Mixed? », JICJ. , 2003/1, vol. 3, pp. 1-37.

AMBOS (K.), « Les fondements juridiques de la CPI », RTDH, 1999/40 pp. 739 et s.

AMBRA (D. et autres). Procédures et effectivité des droits, in *actes du colloque des 31 mai et 1er juin 2002,* Bruxelles, Nemesis, Bruylant, 2003, p. 29-42.

ASCENSIO (H.) & MAISON (R.)**,** « L'activité des juridictions pénales internationales (2008-2009 », in *Annuaire français de Droit International,* LV-2009, pp. 331-392.

ASCENSIO (H.) & MAISON (R.)**,** « L'activité des juridictions pénales internationales (2006-2007 », in *Annuaire français de Droit International,* LIII-2007, pp. 429-473.

ASCENSIO (H.) & MAISON (R.)**,** « L'activité des juridictions pénales internationales (2005) », in *Annuaire français de Droit International*, LI-2005, pp. 237-269.

ASCENSIO (H.) et MAISON (R.), « L'activité des juridictions pénales internationales (2003-2004) », in *Annuaire français de Droit International*, L-2004, pp. 416-468.

AUMAÎTRE (A.), « le principe de complémentarité : entre processus d'appropriation internationale et de réappropriation nationale », in *Vingt ans de justice internationale pénale*, BERNARD (D.) et SCALIA (D.) (dir.), *Les dossiers de la revue de droit pénal et de criminologie*, N°21, Bruxelles, La Charte, 2014, p.62-73.

BERNARD (D.) et SCALIA (D.) (dir.), *Les dossiers de la revue de droit pénal et de criminologie*, N°21, Bruxelles, La Charte, 2014, p.62-73.

BA (A.), « L'effet et l'exécution des décisions internationales », 3ème congrès des cours

BADINTER (R.), « De Nuremberg à la Haye », *RIDP*, 2004/3 Vol. 75, pp. 699 - 707.

BAECHLER (J.), « Eléments d'ONGlogie », Nouveaux mondes, 14, automne 2004.

BAKKER (C. A.E.), « Le principe de complémentarité et les auto-saisines : un regard critique sur la pratique de la Cour pénale internationale », in *Revue générale de Droit International Public*, CXII-2008, pp. 361-378.

BALZACQ (Th.), « Qu'est-ce que la sécurité nationale ? », *Revue internationale et stratégique* 4/2003 (n° 52), pp. 33-50.

BASSIOUNI (M. C.), « Le droit pénal international : son histoire, son objet, son contenu », in *Revue Internationale de Droit Pénal*, 1981, pp. 41-82.

BECHERAOUI (D.), « L'exercice des compétences de la cour pénale internationale ». *Revue internationale de droit pénal*, 2005, vol. 76, (3), 341-373. doi :10.3917/ridp.763.0341.

BENTHAM (J.), Traité des preuves judiciaires, Tome I, 2ème éd., Bossange, Paris, 1830, p. 3

BENZING (M.), "The Complementarity Regime of the International Criminal Court: International Criminal Justice between State Sovereignty and the Fight against

Impunity", in Max Planck Yearbook of United Nations Law (2003), volume 7, p. 591 à 601.

BERMAN (V.), "The Relations between the International Criminal Court and the Security Council, in Reflections on the International Criminal Court – Essays in Honour of Adriaan Bos", 1999, p. 173 et s.

BERNARD (A.), SULZER (J.), « Punir, dissuader, réparer. Ce que l'on peut attendre de la justice pénale internationale » in DEVIN (G.), dir., *Faire la paix, Paris, Chaos international,* 2005, p. 193., cité par RAMEL (F.) *in Impact des ONG sur l'incorporation du statut de Rome : Modalités et faiblesses,* Université Jean Moulin Lyon 3, CLESID, table ronde 5.

BIBAS (B.) et CHICON (E.), « Puissances et impuissances de la CPI », Mouvements des idées et des luttes, 13 avril 2008.

BITTI (G.), « Chronique Internationale *: Chronique de jurisprudence de la Cour pénale internationale »* dans : Chroniques, *Revue de sciences criminelle et de droit pénal comparé*, No. 3, Éditions Dalloz, juillet/septembre 2006, Paris, p. 694-708.

BITTI, Gilbert, « Chronique Internationale : Chronique de jurisprudence de la Cour pénale internationale *»* dans : Chroniques, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, No. 4, Éditions Dalloz, octobre / décembre 2009, Paris, p. 939-960.

BROOMHALL (B.), "International Justice and the International Criminal Court: Between Sovereignty and the Rule of Law" (2003), p. 91.

BURKE-WHITE (W. W.) & KAPLAN (S.), "Shaping the Contours of Domestic Justice / The International Criminal Court and the Admissibility Challenge in the Ugandan Situation", in *Journal of International Criminal Justice* (2009), volume 7, pp. 257 – 260.

CASSESE (A.), « International versus national jurisdiction » in *International Criminal Law*, Oxford University Press Inc., New York, 2003, p.349.

CLAUS (K.), "Self-Referrals" and "Waivers of Complementarity" – Some Considerations in Law and Policy, in Journal of International Justice (2004), volume 2, p. 944 à 946.

CLERCKX (J.), Le statut de la Cour Pénale internationale et le droit constitutionnel français, RTDH, 2000, p.649.

COLSON (R.) & FIELD(S.), « La fabrique des procédures pénales, comparaison franco-anglaise des réformes de la justice répressive », RSC, n°2, 2010, p.365s, spéc, p.371.

CONDORELLI (L.) & VILLA PANDO (S.), « Referral and deferral by the Security Council », *in* CASSESE (A.), (dir.) et GAETA (P.), JONES (J.), 2002, p. 648.

CONDORELLI (L.), « La Cour pénale internationale : un pas de géant, pourvu qu'il soit accompli », RGDIP, 1999, pp.17-18.

CONDORELLI (L.), VILLALPANDO (S.), "Can the Security Council extend the ICC's jurisdiction?" In A. CASSESE, P. GAETA et al. (eds.), *The Rome Statute of the international criminal court: A commentary*, Oxford, Oxford U University Press, 2002, vol. I, pp. 571-582.

CONDORELLI (L.), VILLALPANDO (S.), « Relationship of the Court with the United Nations", in A. CASSESE, P. GAETA et al. (eds.), *The Rome Statute of the international criminal court: A commentary*, Oxford, Oxford U University Press, 2002, vol. I, pp.219-233.

Court: A Commentary, Volume I (2002), p. 667 à 673.

DAINOTTI (F.), « La Cour Pénale Internationale est une réalité : Analyse de cette nouvelle juridiction à la fois indépendante et interdépendante au sein d'un système de relations internationales en pleine mutation », Nizar BEN AYED (dir), Centre International de Formation Européenne, 2005-2006.

DAVID (E.), *Éléments de droit pénal international et européen*, Bruxelles, Bruylant, 2009, 245 p.

DAVID (E.), *Principes de droit des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, 2008, 915 p.

DAVID (J. S.) «The United States and the International Criminal Court », *AJIL*, 1999, vol. 93:12, p.15.

DELMAS – MARTY (M.) : « La CPI et les interactions entre droit international pénal et droit pénal interne à la phase d'ouverture du procès pénal », *Revue de science criminelle et de droit comparé*, 2005, vol., issue 3, p. 473-482.

DELMAS-MARTY (M.), « The ICC and the interaction of international and national legal systems », dans *The Rome Statute of the ICC: a commentary, Volume II*, Cassese et al. (dir.), Oxford University Press, 2012, p.1918.

DELMAS-MARTY (M.), MUIR-WATT (H.) et H. RUIZ FABRI (H.) (dir.), « Variations autour d'un droit commun. Premières rencontres de l'UMR de droit comparé », Paris, collection de l'UMR de droit comparé de Paris, Société de législation comparée, 2002, pp. 25-42.

DETAIS (J.), « Les USA et la CPI », *Droits fondamentaux*, n° 3, janvier – décembre 2003, p. 32.

DJOGO BARRY (A.), « L'Afrique du sud, apartheid et CVR : deux logiques antagonistes », Institut Frantz Fanon, 2014.

DOBELLE (J-.F.), « La position des États dans la négociation », in *La cour pénale internationale, Droit et démocratie*, Paris, 1999. pp. 19 et 23.

