

Centre international pour la justice transitionnelle



# Guide de la complémentarité

Introduction quant au rôle des juridictions nationales et de la Cour pénale internationale dans la poursuite des crimes internationaux

Par Paul Seils

ICTJ

Justice  
Vérité  
Dignité

Financé par  
l'Union européenne



SOUTENU PAR LA  
COOPÉRATION  
AUTRICHIENNE POUR LE  
DÉVELOPPEMENT

*Couverture*

*En haut: Simone Gbagbo, ancienne Première Dame de Côte d'Ivoire, au banc des accusés de la Cour de Justice d'Abidjan, au début de son procès le 26 décembre 2014. Elle a été accusée pour son rôle dans la crise post-électorale de 2010-2011. (Getty Images)*

*En bas: Lors de son premier verdict, la CPI a trouvé Thomas Lubanga coupable de conscription et d'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans et de les faire participer activement à des hostilités, le 14 mars 2012. (ICC-CPI/ Evert-Jan Daniel/ANP)*

# Guide de la complémentarité

Introduction quant au rôle des juridictions nationales et de la Cour pénale internationale dans la poursuite des crimes internationaux

Par Paul Seils

## Remerciements

Le Centre International pour la Justice Transitionnelle (ICTJ) remercie l'Union Européenne et la Coopération Autrichienne pour le Développement pour leur soutien financier généreux à la rédaction et à la publication de ce guide. L'auteur remercie Rod Rastan pour les discussions sur de nombreuses affaires de la CPI. Toute erreur qui aurait pu se glisser dans cet ouvrage n'est due qu'à l'auteur seul.

## À propos de l'auteur

Vice-président de l'ICTJ, Paul Seils est un expert en droit pénal international et en pratiques criminelles. Entre 1997 et 2001, il a préparé et dirigé des enquêtes pour le compte des victimes sur des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et un génocide au Guatemala. Il a conseillé plusieurs gouvernements et autorités judiciaires sur les enquêtes concernant les violations systématiques des droits de l'homme et les crimes internationaux, en Colombie, Côte d'Ivoire, République Démocratique du Congo, à Haïti, au Mexique, au Pérou, au Timor-Leste et en Ouganda. Entre 2004 et 2008, il a dirigé l'Analyse des Situations pour le Bureau du Procureur de la Cour Pénale Internationale (CPI), chargé d'analyser les procédures nationales au sein desquelles la CPI était active ou pouvait le devenir. Il a également occupé le poste de Chef des Analyses pour la Commission Internationale Contre l'Impunité au Guatemala, ainsi que Chef de l'État de Droit et de la Section Démocratie du bureau du Haut Commissariat aux Droits de l'Homme de l'ONU, à Genève.

## À propos de l'ICTJ

L'ICTJ prête assistance aux sociétés confrontées à des violations massives des droits de l'homme an de promouvoir la responsabilisation, de poursuivre la vérité, de dédommager les victimes et de bâtir des institutions dignes de confiance. Engagés dans la revendication des droits des victimes et la promotion d'une justice sensible aux genres, nous apportons des conseils techniques d'experts, des analyses politiques et des études comparatives sur les approches de justice transitionnelle, dont les poursuites pénales, les initiatives de réparations, de mémoire et de recherche de la vérité, ainsi que les réformes institutionnelles. Pour de plus amples informations, voyez [www.ictj.org](http://www.ictj.org)

© 2016 Centre International pour la Justice Transitionnelle. Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être reproduit, stocké dans un système d'extraction de données ni diffusé, sous quelque forme et par quelque procédé que ce soit, électronique, mécanique, par photocopie, sous forme enregistrée ou autres, sans autorisation. Limitation de responsabilité : le contenu de cette publication est de la seule responsabilité de l'ICTJ et ne peut en aucune manière être considéré comme reflétant les vues et opinions de l'Union Européenne ou de la Coopération Autrichienne pour le Développement.

# Table des matières

<b>Introduction</b> .....	<b>1</b>
La lutte contre l'impunité .....	2
La création du Statut de Rome .....	2
L'objectif de ce guide .....	4
<b>Première partie : Pourquoi une Cour complémentaire ?</b> .....	<b>5</b>
Souveraineté .....	6
Efficacité .....	8
Restaurer la confiance envers les institutions nationales .....	8
<b>Deuxième partie : Dix aspects essentiels du Statut de Rome</b> .....	<b>10</b>
<b>Troisième partie : Comment est structurée la CPI ?</b> .....	<b>15</b>
<b>Quatrième partie : Le rôle du Procureur et des Chambres dans la complémentarité</b> .....	<b>18</b>
Le rôle de la Chambre préliminaire et des Chambres d'appel .....	26
<b>Cinquième partie : Les règles de complémentarité et ce qu'en a dit la CPI jusqu'à présent.</b> .....	<b>28</b>
Questions préliminaires à la recevabilité au titre de l'article 18 .....	29
Article 19 .....	31
Article 20 : un accusé ne peut être jugé deux fois pour le même crime (et les autorités nationales doivent-elles poursuivre les mêmes crimes que la CPI ?) ...	34
L'important, c'est la référence au comportement .....	35
Article 53(1) .....	36
Complémentarité : les règles juridiques (jusqu'à présent) .....	37
Comprendre la complémentarité : le processus en deux étapes .....	38
L'appel de Katanga .....	41
Le cas intéressant de M. Bemba .....	44
Comprendre l'examen de la même affaire .....	46
Examen de la même affaire : en quoi est-ce important ? .....	49
Alors, qu'est-ce qui est en jeu dans l'examen de la même affaire ? .....	50

Pourquoi est-ce difficile ? . . . . .	51
Pourquoi la CPI insiste sur l'examen de la même affaire ? . . . . .	55
Quelles sont les considérations juridiques ? . . . . .	57
Donc l'examen du même suspect paraît simple : mais qu'entend-on par le même comportement ? . . . . .	59
<b>Sixième partie : Crime, sanction et procédures véritables . . . . .</b>	<b>63</b>
La décision d'une sanction après condamnation par une cour nationale a-t-elle une influence pour déterminer si les procédures sont véritables ? . . . . .	64
<b>Septième partie : L'aptitude à mener des procédures nationales . . . . .</b>	<b>67</b>
<b>Huitième partie : Contester la recevabilité : qui peut le faire et quand ? . . . . .</b>	<b>70</b>
Qui peut contester ? . . . . .	71
Qu'est-ce qu'une contestation doit démontrer ? . . . . .	71
Quelle sorte de preuve démontre que l'État prend des mesures ? . . . . .	72
Quand une contestation peut-elle être faite ? . . . . .	73
<b>Neuvième partie : Que devraient faire les procureurs nationaux ? . . . . .</b>	<b>77</b>
<b>Dixième partie : Que devrait faire la société civile ? . . . . .</b>	<b>82</b>
Documentation des violations . . . . .	83
Représentation des victimes . . . . .	84
Plaidoyers, campagnes et lobbying . . . . .	85
<b>Onzième partie : Que devrait faire la communauté internationale ? . . . . .</b>	<b>86</b>
<b>Douzième partie : Que devrait faire la CPI ? . . . . .</b>	<b>89</b>
<b>Conclusions . . . . .</b>	<b>91</b>
<b>Pour en savoir plus . . . . .</b>	<b>93</b>
<b>Glossaire . . . . .</b>	<b>95</b>
<b>Affaires de la CPI . . . . .</b>	<b>98</b>

# Introduction



*L'Assemblée des États-parties du Statut de Rome de la CPI élit l'Argentin Luis Moreno Ocampo au poste de premier Procureur de la CPI, le 21 avril 2003. (UN Photo/Eskinder Debebe)*

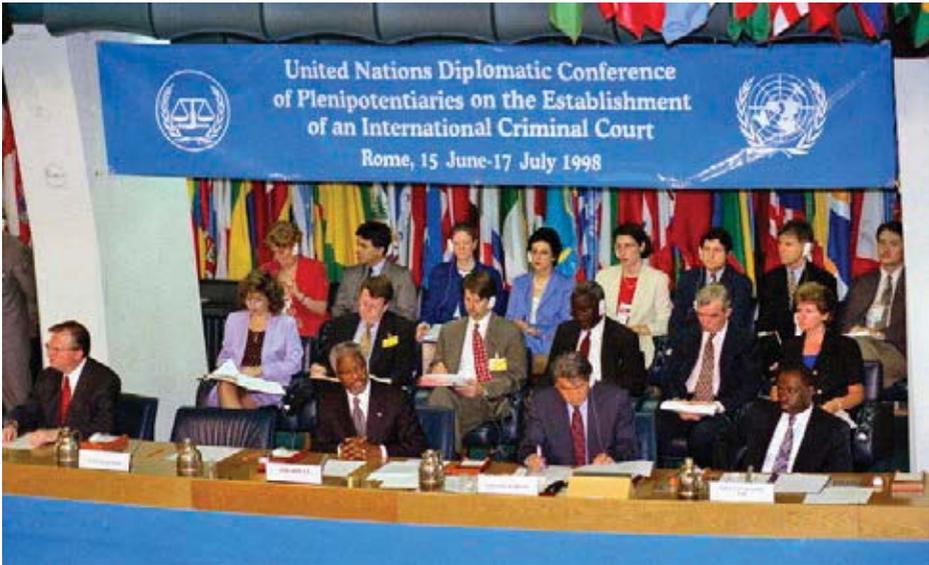
## La lutte contre l'impunité

La création de la Cour Pénale Internationale a été le point culminant d'un long parcours dans ce qu'on a appelé la « lutte contre l'impunité ». Dans un rapport adressé en 1997 à la Commission des Droits de l'Homme de l'ONU, le professeur Louis Joinet a souligné quatre phases de cette lutte, depuis les années 1970 jusqu'à la fin du millénaire. La première phase – située principalement en Amérique Latine et menée par les organisations de la société civile – visait à garantir les droits des prisonniers politiques souffrant aux mains de régimes répressifs. La seconde phase s'est déroulée dans les années 1980, quand les États se sont mis à accorder l'amnistie générale afin d'éviter des poursuites contre les agresseurs, et qu'en réponse, les associations de victimes se sont de mieux en mieux organisées pour se faire entendre. De la troisième phase a résulté des traités de paix et des processus de démocratisation déclenchés par la fin de la Guerre Froide, où les questions d'impunité ont joué un rôle important. La quatrième phase est née de la maturité des cours régionales pour les droits de l'homme, des systèmes internationaux de protection des droits humains, et d'une série de décisions proscrivant les mesures d'amnistie et insistant pour que les crimes graves soient poursuivis.

Bien que Joinet ne le mentionne pas, c'est dans ces mêmes années que le Conseil de Sécurité de l'ONU a créé les tribunaux *ad hoc* pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda. Leur création (qui n'aurait pas été possible durant la Guerre Froide, à cause des divisions politiques au sein du Conseil de Sécurité de l'ONU) a donné le signal d'un changement important au plus haut niveau politique. En un sens, les États ont rejoint la société civile et les organismes des droits de l'homme partout dans le monde, en reconnaissant que l'impunité pour les crimes graves n'était pas acceptable et représentait une menace pour la paix et la démocratie en général. C'est dans ce contexte qu'au milieu des années 1990 des négociations ont commencé en vue de la création d'une cour pénale internationale permanente.

## La création du Statut de Rome

Le Statut de Rome est le traité qui a créé la Cour Pénale Internationale (CPI). Il a été signé par 120 États en juillet 1998 et est entré en vigueur quatre ans plus tard, en 2002. En instaurant la CPI, ce traité permettant de juger les crimes les plus flagrants aux yeux du monde : les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les génocides. La Cour a été établie afin de contribuer à empêcher les crimes graves en mettant fin à l'impunité à leur égard.



*Conférence diplomatique des plénipotentiaires de l'ONU, à Rome, sur l'établissement d'une Cour Pénale Internationale, durant laquelle le statut de la CPI a été adopté et ouvert aux signatures, le 17 juillet 1998. (ICC-CPI)*

Au cœur de ce nouveau système, il y a l'idée que c'est avant tout aux tribunaux nationaux de juger les crimes graves. La CPI ne va traiter ces affaires que dans des circonstances très limitées. Dans son tout premier article, le Statut de Rome dit que la CPI sera *complémentaire* aux juridictions nationales. Voilà d'où vient le mot que l'on emploie couramment désormais pour décrire le système de la CPI : *complémentarité*.

Il y a au moins quatre raisons à ce système de complémentarité : 1) il protège les accusés s'ils ont été traduits devant des tribunaux nationaux ; 2) il respecte la souveraineté nationale dans l'exercice de la juridiction pénale ; 3) il peut favoriser une meilleure efficacité, car la CPI ne peut traiter tous les crimes graves ; 4) il oblige les États, sous couvert des lois nationales et internationales, à accomplir leur devoir d'enquêtes et de poursuites envers les crimes présumés graves (c'est-à-dire que ce n'est pas seulement une question d'efficacité, mais aussi de droit, de politique et de moralité).

La CPI est devenue opérationnelle en 2003, un an après l'entrée en vigueur du Statut de Rome. Une chose surprenante qui s'est développée ces dix dernières années, c'est l'intérêt et la confusion envers la complémentarité. Il est devenu de plus en plus évident au fil du

temps que cette idée est l'une des plus importantes (sinon *la* plus importante) du Statut. Comment est-elle comprise, que fait la CPI dans ce cadre, que font les autorités nationales et que devrait faire la société civile, ces questions sont devenues des points importants du débat sur la justice pour les victimes après que des crimes très graves aient été commis.

## L'objectif de ce guide

Ce guide vise à expliquer les questions principales de pratique et de législation concernant la complémentarité aux non-spécialistes des questions juridiques. Il est destiné aux organisations de la société civile, aux représentants des victimes, aux étudiants, aux journalistes, aux leaders d'opinion et à tous ceux qui sont intéressés par la justice envers les crimes graves et qui veulent comprendre les questions juridiques de base, ainsi que les problèmes d'ordre plus largement contextuel en lien avec la complémentarité. Ce ne sont pas des textes de lois, ni une tentative de détailler d'une façon érudite tous les aspects de ce domaine complexe. Il est toutefois impossible d'aborder les règles juridiques de la complémentarité, ni ce que la CPI en a dit jusqu'ici, sans atteindre un certain niveau de technicité.

Ce guide est en majeure partie descriptif. Il évite en général d'entrer dans des débats sur les mérites ou démérites de certaines décisions ou politiques de la CPI. Par exemple, il n'aborde pas la question de savoir si la CPI se braque de manière injustifiée sur les situations africaines. On espère cependant qu'une compréhension mieux informée de la façon dont fonctionne en pratique le régime de complémentarité va contribuer à rendre ce débat plus critique et moins polémique.

Ce guide devrait apporter à ses lecteurs une compréhension de la CPI, du concept de complémentarité, de la façon dont des points clés de cette question ont été décidés, de ce qu'entraînent les différentes étapes du processus de recevabilité, et de ce que cela signifie pour les systèmes judiciaires nationaux ainsi que pour les autres acteurs nationaux, dont la société civile et les représentants des victimes.

PREMIÈRE PARTIE :

## Pourquoi une Cour complémentaire ?



*Juges au procès de l'ancien chef d'État tchadien évincé Hissène Habré, à Dakar (Sénégal), le 20 juillet 2015. L'ancien chef d'État tchadien est accusé de crimes contre l'humanité, crimes de guerre et tortures perpétrés au cours de son mandat, de 1982 à 1990. Avec cette affaire qui fait jurisprudence, c'est la première fois qu'un tribunal d'un pays d'Afrique poursuit un ancien dirigeant d'un autre pays. C'est aussi la première fois où la compétence universelle a été appliquée à une affaire jugée en Afrique. (Getty Images)*

Parmi les quatre raisons qui sous-tendent le système de complémentarité, les États qui ont négocié le traité se sentaient concernés par deux d'entre elles en particulier. Pour saisir l'idée de complémentarité, nous devons en comprendre l'alternative. Le choix auquel les États étaient confrontés était de créer une cour pénale internationale permanente ayant une *compétence principale* ou une *compétence complémentaire*.



*Accusés sur la sellette au Tribunal militaire international de Nuremberg. La cible principale des poursuites était Hermann Goering (au premier rang à gauche), considéré comme le représentant du Troisième Reich le plus important après la mort d'Adolf Hitler.*

(TPIR). Ces tribunaux avaient le droit de juger des affaires même si les autorités de l'Allemagne de l'Est ou de l'Ouest, du Japon, du Rwanda ou des anciens États yougoslaves désiraient le faire en premier lieu.

## Souveraineté

*Les États désirent contrôler leur système de droit* pénal dans leurs propres pays, en particulier pour les crimes graves et ceux qui ont un contexte ou des conséquences politiques.

La différence cruciale entre la CPI et les quatre tribunaux cités ci-dessus, est que dans ces situations, les tribunaux ont été imposés à l'État national par des organismes ou des pouvoirs internationaux. Dans les cas de Nuremberg et de Tokyo, ce sont les Alliés victo-

Avoir une compétence principale aurait signifié que la CPI aurait dû être capable de donner suite à des affaires, que les autorités nationales aient tenté ou non de les traiter. Ce fut le système employé pour le Tribunal Militaire International à Nuremberg (1945) et le Tribunal Militaire International pour l'Extrême-Orient (1946), qui tous deux avaient la primauté de la juridiction. Ce fut également le système utilisé par les Nations Unies dans les années 1990 pour le Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et le Tribunal Pénal International pour le Rwanda



*Radovan Karadzic, l'ancien président de la République Serbe pendant la guerre en Bosnie, lors de sa comparution initiale devant le Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie, en juillet 2008. Il a été trouvé coupable de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité le 24 mars 2016. (ICTY/Flickr)*

rieux qui ont pris la décision de créer ces tribunaux. Dans le cas de l'ex-Yougoslavie et du Rwanda, ce fut la décision du Conseil de Sécurité de l'ONU, en vertu du Chapitre VII de la Charte de l'ONU.

En revanche, le Statut de Rome est un traité – un accord volontaire. Il n'est imposé à personne. Dans ces circonstances, les États qui ont négocié le traité ont dû décider dans quelle mesure ils étaient déterminés à céder leur droit souverain à exercer une juridiction pénale sur leur propre territoire et envers leurs propres ressortissants à l'égard de certains crimes.

L'idée d'une juridiction pénale va droit au cœur de la souveraineté. L'une des définitions du pouvoir souverain est le monopole d'État de la force, incarnée dans le pouvoir de la police d'arrêter et de détenir, et dans celui des tribunaux de juger et de punir. Les États sont extrêmement réticents – on le comprend – à céder volontairement un tel pouvoir. Si un accord en vue d'instaurer une cour internationale permanente devait aboutir, il était évident, même avant que les négociations ne débutent, qu'il ne pourrait accorder à celle-ci la primauté de la juridiction.

## Efficacité

L'argument de l'efficacité est issu des expériences du TPIY et du TPIR. Bien que ces tribunaux aient effectué leur travail au cours des vingt dernières années, les États qui les financent ont commencé à ressentir qu'il y avait quelques inefficacités intrinsèques. Celles-ci comprennent les langues opératoires, la distance entre les victimes et les scènes de crimes, la protection des témoins, la présence et la participation des victimes, et la longueur des procès. Si ces derniers s'étaient déroulés au niveau national, il est probable que toutes ces questions auraient été réglées plus rapidement et à moindre coût.

Bien sûr, les États reconnaissent que dans bien des situations, intenter des procès dans les cours nationales n'aurait pas été une option viable pour nombre de raisons ; mais ils ont bien fait comprendre, toutes choses restant égales par ailleurs, qu'il aurait été préférable que les procès se déroulent au niveau national plutôt qu'international.

## Restaurer la confiance envers les institutions nationales

Une autre raison possible en faveur des procédures nationales soulève la question de savoir ce que l'on attend des procès pour ces genres de crimes.

Les genres de crimes que la CPI est habilitée à poursuivre se seront déroulés en principe dans le contexte d'un conflit armé (national ou international) ou d'une répression systématique. Dans ces circonstances, les crimes auront été commis à un degré tel que les règles de base de la société auront été bafouées en profondeur, et que les institutions chargées de protéger et de faire appliquer ces règles auront été gravement spoliées ou auront fait totalement défaut. Ces institutions comprennent la police, les services de poursuites judiciaires et les juges, ainsi qu'un parlement et d'autres aspects du gouvernement.

L'une des raisons pour laquelle les processus nationaux sont estimés supérieurs aux processus internationaux, partout où c'est possible, est qu'ils peuvent aider à restaurer la confiance envers les institutions nationales qui ont déçu les citoyens, et contribuer à rétablir une confiance érodée envers les règles de base de la société. Ce n'est pas tant là un argument en faveur de l'efficacité mais plutôt concernant ce qu'on appelle parfois la *confiance civique* – c'est-à-dire la confiance que les citoyens d'un pays donné éprouvent entre eux et en leurs institutions.