DUFFY (H.) & HUSTON (J.), « Implementation of the ICC Statute: International Obligations and Constitutional Considerations», in *The Rome Statute and Domestic Legal Orders* 31 (Claus Kreb & Flavia Lattanzi eds., 2000).

DULAC (E.), « Le rôle du Conseil de sécurité dans la procédure devant la Cour pénale internationale », ADDIOI, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 2001, p. 72.

DUPUY (P.M.), « L'individu et le droit international », *APD*, 1987, Vol.32. p. 119 s.

EL AMINE (H.), « Article 16 - Sursis à enquêter ou à poursuivre », in *Statut de Rome de la Cour pénale internationale, commentaire article par article*, Sous la direction de FERNANDEZ (J.), PACREAU (X.) et la coordination éditoriale de MAZE (L.), Paris, Pedone, 2012.

EL ZEIDY (M. M.), "The Principle of Complementarity: A New Machinery to Implement International Criminal Law" 23, Michigan Journal of International Law (2002), p. 849, at pp. 930-940; R. Rastan, "Situations and case: defining the parameters", in STAHN (C.) and EL ZEIDY (M. M.) (eds). *The International Criminal Court and Complementarity: From Theory to Practice*, Vol. I (Cambridge University Press, 2011), p. 421, at pp. 438-445.

EL ZEIDY (M.), « From Primacy to Complementarity and Backwards: (re)-Visiting Rule 11 Bis of the Ad Hoc Tribunals » (2008) 57:2 Int'l & Comp LQ 403 aux pp 409-410.

équitable, Bruylant, P.36 et s.

FABRE (R.) et TIREFORT (A.), « Guerre et paix en Afrique noire et à Madagascar, XIX^{e} et XX^{e} siècles », Presse universitaires de Rennes, Enquêtes et documents, n°33.

FAVREAU (B.), « L'indépendance des avocats et des magistrats : une condition de l'état de droit », Seminar on promoting the rule of law as part of sustainable development, Brussels 3 & 4 July 2003.

FERNANDEZ (S. A.) « The Role of the International Prosecutor», in Roy S. Lee, (dir.), *The International Criminal Court: The Making of the Rome Statute, Issues, Negotiations, Results*, La Haye, Kluwer Law International, 1999, pp175-177.

FERRAND (F.), « Procès équitable », in Dictionnaire de la justice, Cadiet et autres (Dir), PUF, Paris, 2007, p.1093s.

GAETA (P.), JONES (J. R.W.D.) (Dir. pub.), *The Rome Statute of the International Criminal*

GIRAUDEAU (J.), « L'Amérique Latine juge ses dictatures », in *les yeux du monde*, 29 octobre

GIUDICELLI-DELAGE (G.), « Poursuivre et juger selon « les intérêts de la justice » Complémentarité ou/et primauté ? », RSC, n°3, 2007, p.474.

GRANT (Th. D.), « The recognition of states: law and practice in debate and evolution, illustrated », Greenwood Publishing Group, 1999, ISBN 0-275-96350-0, 9780275963507, pg. 118-130.

GRASSET (B.), « Secret défense », *Pouvoirs*, 2001/2, n°97, pp.17-23.

GUINCHARD (S.) et autres, « Droit processuel. Droit commun et droit comparé du procès équitable », *Dalloz*, 5e éd, 2009, p.461s.

HABA (M. B.), « L'offensive de l'Union africaine contre la Cour pénale internationale : La remise en cause de la lutte contre l'impunité », Clinique de droit international pénal et humanitaire de la Faculté de droit de l'Université Laval, 9 décembre 2013.

HENNAU (C.) & VERHAEGEN (J.), Droit pénal général, 3e éd., Bruxelles, Bruylant, 2003, p.71 ; DAVID (E.), Eléments de droit pénal international et européen, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 14-19.

HOLMES (J. T.), "Complementarity: National Courts versus the ICC", in CASSESE (A.), Institut Frantz Fanon, 2014.

JOUANJOUAN (O.), « Justifier l'injustifiable », Astérion, 2006, n°4, pp. 1ss.

JOUANNET (E.) « Indépendance et impartialité », collection contentieux international, éditions Pedone, 2010, p.271.

JOUANNET (E.), « À quoi sert le droit international ? Le droit international providence du XXIème siècle », Revue belge de droit international, 2007-1, vol., p.39.

KARAGIANNIS, « La multiplication des juridictions internationales : un système anarchique ? » in La Société française pour le droit international, La juridictionnalisation du droit international, 36ème Colloque de Lille, Paris, A. Pédone, 2003, p. 61.

KECK (E. M) & SIKKINK (K.), "Activists Beyond Broders, Advocacy Networks in

KLEFFNER (J.), "Complementarity in the Rome Statute and National Criminal Jurisdictions"

KLIP (A.), « Complementarity and Concurrent Jurisdiction », in *International Criminal Law: Quo Vadis?*, Nouvelles Etudes Pénales, AIDP, N°19, 2004, pp. 173-197.

KOSKENNIEMI (M.), « From Apology to Utopia. The Structure of International Legal Argument (Reissue with new Epilogue) », *(Cambridge: Cambridge University Press, 2005)* –« Uniting Pragmatism and Theory in International Legal Scholarship:

Koskenniemi's From Apology to Utopia revisited ». In: *Revue Québécoise de droit international*, volume 19-1, 2006. pp. 353-359.

KRESS (C), "Self-Referrals" and "Waivers of Complementarity" – Some Considerations in *La communauté internationale. Mélanges offerts à Charles Rousseau*, paris, Pedone 1974, pp.277-300.

LARGUIER (J.), « La preuve d'un fait négatif », *RTD civ*. 1953, 5.

LATTANZI (F.), "The international criminal court and national jurisdictions", in (M.) PILLOTI, (G.) NESI, (eds.), *The Rome statute of the international criminal court. A challenge to impunity*, Darmouth, Ashgate, 2001, pp. 177-196.

LAUCCI (C.), « Compétence et complémentarité dans le Statut de la future Cour Pénale Internationale », p. 143.

LEBEN (Ch.), « Les contre-mesures interétatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale », *AFDI*, 1982, pp. 20ss ; « La juridiction internationale », Droits, 1989-9, pp. 143ss et « Droit : quelque chose qui n'est pas étranger à la justice », Droits, 1990, n°11/2, pp. 35-40.

LEVY (J.-PH.), « Les classifications des preuves dans l'histoire du droit », in *La preuve en droit*, études publiées par PERELMAN (CH.) et FORIES (P.), Bruxelles, 1981, p. 27 et s.

LINTON (S.), « Rising from the ashes: the creation of a viable criminal justice system in East Timor», *Melbourne University Law Review*, vol. 15, no 1 (avril 2001), p. 122.

MABIRE (J. C.), « Somalie : L'interminable crise », *La découverte/Hérodote*, 2003/4, n° 111, pp 57-80.

MAMERE (N.), « L'impunité et le devoir de mémoire », *Mouvements* 1/2008 (n° 53), pp. 20-25.

MARCHI-UHEL(C.) « La responsabilité pénale des décideurs politiques (dont les chefs d'État) en droit international humanitaire : perspective des tribunaux ad hoc », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, Extrait des Actes du XVIe congrès de l'Association Française de Droit pénal (AFDP), Nice, 16 et 17 mai 2003, p.101-111.

MATCHER (V.), « La notion de tribunal », in *Les nouveaux développements du procès*

équitable, Bruylant, P.36 et s., cité par Dominique Karsenty, conseiller référendaire à la Cour de cassation Française, in « Le droit au procès équitable »,

MATCHER (V.), « La notion de tribunal », in *Les nouveaux développements du procès*

MATCHER (V.), « La notion de tribunal », in *Les nouveaux développements du procès équitable*, Bruylant, P.36 et s.

MBOKANI (J. B.), « La Cour Pénale Internationale : une cour contre les africains ou une cour attentive à la souffrance des victimes africaines ? » *Revue Québécoise de Droit International*, vol. 26, no. 2, 2013, pp. 47–100.

MBOKANI (J.), « L'impact de la stratégie de poursuite du procureur de la Cour pénale internationale sur la lutte contre l'impunité et la prévention des crimes de droit international », *Droits fondamentaux*, n° 7, janvier 2008 – décembre 2009, pp 13-18.

MEIRE (Ph.) et VANDERMEERSCH (D.), « La coopération avec la Cour pénale internationale à la lumière de l'expérience de la coopération avec les tribunaux ad hoc », in *La Belgique et la Cour pénale internationale : complémentarité et coopération*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 159-191.

MERCIER (O.), « La CPI, condamnée à la critique ? Le piège de la politisation de la Cour en matière de « sélection des cas », Clinique de droit international pénal et humanitaire de la Faculté de droit de l'Université Laval, septembre 2015.

MEUNIER (J.), « La notion de procès équitable devant la Cour européenne des droits de l'homme », *J.C.P*. éd. Gén., n°28 du 11 juil. 2001, pp. 1365-1368.

MIKESELL (M. W.) & MURPHY (A. B.), 1991 Dec, "A Framework for Comparative Study of Minority-Group Aspirations", *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 81, No. 4 p597.

OLÁSOLO (H.), *The Triggering Procedure of the International Criminal Court*, Brill, Vol.43, (2005), p. 165.

PAVIA (M.-L)., « Commentaire de la décision rendue le 8 novembre 1994 par le Tribunal pénal international pour l'ex Yougoslavie",1995, pp. 195 s.,

PELLET (A.) & ASCENSIO (H.), « L'activité du Tribunal Pénal International pour l'Ex. Yougoslavie, 1993-1995 », in *Annuaire français de Droit International*, XLI, Editions du CNRS, Paris, 1995. p.106.

PELLET (A.), « Pour la Cour pénale internationale quand même ! – Quelques remarques sur sa compétence et sa saisine », L'Observateur des Nations Unies, n° 5, 1998, pp. 143-163.

PELLET (A.), « The Palestinian Declaration and the jurisdiction of the International Criminal Court », Journal of International Criminal Justice, 2010, vol. 8, pp. 981-999.

PELLET, (A.) ; « Les effets de la reconnaissance par la Palestine de la compétence de la Cour pénale internationale », *Mélanges en l'honneur de Madjid Benchikh - Droit, liberté, paix, développement*, Paris, Pedone, 2011, pp. 327-344.

PELLET, (A.), « The Effects of Palestine's Recognition of the International Criminal Court's Jurisdiction », *in* C. Meloni and G. Tognoni (eds.), *Is There a Court for Gaza? A Test Bench for International Justice*, T.M.C. Asser Press, The Hague, The Netherlands, 2012, pp. 409-428.

PHILIPPE (K.) & JOHN (T. H.), « The Rome Conference on an International Criminal Court: The Negotiating Process », *AJIL*, vol. 93, 1999, p. 3.

PHILLIMORE, « An International Criminal Court and the Resolutions of the Committee of Jurists », *British Yearbook of International Law (BYIL)*, vol. 3, 1922-1923.

POITEVIN (A.), « CPI : les enquêtes et la latitude du Procureur », *Droits fondamentaux*, n° 4, janvier - décembre 2004, pp 97- 112.

POLITI (M.), "The Rome Statute of the ICC: Rays of Light and some shadows", in POLITI (M.), NESI (G.), *The Rome Statute of the ICC: a challenge to impunity*, 2001, p. 14.

QUARITSCH (H.), « La souveraineté de l'État dans la jurisprudence constitutionnelle allemande », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n°9, Revue québécoise de droit international (RQDI), 2012.

RAMEL (F.) « Impact des ONG sur l'incorporation du statut de Rome : Modalités et faiblesses », Université Jean Moulin Lyon 3,

ROBERGE (M-C) : « La nouvelle Cour pénale internationale : évaluation préliminaire », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 832,31 décembre 1998, p. 725-739.

ROBINSON (D.), « Inescapable Dyads: Why the ICC cannot win » (2015), *Leiden Journal of International Law* pp. 323-347

SCHABAS (A. W.), « United States Hostility towards the International criminal law, it's all about the security council », *EJIL*, 2004.

SCHABAS (W.A.), « Article 17 – Issues of Admissibility", in Otto Triffterer (Dir. pub.), in

SHIPING (T), « Projecting China's Foreign Policy: Determining Factors and Scenarios in

Charting China's future: political, social, and international dimensions", CHUNG HO Jae (dir.), Rowman & Littlefield, 2006, p.129.

SHOAMANESH (S. S.) et MBAYE (A. A.), « L'article 17 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale », dans FERNANDEZ (J.) & PACREAU (X.), *Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Commentaire article par article*, (Dir.), Paris, Pedone, 2012, p 688.

SLUITER(G.), « Obtaining cooperation from Soudan. Where is the Law?" JICJ, 2008, n°6, pp. 871-884 ; BALMOND (L.), (dir.), *« Chronique des faits internationaux », RGDIP*, 2008/4, t. 112, p. 896.

STERN (B.), « L'extraterritorialité revisitée. Où il est question des affaires Alvarez-Machain, Pâte de bois et de quelques autres … », *AFDI*, 1992, 253 p.

STIGEN (J.), «The Relationship between the International Criminal Court and National»

SULZER (J.) « Le statut des victimes dans la justice pénale internationale émergente », dans *Archives de politique criminelle* 2006/1 (n° 28), diffusées sur Cairn.info.

SWART (B.), « La place des critères traditionnels de compétence dans la poursuite de crimes internationaux », in Juridictions nationales et crimes internationaux, s.l.d. CASSESE (A.) et DELMAS-MARTY (M.), Paris, P.U.F., p.578.

TOUSSIGNANT (M.C.), « L'instrumentalisation du principe de complémentarité de la CPI : une question d'actualité », *Revue Québécoise de droit international*, 2012.

TRIFFLERER (O.), "Commentary on the Rome Statute" (C.H. Beck-Hart-Nomos, 2nd ed., 2008)Triffterer Commentary, Article 17, p. 613.

TUMS (D.), « Aspects of National Implementation of the Rome Statute: The United Kingdom and Selected Other States » in Dominic McGoldrick & a., p. 356.

VIERUCCI (L.), «The First Steps of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia», JEDI, 1995, N°1, vol. 6, pp. 134-149.

VIRALLY (M.), « La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale », in *La communauté internationale. Mélanges offerts à Charles Rousseau*, paris, Pedone 1974, pp.277-300.

WECKEL (P.), « L'originalité de la pratique des TPI au regard de la théorie des sources du droit international », in M. DELMAS-MARTY, et autres (sous dir.), *Les sources du droit international pénal. L'expérience des tribunaux internationaux et le Statut de la Cour pénale internationale*, Paris, Société de législation, 2004, pp. 439-441.

WECKEL (Ph.), « La Cour pénale internationale, présentation générale », RGDIP, 1998- 4, pp. 983-993.

WEDGWOOD (R.), « The International Criminal Court: An American View », 10 EJIL, (1999) 93 p.

WILLIAM (A. S.), « United States Hostility towards the International criminal law, it's all about the security council », EJIL, 2004.

ZEIDY (Eds). *The International Criminal Court and Complementarity: From Theory to Practice*, Vol. I (Cambridge University Press, 2011), p. 421, at pp. 438-445.

III. DICTIONNAIRES

ALLAND (D) & RIALS (S.) (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, P.U.F., 2003, 1649 p.

ANDRIANTSIMBAZOVINA (J. et autres), *Dictionnaire des droits de l'homme*, PUF, Paris, 2008.

BEMBA (J.), *Dictionnaire de la justice internationale, de la paix et du développement*, l'Harmattan, Paris, 2004.

BEZIZ –AYACHE (A.), *Dictionnaire de droit pénal et procédure pénale*, 4è éd., Ellipses, Paris, 2008.

BOUCHER-SAULNIER (F.), *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, Paris, 3ème éd., La Découverte, 2006, 587 p.

BRAUDO (S.), *dictionnaire du droit privé*.

CADIET (L. et autres), *Dictionnaire de la justice*, PUF, Paris, 2004.

CHAGNOLLAUD (D. et autres.), *Dictionnaire des droits fondamentaux*, Dalloz, Paris, 2006.

CHAIGNEAU (P.), (Dir.) *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Economica, 1998,

CORNU (G.), *Vocabulaire juridique, Association Henry CAPITANT*, 7ème édition, Paris, PUF, 2005, 970 p.

LA ROSA (A.-M), *Dictionnaire de droit international pénal*, Paris, PUF, 1998, 118 p.

p. 348.

SALOMON (J.), (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 1198 p.