Il est vrai que ce n'est pas un point de vue que l'on a souvent entendu dans le contexte des négociations du Statut de Rome, mais cette idée a été largement exprimée par nombre de

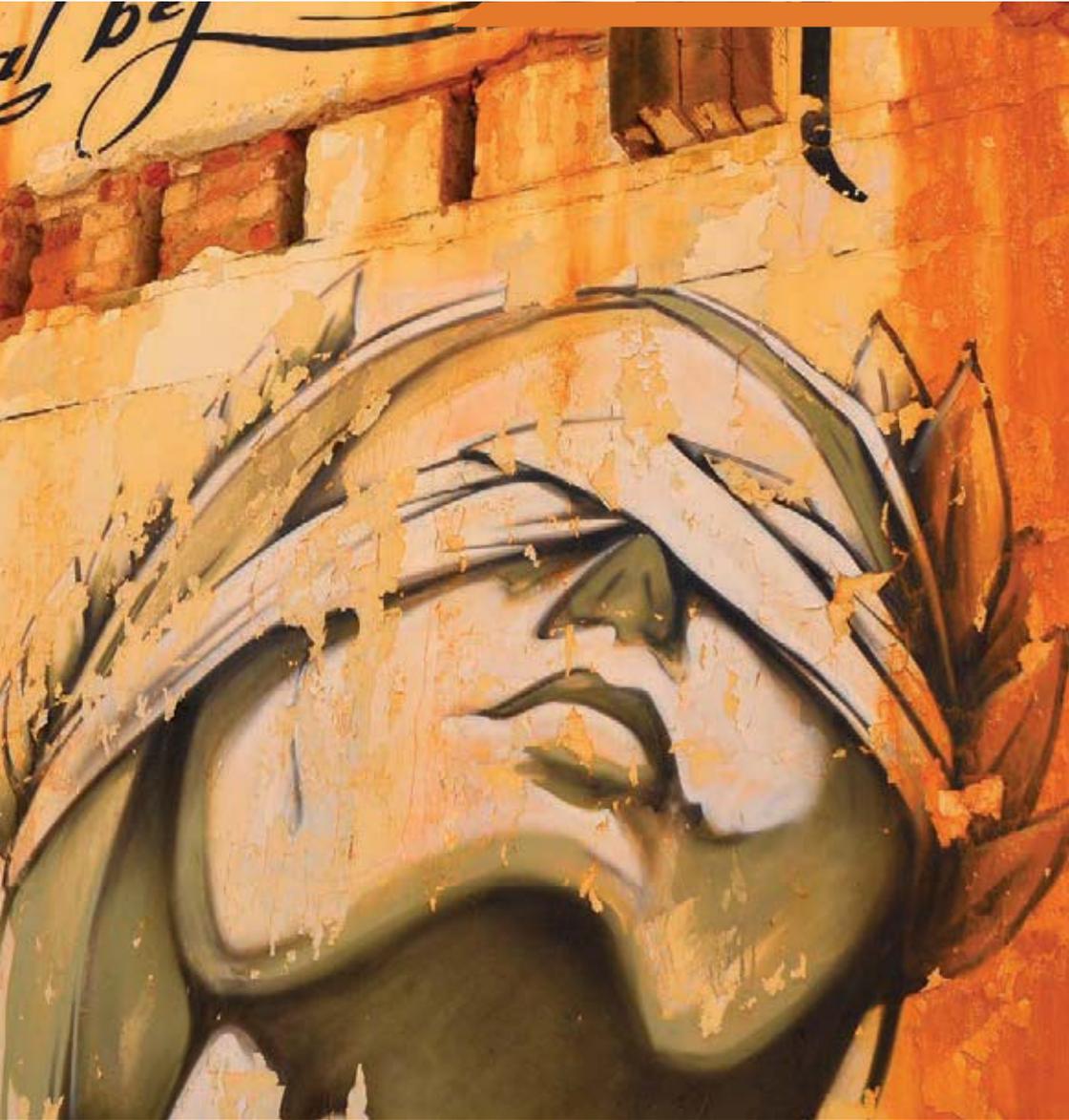


*Diffusion via Internet à Lukodi (Ouganda) d'une audience de la CPI avec Dominic Ongwen, commandant présumé de la Brigade Sinia de l'Armée de Résistance du Seigneur (Lord's Resistance Army), accusé de trois chefs de crimes contre l'humanité (meurtres, esclavage et autres actes inhumains) et de quatre chefs de crimes de guerre (meurtres, traitements cruels, attaques de populations civiles et pillages) commis au camp de déplacés internes de Lukodi à Gulu en mai 2004. (ICC-CPI)*

ceux qui ont travaillé sur la question de savoir comment les États et les sociétés allaient surmonter l'héritage de crimes et d'atteintes aux droits humains à grande échelle. Cette idée est largement acceptée de nos jours comme raison valable de respecter la primauté des États dans l'exercice de leur juridiction pénale, tant qu'ils ont l'intention d'agir en toute bonne foi.

DEUXIÈME PARTIE :

## Dix aspects essentiels du Statut de Rome



*Peinture murale au Cap (Afrique du Sud). (Ben Sutherland/Flickr)*

**1 Le Statut de Rome est un traité.** Ce qui veut dire que les États décident volontairement d'en faire partie. Nul ne les force à le faire. Plusieurs grands États puissants ont décidé de ne pas faire partie du statut, dont les États-Unis, la Russie, l'Inde et la Chine. Les États qui l'ont ratifié volontairement ont fait la promesse solennelle de suivre les règles établies. Il y a actuellement 124 États parties du Statut de Rome : 34 de l'Afrique, 19 de la zone Asie-Pacifique, 18 d'Europe de l'Est, 28 d'Amérique Latine et des Caraïbes, et 25 de l'Europe de l'Ouest et autres.

**2 La Cour peut poursuivre des crimes présumés commis dans des États qui ne font pas partie du Statut de Rome ou par des ressortissants de pays non signataires, si le Conseil de Sécurité de l'ONU défère la situation devant la CPI.** Cela s'est produit jusqu'ici dans deux situations : le Darfour et la Libye. Il est également possible pour un État qui n'est pas pleinement inscrit à la Cour d'accepter sa juridiction, à titre exceptionnel, sur la foi d'une déclaration. La Côte d'Ivoire l'a fait en 2003.



*Inquiété par des violences et l'usage de la force contre des civils, le Conseil de Sécurité de l'ONU a décidé à l'unanimité, le 26 février 2011, de référer au procureur de la CPI la situation de la Jamahiriya Arabe Libyenne en cours depuis le 15 février 2011. (UN Photo)*

**3 Le Statut comprend 128 articles, divisés en 13 chapitres.** Certains d'entre eux abordent les questions administratives, comme la manière dont la Cour est financée ou dont l'Assemblée des États Parties (le corpus d'États qui ont ratifié le traité) devrait être organisée. Du point de vue de la complémentarité, le chapitre le plus important du Statut est le chapitre 2, sur la Compétence, la Recevabilité et le Droit applicable.

**4 Deux autres documents importants sont le Règlement de Procédure et de Preuve de la CPI (RPP), et les « Éléments des Crimes ».** Le RPP définit des règles plus détaillées sur tous les aspects des opérations de la CPI. Les Éléments des Crimes exposent plus en détail ce que doit prouver un procureur afin d'obtenir une condamnation à l'égard de chacun des actes criminels décrits aux articles 6, 7 et 8 du Statut.

**5 Le Statut de Rome permet à la CPI de ne poursuivre que trois types de crimes : les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les génocides.** Ils sont parfois abrégés en *crimes internationaux* ou *crimes fondamentaux*. Le terme *internationaux* peut être un peu déroutant, car il y a d'autres crimes (comme la piraterie ou le trafic de drogues) qui sont également des crimes internationaux mais ne sont pas de la compétence de la CPI. Afin d'éviter cette confusion, l'autre terme employé pour désigner les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les génocides est *crimes fondamentaux*.

### GÉNOCIDE Article 6

Le crime de perpétrer certains actes **avec l'intention de détruire, totalement ou en partie**, un groupe national, ethnique, racial ou religieux

### CRIME CONTRE L'HUMANITÉ Article 7

- **Commis à grande échelle ou de façon systématique, et faisant partie d'un plan ou d'une politique,**
- ciblant la « population civile »,
- pouvant se produire en temps de guerre ou de paix
- comprenant meurtres, tortures, viols, esclavage, déplacements forcés

### CRIME DE GUERRE Article 8

**Le crime doit être commis dans le cadre d'un conflit interne ou international** (des règles différentes s'appliquent dans certains cas) et doit être en relation avec ce conflit. La liste des actes prohibés est extensive : meurtre, torture, viol, pillage, destruction de biens injustifiée, entre autres

Chacun de ces trois crimes a ses particularités. Le génocide requiert que les actes prohibés soient commis *avec l'intention de détruire* certains groupes protégés. Les procureurs doivent donc démontrer que les actes ont été perpétrés délibérément avec cette intention de détruire.

Les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre ont des éléments de *seuil*. Concernant les crimes contre l'humanité, il faut prouver que le crime commis faisait partie d'un plan à grand échelle ou systématique, et que la cible était la population civile. Ces crimes peuvent être perpétrés en temps de guerre ou de paix.



*Un charnier exhumé à Potocari (Bosnie-Herzégovine), où se sont déroulés en juillet 1995 des événements-clés du massacre de Srebrenica. (Adam Jones)*

Les crimes de guerre requièrent que 1) il y ait un conflit armé en cours et 2) le crime soit en relation avec ce conflit. Cela signifie que tous les crimes commis en temps de guerre ne sont pas des crimes de guerre. Un mari peut battre sa femme et la violenter, un voisin cupide peut voler le bétail d'un fermier pendant que la guerre fait rage autour d'eux, mais ce ne sont pas là des crimes de guerre. Le crime doit être en lien avec le conflit, non pas simplement se produire pendant un conflit.

- 6 Le crime d'agression se réfère à l'acte d'entrer en guerre illégalement.** Le Statut de Rome fait mention du crime d'agression, mais la CPI n'est pas encore habilitée à agir sur cette disposition. Elle requiert encore que les États parties prennent certaines mesures pour la rendre active.
- 7 Le Statut dit que le poste qu'occupait l'accusé au sein du gouvernement ou des forces militaires n'a aucune importance.** Même des présidents, des premiers ministres ou des commandants de forces armées peuvent être jugés par la CPI s'ils sont accusés d'avoir commis un crime fondamental. Cela signifie que les clauses d'immunité qui peuvent être en vigueur au niveau national ne s'appliquent pas devant la CPI.

- 8 Le Statut de Rome a établi des règles vis-à-vis des sanctions que la CPI peut infliger.** Elle n'autorise pas la peine de mort, et fixe une période d'emprisonnement de 30 ans maximum. Elle peut également condamner à des amendes et des confiscations de biens. Les dispositions du Statut de Rome n'affectent pas les dispositions nationales en matière de sanctions ; ainsi les États parties peuvent condamner à des peines pour crimes internationaux en fonction de leurs propres lois, lesquelles peines peuvent être plus sévères ou plus clémentes que celles que la CPI aurait infligées.
- 9 La CPI ne dispose pas de ses propres forces de police.** C'est peut-être là la grande différence entre elle et les systèmes judiciaires nationaux. Cela signifie qu'elle compte sur un système de coopération exposé au Chapitre IX du Statut de Rome, requérant que les États parties prêtent assistance à la Cour, en particulier en facilitant les enquêtes, en arrêtant et en transférant les suspects.
- 10 Un État peut se retirer du Statut après l'avoir ratifié, mais ce retrait ne prend effet qu'un an après que l'État l'ait notifié.** Les États sont tenus de remplir toutes les obligations qui surviennent le temps de leur adhésion, y compris de coopérer aux enquêtes de la Cour.

TROISIÈME PARTIE :

## Comment la CPI est-elle structurée ?



*La juge et présidente de la CPI Silvia Alejandra Fernández de Gurmendi (à droite) et la juge de la CPI Elizabeth Odio Benito, lors de la comparution initiale devant la CPI de Laurent Gbagbo, ancien président de la Côte d'Ivoire, le 5 décembre 2011. (UN Photo/ICCIAP Pool/Peter Dejong)*

La CPI est divisée en quatre sections appelées *organes*. Ce sont la Présidence, les Chambres, le Bureau du Procureur et le Greffe.

### La Présidence

Le président de la CPI est élu par les juges et parmi eux. Pour les affaires extérieures, il est le principal ambassadeur de la Cour. La Présidence est responsable de la gestion des aspects judiciaires et juridiques de la Cour, y compris la composition des Chambres. Elle joue un rôle important en matière de relations extérieures, et elle a la responsabilité générale de l'administration de la Cour, à part les affaires sous mandat du Procureur.

### Le Greffe

Le Greffe est responsable de tous les aspects non judiciaires de l'administration de la Cour, à part ceux en lien avec le Bureau du Procureur. Nombre de ses responsabilités sont les mêmes que celles du greffier d'un tribunal national, comme la gestion de la Cour, mais il est également chargé de responsabilités en matière d'organisation de la défense, des victimes et des témoins, de la sensibilisation et de la détention. Pour beaucoup de gens, ce sera la section sensibilisation du Greffe qui servira d'unique point de contact avec la CPI dans les pays concernés.

### Le Bureau du Procureur

Le procureur est élu par l'Assemblée des États Parties. Le Bureau du Procureur est indépendant. Il ne peut lui être ordonné de lancer une enquête ou des poursuites par aucune personne ou entité.

### Les Chambres

Les Chambres sont divisées en trois sections :

1. La Section préliminaire, qui possède deux chambres ayant chacune trois juges.
2. La Section de première instance. Une chambre de première instance est créée pour chaque procès. (Il y en a sept actuellement.)
3. La Section des appels. Celle-ci comporte une seule chambre avec cinq juges d'appel.

En ce qui concerne la complémentarité, les acteurs clés sont le Bureau du Procureur et les Chambres. Parmi celles-ci, la Chambre préliminaire et la Chambre d'appel abordent plus fréquemment les questions de complémentarité. Les États ou les accusés peuvent contester la recevabilité d'une affaire à tout moment jusqu'au début du procès. Par conséquent, bien qu'il soit plus probable que de telles contestations soient portées devant la Chambre préli-

minaire, la Chambre de première instance a traité nombre de remises en cause significatives de la recevabilité, les plus notables étant les affaires de Germain Katanga en République Démocratique du Congo et de Jean-Pierre Bemba Gombo en République Centrafricaine.

## À QUEL MOMENT UN PROCÈS DÉBUTE-T-IL ?



*La procureure de la CPI Fatou Bensouda (à droite), durant la comparution initiale devant la CPI de Jean-Pierre Bemba, Aimé Kilolo Musamba et Fidèle Babala Wandu, le 27 novembre 2013. (ICC-CPI)*

Cela peut paraître étrange qu'il puisse y avoir une controverse sur la question de savoir à quel moment débute un procès de la CPI, mais des Chambres de première instance différentes ont exprimé des points de vue différents.

La Chambre de première instance II a déclaré que le procès commence **au moment où une chambre de première instance est constituée**. La logique est la suivante : à partir de ce moment, le pouvoir de traiter l'affaire est transféré de la Chambre préliminaire à la Chambre de première instance. Pour être opportunes, les contestations de recevabilité doivent être effectuées par les États à ce moment-là.

Le point de vue opposé, défendu par les Chambres de première instance I et III, est qu'un procès débute **aux arguments d'ouverture du dossier de première instance**. La Chambre de première instance III (dans l'affaire Bemba) a avancé plusieurs raisons mais a principalement argué que le temps entre la constitution de la Chambre de première instance et l'ouverture du dossier de première instance peut être de six mois ou plus, et que ces six mois sont occupés par un grand nombre de mesures préparatoires. La Chambre III estime qu'il est difficile de considérer de telles mesures comme faisant partie du procès proprement dit. Tout en acceptant l'importance de contestations en temps opportun, la Chambre estime que le procès commence quand le bien-fondé d'une affaire se présente au jugement, non au commencement des mesures préparatoires au procès.

La Chambre d'appel n'a pas encore décidé à quel moment débute un procès lié à une contestation de recevabilité. Toutefois, dans un certain nombre de contextes, il a paru clair que le procès débutait aux arguments d'ouverture. On peut s'attendre à ce que la Chambre d'appel adopte ce point de vue s'il se présente lors d'un appel à l'avenir.

## QUATRIÈME PARTIE :

# Le rôle du procureur et des Chambres dans la complémentarité



*Nouveaux juges prêtent serment au cours d'une cérémonie au siège de la CPI à La Haye, le 10 mars 2015. (ICC-CPI)*

**L**e Bureau du Procureur (BDP) a trois fonctions clés. Ce sont les examens préliminaires, les enquêtes et les poursuites.

C'est la phase des examens préliminaires qui revêt une importance particulière pour la complémentarité. Au cours de ce processus, le BDP passe en revue les informations qu'il a reçues ou obtenues, et décide s'il faut ou non ouvrir une enquête. Si le BDP a reçu un renvoi d'un État partie ou du Conseil de Sécurité de l'ONU, sa décision d'ouvrir une enquête est définitive.

Si le BDP veut ouvrir une enquête mais qu'il n'y a pas de renvoi, il lui faut l'autorisation de la Chambre préliminaire. On appelle cela une enquête *proprio motu*. (*Proprio motu* est une préposition latine qui signifie « de sa propre initiative ».)

Le BDP décrit le processus d'examen préliminaire en le décomposant en quatre phases :

**Au cours de la phase 1**, le BDP procède à une première évaluation de toutes les informations sur les crimes présumés recueillies au titre de l'article 15 (les « communications au titre de l'article 15 ») afin d'écarter toutes celles relatives à ces crimes ne relevant pas de la compétence de la Cour.

**Au cours de la phase 2**, le BDP analyse l'ensemble des informations sur les crimes présumés afin de déterminer s'il existe *une base raisonnable pour croire* que les crimes en cause relèvent de la compétence de la Cour en la matière. Cela n'a pas à être prouvé avec la même certitude qui est requise pour accuser quelqu'un d'un crime. En fait, c'est un seuil assez bas à franchir. Cela signifie qu'il doit y avoir quelques indices, provenant de sources fiables, que ce qui est allégué s'est effectivement produit, mais cela peut simplement découler de rapports émanant d'organisations crédibles comme les Nations Unies ou des ONG.

**Au cours de la phase 3**, le BDP effectue une analyse de la recevabilité en termes de complémentarité et de gravité. Nous verrons plus loin ce que cela signifie plus en détail.

**Au cours de la phase 4**, si l'examen préliminaire a permis de conclure que l'affaire est recevable, le BDP examine la question des intérêts de la justice. Ce n'est que dans des circonstances très exceptionnelles qu'il sera conclu qu'une enquête ne sert pas les intérêts de la justice. On pense souvent que c'est un moyen pour le procureur de couper court aux enquêtes durant un processus de paix. Le procureur a publié une déclaration affirmant clairement que ce n'est pas comme cela que cette disposition

est le mieux comprise ni comme cela que Fatou Bensouda, l'actuelle procureure de la CPI, entend l'appliquer. (Voir « *The Interests of Justice* » - en anglais)

En assurant ses fonctions, le BDP va communiquer avec les États à des degrés divers. Habituellement, il le fait plutôt sur le plan politique qu'en termes d'obligations légales. Par exemple, le BDP va écrire à un État pour lui dire qu'en vertu des pouvoirs de la Cour au titre de l'article 15 du Statut, il recherche davantage d'informations pour l'aider à analyser les allégations de crimes qu'il a reçues et toutes les mesures que les autorités de l'État ont pu prendre.

## QUELLE EST LA DIFFÉRENCE ENTRE UN EXAMEN PRÉLIMINAIRE ET UNE ENQUÊTE ?

C'est un point important, en particulier pour les journalistes en reportage sur des questions relatives à la CPI. Qu'une situation donnée fasse l'objet d'un examen préliminaire peut ne pas signifier grand-chose, ou peut s'avérer relativement important. Plus on avance à travers les différentes phases, plus il y a des raisons de croire qu'il peut y avoir motifs à ouvrir une enquête.



*Début de l'incendie du village d'Um Zaifa, au Darfour, le 12 décembre 2004.*

La différence clé entre la *phase d'examen* et la *phase d'enquête* touche à la spécificité des recherches que le BDP peut effectuer en fonction des informations. L'article 15.2 permet au procureur de demander des informations supplémentaires pour « vérifier le sérieux des renseignements reçus ».

Par exemple, le BDP peut recevoir un dossier d'une ONG alléguant que 300 meurtres se sont produits dans le pays X. Le BDP peut rechercher davantage d'informations de nature générale afin de décider comment traiter le dossier. Il peut contacter l'organisation pour se renseigner davantage sur sa méthodologie. Il peut effectuer des recherches pour savoir si les sources d'information sont généralement considérées comme de bonne foi.



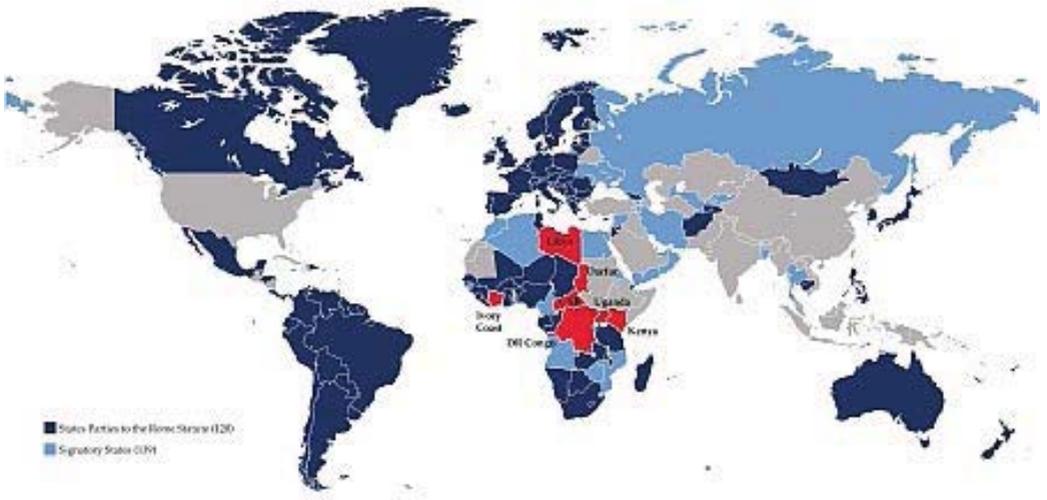
Ce que le BDP ne peut pas faire à ce moment-là c'est demander des renseignements sur des incidents ou des individus donnés. Ce sont des points relatifs à l'enquête qui ne peuvent être abordés qu'une fois que l'enquête a été officiellement ouverte. (Dans des cas exceptionnels, si le procureur de la CPI pense que des dépositions ne pourront être recueillies plus tard, il peut demander de les recevoir au siège de la Cour durant l'examen préliminaire, mais cela ne s'est pas produit jusqu'ici.) (Voir la Règle 47 du Règlement de Procédure et de Preuve.)