IV. RAPPORTS

- A/73/334, Rapport annuel de la Cour pénale internationale sur ses activités en 2017/18 présenté à l'Assemblée générale conformément à l'article 6 de l'Accord régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la Cour et au paragraphe 28 de la résolution 72/3 de l'Assemblée., publié le 20 août 2018.
- A/66/309, 7e Rapport annuel de la Cour pénale internationale, présenté le 19 août 2011, période allant du 1er août 2010- 31 juillet 2011.
- TUTU (D.), *Il n'y a pas d'avenir sans pardon*, Paris, Albin Michel, 2000. Rapport remis au Président N. Mandela.
- TUTU (D.), SALAZAR (P-J), *Amnistier l'apartheid : travaux de la commission vérité et réconciliation*, Paris édition seuil, 2004.
- BADINTER (R.), Projet de loi constitutionnelle relatif à la cour pénale internationale (n°318/1998-99), Paris, Sénat.
- Conseil Économique et Social, *Question de l'impunité des auteurs des violations des droits de l'homme (civils et politiques)*, Rapport de Louis Joinet, 26 juin 1997.
- Forum National de Réconciliation et de Reconstruction, « Rapport consolidé des missions des consultations populaires à la base en République centrafricaine »,
- Document de travail élaboré par l'équipe des experts des Nations Unies, Bangui, mars 2015, pp. 12-13.
- Répression nationale des violations du droit international humanitaire (système romano germaniques). Rapport de la réunion d'experts, Genève, C.I.C.R., 1997, 310 p.
- Conférence de révision, « Complémentarité », Résolution RC/Res.1, 8 juin 2010 ;
- Conférence de révision, « Le bilan de la situation sur le principe de complémentarité : Éliminer les causes d'impunité », [Projet] Résumé officieux des points focaux, RC/ST/CM/1, 22 juin 2010.
- Conférence de révision, « L'impact du système du Statut de Rome sur les victimes

et les communautés affectées », le 8 juin 2010, Résolution RC/Res.2, Projet de Résumé informel des points focaux, RC/ST/V/1,10 juin 2010.

- MATCHER (V.), « La notion de tribunal », in *Les nouveaux développements du procès équitable*, Bruylant, P.36 et s.,
- « Le droit au procès équitable », Cour de cassation, Études sur le thème des libertés, Rapport 2001,
- Nations Unies, Rapport de la CDI sur le projet du Statut de la CPI : U.N. Doc. A/49/10 (1994)
- Procès-verbal de la 4568e séance du Conseil de sécurité, document de l'ONU S/PV.4568.
- Rapport du Secrétaire général sur l'état de droit et la justice transitionnelle dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit (S/2004/616)
- CDI, Rapport de la Commission sur les travaux de sa 46e session, 2 mai -22 juillet 1994,
- TUTU (D.), *Il n'y a pas d'avenir sans pardon*, Paris, Albin Michel, 2000. Rapport remis au Président N. Mandela.
- Assemblée générale, *Documents officiels*, 49e session, supplément N°10 (A149110) p. 115 ;
- Assemblée générale, Rapport de la Commission sur les travaux de sa 46e session, 2 mai -22 juillet 1994,
- Rapport du Groupe de travail sur un projet de Statut pour une Cour criminelle internationale, A/CN.4/L.491/Rev.1, 8 juillet 1994.
- Rapport Human Rights Watch, "*Rearming with Impunity*," vol. 7, no. 4, May 1995.
- Rapport Human Rights Watch, *Côte d'Ivoire : Ils les ont tués comme si de rien n'était, le besoin de justice pour les crimes post-électoraux en Côte d'Ivoire*, publié en octobre 2011, pp. 150.
- Parlement Européen, P7_TA-PROV (2011)0334 A7-0231/2011, *politiques*

extérieures en faveur de la démocratisation, Strasbourg, 7/07/2011.

- Rapport Afrique N°133 du 31 octobre 2007, International Crisis Group, *Congo : ramener la paix au Kivu.*
- A/HRC/17/48, 8 juin 2011, sur la mission d'enquête en Côte d'Ivoire après le conflit post électoral de novembre 2010.

V. TEXTES ET DOCUMENTS BRUTS

1. Traités et conventions

- Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale adopté le 17 juillet 1998.
- Convention internationale sur la prévention et la répression du Crime de génocide du 9 décembre 1948, New York.
- Les quatre conventions de Genève de 1949 fixant les limites à la barbarie de la guerre.
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, New York.
- Les deux protocoles additionnels de 1977 aux conventions de Genève.
- Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984, New York.
- Accord négocié régissant les relations entre la CPI et l'ONU, adopté le 4 octobre 2004, New York.
- Accord de partenariat ACP-UE, version révisée, Cotonou 2005.
- Déclaration de Paris sur l'Aide Publique au Développement, 2005.
- Traité de paix de Versailles du 28 Juin 1919.
- Charte des Nations Unies, San Francisco, 26 juin 1945.
- Déclaration Universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, New York.

2. Résolutions, déclarations et rapports internationaux

- Résolution 1970 du 26 février 2011 du Conseil de sécurité relative à la situation en Libye
- Résolution 1593 du 31 mars 2005 du Conseil de sécurité renvoyant à la CPI la situation au Soudan
- Résolution 1487 du 12 juin 2003 du Conseil de sécurité reconduisant sursis à enquêter sur les crimes commis dans les opérations de maintien de la paix
- Résolution 1422 du 12 juillet 2002 du Conseil de sécurité demandant sursis à enquêter sur les crimes commis dans les opérations de maintien de la paix
- Résolution 955 du 8 novembre 1994 du Conseil de sécurité portant création du Tribunal pénal international pour le Rwanda
- Résolution 827 du 25 mai 1993 du Conseil de sécurité portant création du Tribunal pénal international pour l'ex. Yougoslavie
- Résolution 1315 (2000) du 14 Août 2000 du Conseil de sécurité portant création d'une juridiction mixte (TSSL) entre l'ONU et la Sierra Leone.
- Résolution 57 (230) du 27 septembre 2002 de l'Assemblée générale sur la situation des droits de l'homme au Cambodge, portant création d'un tribunal hybride entre l'ONU et le Cambodge
- Règlement no 2000/15 de l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor Oriental (ATNUTO) le 6 mars 2000
- Déclaration des chefs d'États et gouvernement lors sommet extraordinaire de l'Union africaine (UA) sur la Cour pénale internationale tenu du 11 au 12 octobre 2013 à Addis Abeba.
- Comité des Droits de l'Homme, Observation générale n°32, §19, relative aux garanties du droit à un procès équitable, CCPR/C/GC/32, Quatre-vingt-dixième session, Genève, 9-27 juillet 2007.
- Union Africaine, Conférence de l'Union, Vingt-quatrième session ordinaire du 30 - 31 janvier 2015 à Addis-Abeba (Éthiopie), « Décision sur le rapport de la Commission sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des décisions antérieures relatives à la cour pénale internationale- - Doc. EX.CL/866(XXVI) », paragraphes 2-4, 6-7 et 18-19, disponible sur www.african-union.org.
- Vingt-septième rapport du procureur de la cour pénale internationale au conseil de sécurité de l'organisation des nations unies en application de la résolution1593 (2005), disponible sur https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/20180620-27-rep-UNSCR-1593-FRA.pdf.

3. Statuts des Juridictions pénales internationales et internationalisées

- Statut de la Cour Pénale Internationale
- Statut du Tribunal Militaire international de Nuremberg

- Statut du Tribunal Militaire international de Tokyo
- Statut du Tribunal Pénal international pour l'ex. Yougoslavie
- Statut du Tribunal Pénal pour la Sierra Léone
- Statut du Tribunal Pénal pour le Rwanda
- Statut du Tribunal Pénal spécial pour le Liban

4. Décisions juridictionnelles de la CPI

- **CPI, situation en République démocratique du Congo**

  - *Le Procureur c. Germain Katanga et Mathieu Ngudjolo Chui*, Arrêt relatif à l'appel interjeté par Germain Katanga contre la décision rendue oralement par la Chambre de première instance II le 12 juin 2009 concernant la recevabilité de l'affaire, 25 septembre 2009, ICC-01/04-01/07-1497-tFRA (OA 8) (« l'Arrêt Katanga sur la recevabilité »).
  - *Le Procureur c. Germain Katanga*, ICC-01/04-01/07 OA 8, 25 septembre 2009, « Arrêt relatif à l'appel interjeté par Germain Katanga contre la décision rendue oralement par la Chambre de première instance II le 12 juin 2009 concernant la recevabilité de l'affaire ».
  - *Le Procureur c. Germain Katanga*, Trial Chamber II, "Reasons for the Oral Decision on the Motion Challenging the Admissibility of the Case (Article 19 of the Statute)", 16 June 2009, ICC-01/04-01/07-1213-tENG.
  - *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, Chambre d'appel ICC-01/04-01/06-T-364-ENG ET WT 01-12-2014 1-23 SZ A4 A5 A6, arrêt rendu le 1 er décembre 2014.
  - *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo,* Ordonnance de Chambre de première instance I portant calendrier concernant la fixation de la peine et des réparations, ICC-01/04-01/06-2844-tFRA du 15 mars 2012.
  - *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, Decision on the defence request for leave to appeal the Decision establishing the principles and procedures to be applied to réparations prise par la Chambre de première instance I, ICC-01/04-01/06-2911, le 29 aout 2012.

- **CPI, la situation au Soudan**
  - *Affaire le Procureur c. Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, ICC-02/05-01/09-227-tFRA 11-03-2015 1/12 EK PT.
  - *Le Procureur c. Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, Chambre d'appel, Judgment in the Jordan Referral re Al-Bashir Appeal, ICC-02/05-01/09-397 du 06 mai 2019
  - *Le Procureur c. Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, The League of Arab States' post-hearing submissions, ICC-02/05-01/09-388, 28 septembre 2018
  - *Le Procureur c. Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, Supplementary African Union Submission in the "Hashemite Kingdom of Jordan's Appeal Against the 'Decision under Article 87(7) of the Rome Statute onthe Non-Compliance by Jordan with the Request by the Court for the Arrest and Surrender [of] Omar Al, ICC-02/05-01/09-389, 28 septembre 2018
  - *Le Procureur c. Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, Order inviting submissions in the Jordan Referral re Al-Bashir Appeal, Chambre d'appel, ICC-02/05-01/09-386, 20 septembre 2018
  - *Le Procureur c. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, The Hashemite Kingdom of Jordan's response to the observations submitted by the African Union and the League of Arab States, ICC-02/05-01/09-376, 14 août 2018*

- **CPI, la situation au Mali**, ICC-PIDS-CIS-MAL-01-02/15_Fra.
- **CPI, la situation en République de Côte d'Ivoire**
  - *Le Procureur c. Laurent Gbagbo et Charles Blé Goudé*, Arrêt de la Chambre d'appel, ICC-CPI-20210331-PR1583, 31 mars 2021
  - *Le Procureur c. Laurent Gbagbo et Charles Blé Goudé*, ICC-02/11-01/15, ICC-PIDS-CIS-CIV-04-02/19_Fra.
  - *Le Procureur c. Laurent Gbagbo et Charles Blé Goudé*, Arrêt de la Chambre d'appel relatif à l'appel interjeté par le Procureur contre la décision rendue par la Chambre de première instance I concernant les requêtes en insuffisance des moyens à charge, ICC-02/11-01/15-1400-tFRA, 31 mars 2021.
  - *Le Procureur c. Laurent Gbagbo*, Présidence, Décision sur la « Demande de clarification de la Défense concernant la marche à suivre pour engager une

procédure en déni de justice du fait du silence opposé pendant huit mois à la requête de Laurent Gbagbo datée du 7 octobre 2019 visant à ce qu'il recouvre l'intégralité de ses droits », (ICC-02/11-01/15-1354-Red) 28 mai 2020.

- *Le Procureur c. Laurent Gbagbo et Charles Blé Goudé,* Chambre de Première Instance I, décision N o : ICC-02/11-01/15 du 16 juillet 2019 relative aux motifs de la décision rendue oralement le 15 janvier 2019 relativement à la « Requête de la Défense de Laurent Gbagbo afin qu'un jugement d'acquittement portant sur toutes les charges soit prononcé en faveur de Laurent Gbagbo et que sa mise en liberté immédiate soit ordonnée », et à la requête en insuffisance des moyens à charge présentée par la Défense de Charles Blé Goudé.
- *Le Procureur v. Simone Gbagbo,* Pre-Trial Chamber III, Warrant of Arrest for Simone Gbagbo ICC-02/11-01/12-1, 29 février 2012.
- *Le Procureur v. Simone Gbagbo,* Chambre d'appel, Arrêt relatif à l'appel interjeté par la Côte d'Ivoire contre la décision de la Chambre préliminaire I du 11 décembre 2014 intitulée « Décision relative à l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Côte d'Ivoire s'agissant de l'affaire concernant Simone Gbagbo », N^{o} ICC-02/11-01/12 OA, 27 mai 2015.
- *Le Procureur v. Simone Gbagbo,* Chambre préliminaire II, Decision on the Prosecutor's request to vacate the effect of the Warrant of Arrest issued against Ms Simone Gbagbo, ICC-02/11-01/12-90, 19 juillet 2021.

- **CPI, la situation en RCA**

  - *Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo,* Trial Chamber III, "Decision on the Admissibility and Abuse of Process Challenges", 24 June 2010, ICC-01/05-01/08-802.
  - *Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo,* chambre préliminaire II, « Décision rendue en application des alinéas a) et b) de l'article 61-7 du Statut de Rome, relativement aux charges portées par le Procureur à l'encontre de Jean-Pierre Bemba Gombo », ICC-01/05-01/08-424, le 15 juin 2009.
  - Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo, « Décision relative à la mise en liberté provisoire de Jean-Pierre Bemba Gombo et invitant les autorités du Royaume de Belgique, de la République portugaise, de la République

française, de la République fédérale d'Allemagne, de la République italienne et de la République sud-africaine à participer à des audiences », rendue par la chambre préliminaire II, ICC-01/05-01/08-475, 14 août 2009

- *Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo*, « Judgment on the appeal of the Prosecutor against Pre-Trial Chamber II's « Decision on the Interim Release of Jean-Pierre Bemba Gombo and Convening Hearings with the Kingdom of Belgium, the Republic of Portugal, the Republic of France and the Federal Republic of Germany », ICC-01/05-01/08-631-Red, Chambre d'Appel, 2 décembre 2009.
- Fiche d'information sur l'affaire Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo, ICC-01/05-01/08, ICC-PIDS-CIS-CAR-01-016/16_Fra, mise à jour.

- **CPI, la situation en Libye**

  - *Le Procureur c. Saif Al-Islam Gaddafi,* ICC-01/11-01/11-344-Red 31-05-2013, Situation in Libya in the case of the Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al-Senussi, Decision on the admissibility of the case against Saif Al-Islam Gaddafi.
  - *Le Procureur c. Saif Al-Islam Gaddafi*, Chambre d'appel, ICC-01/11-01/11-695, Judgment On The Appeal of Mr Saif Al-Islam Gaddafi Against The Decision of Pre-Trial Chamber I Entitled 'Decision On The "Admissibility Challenge By Dr. Saif Al-Islam Gadafi Pursuant To Articles 17(1)(c), 19 and 20(3) of The Rome Statute of 5 April, 09 mars 2020.
  - *Le Procureur c. Saif Al-Islam Gaddafi,* Pre-Trial Chamber, ICC-01/11-01/11-662, Decision on the 'Admissibility Challenge by Dr. Saif Al-Islam Gadafi pursuant to Articles 17(1)(c), 19 and 20(3) of the Rome Statute', 5 avril 2019.
  - *Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al-Senussi* Pre-Trial Chamber I, "Decision on the admissibility of the case against Abdullah Al-Senussi", 11 October 2013, lCC-01/11-01/11-466-Red.

- **CPI, la situation au Kenya**

  - *Le Procureur c. William Samoei Ruto, Henry Kiprono Kosgey et Joshua Arap Sang*, Chambre d'appel, Arrêt relatif à l'appel interjeté par la République du Kenya contre la Décision relative à l'exception

d'irrecevabilité de l'affaire soulevée par le Gouvernement kényan en vertu de l'article 19-2-b du Statut rendue par la Chambre préliminaire II le 30 mai 2011, ICC-01/09-01/11-307-tFRA (OA) (« l'Arrêt Ruto sur la recevabilité »), 30 août 2011.