En plus de vérifier le sérieux des renseignements, le procureur doit examiner la question des procédures nationales. Toutefois, cet examen se poursuit même après qu'une enquête a été ouverte.

Le BDP va également effectuer des visites de terrain dans les pays pour s'entretenir directement avec les autorités nationales impliquées dans l'enquête et la poursuite des affaires, afin de mieux comprendre les procédures engagées. D'habitude, au cours de ces missions, le BDP va également s'efforcer de rencontrer les représentants de la société civile et des groupes de victimes, afin d'expliquer son travail et d'écouter leurs opinions.

Il arrive parfois que l'analyse des procédures nationales puisse se révéler très détaillée. Par exemple, dans la situation du Darfour en 2007, le BDP a envoyé une large mission à Khartoum, laquelle a rencontré, durant plusieurs longues séances étalées sur une semaine, les juges des tribunaux créés spécialement afin d'entendre sur quoi ont été menées les enquêtes et comment.

En février 2016, le BDP a effectué des examens préliminaires publics sur 21 situations. Neuf d'entre elles ont mené à l'ouverture d'enquêtes. Trois n'ont conclu à aucune enquête et neuf demeurent en examen (Afghanistan, Colombie, Honduras, Irak, Géorgie, Guinée, Nigéria, Palestine et Ukraine).



*Carte des examens préliminaires de la CPI en mars 2015. Elle ne montre pas que la Géorgie n'est plus soumise à un examen préliminaire, car une enquête a été ouverte. (ICC-CPI)*

En mars 2016, le BDP fait face à quatre situations sous ce qu'il appelle la Phase Trois du processus d'examen préliminaire, ou cette phase indique que le BDP considère qu'il y a une base raisonnable pour croire que des crimes relevant de la compétence de la Cour ont bien été commis, et que l'attention se tourne sur la question de savoir si les autorités nationales se sont attaquées aux allégations soulevées dans les informations reçues par le BDP.

Le BDP publie désormais une mise à jour annuelle de ses examens préliminaires, que l'on peut trouver sur son site web. (*Voir la section « Pour en savoir plus »*)

Nous allons voir plus en détails les situations de la Colombie et de l'Afghanistan.

## LA SITUATION DE LA COLOMBIE



*Le chef paramilitaire colombien Salvatore Mancuso (à gauche) en train de déposer les armes et, à droite, comparissant au tribunal pour répondre de ses crimes. (Getty Image et AP Image).*

**LA SITUATION DE LA COLOMBIE** a été mise en examen préliminaire par la CPI début 2004. Au début de l'année 2005, le BDP a écrit au gouvernement colombien pour l'informer qu'il pensait que des crimes contre l'humanité avaient été commis par diverses parties dans le conflit opposant l'État aux Forces Armées Révolutionnaires de Colombie (FARC), dont des membres des forces gouvernementales, des FARC et des forces paramilitaires d'« Autodéfense ».

La CPI a compétence pour juger les crimes contre l'humanité présumés commis en Colombie par ses ressortissants depuis le 1er novembre 2002, quand le Statut de Rome est entré en vigueur pour la Colombie. Cependant, la CPI n'est compétente pour juger les crimes de guerre en Colombie que depuis novembre 2009, parce que la Colombie a fait part de sa réserve, au titre de l'article 124 du Statut de Rome qui permet d'empêcher que la juridiction de la Cour s'exerce sur les crimes de guerre pendant sept ans après la ratification du Statut.

En Colombie, l'attention du BDP s'est portée tout d'abord sur les enquêtes et poursuites visant les chefs des forces paramilitaires démobilisées, en vertu de la loi nationale « de Justice et de Paix » (loi 975 de 2005) et de mesures de justice pénale ordinaire. La Loi de Justice et de Paix prévoyait qu'une peine de cinq à huit ans de prison soit ordonnée si les suspects impliqués dans les exactions étaient présumés avoir avoué tous les crimes qu'ils avaient commis. Dans plusieurs cas, cela comprenait les aveux de centaines de meurtres.

Bien que les procédures aient permis d'identifier les emplacements des restes de milliers de victimes, en plus de dix ans d'application de la loi, les procédures pénales n'ont abouti que pour un très petit nombre de ceux qui ont pris part aux exactions.

En 2012, le BDP a indiqué qu'en combinant les procédures de Justice et de Paix et celles de justice pénale ordinaire, on réduisait l'attention portée à la poursuite des principaux chefs paramilitaires.

Plus récemment, le BDP a expliqué que son attention se portait en premier lieu sur la manière dont l'État traite les allégations de meurtres commis par des agents gouvernementaux sur des civils non impliqués dans les hostilités et de crimes de violence sexuelle.

Dans un rapport public, le BDP a déclaré qu'en ce qui concerne les FARC, il n'estimait pas nécessaire d'engager davantage de poursuites, vu qu'il y en a déjà eu énormément (notamment lors de procès *in absentia*) ; le souci du BDP était plutôt de voir s'appliquer les peines appropriées si les accusés étaient appréhendés. (*Voir la Sixième partie ci-dessous, à propos de complémentarité et de sanctions*).

Alors que les négociations de paix visant à mettre fin au conflit progressaient à La Havane, le BDP a effectué une série d'interventions sur ce qu'il considère comme des approches appropriées de poursuites et de sanctions. Sa position antérieure – voir seulement s'appliquer les peines appropriées aux condamnations prononcées – semble avoir été dépassée par les événements.

Les approches de poursuites établies par le processus de La Havane dénotent une procédure complexe, avec l'instauration d'une juridiction ad hoc qui considérerait les



*Le président cubain Raúl Castro (au centre), le président colombien Juan Manuel Santos (à gauche) et le leader des FARC Timoleón Jiménez (Timochenko) à La Havane (Cuba), le 23 septembre 2015. Dans une déclaration commune, les parties affirment avoir surmonté les derniers obstacles importants à des accords de paix en se décidant d'une formule dédommageant les victimes et punissant les belligérants pour violations des droits de l'homme. (Alexandre Meneghini/Reuters)*

crimes présumés avoir été commis par des membres des FARC (mais aussi par d'autres suspects éventuels, comme des hommes d'affaires). Il paraît peu probable qu'il y ait la moindre tentative de faire appliquer les peines prononcées par la juridiction précédente au cours des procès *in absentia*.

Il va falloir un peu de temps à la nouvelle juridiction pour se mettre en place et commencer à produire des décisions, donc il paraît probable que le BDP surveillera la question de la condamnation des FARC, ainsi que de la Colombie en général, pendant quelque temps encore.

Suite à la communication d'allégations visant les forces gouvernementales, le BDP a annoncé, dans un rapport publié en 2012, qu'il envisagerait d'ouvrir une enquête s'il n'y avait pas davantage de preuves ni de progrès concret dans les enquêtes concernant des hauts fonctionnaires impliqués dans les crimes. (Près d'un millier de soldats ont été jugés et déclarés coupables sur de graves allégations et ont été condamnés à de longues peines de prison. La préoccupation du BDP semble être que les enquêtes n'ont pas encore ciblé les principaux responsables.) Malgré l'avertissement évident contenu dans le rapport du BDP, il n'y a guère eu jusqu'ici de signe public d'un progrès tangible dans les enquêtes visant les militaires de haut rang.

## LA SITUATION DE L'AFGHANISTAN



### LA CPI EST COMPÉTENTE À L'ÉGARD DES CRIMES COMMIS EN AFGHANISTAN

depuis le 1er mai 2003. Entre autres particularités, l'examen de la situation en Afghanistan est intéressant à cause de la question des soi-disant accords de l'article 98 que le gouvernement des USA, sous la présidence de George W. Bush, a passés avec

un grand nombre d'États, selon lesquels aucune partie de l'accord ne peut renvoyer devant la juridiction de la CPI des fonctionnaires, militaires ou autres personnels du gouvernement actuel ou ancien de l'autre partie (peu importe qu'ils soient ressortissants ou non de l'État concerné). C'était en lien avec l'opposition ouverte des USA à la CPI à cette époque. Ces accords n'étaient qu'une des multiples façons qu'avaient les États-Unis de chercher à protéger leurs ressortissants d'éventuelles poursuites pour des crimes présumés avoir été commis sur les territoires d'États parties du Statut de Rome.

L'examen préliminaire de la situation en Afghanistan a été rendu public en 2007 et est analysé depuis plus de huit ans. Parmi toutes les situations examinées par le BDP, la situation afghane est largement la plus sérieuse, en termes de quantité de victimes. Le rapport d'examen 2015 du BDP indique que près de 15.000 personnes ont été tuées et plus de 22.000 blessées suite aux exactions des insurgés dans le pays.

Le rapport de la CPI signale que le BDP possède des informations sur des agressions présumées avoir été commises par les forces gouvernementales, y compris contre plus de 5000 personnes détenues depuis 2007 par le gouvernement, présumées avoir subi des sévices « horribles ». Malgré des demandes répétées de renseignements sur les procédures nationales, le BDP déclare n'avoir reçu aucune réponse du gouvernement afghan.

À l'égard des forces internationales, le BDP a précisé qu'il considère être compétent vis-à-vis des forces américaines présumées avoir commis des crimes en Afghanistan, si elles étaient ouvertes aux enquêtes. Le BDP a référencé bon nombre de rapports émanant du Département américain de la Justice, à propos d'allégations de ressortissants américains ayant commis des crimes en Afghanistan.

Les rapports du BDP n'expliquent pas pourquoi une situation d'une telle gravité, apparemment sans procédures nationales, est demeurée en examen pendant si longtemps.

## Le rôle de la Chambre préliminaire et des Chambres d'appel

La décision initiale de mettre une situation en examen préliminaire appartient entièrement au procureur de la CPI. Dès lors qu'un examen préliminaire est en cours ou a été engagé, la Chambre préliminaire se trouve impliquée dans un certain nombre de situations :

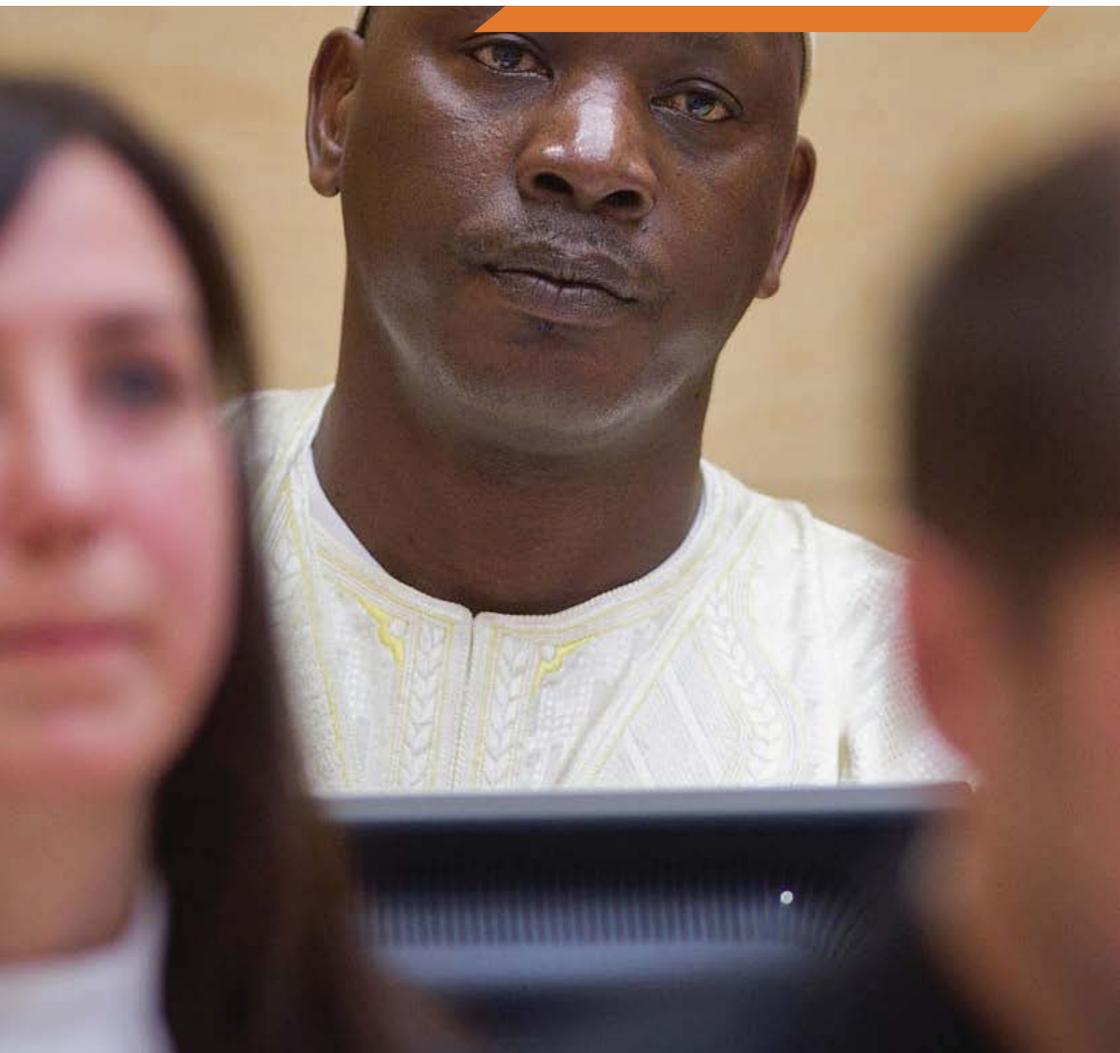
- la décision d'autoriser l'ouverture d'une nouvelle enquête (*voir ci-dessus la référence aux enquêtes proprio motu*)

- la décision de délivrer les mandats d'arrêt ou les assignations à comparaître requises par le BDP, les décisions sur une contestation de recevabilité de la part de l'accusé ou d'un État ayant autorité
- les décisions de considérer les questions de recevabilité de sa propre initiative.

Les Chambres d'appel sont impliquées si l'une des parties veut contester la décision de la Chambre préliminaire ou de la Chambre de première instance. Comme c'est la Chambre d'appel qui rend le jugement final, ce sont les délibérations de ses juges qui sont finalement les plus importantes. Nous passerons plus loin en revue quelques unes de ces délibérations.

## CINQUIÈME PARTIE :

# Les règles de complémentarité et ce qu'en dit la CPI



*Lors de son premier verdict, la CPI a reconnu Thomas Lubanga Dyilo coupable d'enrôlement forcé d'enfants de moins de 15 ans et de les faire participer activement à des hostilités, le 14 mars 2012. (ICC-CPI/ Evert-Jan Daniel/ANP)*

Le mot *complémentarité* n'apparaît nulle part dans le Statut de Rome. En fait, tout ce qui se range sous l'idée de *complémentarité* est en réalité une question de *recevabilité*. La recevabilité détermine si une affaire peut ou non être renvoyée devant la Cour, donc si elle est *recevable*.

Les juges de la CPI ont expliqué que la complémentarité traite des règles par lesquelles un *conflit de juridictions* peut être résolu. Par conflit de juridictions, ils se réfèrent simplement à la situation où deux systèmes judiciaires différents (en l'occurrence, la CPI et la cour nationale) se disputent le droit de traiter une affaire particulière.

Les sections essentielles du Statut de Rome qui traitent de la recevabilité se trouvent aux articles 17 à 20 et à l'article 53. Le plus important de tous est l'article 17. Nous parlerons plus en détail des divers problèmes que la Cour a affrontés à cet égard. D'abord nous allons jeter un bref coup d'œil aux autres articles.

## Questions préliminaires à la recevabilité selon l'article 18

L'article 18 est à propos de la « décision préliminaire sur la recevabilité ». Au titre de cet article, un État peut demander au procureur de sursoir (ou *déférer*) une enquête après la décision de son ouverture. L'État doit démontrer qu'il est déjà en train d'enquêter sur des questions relatives aux informations fournies par le procureur de la CPI sur une situation donnée. Le procureur doit déférer l'enquête à la demande de l'État ou demander à la Chambre préliminaire l'autorisation d'effectuer lui-même l'enquête.

Quand le procureur lance une enquête officielle après avoir achevé l'examen préliminaire, il n'a pas en général une vue très détaillée des affaires qu'il peut révéler. C'est normal au début d'une procédure d'enquête.

Au moment où le procureur démarre une enquête, il doit en aviser les États qui peuvent avoir compétence sur elle. La notification doit contenir des informations sur les actes pouvant constituer des crimes, et sur lesquels il peut demander davantage d'éclaircissements. Toutefois le procureur ne pourra pas entrer dans les détails au sujet de ces actes, car il se peut qu'il ne se soit pas encore prononcé sur les suspects et les comportements en question. Pour autant, il doit y avoir assez d'informations pour donner à l'État une bonne idée du genre d'incidents que recherche le procureur de la CPI, et par conséquent de ceux dont l'État devrait se préoccuper.

## LE BUREAU DU PROCUREUR DEVRAIT-IL ÊTRE « MOINS PATIENT » ?

Certains commentateurs ont exprimé leur inquiétude sur le temps qu'ont duré les examens préliminaires de certaines situations par le procureur de la CPI. Par exemple, la Colombie est en examen préliminaire depuis 2004, l'Afghanistan depuis 2007. Il a été suggéré, pour certaines de ces affaires, qu'il aurait été préférable d'ouvrir une enquête et de faire porter à l'État concerné la charge de prouver qu'il menait effectivement de véritables enquêtes, au lieu que la CPI attende si longtemps.

Si l'État demande un sursis à ce premier stade, cela ne signifie pas qu'il enquête sur *la même affaire* que le procureur de la CPI – c'est plutôt pour informer la Cour qu'il mène ou a mené des enquêtes et des poursuites en lien avec les questions soulevées dans la notification du procureur.

L'État doit informer la Cour de ses procédures nationales dans le mois qui suit la réception de la notification. Le procureur peut accepter de déferer son enquête à la requête de l'État ou faire auprès de la Chambre préliminaire une demande d'autorisation de poursuivre l'enquête.

Si le procureur défère l'enquête à l'État, il peut examiner les procédures de l'État au

bout de six mois, ou avant s'il y a eu un changement de situation significatif. L'État peut également faire appel de la décision de la Chambre préliminaire d'autoriser l'enquête.

L'article 18 n'a pas encore été invoqué par aucun État où une enquête a été ouverte, donc la Cour n'a encore fait aucune jurisprudence à ce sujet.

*Personnes déplacées  
vivant sur les  
terrains de la  
mosquée principale  
à Bangui, capitale  
de la République  
Centrafricaine, 5 avril  
2014. (UN Photo/  
Evan Schneider)*



## Article 19

Cet article expose les règles à suivre pour un État ou un accusé qui veut contester la recevabilité d'une affaire de la CPI. La différence entre cet article et l'article 18 est que l'article 18 ne requiert pas de l'État de montrer qu'il enquête sur la *même affaire* que le procureur de la CPI, vu qu'il ne connaît pas précisément l'affaire à ce moment-là. L'article 19, en revanche, requiert de l'État ou de l'accusé de prouver spécifiquement que *la même affaire est ou a été traitée au niveau national*.

Quand le procureur entame un examen préliminaire, il informe habituellement l'État qui a juridiction en la matière et recherche des informations sur les crimes allégués et toutes les procédures pertinentes en cours ayant trait à ces crimes. Il y a souvent peu de différences entre les renseignements que possède l'État durant la période d'examen préliminaire et ceux qu'il possède à l'ouverture de l'enquête. Par conséquent, il n'y a généralement pas de vraies surprises pour l'État quand une enquête est ouverte après un examen préliminaire.

### Les limites de la complémentarité : à quel moment un État perd le pouvoir de décider sur quoi doit porter l'enquête ?

Les autorités nationales ont deux opportunités bien distinctes de poursuivre des crimes graves intéressant la CPI. Dans la période allant de l'ouverture d'un examen préliminaire par la CPI à la notification par le procureur de la CPI qu'une enquête a été ouverte, la juridiction nationale n'a pas à montrer qu'elle enquête sur la même affaire que le procureur de la CPI, car à ce stade il n'y a *pas d'affaire*.

### QU'EST-CE QU'UNE AFFAIRE ?

L'idée de ce qu'est une affaire est d'une extrême importance en matière de complémentarité. En janvier 2006, la CPI a identifié une affaire comme étant « des incidents spécifiques durant lesquels un ou plusieurs crimes relevant de la compétence de la Cour semblent avoir été commis par un ou plusieurs suspects identifiés ». Cette approche suggère que la définition d'une affaire comporte trois éléments : **des suspects, des incidents et un comportement**. Dans des affaires récentes, la CPI s'est bien plus focalisée sur les suspects et les comportements, sous-entendant que les incidents étaient inclus dans les *comportements*. Toutefois nous verrons qu'en fait, les incidents continuent de jouer un rôle relativement important dans la compréhension de la Cour de ce qu'est une *affaire*.



*Callixte Mbarushimana, secrétaire de direction présumé des Forces Démocratiques pour la Libération du Rwanda / Forces Combattantes Abacunguzi, derrière ses avocats à l'ouverture de l'audience de confirmation des charges à la CPI, le 16 septembre 2011. (ICC-CPI/ANP Jerry Lampen/POOL)*

La CPI a développé au fil du temps cette approche, abordée plus loin en détail (*voir la Dixième Partie*). Pour le moment, on peut dire que la Cour requiert qu'une affaire nationale reflète celle de la CPI en termes de suspects et de comportement ; un élément central de comparaison est que les mêmes incidents relatés par l'affaire de la CPI figurent dans l'affaire nationale.