- *Le Procureur c. Francis Kirimi Muthaura, Uhuru Muigai Kenyatta et Mohammed Hussein Ali*, Chambre d'appel, Arrêt relatif à l'appel interjeté par la République du Kenya contre la Décision relative à l'exception d'irrecevabilité de l'affaire soulevée par le Gouvernement kényan en vertu de l'article 19-2-b du Statut rendue par la Chambre préliminaire II le 30 mai 2011, ICC01/09-02/11-274-tFRA (OA) (« l'Arrêt Kenyatta sur la recevabilité »), 30 août 2011.
- *Le Procureur c. Francis Kirimi Muthaura, Uhuru Muigai Kenyatta et Mohammed Hussein Ali*, Notice of withdrawal of the charges against Uhuru Muigai Kenyatta, ICC-01/09-02/11-983, ICC-01/09-02/11-983 05-12-2014.
- Fiche d'information, Affaire *Le Procureur c. William Samoei Ruto et Joshua Arap Sang*, ICC-01/09-01/11, CC-PIDS-CIS-KEN-01-012/14_Fra.

- **CPI, situation au Honduras**, Fiche d'information
- **CPI, situation en Afghanistan**, Fiche d'information
- **CPI, situation en Colombie**, Fiche d'information
- **CPI, situation en Géorgie**, Fiche d'information
- **CPI, situation en Palestine**, Fiche d'information
- **CPI, situation en République de Corée**, Fiche d'information
- **CPI, situation en Ouganda**, Fiche d'information

5. Décisions juridictionnelles des TPI *ad hoc*, de la CIJ et autres juridictions

TPIR, TPIY & TSSL

- TPIR, *Kanyabashi*, ICTR-96-15-T, Décision sur l'exception d'incompétence soulevée par la défense du 18 juin 1997.

- TPIR, *Ntuyahaga*, ICTR-98-40, Décision faisant suite à la requête du Procureur aux fins de retrait de l'acte d'accusation, 18 mars 1999.
- TPIY, *Erdemovic*, IT-96-22-Tbis, jugement, 5 mars 1998.
- TPIR, *Akayesu,* ICTR-96-4-T, jugement, 2 octobre 1998.
- TPIR, *Ntuyahaga,* ICTR-98-40, Demande de retrait de l'acte d'accusation sur la base de l'article 51 du Règlement de procédure et de preuve, 23 février 1999.
- TPIR, *Kambanda*, ICTR-97-23-S, jugement, 4 septembre 1998.
- TPIY, *Tadic*, IT-94-1-T, jugement, 14 juillet 1997.
- TPIY, Chambre d'Appel, *Tadic*, IT-94-1-T, arrêt, 15 juillet 1999.
- TPIY, *Tadic*, IT-94-1-T, Décision de la Chambre de première instance statuant sur la requête du Procureur aux fins de dessaisissement en faveur du TPIY dans l'affaire Dusko Tadic (conformément aux articles 9 et 10 du Règlement de procédure et de preuve), 8 novembre 1994.
- TSSL, *Taylor*, N° SCSL-03-1-T, jugement, 18 mai 2012.

CIJ & CPIJ et autres

- CIJ, avis, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies,* 11 avril 1949.
- CIJ, arrêt, *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader*, (Belgique c/Sénégal), 20 juillet 2012.
- CIJ, arrêt, *Affaire relative au mandat d'arrêt du 11 avril 2000*, (République Démocratique du Congo c. Belgique), 14 février 2002.
- CIJ, avis, *Affaire des dommages subis au service des Nations Unies*, 11 avril 1949.
- Cour EDH, *Feldbrugge c. Pays-Bas*, req. n° 8562/79, 29 mai 1986.
- Cour EDH, *Van de Hurk c. Pays-Bas*, req. n° 16034/90, 19 avril 1994.
- Cour EDH, *Langborger c. Suède*, req. n° 11179/84, 22 juin 1989.
- Cour EDH, *Sramek c. Autriche*, req. n° 8790/79, 22 octobre 1984.
- CJCE, *Commission c/ République française (arrêt Merluchon)*, C-304/02, 12 juillet 2005.
- CPJI, arrêt, *Lotus* (Turquie c. France), série A, n°10, 7 septembre 1927.

- CPJI, arrêt, *Vapeur Wimbledon*, (Royaume-Uni, France et Japon -Grèce intervenant- c. Allemagne), série A, 17 août 1923.
- CPJI, avis, *Décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc*, série B n° 4, 7 février 1923.
- Décision du Conseil de la Société des Nations, *îles d'Åland* (Suède c. Finlande), 25 juin 1921.

VI. RESSOURCES ELECTRONIQUES

- http://conventions.coe.int/treaty/fr/treaties/html/005.htm
- http://icc-cpi.int/iccdocs/doc
- http://www.achpr.org/fr/instruments/achpr/#a7
- http://www.cidh.org/Basicos/French/c.convention.htm
- http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html#titre2.
- http://www.courdecassation.fr/publications_26/rapport_annuel_36/rapport_2001_117/deuxieme_partie_tudes_documents_120/tudes_theme_libertes_122/equitable_mme_5971.html#n_24
- http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm
- http://www.un.org/fr/documents
- https://treaties.un.org/doc/Treaties
- https://www.amnesty.org/fr/what-we-do/international-justice/
- https://www.fidh.org/fr/themes/justice-internationale/
- https://www.hrw.org/fr/topic/international-justice.
- www.icc-cpi.int
- www.iccnow.org
- www.icj-cij.org
- www.jeuneafrique.com
- www.reuters.com
- www.rfi.fr
- www.un.org

Index

A

accusé · 2

ambigüité · 6

C

Charte des Nations Unies · 56, 70, 110, 139, 231, 238, 245, 246, 247, 251, 260, 263, 286, 299, 302, 306, 308, 310, 313, 316, 318, 319

compétence complémentaire · 19, 20, 21, 33, 47, 51, 54, 60, 61, 62, 68, 70, 74, 87, 94, 97, 98, 100, 103, 104, 106, 116, 130, 141, 146, 150, 156, 157, 158, 159, 162, 164, 165, 167, 176, 181, 184, 185, 187, 188, 200, 217, 226, 227, 234, 255, 266, 267, 270, 271, 273, 275, 329, 331, 332

compétence universelle · 7, 11

compromis politique · 116

Conseil de sécurité · xi, 5, 7, 9, 21, 54, 55, 56, 69, 90, 92, 96, 110, 111, 139, 208, 211, 212, 213, 216, 218, 220, 221, 223, 224, 228, 229, 231, 236, 237, 238, 239, 242, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 256, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 285, 286, 287, 299, 305, 306, 308, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 321, 325, 326, 327, 331

Cour Pénale Internationale · ix, 52, 53, 62, 86, 112, 113, 127, 166, 167, 244, 260, 308, 351

CPI · 6, 10, 11, 28

crime d'agression · 71, 112, 167, 178, 188, 230, 254, 313

crime de génocide · 4

crimes contre l'humanité · 3, 10, 27, 66, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 99, 114, 123, 128, 133, 134, 149, 165, 192, 194, 195, 207, 211, 217, 221, 223, 254, 313

crimes de génocide · 51, 100, 112, 123, 199, 201, 226, 313

crimes de guerre · 3, 10, 27, 51, 66, 71, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 100, 101, 112, 114, 128, 130, 156, 165, 167, 178, 188, 193, 194, 195, 198, 199, 201, 202, 207, 211, 217, 223, 224, 226, 228, 229, 230, 254, 257, 299, 313

D

droit de poursuite · 194, 227

droit international · xi, 19, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 62, 67, 69, 70, 75, 81, 82, 84, 85, 87, 90, 96, 100, 113, 114, 122, 126, 129, 131, 139, 151, 153, 156, 159, 169, 175, 184, 190, 192, 193, 195, 217, 224, 225, 227, 229, 253, 255, 262, 264, 270, 273, 300, 301, 303, 321, 327, 329, 332, 357

droit pénal international · 4, 66, 80, 227, 230

E

enqêtes · 11, 35

enquêtes · 7, 21, 52, 54, 57, 60, 71, 84, 108, 111, 112, 113, 129, 137, 141, 147, 149, 165, 166, 167, 169, 194, 195, 197, 198, 199, 211, 217, 223, 226, 229, 238, 239, 244, 245, 251, 252, 258, 259, 264, 268, 269, 271, 272, 287, 308, 311, 313, 315, 326

États défaillants · 235, 238, 242, 247, 250, 270, 287, 317, 325

J

juridictions étatiques · 47, 91, 95, 159

juridictions internes · 157

L

législations internes · 99

lutte contre l'impunité · 20, 42, 47, 54, 60, 61, 62, 84, 100, 103, 104, 106, 112, 113, 121, 122, 127, 132, 134, 137, 142, 145, 181, 184, 185, 194, 198, 199, 200, 201, 202, 224, 242, 254, 267, 272, 286, 311, 329, 331, 332

M

manque de volonté · 151, 226

O

obligation de coopération · 92, 132, 137, 138, 140, 252, 270, 317, 321, 322

ONU · 5, 8, 10

Organisation des Nations Unies · x, 57, 101, 110, 111, 212, 226, 246, 247, 248, 250, 251

organisations intergouvernementales · 57, 60, 129, 213, 222

P

poursuites · 7, 19, 21, 32, 33, 50, 53, 54, 57, 60, 63, 71, 75, 78, 84, 87, 92, 95, 103, 105, 108, 111, 112, 113, 129, 135, 136, 137, 141, 142, 147, 149, 150, 159, 165, 166, 167, 169, 175, 181, 182, 194, 195, 196, 197, 202, 211, 213, 217, 224, 226, 227, 228, 229, 235, 244, 245, 246, 252, 253, 254, 258, 259, 267, 270, 271, 273, 287, 298, 310, 311, 326, 331

prévention des crimes internationaux · 86

principe de la primauté · 89, 91, 93, 116, 331

procès équitable · 19, 90, 97, 105, 112, 151, 152, 153, 154, 155, 157, 159, 160, 163, 164, 166, 169, 174, 176, 201, 227, 298

protection des droits de l'homme · 70, 76, 90, 151, 154, 161, 302, 303, 326

R

relations internationales · 69, 308, 351

répression des crimes internationaux · 47, 70, 90, 103, 122, 158, 189, 234

responsabilité pénale · 19, 126, 149, 150, 156, 200, 225, 235, 253, 263, 273

réticence des États · 198

révision du Statut de la CPI · 327

S

situation · 4, 7

T

TPIR · 7, 10, 23

TPIY · 7, 10

Traité de Rome · 19, 51, 63, 65, 71, 74, 84, 86, 126, 128, 130, 181, 195, 222, 227, 239, 256, 262, 298, 326, 331

tribunaux pénaux ad hoc · 89, 90, 91, 96

TSL · 9, 10

TSSL · 8, 10

V

violations des droits de l'homme · 114, 130, 165, 168, 200, 203, 209, 273, 311, 327

Table des matières

Remerciements ***iii***

Résumé v

Abstract vi

Liste des abréviations ix

SOMMAIRE ***xiii***

INTRODUCTION ***1***

a. La genèse de la justice pénale internationale 1

b. L'influence des tribunaux pénaux internationaux ou internationalisés 7

c. La création de la Cour Pénale Internationale 11

d. Le principe de complémentarité : naissance, définition et portée 12

e. La complémentarité positive et la complémentarité passive 16

f. Le principe de coopération 22

g. Le principe de la primauté, de subsidiarité et la compétence universelle 23

h. L'état des lieux de la recherche 27

i. Intérêt du sujet 30

j. Problématique de la recherche 38

k. Hypothèses retenues et démarches adoptées 39

PREMIÈRE PARTIE : LA COMPÉTENCE COMPLÉMENTAIRE DE LA CPI, UNE SOLUTION ADOPTÉE PAR DÉFAUT ***41***

Titre I : Les fondements de la complémentarité **45**

Chapitre 1 : Un compromis nécessaire sur le plan juridique 47

Section I : La reconnaissance de la compétence de poursuite aux États 47

Paragraphe 1 : La volonté de nationaliser la lutte contre l'impunité 47

A. La centralité du positionnement des États dans la lutte contre l'impunité 48
1. La justice, une responsabilité intrinsèque à la souveraineté de l'État 48
2. La réaffirmation de la responsabilité des États par le Statut de la CPI 51
B. Le positionnement stratégique de la CPI dans la lutte contre l'impunité 54
1. Le renvoi d'une situation par un État Partie 55
2. Le renvoi d'une situation par le Conseil de sécurité des Nations Unies 55
3. L'auto-saisine du Procureur d'une situation 57
Paragraphe 2 : les conséquences d'une lutte nationalisée contre l'impunité 60
A. Un partage des rôles entre les acteurs de la société internationale 60
B. Une réduction théorique de l'espace d'impunité 62
Section II : Les fondements de la compétence de poursuite aux États 65
Paragraphe 1 : La consécration classique du principe de territorialité 65
A. L'énoncé du principe de territorialité en droit pénal 65
1. Un principe invariable 65
2. Une invariabilité inhérente à la souveraineté des États 68
B. La prise en compte de la compétence territoriale des États par le Statut de la CPI 71
Paragraphe 2 : La compétence extraterritoriale des États 75
A. La compétence extraterritoriale sous l'angle de la compétence personnelle 75
B. La compétence extraterritoriale sous l'angle de la compétence universelle 77
1. La compétence universelle prévue par les conventions internationales 79
2. La mise en place de la compétence universelle des États « par défaut » 81
Conclusion du chapitre 84
Chapitre 2 : Un choix pragmatique 85
Section I : Les justifications d'ordre politico-historique 86
Paragraphe 1 : Les justifications d'ordre politique 86
A. L'objectif d'une large adhésion des États au Statut de la CPI 87
B. Un bilan d'adhésion des États au Statut de Rome mitigé 89

Paragraphe 2 : Les justifications d'ordre historique 89
A. La primauté des TPI ad hoc 89
1. La compétence concurrente des TPI *ad hoc* 90
2. Le dessaisissement de la juridiction nationale en faveur des TPI ad hoc 91
B. L'évolution des TPI *ad hoc* vers la complémentarité 94
1.L'usage facultatif du principe de la primauté des TPI *ad hoc* 95
2. Une tendance vers le principe de la compétence complémentaire desdits TPI *ad hoc* 97
Section II : Les justifications d'ordre opérationnel 99
Paragraphe 1 : L'impossibilité matérielle pour la CPI de tout juger 99
A. L'insuffisance des moyens logistiques 99
1. L'insuffisance au regard de l'étendue des besoins de justice 99
2. L'insuffisance face au nombre élevé des victimes 101
B. L'absence d'une force de police propre à la CPI 102
1. L'absence d'une force de police propre à la CPI pour l'exécution de ses mandats d'arrêts 102
2. L'absence d'une force de police propre à la CPI pour protéger les témoins et victimes 104
Paragraphe 2 : L'impossibilité budgétaire pour la CPI de tout juger 106
A. Le financement limité des activités de la CPI 106
1. Les contributions volontaires 107
2. Les contributions obligatoires 108
B. Les incidences des difficultés financières sur la CPI 112
1. Le choix d'une justice sélective 112
2. Les risques réputationnels d'une justice sélective 113
Conclusion du chapitre 116
Conclusion du Titre I 117
Titre II : Les implications de la complémentarité 119
Chapitre 1 : Les obligations à la charge des États 121
Section 1 : L'obligation d'adapter les législations internes au Statut de la CPI 121

Paragraphe 1. L'obligation d'adaptation du Statut de la CPI à la charge des États 122
A. Une obligation conforme à l'esprit de la complémentarité 122
B. Une obligation conforme à la lettre de la complémentarité 124
Paragraphe 2. L'aide de la société civile à l'adaptation des législations nationales 127
A. Le rôle d'incitation 127
B. Le rôle de conseil 130
Section 2 : L'obligation de coopération avec la CPI 131
Paragraphe 1. Les formes de coopération des États vis-à-vis de la CPI 132
A. Les demandes majeures de coopération des États 132
B. Les autres demandes de coopération adressées aux États 135
Paragraphe 2. La mise en œuvre de l'obligation générale de coopération à la charge des États 137
A. L'obligation de coopération vis-à-vis des États parties au Statut de la CPI 137
B. L'assouplissement de l'obligation de coopération vis-à-vis des États tiers au Statut de la CPI 138
Conclusion du chapitre 140
Chapitre 2 : Les obligations à la charge de la Cour 141
Section I : L'opposabilité de principe des procédures nationales 141
Paragraphe 1. Le devoir de vérification de l'existence des procédures nationales 142
A. La vérification préalable lors des examens préliminaires 142
B. Le rôle de contrôle de la CPI dans la lutte contre l'impunité 145
Paragraphe II. L'obligation de respecter les procédures nationales 146
A. L'attitude de la CPI en présence de procédures nationales 146
B. L'attitude de la CPI en l'absence de procédures nationales 147
Section 2 : Les limites à l'opposabilité des procédures nationales 148
Paragraphe 1 : Le manque de volonté des États 151
A : L'appréciation du manque de volonté 151
1. L'analyse par rapport aux garanties du droit à un procès équitable 151
2. L'appréciation au regard de la finalité des procédures nationales 156