L'affaire spécifique traitée par la CPI ne devient apparente qu'au moment où le procureur de la CPI a pour l'essentiel achevé son enquête et demande à la Chambre préliminaire de délivrer un mandat d'arrêt ou une assignation à comparaître.

Il est possible – c’est arrivé quelquefois – que la Chambre préliminaire ne lance pas un mandat d’arrêt dans les termes précis requis par le procureur. Il peut y avoir un désaccord à propos des charges retenues contre un suspect donné ou de leur formulation.

Ou bien la Cour peut refuser de confirmer les charges retenues par le BDP. Dans quatre affaires, la Cour a rejeté en totalité les charges retenues au stade de la « confirmation des charges ». Ces affaires étaient celles d’Abu Idriss Garda (Darfour), Calixte Mbarushimana (RDC), et les affaires Kiprono et Mathaura (Kenya). Rappelons que la procédure de confirmation des charges vient *après* qu’un mandat d’arrêt a été délivré – parfois plusieurs mois plus tard.

Une affaire donnée peut ne pas être entièrement réglée tant qu’un certain nombre de procédures n’ont pas été mis en place. Dans le cas du président soudanais Omar El-Béchir, le procureur voulait l’accuser de génocide. La Chambre préliminaire a refusé, arguant que le procureur avait produit des preuves insuffisantes pour justifier une telle accusation. Ce n’est qu’après que la Chambre d’appel a convenu avec le procureur qu’il y avait suffisamment de preuves pour étayer l’accusation et que la Chambre préliminaire avait mal évalué le niveau de preuves nécessaire pour délivrer un mandat, que la nature de l’affaire est devenue plus claire.

## À QUEL MOMENT UNE AFFAIRE DEVIENT-ELLE UNE AFFAIRE ?

À quel moment l’identification des suspects et de leur comportement deviennent assez clairs pour que l’affaire émerge ?

### **Quand le procureur délivre un mandat ?**

Quand la Cour rend une décision à propos du mandat. (Il peut se passer beaucoup de temps entre la décision et la délivrance du mandat, et à plusieurs reprises, la Cour n’a pas accordé tout ce que demandait le procureur.)

### **Quand les charges sont confirmées ?**

La confirmation des charges a lieu après que l’accusé s’est présenté devant la Cour et que les preuves à l’appui des charges subissent un examen plus minutieux qu’à l’étape du mandat. Encore une fois, les contours d’une affaire peuvent se modifier concernant les suspects, les incidents et la façon dont les suspects sont présumés y avoir participé.

L’affaire est un peu comme une cible mouvante. Cela peut avoir un impact potentiel sur un adversaire (l’accusé ou un État) qui décide à quel moment une contestation devrait être apportée et sur quels motifs.

## Article 20 : Un accusé ne peut être jugé deux fois pour le même crime (et les autorités nationales doivent-elles poursuivre les mêmes crimes que la CPI ?)

### UNE FENÊTRE D'OPPORTUNITÉS DE PLUS EN PLUS ÉTROITE

Si un État ne demande pas un sursis dans le mois qui suit la notification, il perd l'occasion de contester la recevabilité d'une affaire pendant un long moment. Il ne peut effectivement soulever une contestation qu'une fois que le procureur a achevé l'enquête, et il ne doit contester que sur la base de *la même affaire* dont il s'occupe ou s'est déjà occupé.

Il y a une réduction importante de ce sur quoi l'État peut enquêter s'il dépasse le délai d'un mois après notification inscrit à l'article 18 pour contester l'affaire. Après cette période, il ne peut contester la recevabilité d'une affaire que s'il apporte la même affaire. Avant cela, tant qu'il traite des questions liées au même contexte et renvoie des affaires graves, il a davantage de discrétion quant aux suspects et aux incidents qui le préoccupent en particulier, et quand à la structure et la rapidité de l'enquête.

portement tombant aussi sous le coup des articles 6, 7 et 8 » du Statut – c'est-à-dire pour des crimes fondamentaux.

Les débats sur la complémentarité négligent parfois l'importance de l'article 20. Il concerne une disposition commune dans les systèmes judiciaires nationaux, et à vrai dire un droit humain fondamental, selon lequel **une personne ne peut être jugée deux fois pour le même crime**. Cela a un rapport avec : 1) l'équité envers les individus, afin qu'ils ne soient pas harcelés par l'État en maintes occasions ; et 2) l'efficacité, pour permettre aux affaires d'être réglées d'une manière définitive, plutôt que de les remettre sans cesse sur le tapis. Il incombe à l'État d'assurer qu'il est capable de prouver qu'une personne est coupable des faits reprochés, mais il n'a qu'une seule occasion de le faire.

La locution latine *ne bis in idem* est l'abréviation d'une phrase plus longue signifiant « pas deux fois pour la même chose ». (Dans de nombreuses juridictions, on l'appelle également la « double incrimination ».)

Du point de vue de la complémentarité, la partie importante de l'article 20 est que la CPI ne peut juger une personne qui a déjà été jugée par une autre cour pour « un com-

## L'important, c'est la référence au comportement

Depuis que la CPI a été créée, il y a eu beaucoup de campagnes et d'efforts visant à encourager les États à adopter une *loi de mise en œuvre* qui non seulement reconnaît la CPI et l'obligation de l'État de coopérer avec elle, mais modifie également des aspects du droit pénal de l'État afin de les rendre conformes aux définitions des crimes par la CPI (comme décrits page 12).

Ce serait souhaitable pour bien des raisons. Cela aiderait à avoir un cadre de définitions commun. Ce serait plus facile pour appliquer une jurisprudence d'un lieu à un autre, et cela pourrait être parfois plus facile d'évaluer précisément quels genres d'enquêtes sont en cours.

**Toutefois, un État n'est aucunement obligé d'avoir les mêmes définitions des crimes que la CPI.** Plus important, ce qui compte, ce n'est pas qu'une juridiction nationale enquête sur une personne ou la poursuive pour des crimes tels que définis dans le Statut. **Ce qui compte, c'est que les procédures nationales se rapportent au même comportement proscrié par le Statut de Rome, commis par les mêmes individus recherchés par la CPI.**

Il est important de bien comprendre que ce sont les États qui sont requis d'engager des poursuites, en tant qu'États parties de la CPI. Au début, dans certaines affaires, il a même été suggéré que, comme l'État en question n'avait pas de législation comportant les mêmes définitions des crimes de guerre, du génocide et des crimes contre l'humanité que la CPI, cela rendait l'État « inapte » à poursuivre les crimes car le système de justice pénale était indisponible. C'est là une fausse interprétation de ce que requiert le Statut de Rome.

Dans bon nombre d'affaires, la Cour a clairement signifié qu'elle n'est pas opposée à ce que les États accusent des individus de *crimes ordinaires*, tant que ces crimes définissent le même comportement proscrié par la CPI sous l'appellation de crimes internationaux.

Par exemple, la CPI peut enquêter sur un suspect pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité, impliquant le meurtre de nombreuses personnes. Dans le droit international, un crime contre l'humanité requiert la preuve non seulement de meurtres spécifiques, mais aussi qu'ils ont été perpétrés dans le cadre d'une attaque à grande échelle ou systématique de la population civile, et qu'il y avait un plan ou une politique destinés à commettre ces crimes. Pour prouver un crime de guerre, la preuve à fournir ne concerne pas seulement les meurtres, mais aussi qu'ils se sont déroulés dans le contexte d'un conflit armé ou qu'ils étaient suffisamment reliés à un conflit pour être considérés en faire partie.



*Des villageois fuient leurs maisons à Sake, au Nord-Kivu (RDC), tandis que des combats font rage entre les forces gouvernementales et les groupes rebelles, le 30 avril 2012. (UN Photo/Sylvain Liechti)*

Il n'est pas nécessaire, au niveau national, de poursuivre un accusé pour crimes internationaux en autant qu'au cœur de l'affaire il est poursuivi pour meurtres. Les autres aspects sont parfois appelés éléments contextuels ou *de seuil*, mais ils ne sont pas liés à la nature du comportement lui-même.

## L'article 53.1

Avant d'aborder le très important article 17, il est essentiel de noter la présence de l'article 53. C'est le premier article du Statut qui parle d'enquêtes et de poursuites plutôt que de compétence et de recevabilité. L'article 53.1 dit qu'« après avoir évalué les renseignements portés à sa connaissance », le procureur va ouvrir une enquête, à moins qu'il n'y ait pas de « base raisonnable » pour le faire. Pour déterminer s'il y a ou non une base raisonnable, il doit considérer trois questions : 1) Les renseignements fournis indiquent-ils que des crimes relevant de la compétence de la Cour ont été commis ? 2) L'affaire est-elle ou serait-elle recevable au titre de l'article 17 ? et 3) Une enquête pourrait-elle ne pas servir les intérêts de la justice ?

Quand le BDP a achevé un examen préliminaire qui a franchi les quatre phases, il prépare un rapport pour le procureur de la CPI appelé *Rapport au titre de l'Article 53.1* qui répond à ces trois questions et fait des recommandations sur l'opportunité d'ouvrir une enquête.

Il y a deux autres points au sujet de l'article 53.1 qui méritent d'être mentionnés. Entre 2004 et 2007, de nombreux groupes de la société civile, entre autres, qui ont observé l'enquête du BDP concernant l'Armée de Résistance du Seigneur (LRA pour *Lord's Resistance Army*) au nord de l'Ouganda, ont répété à plusieurs reprises qu'elle ne servait pas les intérêts de la justice. Ils estimaient qu'elle rendait difficiles les négociations pour mettre fin au conflit. Toutefois, tandis que se déroulaient les négociations de paix, il est devenu clair que la vraie question n'était sans doute pas les intérêts de la justice, mais plutôt la manière dont les mesures nationales de justice pourraient faire partie des négociations. En d'autres termes, c'était plus une question de complémentarité que d'intérêts de la justice. Il est devenu évident que Joseph Kony, le chef de la LRA, n'avait pas réellement l'intention de négocier en toute bonne foi, et les pourparlers ont échoué. (Le BDP a un document d'orientation sur ce qu'il entend par les intérêts de la justice, que l'on trouvera dans la section « Pour en savoir plus ».)

Le second point que requiert l'article 53.1 est que l'affaire est ou serait recevable au titre de l'article 17. Les termes *serait recevable* paraissent bizarres. Ils semblent se référer au fait que l'affaire en question n'a pas encore été identifiée, et qu'il reste donc un degré de conjecture sur ce détail précis.

## Complémentarité : les règles juridiques (jusqu'à présent)

Avant d'en venir à la jurisprudence de la CPI sur les questions soulevées par l'article 17, il est important de noter à cet égard que la question, pour la Cour, est de savoir si l'affaire est *irrecevable plutôt que recevable*. Par conséquent, toute contestation se focalise sur la preuve que l'affaire de la CPI est *irrecevable*.

Chaque paragraphe de l'article expose les conditions pour lesquelles une affaire de la CPI peut être considérée comme irrecevable. Il va ensuite présenter les exceptions permettant à une affaire d'être malgré tout recevable, même si elle fait l'objet de procédures nationales.

## ARTICLE 17.1

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.

## Comprendre la complémentarité : le processus en deux étapes

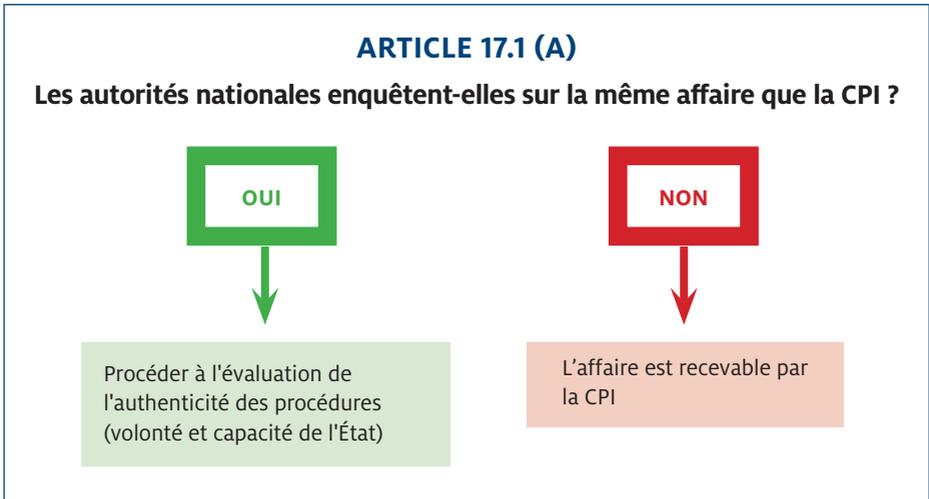
Comme on peut le voir dans l'extrait ci-dessus, l'article 17.1 est conçu pour tenir compte de trois scénarios factuels différents : le premier est quand les autorités nationales *s'occupent au même moment de la même affaire que la CPI* ; le second est quand les autorités nationales *ont enquêté sur la même affaire et décidé de ne pas engager de poursuites* ; le troisième est quand *la même affaire a fait l'objet de poursuites au niveau national*.

Pour nombre d'affaires (que nous étudierons plus loin), la CPI a précisé que la teneur de l'article 17 signifie qu'une contestation d'admissibilité doit s'effectuer par un *processus en deux étapes*, dans le but d'établir si la même affaire a déjà été traitée au niveau national.

Il est crucial pour la complémentarité de bien comprendre ce processus en deux étapes. Il faut savoir qu'il soulève des questions légèrement différentes, selon lequel des trois scénarios de l'article 17.1 (a, b ou c) s'applique. Voyons ci-dessous ces trois scénarios plus en détail.

Scénario un : des procédures nationales en cours, relatives à la même affaire que celle de la CPI, ont été mises en place au niveau national.

En fonction de l'article 17.1 (a), la première étape du processus en deux étapes est d'établir s'il y a bien des procédures *en cours* relatives à la même affaire que celle de la CPI. Si la réponse est OUI, seulement alors il convient de demander si l'État a la volonté et la capacité de mettre véritablement ces procédures à exécution. Si l'on considère que l'État n'a pas cette volonté ni cette capacité, l'affaire est recevable par la CPI.

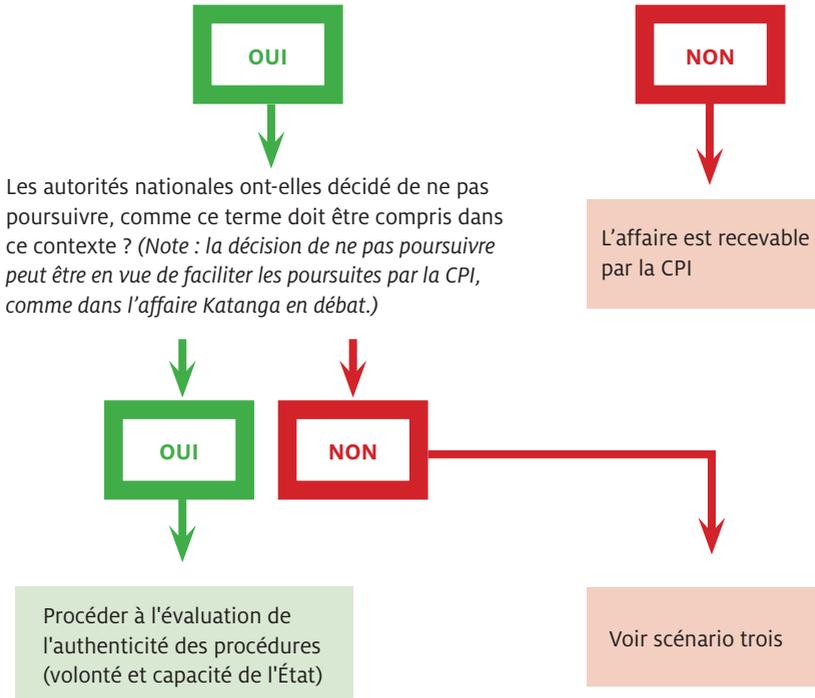


Scénario deux : l'État a enquêté sur la même affaire que celle de la CPI mais a décidé de ne pas engager de poursuites.

L'article 17.1 (b) présente une situation factuelle différente, celle où l'État a enquêté sur la même affaire mais a décidé de ne pas engager de poursuites. La première étape du processus en deux étapes consiste à répondre à une question composée de deux parties : y a-t-il eu enquête sur la même affaire *et* l'État a-t-il décidé de ne pas poursuivre ? Si la réponse à l'une ou l'autre de ces parties est NON, l'affaire est recevable par la CPI. Si la réponse aux *deux* parties de la question est OUI, on doit voir si la décision de l'État de ne pas poursuivre relève d'une incapacité ou d'un manque de volonté.

## ARTICLE 17.1 (B)

Les autorités nationales enquêtent-elles sur la même affaire que la CPI ?



Scénario trois : la même affaire a fait l'objet de poursuites au niveau national.

L'article 17.1 (c) expose la situation où les tribunaux nationaux ont engagé des poursuites liées à la même affaire que celle de la CPI. Si la CPI détermine que ces poursuites ont bien été engagées, il n'est presque jamais nécessaire d'envisager l'incapacité de l'État. De même, il n'est pas nécessaire de considérer les questions de délai, car le procès a déjà eu lieu. C'est pourquoi, dans ce scénario, la seule base sur laquelle une affaire pourrait être recevable par la CPI est que des poursuites nationales ont bien été engagées mais avec l'intention de protéger l'accusé (ou de tenir un faux procès), ou s'il ne peut être établi que l'affaire a été traitée en toute indépendance et impartialité, avec l'intention de traduire l'accusé devant la justice.



*Comparution initiale devant la CPI de Germain Katanga, le 10 juillet 2009. Le 7 mars 2014, la Chambre de première instance II a reconnu Katanga coupable de complicité d'un chef de crime contre l'humanité et de quatre chefs de crimes de guerre, commis au cours d'une attaque sur Bogoro, en Ituri (RDC). (ICC-CPI / Robert Vos)*

## L'appel de Katanga

Le processus en deux étapes, telle qu'il émerge des termes de l'article 17, a fait l'objet d'un débat détaillé dans l'affaire de Germain Katanga, de la RDC. Katanga était soupçonné par le procureur de la CPI d'être le commandant du Front de Résistance Patriotique en Ituri (FRPI). Mathieu Ngudjolo Chui et lui ont été accusés de meurtre, d'exploitation d'enfants-soldats, de viol, d'esclavage sexuel, d'attaque intentionnelle visant la population civile et de pillage. Tous ces crimes étaient présumés s'être déroulés dans le contexte d'une attaque du village de Bogoro en Ituri par des troupes sous le commandement de Katanga et Ngudjolo, le 24 février 2003. D'après les poursuites judiciaires, plus de 200 civils ont été tués au cours de cette attaque.

Katanga a fait appel de la décision de recevabilité de la Chambre de première instance de la CPI sur un certain nombre de motifs. Celui qui est pertinent pour notre propos est lié à la façon dont la Chambre de première instance a évalué la position de la RDC relative aux procédures nationales.

Un élément de désaccord était de savoir si les autorités de la RDC avaient enquêté ou étaient en train d'enquêter sur l'incident de Bogoro. Celles-ci ont déclaré qu'elles n'enquêtaient pas sur cette affaire et que les documents relatifs à l'incident étaient « uniquement procéduraux », en lien avec la prolongation de la détention de Katanga en RDC pour un autre crime.

Quand la Chambre de première instance en est venue à examiner si l'affaire Katanga était irrecevable, elle a invoqué ce que l'on décrirait comme une version lapidaire ou « slogan » de la recevabilité. Elle a déclaré :

Selon le Statut, la Cour ne peut exercer sa compétence que lorsqu'un État qui a juridiction sur un crime international n'a pas soit la volonté, soit la capacité à mener à bien une enquête, et si c'est justifié, d'en poursuivre les auteurs.

La Chambre de première instance a considéré que la RDC n'avait pas la volonté d'engager des procédures sur l'incident de Bogoro. Elle a noté que la RDC avait formellement déclaré qu'elle n'avait pas l'intention d'enquêter sur cet incident, mais qu'elle s'était engagée à lever l'impunité et qu'elle n'avait pas contesté la recevabilité de l'affaire par la CPI. La Chambre de première instance a conclu que par conséquent, la RDC n'avait clairement pas la volonté de poursuivre Katanga à propos de l'incident de Bogoro. Toutefois, elle a estimé que la réticence à enquêter de la RDC visait en fait à permettre à la CPI de le faire. La Chambre de première instance a expliqué son point de vue, selon lequel il y avait deux sortes de réticence : une réticence visant à faire obstruction à la justice, et une réticence visant à lever l'impunité.

Par la suite, la Chambre d'appel a estimé que la Chambre de première instance avait mal interprété l'article 17.1 :

Par conséquent, en considérant si une affaire est recevable au titre de l'article 17.1 (a) et (b) du Statut, les questions initiales sont (1) s'il y a des enquêtes ou des poursuites en cours, ou (2) s'il y a eu des enquêtes dans le passé et que l'État ayant juridiction a décidé de ne pas poursuivre la personne concernée. C'est seulement quand les réponses à ces questions sont affirmative que l'on doit considérer (...) la question du manque de volonté et de l'incapacité. Procéder autrement revient à mettre la charrue devant les bœufs.

Dans l'affaire Katanga, la Chambre d'appel de la CPI a statué que la RDC n'enquêtait pas sur l'incident de Bogoro et n'avait pas l'intention de le faire. La façon correcte de

comprendre cela n'est pas que la RDC était *réticente* à enquêter, mais qu'elle était *inactive*. Par conséquent, en l'absence de procédures sur la même affaire, celle-ci était recevable par la CPI.

Dans son appel, Katanga a soutenu qu'indépendamment de la conclusion selon laquelle l'affaire de la RDC était inactive, l'incapacité ou l'absence de volonté de l'État à poursuivre l'affaire devait malgré tout être considérées. La Chambre d'appel a répondu :

L'objectif du Statut de Rome est de « mettre fin à l'impunité » et d'« assurer que les crimes les plus graves qui préoccupent la communauté internationale dans son ensemble ne doivent pas demeurer impunis ». L'interprétation [de l'appelant] résulterait d'une situation où, malgré l'inaction de l'État, une affaire serait irrecevable par la Cour, à moins que l'État n'ait pas la volonté ou la capacité d'ouvrir une enquête. La Cour serait incapable d'exercer sa compétence sur une affaire tant que l'État aurait théoriquement la volonté et la capacité d'enquêter et de poursuivre l'affaire, même s'il n'a pas l'intention de le faire. Donc, potentiellement, un grand nombre d'affaires ne seraient pas poursuivies par les juridictions nationales ou par la Cour Pénale Internationale. L'impunité ne serait toujours pas réprimée et des milliers de victimes subiraient un déni de justice.

### ATTENTION : ÉVITER LA VERSION « SLOGAN » DE LA COMPLÉMENTARITÉ

Si vous demandiez à la plupart des gens ayant quelque connaissance de la CPI ce que signifie l'idée de complémentarité, il y a de grandes chances que beaucoup d'entre eux vous répondraient précisément ce qu'a dit la Chambre de première instance : que la CPI ne peut agir que si l'État ayant juridiction est incapable ou réticent à le faire.

C'est ce que certains commentateurs ont appelé « la version slogan de la complémentarité ». (Voir notamment *Darryl Robinson dans le Forum du Droit Pénal*, vol. 21, n°1, 2010, « *Les Mystères de la Complémentarité* ».)

La version slogan ne souligne pas l'importance du processus en deux étapes. Ce n'est qu'en comprenant comment fonctionne l'examen que vous vous poserez les bonnes questions sur la complémentarité.

Finalement, Katanga a été acquitté des charges de viol, d'esclavage sexuel, et d'utilisation d'enfants de moins de 15 ans pour une participation active aux hostilités, mais a été accusé de complicité de meurtre, d'attaque d'une population civile, de pillage et de destruction des biens de l'ennemi. Il a été condamné à une peine globale de 12 ans d'emprisonnement.

Cette peine a été révisée par la Chambre d'appel et réduite à 8 ans et 4 mois, alors que Katanga avait déjà passé 6 ans et demi en détention avant sa condamnation. Il a purgé sa peine le 18 janvier 2016, mais il est toujours maintenu en détention en RDC dans l'attente d'un procès pour d'autres accusations.



*La Chambre de première instance III de la CPI déclare Jean-Pierre Bemba coupable de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, le 21 mars 2016. Ces crimes ont été commis en République Centrafricaine du 26 octobre 2002 au 15 mars 2003 par un contingent des troupes du Mouvement de Libération du Congo. (ICC-CPI)*

## Le cas intéressant de M. Bemba

En décembre 2014, le gouvernement de la République Centrafricaine (RCA) a référé la situation de son pays au procureur de la CPI. L'examen préliminaire du BDP é révéla que des procédures étaient en cours concernant des affaires intéressantes probablement la CPI.

Jean-Pierre Bemba a été le chef de l'un des principaux mouvements politiques armés impliqués dans le conflit en RDC. Il est devenu l'un des quatre vice-présidents de la RDC, nommé en vertu de l'accord transitionnel en vue de garantir des accords de paix. En 2003, il a envoyé ses forces armées en RCA pour soutenir le président Ange-Félix Patassé, qui affrontait un coup d'État fomenté par le général François Bozizé. Patassé a été vaincu, et le nouveau régime a intenté des poursuites contre lui et ses complices pour

crimes économiques et actes de violence. Parmi ses complices se trouvait Bemba. Lui et ses hommes ont été accusés d'avoir commis des viols et des meurtres dans et autour de Bangui, la capitale de la RCA.

L'examen préliminaire de la CPI s'est poursuivi jusqu'à ce que la décision finale de la cour de cassation de la RCA, en avril 2006, a indiqué que les charges retenues contre Bemba ne seraient pas annulées mais que le Procureur général prendrait des mesures pour « saisir » la CPI de la situation.

Au début de son procès à la CPI, Bemba a contesté la recevabilité de l'affaire. La Chambre de première instance a statué que la procédure judiciaire à Bangui avait déclaré que les charges contre Bemba demeuraient effectives et que la cour de cassation avait ordonné que l'affaire soit portée à l'attention de la CPI.

En pratique, le gouvernement centrafricain avait déjà référé à la CPI la situation du pays tout entier ; toutefois, la décision de la cour de cassation avait l'importance procédurale d'indiquer au procureur de la CPI qu'aucune procédure à l'encontre de Bemba ne serait poursuivie en RCA.

L'affaire Bemba est différente de celle de Katanga d'une façon significative. Pour Katanga, aucune enquête n'avait lieu ni n'avait eu lieu au niveau national. Par conséquent, l'affaire était recevable sans avoir à considérer les questions du manque de volonté ou de l'incapacité de l'État à enquêter ou engager des poursuites. Dans le cas de Bemba, il y avait déjà eu une enquête au niveau national, il est donc important de rappeler que le scénario deux de l'article 17.1 s'applique et que la première étape du processus en deux étapes pose une question composée : l'État a-t-il enquêté sur la même affaire que celle de la CPI *et* y a-t-il eu décision de ne pas engager de poursuites ?

C'est à ce stade que l'affaire Bemba devient intéressante. La Chambre de première instance a été d'avis que, si l'État a décidé de ne pas donner suite aux procédures, ce n'était pas en vue de mettre fin aux poursuites pénales à l'encontre de Bemba, mais plutôt de *faciliter leur continuation par la CPI*. La réponse à la première partie du processus en deux étapes étant négative, il n'était pas nécessaire de voir si la décision de ne pas poursuivre relevait de l'incapacité ou du manque de volonté.

La Chambre d'appel a relayé la position de la Chambre de première instance en constatant que la décision de ne pas poursuivre Bemba n'était pas une décision de « ne pas poursuivre » au sens de l'article 17.1 (b).

Cette décision montre la conséquence d'une conclusion négative à la première question composée du processus en deux étapes. Si la réponse à la première partie est NON, en fait la conclusion est que les autorités nationales sont *inactives* et qu'il n'est pas nécessaire d'aller à l'étape suivante – évaluer la réalité des procédures. Cela peut paraître étrange en fonction du scénario deux, car les procédures étaient en cours mais ont été stoppées afin de faciliter l'action de la CPI, et par conséquent, l'affaire centrafricaine est devenue « inactive » au regard de l'article 17.

## Comprendre l'examen de la même affaire

Comme on l'a vu plus haut, afin de rendre une affaire de la CPI irrecevable, une autorité nationale doit démontrer qu'elle traite une affaire qui reflète suffisamment celle de la CPI en termes à la fois de suspects et de comportement.

Au sein d'un système de crimes massifs, il est impossible de poursuivre *tous* les actes qui ont été commis. Il y aurait simplement trop de preuves et cela prendrait trop de temps de mener les enquêtes et de tenir un procès. Le procureur va plutôt tenter de sélectionner les éléments les plus solides d'une affaire afin de déterminer qui est responsable, qui a joué quel rôle, comment cela s'est produit et quel a été le résultat.

L'examen du même suspect (le fait que les autorités nationales doivent poursuivre les mêmes suspects identifiés dans l'affaire de la CPI) ne paraît pas aussi complexe ni controversé que l'examen du même comportement. C'est parce que la politique du procureur de la CPI – et le but généralement bien compris de la CPI – est de s'assurer que les individus *principalement responsables* de crimes fondamentaux doivent rendre des comptes et être punis. Si des gens en position de pouvoir et d'influence paient le prix de leurs actes criminels, la fin de l'impunité – et du coup la prévention de crimes graves à l'avenir – est rendue bien plus efficace. Cela dit, la manière la plus simple, pour les autorités nationales, d'éviter d'avoir à rendre sérieusement des comptes est de poursuivre des boucs émissaires, qui tiennent souvent des rôles secondaires au sein des groupes militaires ou paramilitaires.

Jusqu'à ce jour, la question des mêmes suspects n'a jamais été un facteur de complication dans aucune situation, sauf une, au Kenya. Dans ces affaires, les enquêtes de la CPI se sont concentrées sur les fonctionnaires gouvernementaux de très haut rang : le président en exercice Uhuru Muigai Kenyatta, le vice-président William Samoei Ruto, et les anciens journalistes Joshua Arap Sang et Walter Osapiri Barasa. Dans ses contestations de recevabilité des affaires, le Kenya a argumenté qu'il n'avait pas à poursuivre les mêmes personnes que la CPI, qu'il pouvait démarrer à un très bas niveau et remonter les affaires



*Le Président kényan Uhuru Muigai Kenyatta, discutant lors d'une conférence de l'état de la coopération entre le bureau du Procureur de la CPI et le gouvernement kenyan, entre autres questions, le 8 octobre 2014. La présence de Kenyatta était requise. (ICC-CPI)*

à partir de là. La Chambre d'appel a déclaré qu'il pouvait donner suite aux procédures nationales contre un plus large éventail de suspects s'il le désirait, mais si cela ne comprenait pas les personnes identifiées par la CPI, alors il n'y avait pas de *conflit de juridictions* et les affaires étaient toujours recevables par la CPI. En vérité, il a régné un grand scepticisme quant à la sincérité de la position kenyane. Aujourd'hui, cinq ans plus tard, en l'absence de toute poursuite nationale sérieuse même à l'encontre de personnel de rang moyen, ce scepticisme paraît justifié.

Dans le cas de Simone Gbagbo, la Côte d'Ivoire a témoigné qu'elle poursuivait l'épouse de l'ancien président pour des crimes graves, ce qui rendait l'affaire de la CPI irrecevable, mais la CPI a trouvé que les renseignements fournis par l'État n'indiquaient pas que les autorités prenaient « des mesures tangibles, concrètes et progressives » pour déterminer sa responsabilité pénale dans les crimes allégués par l'affaire de la CPI. On parlera davantage de son affaire ci-dessous.

## L'AFFAIRE SIMONE GBAGBO

Simone Gbagbo est l'épouse de l'ancien président de la Côte d'Ivoire Laurent Gbagbo. Celui-ci a été transféré à la CPI à La Haye en décembre 2011. Avec Blé Goudé, leader des « Jeunes Patriotes », il est accusé de violences perpétrées dans le cadre des élections de 2010. L'affaire concernant Goudé et l'ancien président se focalise sur les incidents qui se sont déroulés, impliquant des attaques contre des manifestants et un attentat sur un marché qui a provoqué plus de 160 morts, ainsi que des dizaines de blessés et de personnes violentées. Elle liste également une quantité d'autres incidents parmi lesquels on compte nombre de viols, de meurtres et d'agressions.



*Simone Gbagbo, ancienne Première Dame de Côte d'Ivoire, au banc des accusés de la Cour de Justice d'Abidjan, au début de son procès le 26 décembre 2014. Elle a été condamnée pour son rôle dans la crise post-électorale de 2010-2011. (Getty Images)*



*Des forces loyales à l'ancien président ivoirien Laurent Gbagbo mettent le feu à des boutiques en bord de route à Attécoubé, un quartier d'Abidjan (Côte d'Ivoire), après avoir dispersé des manifestations anti-Gbagbo, le 24 février 2011. (UN Photo/Basile Zoma)*

Alors que Laurent Gbagbo et Blé Goudé ont été transférés à la CPI, Simone Gbagbo a été gardée en détention par les autorités ivoiriennes. La Côte d'Ivoire a contesté la recevabilité par la CPI de l'affaire Simone Gbagbo, au titre qu'elle était accusée et poursuivie à Abidjan.

En fait, le 10 mars 2015, Mme Gbagbo a été déclarée coupable de trois accusations relatives à des crimes contre la sécurité de l'État et condamnée à 20 ans de prison. Elle a été jugée avec 78 co-accusés par la Cour d'assises d'Abidjan entre le 26 décembre 2014 et le 10 mars 2015. Des 79 accusés comparaisant devant le tribunal, 18 ont été acquittés et relaxés. Les 61 autres accusés ont été déclarés coupables et condamnés.

Du point de vue de la complémentarité, le principal problème est que le procès d'Abidjan s'est porté sur les crimes contre l'État et non sur les attaques de civils avec meurtres et viols, par exemple.

Les autorités ivoiriennes ont tout d'abord lancé des enquêtes sur les crimes de violences sans les annoncer publiquement. Quand la CPI a délivré un acte d'accusation sous scellés contre Simone Gbagbo en février 2012, les autorités ivoiriennes ont aussitôt annoncé qu'elle ne serait pas transférée à La Haye car elle était déjà sous le coup d'accusations similaires en Côte d'Ivoire. La Côte d'Ivoire a présenté une contestation de recevabilité, qu'elle a perdu en décembre 2014. Les avocats ivoiriens ont fait appel de la décision, au motif que la CPI avait fixé « des conditions extrêmement rigoureuses » pour démontrer l'existence de procédures contre Simone Gbagbo au sein des tribunaux nationaux. En mai 2015, la Chambre d'appel a confirmé la décision de la Chambre de première instance au titre du défaut de l'État de montrer que des « mesures tangibles, concrètes et progressives » avaient été prises dans l'enquête nationale.

## Examen de la même affaire : en quoi est-ce important ?

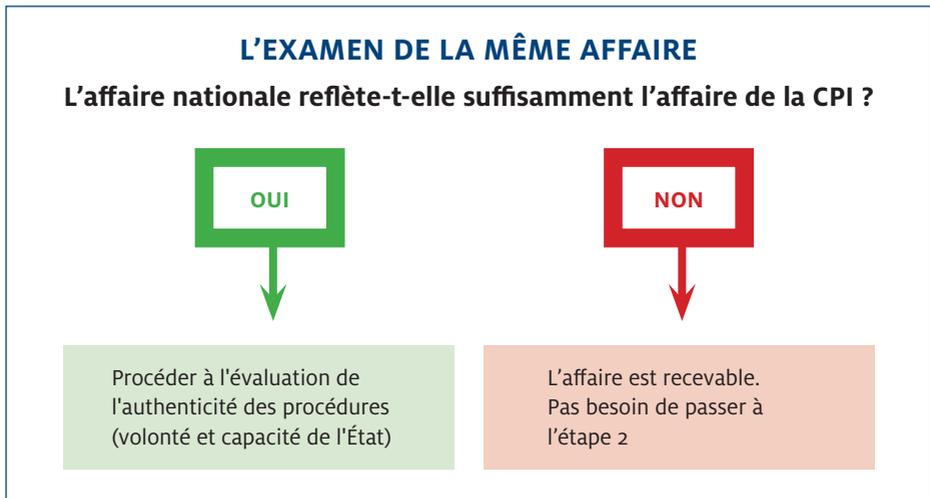
Une fois de plus, la CPI a vocation à agir dans des situations où un grand nombre de crimes ont été commis, avec des centaines voire des milliers d'incidents impliquant des crimes graves. Le procureur doit choisir sur quels crimes enquêter. Dans la plupart des cas, cela implique de choisir les incidents. (Dans certains cas, les incidents ne sont pas si pertinents que cela. Thomas Lubanga a été poursuivi pour une politique de recrutement d'enfants-soldats au lieu de meurtres, par exemple.) Si une autorité nationale fait ce que le Statut de Rome a été instauré pour l'encourager à faire – c'est-à-dire poursuivre des crimes graves *de bonne foi*, de façon que même des individus ayant du pouvoir et de l'influence soient traduits devant la justice – il est important de savoir aussi clairement que possible ce que la CPI attend des États, en termes d'exercer la justice pour la même affaire.

Même si un État agit de bonne foi, il y aura presque toujours de lourdes contraintes qui pèseront sur l'autorité nationale. Les ressources financières seront probablement limitées, et les enquêtes peuvent s'avérer très difficiles et onéreuses d'un point de vue logistique, surtout dans des situations de conflit ou de post-conflit immédiat. Toute affaire concernant des personnalités de haut rang va générer des tensions politiques qui, dans certains cas, peuvent provoquer des manifestations, des émeutes, voire une crise de stabilité politique. En bref, pour des autorités nationales agissant de bonne foi, les enjeux sont souvent extrêmement élevés.

Dans ces circonstances, une autorité nationale ne voudra pas faire preuve de sa bonne foi, avec tous les risques et les coûts mentionnés ci-dessus, juste pour s'entendre dire que malgré tous ses efforts, l'affaire de la CPI va se poursuivre parce que l'affaire nationale n'est pas assez semblable à celle de la CPI. Non seulement une telle décision impliquerait une perte de temps, d'argent et de capital politique (qui peuvent tous être limités), mais elle peut saper l'objectif important de la complémentarité établi dans le Statut, qui est d'encourager les États à répondre positivement à leur devoir d'enquêter et de poursuivre, en particulier les personnes en position de pouvoir et d'influence.

## Alors, qu'est-ce qui est en jeu dans l'examen de la même affaire ?

Ce qu'il faut comprendre en premier lieu, c'est que l'examen du même comportement est différent du processus en deux étapes. On répond à la première question du processus en deux étapes – « est-ce que la *même affaire* est traitée au niveau national ? » – grâce à l'examen de la même affaire. Si l'on découvre qu'en effet, la même affaire en termes de suspects et de comportement est soumise à enquête, alors il est nécessaire de répondre à la seconde questions du processus en deux étapes : « Les procédures sont-elles véritables ? » De cette façon, on peut voir que le processus en deux étapes peut en fait prendre en « sandwich » ou en « serre-livres » l'examen du même comportement.



## Pourquoi est-ce si difficile ?

L'examen de la même affaire n'est pas toujours difficile à effectuer, mais il peut l'être. Il pose question sur le niveau de discrétion qu'auraient les autorités nationales au sujet des éléments spécifiques à inclure dans une affaire pour que celle-ci soit irrecevable par la CPI. Dans bien des circonstances, l'idée du même comportement ou de la même affaire ne soulève pas de réelle difficulté. Si la CPI poursuit M. A pour avoir assassiné Mme B en lui tirant dans le dos dans la ville C le 1<sup>er</sup> janvier 2010, et que le procureur national renvoie la même affaire dans toutes ses particularités, alors il ne fait aucun doute que les deux cours s'occupent de la même affaire.

Toutefois, vu la nature des crimes que la CPI est fondée à traiter, les poursuites sont rarement aussi simples que l'exemple ci-dessus. Jusqu'ici, la plupart des affaires de la CPI ont inculpé les accusés en tant qu'*auteurs indirects* ou *co-auteurs indirects*. Cela signifie qu'ils n'étaient pas les individus qui ont procédé à l'exécution finale du crime en question (comme appuyer sur la détente, par exemple), mais qu'ils ont joué un autre rôle – en général, préparer ou ordonner le crime.

Tout cela est très logique, surtout dans les affaires qui comprennent une structure ou un degré d'organisation grâce auquel les crimes sont exécutés. L'auteur indirect utilise d'autres gens au sein de la structure ou de l'organisation pour s'assurer que ce qu'il veut voir accompli soit bien accompli – comme un massacre de masse, par exemple – mais au regard de la loi, il est tout aussi coupable que s'il avait tué lui-même les victimes.

Cette idée est très utile pour saisir la réalité des crimes commis sur une large échelle, en temps de conflit ou de répression. Il est relativement rare que les individus qui ont ordonné des massacres ou des maltraitements généralisés contre des civils soient physiquement présents au moment où les violences sont commises. Et même s'ils le sont en certains endroits, ils ne peuvent être présents partout.

### UN COUP D'ŒIL SUR LA RESPONSABILITÉ DU COMMANDEMENT

L'ordre ou la planification de crimes par des supérieurs ou des commandants n'est pas la même chose que la *responsabilité du commandement*, même si les reportages médiatiques estiment parfois que cela revient au même.

La responsabilité du commandement se réfère à une idée très spécifique : le fait qu'un commandant sache qu'un crime serait commis par un subordonné, qu'il aurait pu faire quelque chose pour l'empêcher mais qu'il ait rien fait ; ou qu'il ait découvert un crime commis par un subordonné, qu'il aurait pu infliger des sanctions mais n'en a rien fait.

La vraie gageure de l'examen de la même affaire survient quand il y a un grand nombre d'événements ou d'incidents concernés par les plans ou les ordres des accusés. Un plan systématique pour rayer des villages de la carte dans une région donnée peut nécessiter l'emploi de centaines ou de milliers de soldats. Il peut générer le massacre de centaines ou de milliers de gens, la destruction illégitime de milliers de maisons, le viol ou la torture de quantité de personnes. En bref, le genre de crimes dont on parle se déroulent souvent à très grande échelle et sont commis par toutes sortes de gens, dans toutes sortes d'endroits, avec toutes sortes de victimes.

Permettre aux États un certain niveau de choix dans la sélection des incidents peut s'avérer important pour nombre de raisons. Une autorité nationale peut être impatiente d'engager des poursuites mais se trouve incapable d'obtenir toutes les preuves à cause d'un manque de ressources ou d'accès ; ou bien cela peut être simplement un cas de ce que l'on appelle parfois *l'économie judiciaire* – compiler une affaire gagnable de la manière la plus efficace possible.

Pour illustrer ce point, considérons trois situations réelles traitées par la CPI.

## LA SITUATION EN RDC



**LA CPI** ne peut traiter les crimes commis en République Démocratique du Congo que depuis 2002, quand la RDC a ratifié le Statut de Rome. Cela signifie que la vaste majorité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité commis durant les deux guerres intenses de la décennie précédente sont inéligibles devant la Cour. Néanmoins, une énorme quantité de crimes ont encore été commis après les négociations des accords de paix à Sun City en avril 2002 qui ont mis fin à la seconde guerre, notamment en Ituri.

La CPI a accusé six personnes de crimes au cours des 13 dernières années. Elle a dû sélectionner des incidents parmi tout un ensemble de cas, surtout les plus récents (à partir de 2006) dans les Kivus. La CPI n'a poursuivi qu'un très petit échantillon des crimes commis en Ituri et dans les Kivus, et de nombreux crimes graves n'ont fait l'objet d'enquêtes ni de la CPI ni des autorités nationales.