B : Les conséquences juridiques de l'appréciation du manque de volonté 159

1. Les garanties d'indépendance 159

2. Les garanties d'impartialité 163

Paragraphe II : L'incapacité des États 165

A : L'effondrement de l'appareil judiciaire de l'État 166

1. L'effondrement total de l'appareil judiciaire 166

2. L'effondrement d'une partie substantielle de l'appareil judiciaire 168

B : L'indisponibilité du système judiciaire étatique 169

1. L'incapacité de l'État à se saisir de l'accusé 169

2. L'incapacité de l'État à collecter des éléments de preuve 172

Conclusion du chapitre 176

Conclusion du Titre II 178

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE 181

DEUXIÈME PARTIE : LA COMPÉTENCE COMPLÉMENTAIRE DE LA CPI, UNE SOLUTION DÉFICIENTE 183

Titre I : Des constats d'échec récurrents 187

Chapitre 1 : Des défaillances multiples 189

Section I : Des défaillances dans l'exercice des poursuites nationales 189

Paragraphe 1 : Les défaillances en amont tenant au cadre juridique 190

A. La violation de l'obligation d'adaptation de la législation nationale au Statut de la CPI 190

B. La violation par anticipation de l'obligation de poursuite 192

Paragraphe 2 : Les défaillances en aval tenant à l'inaction des États 196

A. L'indifférence des États face au devoir de poursuite 196

1. La non-ouverture d'enquêtes immédiates à la suite d'allégations de crimes internationaux 197

2. Le non-engagement des poursuites contre les auteurs présumés des crimes internationaux 199

B. Une menace à la lutte contre l'impunité des crimes internationaux 204

1. Une inaction favorable à l'impunité de fait 204

2. Une inaction favorable à l'impunité de droit 205
Section II : Des défaillances tenant au refus de coopération avec la CPI 212
Paragraphe 1 : La défaillance de la majorité des membres permanents du Conseil de sécurité 215
A. La croisade diplomatique des États Unis contre la CPI 215
1. La protection interne des ressortissants américains contre la CPI 215
2. La protection internationale des ressortissants américains contre la CPI 218
B. L'indifférence de deux autres membres permanents du Conseil de sécurité 220
1. Le cas de la Russie 220
2. Le cas de la Chine 222
Paragraphe 2 : L'offensive diplomatique de certaines organisations intergouvernementales 224
A. La fronde de l'Union africaine contre la CPI 224
1. Les enjeux de la fronde entre la CPI et l'Union africaine 224
2. Les répercussions de la fronde sur les relations entre la CPI et l'Union africaine 226
B. La fronde de la Ligue des États Arabes contre la CPI 232
1. Les raisons de la fronde entre la CPI et la Ligue des États Arabes 232
2. Les répercussions de la fronde sur les relations entre la CPI et la Ligue des États Arabes 235
Conclusion du chapitre 236
Chapitre 2 : Des défaillances non sanctionnées 237
Section I : Le constat de sanctions inadéquates 237
Paragraphe 1 : Les mécanismes de sanctions à l'encontre des États défaillants 238
A. Des sanctions timides 238
1. La possibilité pour la CPI d'informer l'Assemblée des États Parties 238
2. Le signalement de l'État défaillant au Conseil de sécurité 240
B. Des sanctions dépourvues de coercition 244
1. L'absence de pouvoirs de sanction de l'AEP 245
2. Les blocages politiques du Conseil de sécurité face aux sanctions 247
Paragraphe 2 : Des sanctions inadéquates 249

A. La portée limitée de l'information de l'Assemblée des États parties 249

B. Le caractère aléatoire des sanctions du Conseil de sécurité 252

Section II : Les conséquences de l'inadéquation des sanctions 254

Paragraphe 1 : Une inadéquation préjudiciable à l'autorité juridique de la Cour 254

A. L'autorité juridique de la CPI 254

1. Une autorité judiciaire 254

2. Une notoriété tirée du caractère conventionnel du Statut de Rome 257

B. Une autorité affaiblie 258

Paragraphe 2 : Une inadéquation préjudiciable à l'autorité politique de la CPI 259

A. L'autorité politique de la CPI 259

1. La CPI, un bras judiciaire de la politique internationale 259

2. Une autorité politique affirmée à travers les modes de saisine de la CPI 262

B. Une autorité politique bafouée 265

1. Une politisation dévoyée 265

2. Les difficultés d'une justice impuissante 269

Conclusion du chapitre 272

Conclusion du Titre I 273

Titre II : Les réaménagements proposés 275

Chapitre 1 : La modification des règles existantes 277

Section I : Un cadre juridique plus préventif des défaillances 277

Paragraphe 1 : L'encadrement temporel des obligations 278

A. Les délais requis pour l'adaptation des législations nationales 278

B. Les délais en matière d'engagement des procédures nationales 280

Paragraphe 2 : Le renforcement de la contrainte en matière de coopération 281

A. Un cadre juridique plus cohérent 281

B. L'obligation de coopération, une obligation à renforcer 284

Section II : Des réponses plus adaptées 286

Paragraphe 1 : Le renforcement des sanctions 286

A. Le renforcement des sanctions de l'Assemblée des États parties 286

B. Le renforcement des sanctions du conseil de sécurité 288

Paragraphe 2 : Le renforcement de la solidarité des organisations régionales et internationales 291

A. Un engagement en amont 292

B : Un engagement en aval 296

Conclusion du chapitre 298

Chapitre 2 : L'adoption de règles novatrices 299

Section I : Les réformes pour une CPI plus accessible aux victimes 299

Paragraphe 1 : L'extension des modes de saisine aux associations des victimes 299

A. L'indéniable droit des victimes à déposer des plaintes à la CPI 299

1. L'impossibilité actuelle pour les victimes de saisir directement la CPI 300

2. Le droit fondamental d'accès à la justice pour les victimes 301

B. Le nécessaire filtrage des plaintes des victimes 302

Paragraphe 2 : Le renforcement de l'indépendance judiciaire de la CPI 308

A. La suppression du sursis à enquêter du Conseil de sécurité 308

1. Une prérogative mettant en péril l'indépendance judiciaire de la CPI 308

2. Une prérogative à abroger 313

B. Le maintien de la saisine par le Conseil de sécurité 314

1. Une prérogative conforme au rôle principal du Conseil de sécurité 314

2. Une prérogative à parfaire 316

Section II : Les réformes novatrices des sanctions 317

Paragraphe 1 : La mise à contribution du Conseil de sécurité 318

A. Les mesures n'impliquant pas l'usage de la force 318

1. La transposition des mesures prévues par la charte des Nations Unies en cas de menace contre la paix 318

2. L'invitation des États membres à appliquer ces mesures 319

B. Les mesures impliquant l'usage de la force 320

1. La transposition des mesures prévues en cas de menace contre la paix 320

2. Le risque de la perception d'un impérialisme judiciaire 321

Paragraphe 2 : La revalorisation du rôle de l'Assemblée des États Parties 323

A. La suspension du droit de vote 324

B. La possibilité des sanctions diplomatiques 327

Conclusion du chapitre 328

Conclusion du Titre II 329

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE 331

CONCLUSION GÉNÉRALE 333

BIBLIOGRAPHIE 337

I. OUVRAGES 337

1. Ouvrages de droit international public 337

2. Ouvrages sur la justice pénale internationale 339

3. Ouvrages de science politique et de philosophie 345

4. Recueil de textes 345

5. Cours de l'Académie de droit international de la Haye 346

6. Thèses, mémoires, monographies 347

II. ARTICLES 350

III. DICTIONNAIRES 362

IV. RAPPORTS 363

V. TEXTES ET DOCUMENTS BRUTS 365

1. Traités et conventions 365

2. Résolutions, déclarations et rapports internationaux 366

3. Statuts des Juridictions pénales internationales et internationalisées 366

4. Décisions juridictionnelles de la CPI 367

5. Décisions juridictionnelles des TPI *ad hoc,* de la CIJ et autres juridictions 371

VI. RESSOURCES ELECTRONIQUES 373

Index **375**

Table des matières ***378***