## LA SITUATION AU DARFOUR

**Dans l'une des plusieurs affaires issues de la situation au Darfour**, la CPI a délivré un mandat d'arrêt pour génocide contre le président soudanais El-Béchr. L'ONU estime qu'au cours de ce conflit, entre 300.000 et 400.000 personnes ont été tuées, près de trois millions déplacées, et que plus de 400 villages ont été détruits.



*Scène à Khor Abeche (Darfour du Sud), après qu'un camp de déplacés internes ait été attaqué par environ 300 hommes lourdement armés qui ont brûlé des dizaines de logis et volé le bétail des résidents, le 26 mars 2014. (Mubarak Bako/UNAMID)*

Pour l'application du mandat d'arrêt, le BDP a établi les charges de crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide – une indication de la vaste gamme de crimes commis par les forces gouvernementales au cours de « centaines d'attaques illégitimes » de villes et de villages, parmi d'autres stratégies conçues pour éliminer des groupes ethniques spécifiques.

Afin de démontrer les attaques, il a sélectionné 14 attaques de villages et de villes : quatre en 2003, deux en 2004, aucune en 2005, une en 2006 et en 2007, et six en 2008. La plupart de ces endroits se trouvent sur les vastes territoires du Darfour Occidental et du Darfour du Sud.

Le procureur de la CPI a choisi de démontrer un échantillon d'une récurrence d'événements ou d'une *ligne de conduite* en sélectionnant peut-être à peine 5% des attaques présumées s'être déroulées, la majorité de ces incidents étant survenus en 2003 et 2004. Sans vouloir critiquer en aucune manière le choix de ces incidents, il ne fait aucun doute que bien d'autres incidents ayant au moins la même gravité auraient pu être inclus mais ne l'ont pas été.

## LA SITUATION EN LIBYE

**Le conflit en Libye** n'a pas duré aussi longtemps que les deux autres mentionnés ci-dessus. En fait, le BDP s'est concentré sur les incidents dans les affaires concernant Mouammar Khadafi, son fils Saïf al-Islam Khadafi et son beau-frère Abdallah Senoussi, incidents qui se sont déroulés entre le 15 et le 28 février 2011. Tous trois ont été accusés de crimes de meurtre et de persécution, ainsi que de crimes contre l'humanité.



Une grande partie des charges contre les accusés s'est focalisée sur la politique de répression qui s'est développée en réponse au soulèvement. Comme indiqué plus haut, quand on porte une accusation relative à une politique, la question

de la sélection des incidents n'a pas nécessairement la même signification. Toutefois, afin de démontrer l'application de cette politique, le BDP a identifié des attaques menées par les appareils de sécurité libyens durant cette période, notamment dans les villes de Tripoli, Misrata et Benghazi. Il a signalé des attaques en six endroits « parmi d'autres » le 25 février, au cours desquelles « plus d'une centaine de personnes ont été tuées » ; il a noté que le nombre d'incidents et de victimes demeure inconnu, suite à une opération de dissimulation qui comprenait la destruction de cimetières, la rupture des réseaux de communication et des attaques envers la presse.

D'une certaine manière, les informations présentées par le BDP étaient moins précises dans cette affaire que dans d'autres. Bien qu'il ait tenté de fournir des exemples, il a aussi clairement reconnu que c'était là des « incidents parmi d'autres », et que la liste des incidents n'était pas exhaustive.

Dans cette enquête – tout comme au Darfour – un échantillon d'une récurrence d'événements a démontré une ligne de conduite. Encore une fois, la difficulté découle de situations où les autorités nationales font face à la perspective de poursuivre les responsables de crimes qui impliquent un grand nombre de victimes, d'auteurs directs et vraisemblablement d'endroits différents où ces crimes ont été commis.

*Scène à Khor Abeche (Darfour du Sud), après qu'un camp de déplacés internes ait été attaqué par environ 300 hommes lourdement armés qui ont brûlé des dizaines de logis et volé le bétail des résidents, le 26 mars 2014. (Mubarak Bako/UNAMID)*

## Pourquoi la CPI insiste-t-elle sur l'examen de la même affaire ?

Il y a de bonnes raisons de procéder à l'examen de la même affaire. Dans un sens étroit, il peut être justifié comme étant simplement l'application de l'article 17 permettant de résoudre les *conflits de juridictions*. Ce serait là une explication du type *règle de droit immuable*. Dans un sens plus large, l'objectif est de s'assurer que les États ne se cachent pas derrière des procédures nationales qui échouent à aborder les affaires les plus graves (en termes de suspects et de comportement), mais plutôt de les pousser à poursuivre ces affaires ou de laisser la CPI s'en charger elle-même.

Jusqu'à présent, il y a très rarement eu d'exemples où la même affaire a été poursuivie. Dans la plupart des cas, on découvre que les États se considèrent « inactifs ». On a vu un seul exemple d'un État, la RCA, qui a agi en toute bonne foi puis s'est rendue inactif en vue de faciliter la recevabilité de l'affaire Bemba.

Dans la mesure où l'objectif de la CPI est de contribuer à mettre fin à l'impunité pour les crimes graves, on doit se rappeler qu'avant que la CPI ne décide d'ouvrir une enquête, il y a eu un processus – durant parfois des années – d'examen préliminaire.

Pendant cette période, l'État concerné sait que le procureur de la CPI peut envisager d'ouvrir une enquête, en conséquence de la politique du BDP. (L'État a également l'opportunité de demander à sursoir à l'enquête au titre de l'article 18, comme mentionné plus haut, sauf dans le cas d'un renvoi du Conseil de Sécurité de l'ONU.) L'État a le temps de préparer ses propres enquêtes et de prouver qu'il n'y a pas nécessité d'agir pour le procureur de la

### L'EXCEPTION LIBYENNE



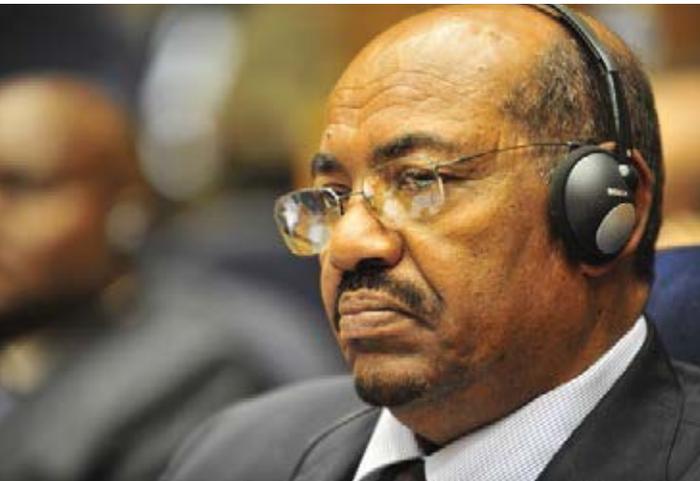
La seule exception vraiment évidente à la longueur des examens préliminaires est la situation en Libye. L'examen préliminaire de la CPI a duré moins d'une semaine après que le Conseil de Sécurité de l'ONU a renvoyé l'affaire devant la CPI. Les circonstances qui ont donné lieu au renvoi ont concrètement changé en peu de temps, avec la défaite du colonel Mouammar Khadafi. En fait, en un très court laps de temps, aucune des perspectives pénales et politiques qui avaient renseigné le renvoi initial et la décision d'enquêter ne sont restées en place. Aussi n'est-il peut-être pas surprenant que ce soit les affaires libyennes qui ont suscité les débats les plus intéressants sur l'usage et la nature de l'examen de la même affaire.

CPI. Un État peut ne pas le faire pour diverses raisons, mais il est fort improbable qu'il soit surpris lorsqu'une enquête est ouverte ; il a eu tout son temps pour montrer que des procédures nationales crédibles ont été mises en place.

Parfois, un pouvoir qui vient juste de remporter un conflit peut être préparé à voir les perdants poursuivis, ce qui n'est pas forcément le cas de la population de son propre camp (comme des critiques l'auraient souligné dans le cas de Simone Gbagbo en Côte d'Ivoire). Il peut y avoir aussi parfois une volonté politique de poursuivre des militaires de rangs inférieurs, y compris au sein des forces gouvernementales, mais sans remonter jusqu'à ceux qui ont planifié ou ordonné des crimes systématiques.

Sur la question du comportement, on peut revoir le cas du Darfour. Durant l'examen préliminaire de cette situation, les autorités soudanaises ont délivré des informations qui montraient que des tribunaux spéciaux avaient été instaurés et avaient poursuivi nombre d'affaires. Beaucoup de ces affaires auraient pu être considérées comme relativement graves dans le contexte local, comprenant par exemple le vol de bétail et de moutons – aucune affaire n'est superficielle au sein de communautés affectées. Or ils n'avaient rien à faire des allégations de crimes de guerre massifs, de crimes contre l'humanité ni de génocide. Ces genres de poursuites n'avaient bien évidemment aucune pertinence quant à la recevabilité d'affaires par la CPI.

Ce sont là des affaires simples. Les affaires plus graves sont liées aux poursuites des mêmes comportements qui intéressent la CPI, en relation avec les mêmes suspects.



*Le président soudanais Omar Hassan Ahmad el-Béchir écoute une allocution lors de la 20e session du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique, le 31 janvier 2009 à Addis-Abeba (Éthiopie). El-Béchir est recherché par la CPI pour génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité. (Photo de l'US Navy prise par le spécialiste en communication de masse de 2e classe Jesse B. Awalt/Wikimedia Commons)*

Dans l'esprit de certains commentateurs, la vraie question est de savoir si la Chambre d'appel de la CPI est allée plus loin qu'elle n'aurait dû dans certaines affaires importantes. Est-elle allée au-delà de l'idée de l'examen de la même affaire comme moyen de ne pas seulement résoudre les conflits de juridictions ? A-t-elle développé une approche qui ébranle le principe même de complémentarité ? Dans un ou deux cas, il y a quelques arguments qui soutiennent cette critique, et nous allons en discuter sous peu.

## Quelles sont les considérations juridiques ?

Pour expliquer comment les principales questions juridiques ont été développées, nous pouvons étudier quelques cas typiques.

### L'affaire Thomas Lubanga

Thomas Lubanga était le chef d'une milice dans la Province Orientale de la RDC. Il a fait l'objet d'une enquête par la CPI au début de l'année 2004. En 2005 s'est déroulée une attaque qui a tué neuf casques bleus de l'ONU dans un village nommé Ndoki. La communauté internationale a été outrée et le Conseil de Sécurité de l'ONU a émis une résolution appelant les autorités congolaises à agir immédiatement contre les seigneurs de guerre opérant dans le pays. Peu après, dix soi-disant seigneurs de guerre, dont Lubanga, étaient arrêtés à Kinshasa. Personne ayant autorité, tant en RDC qu'à l'ONU, n'a jamais sérieusement soupçonné que Lubanga était impliqué dans le massacre de Ndoki (il n'opérait pas dans cette région), mais il était de toute évidence le chef puissant d'une vaste milice.



*Des Casques Bleus de l'ONU portent les cercueils des neuf soldats de l'ONU tués près de Bunia, la capitale de l'Ituri, province de la RDC déchirée par les conflits, le 26 février 2005. (UN Photo)*

Lubanga a passé un an en détention à Kinshasa, avant que la CPI ne réclame son transfèrement à La Haye. Dans sa requête d'un mandat d'arrêt, le procureur de la CPI a expliqué

que, bien que Lubanga soit détenu pour accusation de génocide et de crimes contre l'humanité, entre autres, et que sa détention ait été prolongée à plusieurs reprises, la possibilité de sa libération n'était pas à exclure.



*En haut: Thomas Lubanga entre dans la salle d'audience de la Cour Pénale Internationale le 26 janvier 2009, jour d'ouverture de son procès pour crimes de guerre. Il a été reconnu coupable le 14 mars 2012. (ICC-CPI/ Michael Kooren, HO)*

*En bas: Des médecins de la MONUC soignent des réfugiés qui ont fui leurs logis suite aux combats et massacres brutaux de la milice à Che, dans la province d'Ituri (RDC), le 4 février 2005. (UN Photo/Christophe Boulierac)*

En considérant la délivrance du mandat d'arrêt contre Lubanga, la Chambre préliminaire a rappelé une décision antérieure prise par rapport à la participation des victimes aux procédures, où elle a défini le concept d'une affaire comme étant « des incidents spécifiques au cours desquels un ou plusieurs crimes relevant de la compétence de la Cour semblent avoir été commis par un ou plusieurs suspects identifiés » (paragraphe 21 de la décision du 10 février 2006). La Chambre préliminaire a souligné qu'« une condition *sine qua non* pour qu'une affaire (...) soit recevable (...) était que les procédures nationales englobent à la fois la personne et le comportement qui font l'objet de l'affaire portée devant la Cour. »

Si l'on regarde la définition originale, énoncée par la Chambre préliminaire, de ce que l'on entend par une *affaire*, les termes « incidents spécifiques » sont mentionnés, mais en résumant sa propre décision antérieure, la Chambre a fait seulement allusion à un examen qui englobait les *mêmes personnes* et le *même comportement*.

Comme discuté plus haut, il est nécessaire que l'État poursuive les mêmes personnes pour que l'affaire de la CPI soit irrecevable.

Si les procédures nationales s'exercent à l'encontre d'une personne différente, alors il est assez simple de dire que ce n'est pas la même affaire. Les choses deviennent plus compli-

quées pour décider ce que signifie le même comportement et dans quelle mesure il est nécessaire que l'affaire nationale aborde précisément les mêmes incidents que ceux qui sont à la base de l'affaire de la CPI.

## Donc l'examen du même suspect paraît simple, mais qu'entend-on par le même comportement ?

L'approche de la CPI concernant l'importance des *incidents* n'a pas toujours été bien claire, ce qui veut dire qu'on ne sait pas précisément à quoi devrait ressembler une affaire nationale selon la Cour, si l'on veut plaider avec succès que l'affaire de la CPI est irrecevable.

### « Substantiellement le même comportement »

Dans l'affaire William Ruto (l'actuel vice-président du Kenya), la Chambre d'appel de la CPI a présenté une nouvelle qualification de l'idée selon laquelle la même affaire doit englober les mêmes suspects et le même comportement. Elle a déclaré que « l'enquête nationale doit concerner le même individu et *substantiellement* le même comportement que ceux allégués dans les procédures présentées à la Cour » (italiques ajoutés).

L'introduction du mot *substantiellement* n'a été discutée par aucune des parties dans la procédure et, en fait, la Chambre d'appel paraissait contente au début de répéter la formulation antérieure de l'examen du même comportement. Toutefois, vu que la Chambre d'appel est en réalité l'arbitre ultime de ce qu'est l'approche correcte, l'examen formel est devenu celui de « substantiellement le même comportement ». Cependant la Chambre d'appel n'a pas expliqué quelle différence particulière peut apporter cette qualification.

### Les affaires Senoussi et Khadafi (Libye)

Quand Mouammar Khadafi a été assassiné, il est resté deux accusés dans l'affaire du BDP sur la situation libyenne : le fils de Khadafi et Senoussi. Le fils de Khadafi a été détenu par une milice dans la ville de Zintan, hors de contrôle des autorités nationales. Senoussi a été transféré aux autorités officielles après extradition.

Dans l'affaire Khadafi, la Chambre préliminaire a déclaré que ce qui équivalait à « substantiellement le même comportement » devrait être considéré au cas par cas, mais que dans cette affaire il aurait été inapproprié d'attendre des autorités libyennes qu'elles relatent



*(De gauche à droite) L'ex-chef des services secrets du gouvernement de Mouammar Khadafi, Abdallah Senoussi, l'ex-chef des Renseignements Buzeid Dorda, et l'ex-Premier ministre Baghdadi Mahmoudi se retrouvent derrière les barreaux lors d'une audience dans un tribunal à Tripoli (Libye), le 14 avril 2014. (Ismail Zitouny/Reuters)*

exactement les mêmes épisodes que ceux exposés dans l'affaire de la CPI, principalement parce que ceux-ci n'ont pas toujours été définis d'une façon claire ou exhaustive.

La Chambre a dit que ce qui comptait, ce n'était pas particulièrement les incidents mais le *comportement sous-jacent* décrit dans les incidents sélectionnés par les autorités libyennes. En termes pratiques, la Chambre a dit que le comportement identifié par le BDP visait, dans le contrôle par Khadafi de l'appareil de sécurité de l'État libyen, à « empêcher et réprimer par tous les moyens (...) les manifestations civiles qui ont commencé le 11 février 2011. »

Quand la Chambre d'appel a examiné l'affaire, elle a déclaré :

Ce qui est requis, c'est d'évaluer juridiquement si l'affaire sur laquelle l'État enquête reflète suffisamment celle sur laquelle enquête le procureur. La Chambre d'appel considère que pour effectuer cette évaluation, il est nécessaire d'utiliser comme comparateur les incidents sous-jacents soumis à enquête (...) en même temps que le comportement du suspect soumis à enquête, qui a donné lieu à sa responsabilité pénale quant au comportement décrit dans ces incidents.

La déclaration de la Chambre d'appel semble confirmer que la sélection des incidents demeure potentiellement très importante. En substance, elle dit qu'en de nombreux cas, il est probable que ce soit la *similarité des incidents* qui va déterminer si oui ou non la même affaire va être poursuivie.

En l'occurrence, dans l'affaire Khadafi, la Chambre préliminaire a estimé que puisque les autorités libyennes n'ont pas fourni assez d'informations pour montrer sur quoi elles enquêtaient vraiment, elle n'a pas pu déterminer si c'était effectivement la même affaire. La Chambre d'appel a confirmé la décision sur cette base.

Dans l'affaire Senoussi, la Chambre préliminaire a de nouveau abordé la question de la *sélection des incidents*. Elle a noté que dans cette affaire, le comportement pertinent était lié aux événements à Benghazi survenus entre le 15 et le 20 février, et concernait ses actions visant à « réprimer la révolution par tous les moyens nécessaires ». La Chambre préliminaire a noté que puisque le comportement allégué de Senoussi n'était « pas façonné » par les incidents mentionnés dans la décision de la CPI de délivrer un mandat contre lui, il n'était pas nécessaire, pour l'affaire libyenne, de poursuivre les mêmes incidents.

*La Chambre d'appel de la CPI confirme la recevabilité par la CPI de l'affaire Saïf al-Islam Khadafi, le 21 mai 2014. Le juge Erkki Kourula, qui préside cet appel, lit un résumé de la décision lors d'une audience publique. (ICC-CPI)*



Dans cette affaire, la Chambre d'appel était en désaccord avec la décision selon laquelle des incidents donnés ne font pas partie de ce qui doit être examiné pour décider si les autorités libyennes traitaient la même affaire. La Chambre d'appel a déclaré que la position de la Chambre préliminaire n'était « pas en phase avec la jurisprudence préalable de la CPI ».

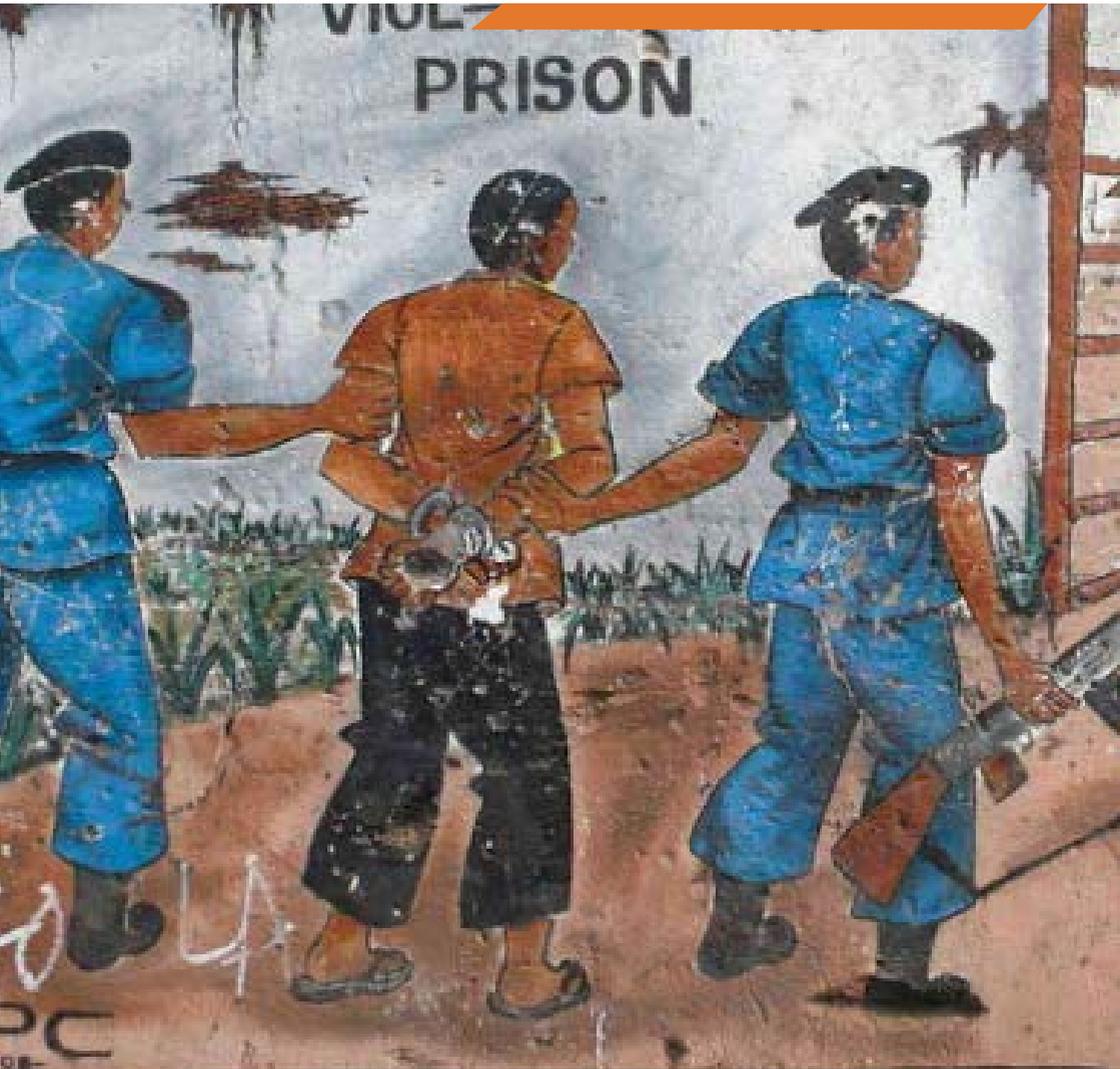
Dans les deux affaires Khadafi et Senoussi, il est clair que la Chambre préliminaire a cherché à injecter un degré limité de flexibilité dans l'évaluation de ce que l'on entend par *substantiellement le même comportement*, en reconnaissant les particularités de la situation libyenne ; et que dans ces cas particuliers, le recouplement des incidents entre la CPI et les affaires libyennes avait bien moins de signification que de démontrer le même comportement sous-jacent.

Toutefois, la position de la Chambre d'appel est que « les incidents jouent un rôle central dans la comparaison » des affaires nationales et de la CPI. Cela va plus loin que de dire qu'ils sont juste un facteur pertinent. Il est clair que la Chambre d'appel continuera de voir le recouplement de la sélection des incidents comme le facteur clé dans de nombreuses affaires, et que des poursuites véritables pour un comportement sous-jacent similaire concernant des incidents différents peuvent ne pas être suffisantes pour rendre une affaire de la CPI irrecevable.

Dans l'analyse finale, le point de vue de la Chambre d'appel prévaut, même si des personnes sensées peuvent ne pas être d'accord sur l'approche qu'elle a choisie et les implications que cela peut avoir à long terme.

SIXIÈME PARTIE :

Crime, peine et procédures véritables



*Une peinture murale à Goma (RDC) avertit des châtements encourus pour le viol. (Roberto de Vidol IRIN)*

## La décision d'une peine après condamnation par une cour nationale a-t-elle une influence pour déterminer si les procédures sont véritables ?

Le Statut de Rome n'aborde explicitement la question de la peine dans les procédures nationales qu'à l'article 80. Selon cet article, les règles en matière de peines que la CPI applique dans ses procès n'ont pas de pertinence vis-à-vis du droit national relatif aux sanctions.

Les États ont insisté pour que cette disposition soit incluse pour une raison spécifique : la CPI n'autorise pas la peine de mort. Les États qui l'appliquent ne veulent pas provoquer un débat sur le fait que le Statut de Rome interdise la peine capitale sur leurs propres territoires. Bien que la motivation derrière l'article 80 soit de permettre aux États de prononcer des condamnations plus sévères que la CPI, il signifie aussi que les États sont libres d'appliquer des peines plus légères que celles prévues par la CPI.

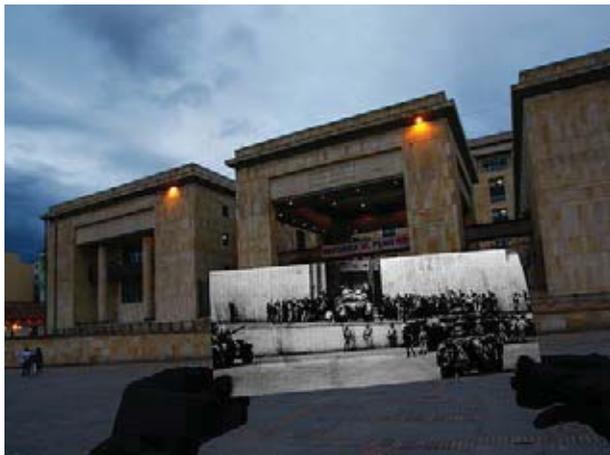
### Mais la sanction est-elle pertinente dans la question d'une procédure nationale véritable ?

La sanction est une question importante qui a été soulevée dans le cadre des négociations de paix en Colombie (*voir page 23 pour plus de détails*). À cet égard, le procureur de la CPI a envoyé en 2013 une lettre aux fonctionnaires colombiens précisant son point de vue : quelle que soit la condamnation qui serait prononcée à l'encontre des FARC et des forces paramilitaires démobilisées, elle devait être proportionnelle aux crimes commis et non purement illusoire. Il a spécifié en particulier que toute sentence permettant une totale suspension de peine indiquerait que les procédures n'étaient pas véritables.

Reconnaissant que la situation colombienne présentait un nouveau terrain, le procureur de la CPI s'est focalisé sur deux aspects de l'article 17.2. D'un côté, il a argué qu'une condamnation très légère ou illusoire pourrait être interprétée comme une tentative de soustraire l'accusé à sa responsabilité pénale, au sens de l'article 17.2 (a). D'un autre côté, il a argué qu'une telle condamnation contreviendrait à l'article 17.2 (c), qui requiert que les procédures aient été menées de manière « indépendante et impartiale » et « avec l'intention de traduire en justice la personne concernée ».

C'est un argument intéressant, mais pas exempt de difficultés. En ce qui concerne le premier argument, l'article 17 parle de soustraire l'accusé à sa responsabilité pénale. Dans la

*Vue du Palais de Justice de Bogotá (Colombie), avec en incrustation une photo historique du siège de la Cour Suprême par le groupe de guérilla M-19 en 1985. Plus de 100 personnes, dont 12 juges de la Cour Suprême, ont été tués durant l'assaut final et le raid militaire sur le palais. En 2010, le colonel en retraite Alfonso Plazas Vega a été condamné à 30 ans de prison pour son rôle dans au moins 11 disparitions forcées après le siège. (Centro Nacional de Memoria Histórica)*



plupart des contextes, l'idée d'établir une *responsabilité pénale* est comprise comme une allusion à déterminer l'innocence ou la culpabilité de l'accusé. En fait, la plupart des pays séparent les procédures de détermination d'une peine de celles de la culpabilité. On pourrait estimer que le sens commun de l'article 17.2 (a) se rapporte à la question de déterminer l'innocence ou la culpabilité. Si un État tient un procès destiné à assurer que l'accusé soit acquitté, ce serait un simulacre. Ce n'est toutefois pas si évident que l'on puisse dire la même chose d'un procès où l'accusé est condamné mais écope d'une peine très légère.

La difficulté, avec le second argument, est qu'il requiert que deux choses soient démontrées : primo, que les procédures n'étaient pas indépendantes ni impartiales ; secundo (sous-entendant ces défauts), que l'intention était d'éviter de traduire l'accusé en justice.

Concernant la première partie, ce qui doit être prouvé en premier lieu, c'est que la sanction qui a été prononcée par le tribunal national démontre que celui-ci a manqué d'indépendance et d'impartialité. Pourtant, si la cour prononce une sanction prescrite par la loi et qui a passé un examen judiciaire et législatif (comme dans le cas de la Colombie), il est difficile de voir en quoi cela constituerait un acte accompli sans indépendance ni impartialité. En fait, c'est l'inverse qui semble vrai : c'est quand la cour ne prononce *pas* une sanction prescrite par la loi qu'il y aurait de sérieux motifs d'inquiétude sur son indépendance et son impartialité.

Si l'on met de côté ces difficultés juridiques, d'autres questions émergent. Que se passerait-il si un procès véritable est tenu et que l'accusé est condamné à 10 ans de prison – une peine sévère – mais que cinq mois plus tard, après des élections législatives, un nouveau



*Des officiers de la police nationale afghane assurent la sécurité à la prison centrale Dai Kundi à Nili (Afghanistan), le 11 août 2009. (UN Photo/Eric Kanalstein)*

président décide de gracier les détenus dans un geste d’amnistie générale ? (Ce n’est pas là une situation fantaisiste. Il est arrivé quelque chose de semblable en Argentine, sous la présidence de Carlos Menem.) Il serait sûrement très difficile de prétendre que le procès n’a pas été authentique.

Il est facile de comprendre pourquoi le procureur de la CPI a avancé ces arguments : pour s’assurer que ce qu’il considère comme une sanction acceptable puisse être prononcée. Beaucoup pourraient avoir le sentiment que le processus de paix en Colombie a instauré avec succès un programme judiciaire aux condamnations très légères, que d’autres pays pourraient à l’avenir citer comme un précédent, ce qui minerait les objectifs de la CPI.

Que l’article 17 n’aborde pas explicitement les sanctions crée une vraie difficulté, tout en ouvrant la porte au développement d’un débat intéressant sur les objectifs et les modalités des sanctions dans des situations variées et politiquement complexes. Jusqu’ici, les juges de la CPI n’ont pas eu à traiter cette question. Le temps nous dira s’ils conviennent que l’article 17 reste muet sur cette question ou s’ils pensent que la Cour est tacitement autorisée à considérer les sanctions dans son évaluation de l’authenticité des procès.

## SEPTIÈME PARTIE :

# L'aptitude à mener des procédures nationales



*Salle d'audience à Tripoli (Libye), durant le procès de Saadi Khadafi, le 1er novembre 2015. Il est accusé du meurtre avec préméditation d'un ancien entraîneur du club de football Al-Ittihad de Tripoli, commis en 2005. (AP Photo/Mohamed Ben Khalifa)*

L'article 17.3, qui traite de la capacité de l'État à mener des procédures nationales en accord avec le droit national, ne requiert pas simplement la preuve qu'il y a eu un effondrement total ou substantiel du système judiciaire ou que celui-ci est « indisponible ». Il requiert la preuve que l'effondrement ou l'indisponibilité du système signifie que les procédures ne peuvent être menées à bien.

Il convient de noter qu'hormis une grave destruction des infrastructures d'un État et une instabilité importante et persistante, la CPI considère en général qu'un État est capable de mener des procédures véritables. C'est la conclusion évidente de la décision de la Chambre d'appel dans l'affaire Senoussi, décrite plus en détail ci-dessus (*voir page 59*). La question est de savoir si une enquête spécifique et un procès peuvent être mis en place. Même dans une situation extrêmement instable, cela peut rester possible. Pareillement, il peut être vrai que le système judiciaire dans son ensemble soit défaillant, mais encore une fois la question est de savoir si l'affaire qui intéresse la CPI peut être menée sur place, non pas si le système dans son ensemble recevrait son approbation.

Jusqu'à présent, la seule situation qui a concerné de près cette question est la Libye. (Toutefois, il faut dire que cela a été fait d'une façon qui a provoqué quelque confusion. Bien que la Chambre préliminaire ait estimé que la Libye était incapable d'engager des poursuites dans l'affaire Khadafi à cause du manque de disponibilité du système, la Chambre d'appel a estimé que ce n'était pas une raison pour rejeter la contestation de recevabilité. La Libye a plutôt échoué à cause du manque de preuves suffisantes pour décrire les contours de l'affaire au niveau national.)

La Chambre a pris note des tentatives, par des efforts tant nationaux qu'internationaux, de rendre le pays tout entier plus sûr, en particulier le fonctionnement de son système judiciaire. Toutefois, la Cour a estimé qu'à cause des problèmes en cours, le système libyen était « indisponible » pour juger des cas graves, au sens que l'accusé ne pouvait pas être appréhendé (Khadafi était et est toujours détenu par une milice). La Chambre a également estimé que le contexte sécuritaire impliquait que l'on ne pouvait obtenir des témoignages et que les tribunaux libyens étaient « autrement incapables de mener à bien des procédures » à cause de sérieux problèmes entourant la nomination d'un avocat de la défense.

À la différence de Khadafi, Senoussi était sous la garde des autorités officielles, donc la détention de l'accusé n'était pas un problème. Le débat sur sa contestation de recevabilité était centré sur deux choses : la question de l'accès de l'accusé à un avocat de la défense et les garanties générales d'un procès équitable.

Toutes les parties ont convenu que Senoussi n'avait pas bénéficié d'un avocat de la défense dans l'affaire nationale jusqu'au moment de sa contestation. La Chambre d'appel a considéré que cela ne rendait pas en soi la Libye inapte à mener des procédures véritables. Elle a rejeté l'argument de la défense selon lequel l'affaire nationale allait être fatalement lésée du fait de ces violations du droit à un procès équitable. La Chambre a déclaré que le fait qu'un procès puisse être abandonné ou que l'accusé puisse être acquitté ne signifie pas qu'un processus n'était pas véritable. La perte d'une affaire à cause d'une violation avérée de procédure peut être parfaitement compatible avec une véritable tentative de poursuites.

La Chambre d'appel a noté que les différences majeures entre les affaires Khadafi et Senoussi étaient que Senoussi était en détention officielle, et que les garanties qui lui ont été fournies d'un avocat de la défense pouvaient être tenues plus facilement.

## HUITIÈME PARTIE :

# Contester la recevabilité : qui peut le faire et quand ?



*Conférence de mise en état dans l'affaire concernant le vice-président kenyan William Samoei Ruto et le journaliste Joshua Arap Sang, le 14 mai 2013. L'affaire a été classée sans suite le 5 avril 2016, à cause de preuves insuffisantes. (ICC-CPI)*

## Qui peut contester ?

En vertu de l'article 19, les suspects et les États ayant compétence peuvent contester la recevabilité d'une affaire. Comme on l'a vu dans la situation libyenne, l'État libyen a contesté l'affaire Khadafi tandis que Senoussi, l'accusé, a contesté sa propre affaire. De même, on a vu l'État kenyan contester dès le début des procédures concernant sa situation, accompagné des accusés à une étape plus tardive. C'est également arrivé dans le cas de Simone Gbagbo, avec une contestation de la Côte d'Ivoire.

En plus des États et des suspects, la Cour est habilitée à déterminer la recevabilité d'une affaire de sa propre initiative. (Il y a une autre disposition selon laquelle peut également contester un État qui n'est pas membre du Statut mais qui a accepté la compétence de la Cour au titre de l'article 12.)

### LES CONTESTATAIRES POSSIBLES

- Les suspects
- Un État ayant compétence sur l'affaire
- La Cour, en révisant la question de la recevabilité de sa propre initiative

## Qu'est-ce qu'une contestation doit démontrer ?

Une contestation de recevabilité doit démontrer que les procédures nationales prouvent que des mesures progressives, concrètes et tangibles ont été prises pour traduire les personnes les plus responsables en justice. Cela a été précisé par la Chambre d'appel quand elle a traité l'affaire Ruto du Kenya et l'affaire Simone Gbagbo de la Côte d'Ivoire.

Non seulement il doit y avoir des preuves de mesures progressives, concrètes et tangibles, mais ces preuves doivent de plus apparaître avec suffisamment de clarté au sein d'informations suffisamment fiables et dignes de foi (ce que la Cour désigne par *valeur probante*). Le manque de telles informations dans la contestation de Khadafi a impliqué que la Cour n'a pas pu établir que l'enquête portait sur la même affaire. La Cour a donné à la Libye trois occasions de fournir ces informations. Quand l'État libyen a proposé d'ouvrir ses dossiers afin de montrer clairement ce qu'il faisait, la Cour a répondu que c'était à l'État d'apporter la preuve, et non d'inviter la Cour à la rechercher après avoir échoué à la fournir à trois reprises.

Une contestation ne peut pas être théorique ni basée sur un plan d'action. Des mesures concrètes doivent déjà avoir été prises. La Cour a bien précisé cela, en particulier dans la contestation soulevée par le Kenya. Il est inutile de parler à la Cour de ce qui va être fait : une contestation ne peut réussir que sur la base de ce qui est fait ou a été fait.

## Quelle sorte de preuve démontre que l'État prend des mesures ?

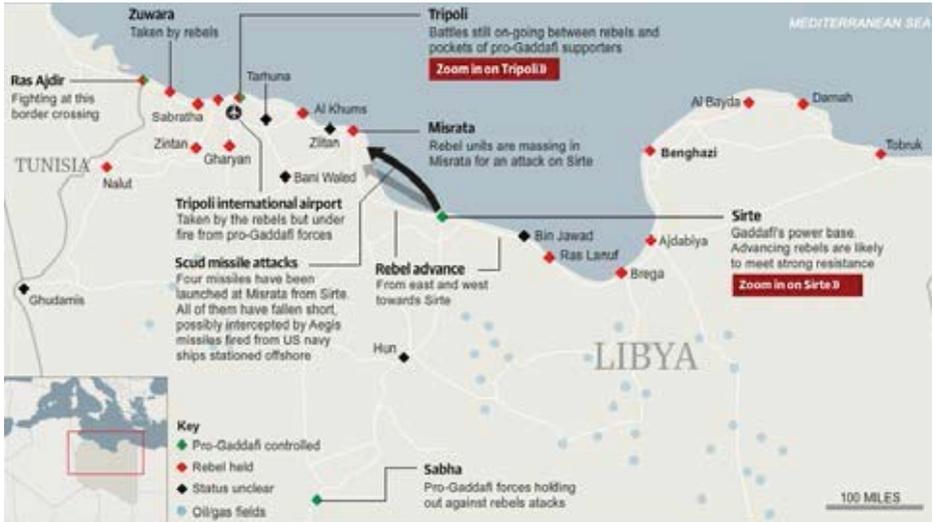
La CPI a établi qu'une preuve doit être apportée que des mesures concrètes en vue d'enquêter ou de poursuivre les crimes allégués sont ou ont été prises. Les contestations ne peuvent se reposer sur de « simples assertions ».

Les affaires libyennes ont lancé quantité de débats sur quel type d'informations étaient utiles ou pouvaient être fiables en de telles circonstances. D'un côté, on a estimé que des copies d'éléments des dossiers du procureur étaient effectivement utiles et pouvaient être considérées comme valides. On a estimé, par exemple, que des résumés de preuves préparés par le procureur national avaient quelque *valeur probante*, même si techniquement, ce n'était pas des éléments du dossier dans les affaires en cours.

Dans l'affaire Senoussi, la Chambre préliminaire a également considéré une lettre du procureur libyen qui exposait les mesures prises quant à l'enquête visant Khadafi, comprenant par exemple des enquêtes menées sur plus de 30 témoignages et enregistrements téléphoniques. Bien que le BDP ait reconnu des recoupements potentiels dans les affaires Khadafi et Senoussi, il a estimé que cette lettre ne jetait pas une franche lumière sur l'enquête visant Senoussi.

Dans la contestation soulevée par la Côte d'Ivoire sur l'affaire Gbagbo, le BDP a estimé que la documentation de l'État ne montrait pas une enquête qui suivait des étapes concrètes, tangibles et progressives, mais était au contraire « éparse et disparate ». Même en rassemblant toutes les informations, la CPI n'a pas réussi à appréhender l'affaire nationale avec suffisamment de clarté. Elle a répété le même point de vue qu'elle avait adopté dans l'affaire Khadafi, disant que « si un État est incapable de montrer clairement les contours de son enquête nationale, cet État ne peut affirmer qu'il existe un conflit de juridictions avec la Cour ».

En bref, la CPI évalue toute information fournie par l'État qui jette une lumière sur la nature et la qualité de ses enquêtes nationales. Le fait que cette information puisse avoir été préparée spécialement pour la contestation de la recevabilité ne la rend pas invalide. De même, des résumés d'entretiens au lieu de copies complètes peuvent avoir quelque valeur. Pour la CPI, la question est de savoir si les informations vont aider à définir assez clairement les contours d'une affaire nationale et les mesures concrètes que l'État a prises pour la développer.



« *Troubles en Libye : les combats continuent à Tripoli* », 26 août 2011. (*The Guardian*)

## Quand une contestation peut-elle être faite ?

Dans l'article 19.4, le Statut de Rome dit qu'une contestation de recevabilité ne peut être faite qu'une fois, et qu'elle doit être soulevée avant l'ouverture du procès. La CPI peut autoriser plus d'une contestation dans des circonstances exceptionnelles ou après l'ouverture du procès, ou s'il est exposé que l'accusé a de fait déjà fait l'objet d'un procès pour les mêmes charges.

L'article 19.5 ajoute qu'une contestation doit être soulevée par un État « le plus tôt possible ». (Cela n'est pas nécessaire pour l'accusé.)

Les règles concernant le moment choisi pour une contestation soulèvent nombre de questions intéressantes, surtout pour un État. La première est : à quel moment une affaire devient suffisamment claire pour qu'un État soulève une contestation ? Et quand est au juste « le plus tôt possible » ?

Dans les affaires kenyanes impliquant l'actuel président et le vice-président (respectivement Kenyatta et Ruto), la Chambre d'appel a estimé que si un État contestait « prématurément », il ne pouvait pas s'attendre à ce qu'on lui accorde une autre occasion de modifier sa contestation à une étape ultérieure.

Le calendrier de la situation kenyane est intéressant :

- 31 mars 2010** La Chambre préliminaire autorise l'ouverture d'une enquête par le Bureau du Procureur
- 8 mars 2011** La Chambre préliminaire décide à la majorité d'assigner les suspects à comparaître devant la CPI
- 31 mars 2011** Le Kenya soulève une contestation de recevabilité
- 4 avril 2011** Décision de la Chambre préliminaire concernant la requête du Kenya
- 21 avril 2011** Le Kenya dépose de nouveaux éléments pour appuyer sa contestation
- 28 avril 2011** Des parties supplémentaires, dont le BDP, déposent des réponses à la contestation du Kenya
- 13 mai 2011** Le Kenya dépose une réponse
- 30 mai 2011** La Chambre préliminaire émet sa décision rejetant la contestation du Kenya

L'idée directrice de la contestation du Kenya reposait sur les questions de même suspect / même comportant déjà abordées ci-dessus. Cependant, la CPI a rejeté l'argumentation et a réaffirmé qu'une contestation doit montrer que la même affaire doit faire l'objet d'une enquête au niveau national. Une contestation qui ne fournit pas une telle information n'a aucune chance de réussir. Le fait que le Kenya ait décidé de contester la recevabilité de l'affaire avant d'avoir pris des mesures pour effectuer une enquête sur la même affaire était un choix de sa part, et il ne pouvait pas s'attendre à ce que la CPI le corrige.

Dans la même décision, la Chambre d'appel a noté qu'une fois qu'un mandat d'arrêt ou une citation à comparaître ont été délivrés, il y a un haut niveau de spécificité et si un État veut parvenir à contester l'affaire, ce qu'il doit présenter est très précis. Ce n'est toutefois pas totalement sans détours. Dans nombre d'occasions, la CPI a refusé d'accorder ce que le BDP avait demandé, que ce soit en termes de charges ou de suspects. Par conséquent, on peut au moins affirmer qu'une affaire n'est pas ce qu'en dit le procureur de la CPI, mais ce qu'en disent les juges.

Or les juges ont leur mot à dire non seulement sur la détermination des affaires pour lesquelles un mandat peut être délivré, mais également sur la détermination des détails spécifiques de l'affaire à un stade ultérieur dans la procédure de confirmation des charges. Dans le cas de Calixte Mbarushimana de la RDC, l'accusé a été arrêté par la France et transféré à la CPI en janvier 2011. Onze mois plus tard, il a été relâché après que la Cour a refusé de confirmer les charges contre lui. (Comme évoqué plus haut, la Cour a rejeté quatre affaires dans leur totalité au stade de la confirmation des charges.)

Si la RDC avait voulu contester l'affaire Mbarushimana, à quel moment se serait présentée la première occasion de le faire ? Quand le mandat d'arrêt a été accordé ? Quand il s'est présenté la première fois dans la salle d'audience de la CPI ? Ou au moment de la confirmation des charges ? Ce n'est pas là une question facile à répondre, à la lumière de la position de la Chambre d'appel sur quoi doit porter l'enquête de l'autorité nationale afin de montrer que son affaire « reflète suffisamment » celle de la CPI.

On pourrait dire qu'un État devrait renvoyer une affaire dès lors qu'il sait que le BDP a ouvert une enquête, ce qui devient clair avec la demande de mandat. Mais serait-il sage de consacrer du temps et des ressources à enquêter sur des incidents pour lesquels les juges de la Chambre préliminaire ont décidé qu'ils ne feraient plus partie de l'affaire par la suite ? On peut avancer qu'un État prudent ne devrait pas contester la recevabilité avant la confirmation des charges, quand il sait exactement ce que sera l'affaire de la CPI.

Encore une fois, la question de la nature de l'occasion accordée à un État de contester est soulevée dans l'affaire Simone Gbagbo. La contestation initiale a été faite le 30 septembre 2012, et la Chambre préliminaire a autorisé que de nouvelles présentations soient faites le 25 février 2014 et le 10 octobre 2014.

À la fois dans les affaires Khadafi et Simone Gbagbo, il a été donné aux États respectifs de généreuses occasions de fournir des informations détaillées sur la nature des procédures nationales en cours. Peut-être que la raison pour laquelle ces États ont bénéficié de plus de temps que le Kenya était le fait qu'ils avaient mis en détention la personne soumise à enquête par la CPI, donc qu'il y avait au moins une indication de procédures en cours potentiellement pertinentes. Rien de tout cela n'était apparent dans les affaires kenyanes.

Comme mentionné plus haut, malgré le généreux laps de temps accordé à ces deux États, aucun n'a su persuader la Cour que la même affaire était soumise à enquête. Dans l'affaire libyenne, la preuve manquait de spécificité et de *valeur probante* (pour l'essentiel, des informations pas assez claires et pas du bon type). Dans l'affaire Gbagbo, ce n'était pas un manque de poids ou de clarté, mais un manque d'indications que l'État prenait les mesures appropriées.

NEUVIÈME PARTIE :

# Que devraient faire les procureurs nationaux ?



*Magistrats militaires et civils congolais lors d'une conférence organisée par ICTJ à Goma (RDC) afin de discuter d'une stratégie nationale de poursuite des crimes internationaux, le 26 juin 2015. (ICTJ)*

Ce chapitre pose un bref regard sur la meilleure approche pour les procureurs nationaux qui traitent de crimes graves pouvant intéresser la CPI.

La première chose à noter, c'est que les procureurs nationaux contrôlent ce sur quoi peut porter une enquête à un niveau bien plus élevé lors des étapes précédentes l'ouverture d'une enquête par le BDP. Comme il a été dit, une fois que la CPI a ouvert une enquête, l'affaire nationale devra suivre de très près ce sur quoi le BDP a décidé de porter son attention, afin de voir cette affaire déclarée irrecevable.

Toutefois, afin de convaincre la CPI qu'il n'y a même pas besoin d'ouvrir une enquête, il est nécessaire de prouver que des crimes graves relevant de la compétence du tribunal sont ou ont été soumis à enquêtes – et que ces enquêtes se sont concentrées non seulement sur des participants de bas niveau ou de niveau intermédiaire, mais aussi sur les hauts fonctionnaires et personnes d'influence qui pourraient être raisonnablement désignés comme ayant la plus haute responsabilité dans ces crimes.

Pour y parvenir de manière convaincante, les étapes suivantes peuvent être utiles :

- 1 Le procureur fait face à tout un ensemble de cas et de suspects dans la plupart des circonstances.** Il devrait entreprendre un exercice de cartographie afin de saisir l'échelle et la nature des crimes allégués, où et quand ils ont pu se produire, et si la cartographie permet de déduire des hypothèses sur quels groupes ont sans doute participé aux actes en question. (En pratique, cela requiert une décision politique de la direction du parquet judiciaire, comme le Procureur général.)
- 2 La cartographie est avant tout un outil pour déterminer comment aborder l'échelle des crimes en question.** Les informations utilisées pour la cartographie n'ont pas à satisfaire à de quelconques standards juridiques. C'est un document de travail interne qui aide à la prise de décisions. Cela dit, les informations devraient être basées sur des sources fiables, qui peuvent comprendre la presse, des ONG, des commissions d'enquête, des plaintes, etc.
- 3 Le procureur devrait être capable de concevoir un programme de travail sur la base de l'exercice de cartographie, en identifiant quelles zones devraient être prioritaires pour les enquêtes.** Dans l'idéal, un document de travail pourrait être élaboré afin d'expliquer ce que la cartographie a permis de trouver (en termes généraux) et pourquoi il a été décidé de traiter en priorité certains fils de l'enquête, types d'affaires ou types de suspects.

- 4 Il n’y a pas de règles sur l’ordre de priorité que décide un procureur sur les types d’affaires ou de suspects, mais la CPI ne s’engagera pas dans des affaires qui ne concernent pas les crimes de guerre, les crimes contre l’humanité ou les génocides. Elle ne s’impliquera pas non plus dans des affaires qui ne visent pas, dans la plupart des cas, ceux qui portent les plus hautes responsabilités.** Si le procureur national n’indique pas que ces questions ont été abordées, son travail n’aura pas grande valeur pour aider le BDP à décider de ne pas ouvrir une enquête. Un exemple du genre de document qui pourrait être utile est la Directive Cadre publiée par le Procureur général de Colombie en 2012, qui expose ses critères pour donner la priorité à certains types d’enquêtes et les bases pour les développer.
- 5 Le procureur doit développer des effectifs capables de mener les enquêtes,** une fois que l’exercice de cartographie a été effectué et qu’un programme de travail a été élaboré sur des critères de sélection défendables (comprenant peut-être, par exemple, le centre d’intérêt du BDP pour le nombre de victimes, la nature du crime, toutes circonstances aggravantes particulières, et l’impact du ou des crime(s) en question).
- 6 Les enquêtes doivent être en mesure de montrer, dans la perpétration du crime, le lien entre ceux qui l’ont exécuté et ceux qui l’ont planifié ou décidé.** L’expérience montre que le parquet judiciaire national est rarement sollicité pour enquêter sur des incidents qui sont une forme de crime organisé. La nature d’un crime organisé est à la fois de diviser le travail et de masquer le rôle des supérieurs dans la structure. Non seulement de telles enquêtes sont souvent plus complexes que des enquêtes criminelles ordinaires, requérant une approche particulièrement proactive et créative, mais en plus le fait que des gens puissants puissent être suspects peut limiter le désir d’aborder ces questions, par peur ou intimidation.
- 7 Une équipe qui enquête sur ce genre de crimes organisés (parfois appelés crimes en réseau) doit être courageuse et soutenue politiquement, au moins par le bureau du procureur.** L’équipe doit être techniquement autonome, de façon à comprendre comment enquêter sur des problèmes complexes, développer différents fils d’enquêtes et contourner les tentatives d’obstruction des enquêtes.
- 8 Les enquêteurs doivent faire bien davantage que d’expliquer ce qui s’est passé sur la scène du crime, dès lors qu’ils enquêtent sur des crimes organisés comme les crimes de guerre ou les crimes contre l’humanité.** De bien des façons, le rôle des enquêteurs et du procureur est d’expliquer comment la machine a fonctionné, pas seulement quels résultats elle a produits.

- 9 Les enquêteurs devront produire à l'appui des informations et analyses** qui montrent comment le groupe ou l'organisation était structurée, comment ses membres communiquaient, quels ordres étaient transmis, de quels moyens logistiques ils disposaient, comment les opérations étaient rapportées à la chaîne de commandement, quels types d'armes et de munitions étaient disponibles, comment elles ont été acquises et distribuées, quelle sorte de discipline était appliquée au sein de la structure, quels manquements à la discipline interne étaient connus et s'ils étaient punis, et s'il existe des preuves détaillées du commandement et de la discipline.
- 10 La gamme de questions sujettes à enquêtes variera de place en place, mais le fait est qu'examiner une large gamme de questions permet aux enquêteurs de comprendre la structure, les problèmes de contrôle et de commandement, ainsi que les plans et opérations spécifiques.** Cela permet aux enquêteurs de développer toute une série de déductions, même si les suspects ne coopèrent pas ou cherchent à faire obstruction aux enquêtes. Cela accroît également l'étendue des fournisseurs potentiels de renseignements au-delà de ceux que les suspects pourraient aisément identifier et contrôler.
- 11 Toutes ces idées sont parfois référées en termes d'enquête axée sur le renseignement.** Celle-ci ne compte pas seulement sur la coopération des suspects et des témoins oculaires, mais élabore une image de la structure à travers des processus bien plus complexes et proactifs.
- 12 Le développement d'une telle équipe n'est pas forcément difficile ni d'un coût prohibitif.** Il peut être possible de mener des enquêtes très efficaces avec des équipes relativement restreintes. Les équipes d'enquêtes du BDP ne disposent souvent que d'une poignée d'avocats et de 10 à 15 enquêteurs. La question est d'avoir les bonnes personnes avec un bon soutien et de suivre un plan d'action clair, basé sur une compréhension avisée du type d'enquêtes nécessaires.

Dans la mesure où un procureur national peut montrer qu'un exercice de cartographie a été effectué, qu'un processus de sélection ou de priorités a été suivi, et qu'une équipe d'enquêteurs formés et autonomes suit les fils de l'enquête établis par ces processus, il sera dans une position bien plus forte pour persuader le BDP qu'il n'est pas nécessaire d'ouvrir une enquête. Bien sûr, cela dépendra en dernier ressort des résultats effectifs de ces processus. Il est toutefois plus probable d'aboutir à des résultats effectifs si les étapes soulignées ci-dessus ont été prises en compte.



*La salle d'audience Justice et Paix du Haut Tribunal de la Colombie de Bogotá, lorsque José Barney Veloza García (alias «HH»), commandant paramilitaire des Forces unies d'autodéfense de Colombie, a été trouvé coupable de recrutement illicite d'enfants, meurtres de personnes protégées, disparitions forcées, torture des personnes protégées, et autres actes de barbarie, Octobre 30, 2013. (ICTJ)*

\* Une grande partie de ce qui est énoncé ci-dessus est reprise plus en détail dans un document écrit par Paul Seils et Marieke Wierda pour le bureau du Haut Commissariat aux Droits de l'Homme de l'ONU, « Rule of Law Tools for Post-Conflict States » (2005), que l'on peut télécharger (en anglais) sur [www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawProsecutionsen.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawProsecutionsen.pdf)

DIXIÈME PARTIE :

## Que devrait faire la société civile ?



*Des femmes mayas ixiles écoutent le procès de l'ancien dictateur militaire José Efraín Ríos Montt pour génocide et crimes contre l'humanité, à la Cour Suprême du Guatemala en avril 2011. (James Rodriguez/Mimundo.org)*

Les organisations de la société civile peuvent jouer de nombreux rôles essentiels dans la poursuite des crimes graves par la justice, mais leur approche peut différer en fonction du système judiciaire en question. Traditionnellement, le droit civil permet aux victimes, à travers leurs représentants, de jouer un rôle plus actif dans les enquêtes, les poursuites et les procès que les traditions du droit coutumier.

L'expérience montre que même avec des institutions judiciaires nationales relativement bien intentionnées comme la police ou le ministère public, sans l'aide significative des organisations de la société civile (et parfois leur pression), les chances de progrès tendent à être plutôt minces.

## Documentation des violations

Ces organisations peuvent aider à collecter des informations sur les violations alléguées. À cause de la complexité des affaires concernant les crimes fondamentaux qui ont toutes chances d'être renvoyées devant les tribunaux, les organisations devraient tâcher de se concentrer sur un certain nombre de choses.

Elles devraient essayer de rassembler les informations de façon aussi organisée que possible. Des listes d'allégations sont utiles, mais moins elles sont organisées, moins il y a de chances qu'elles soient utilisées.

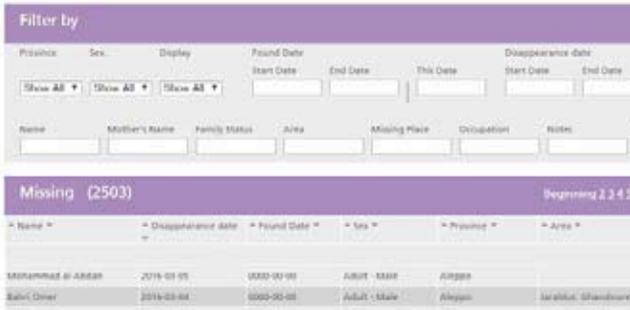
Elles devraient s'efforcer de comprendre les systèmes et structures qui peuvent avoir été responsables des crimes. Si elles peuvent fournir de tels renseignements, elles peuvent contribuer à orienter les autorités nationales et peut-être même à désigner des experts pour assister les enquêtes. C'est aussi une bonne façon de surmonter la crainte des autorités nationales, quand on affronte des institutions puissantes comme les autorités militaires.

En même temps, les organisations devraient acquérir des notions sur les schémas de comportements. Ces schémas sont simplement en relation avec les lieux, la fréquence, les méthodes ou caractéristiques (le *modus operandi*) d'une attaque ou d'un événement. Si les informations montrent qu'il y a un véritable schéma, il peut être utile parfois de le présenter d'une façon aussi sophistiquée que possible. Cela requiert au moins des enquêteurs d'admettre une hypothèse et peut-être même de la suivre.

Bien sûr, le degré auquel les groupes de la société civile peuvent développer par eux-mêmes des enquêtes et analyses sophistiquées dépend de leurs ressources, mais ceux-ci ont joué un rôle important en fournissant de futurs acteurs clés dans les questions de justice pénale.



*Capture d'écran du site web du Centre de Documentation des Violations en Syrie, en charge de la surveillance des violations des droits de l'homme en Syrie depuis avril 2011.*



Au Guatemala, le Procureur général responsable de la supervision des poursuites contre l'ancien dictateur José Efraín Ríos Montt pour génocide a travaillé pendant des années au sein d'une ONG nationale (un laboratoire d'idées). Au Pérou, l'un des procureurs qui a jugé l'ancien président Alberto Fujimori avait une longue expérience des organisations non-gouvernementales nationales.

## Représenter les victimes

Les organisations de la société civile font souvent l'objet d'une grande confiance auprès des victimes. Presque toutes prennent cela très au sérieux et respectent les victimes qu'elles représentent. Les affaires dont elles s'occupent ou dans lesquelles elles sont impliquées sont les affaires des victimes, pas les leurs. Il est nécessaire que la confiance règne entre les victimes et les organisations. Cela implique une véritable communication et qu'aucune décision stratégique sur les affaires ne soit prise sans l'accord bien informé des victimes elles-mêmes.

Les organisations ayant davantage de ressources peuvent parfois prêter une assistance technique aux autorités pour les enquêtes et les poursuites, en fonction de la résolution d'éventuels conflits d'intérêts. Par exemple, elles peuvent faciliter les opportunités de formations. L'expérience montre qu'une formation peut mettre l'accent sur l'aspect technique

*La communauté de Granada (département d'Antioquia, Colombie) accroche des photos de leurs proches tués ou disparus dans le Salón del Nunca Más (Salon Plus Jamais), en 2013. (ICTJ)*



du travail à venir – comment bâtir une affaire, comment mener une analyse, comment conserver les preuves, comment développer activement une affaire au lieu de réagir passivement voire pas du tout, comment présenter au mieux les preuves dans un procès...

## Plaidoyers, campagnes et lobbying

Les organisations de la société civile peuvent également se mobiliser efficacement pour apporter leur soutien ou mettre la pression aux plans national et international par des moyens médiatiques appropriés, sociaux ou traditionnels. Cela comprend également faire du lobbying auprès de partenaires internationaux et d'organisations régionales ou internationales.

ONZIÈME PARTIE :

## Que devrait faire la communauté internationale ?



*Troisième conférence Greentree sur la complémentarité, organisée à New York par ICTJ et réunissant des acteurs des secteurs judiciaire, de l'État de droit et du développement, les 25 et 26 octobre 2012. (ICTJ)*

**E**ntre 2010 et 2012, le Centre International pour la Justice Transitionnelle, avec le soutien du Danemark, de la Suède, de l'Afrique du Sud et du Programme de Développement de l'ONU, a tenu un certain nombre de conférences internationales axées sur une meilleure compréhension du rôle des États et des agences internationales dans le soutien apporté aux poursuites nationales. Ces conférences impliquaient des représentants de nombreux États et organisations. (Un rapport sur ce travail est mentionné dans la section « Pour en savoir plus »).

De nombreuses questions fondamentales qui ont été soulevées aux cours de diverses réunions internationales ont été étayées tandis que ces réunions ont continué de se dérouler sur un plan plus local à Abidjan et Kinshasa ces dernières années.

Ces questions clés comprenaient :

- La nécessité de missions véritables et globales d'évaluation des besoins, chargées d'identifier quels problèmes de compétences et de structures doivent être abordés
- Le plus de coordination possible entre les donateurs internationaux pour s'assurer que les États bénéficiaires ne soient pas débordés au point qu'ils ne puissent pas absorber les offres d'assistance, ou qu'ils soient mis dans la position difficile d'avoir reçu les mêmes offres par ailleurs
- Le besoin de s'assurer que les initiatives de renforcement des capacités sont à la fois durables et bien ciblées
- S'assurer que traiter les crimes graves du passé fait partie de l'engagement plus large de rétablir la confiance en l'État de droit partout dans le pays. Cela implique de s'assurer que ce travail sur l'État de droit n'est pas vu artificiellement comme un projet uniquement potentiel mais entend que la confiance en l'État de droit signifie que les crimes passés doivent être poursuivis
- Aborder la question de la volonté politique aussi positivement que possible avec les États intéressés, offrir un soutien dans les pays où des difficultés à poursuivre les affaires ont été constatées. Il a été noté que ce ne sera jamais suffisant de fournir une aide au « développement » mais que parfois, un certain encouragement politique serait bien utile
- Les États et les organisations ont reconnu l'importance de donner aux affaires un ordre de priorité dans les États disposant de ressources limitées. Car seul un nombre limité d'affaires peuvent être traitées, non seulement pour que les États enquêtant sur elles comprennent quelle priorité leur donner et de quelle manière, mais aussi pour que les États qui ont intérêt à les soutenir puissent comprendre ces processus et les appuyer.

À travers les diverses formes d'aide internationale et de développement, de nombreux États ont un net intérêt à voir leurs finances bien utilisées. Bien des gouvernements subviennent généreusement aux besoins de l'État de droit et donnent accès à des programmes de justice. Les États n'ont pas de difficultés à soutenir l'amélioration du système judiciaire en se tournant vers l'avenir, mais ils sont parfois moins à l'aise à faire des efforts pour régler les atrocités du passé, surtout s'ils sont empêtrés dans des domaines diplomatiques et politiques avec des individus qui ont pu être impliqués dans ces violations.

Il est important que les États adoptent une position montrant un fil cohérent de l'État de droit allant du passé au présent puis à l'avenir. On ne peut pas espérer que le peuple ait confiance en ses systèmes nationaux si la principale expérience qu'il en retire est d'avoir commis des crimes massifs et de n'avoir pas garanti ses droits. Il est important que les États s'investissent complètement dans leurs systèmes judiciaires, en soutenant les efforts pour traiter à la fois les violences systématiques du passé et les besoins actuels et futurs.

Ils peuvent le faire de plusieurs manières. Cela peut comprendre le détachement de personnel qualifié et bien connecté au contexte et aux coutumes locales. Cela peut également se faire à travers une aide financière ou une assistance technique de façon plus limitée.

Il y a quelques exemples potentiellement positifs d'États qui se réunissent pour développer des programmes d'aide pour le système judiciaire dans son ensemble. L'Ouganda est un bon exemple de cela dans son « Domaine de la Justice, de la Loi et de l'Ordre », bien que celui-ci ait fortement décliné à cause de sérieux problèmes d'engagement de l'Ouganda à prendre des mesures de justice transparentes. Pourtant le principe était bon.

DOUZIÈME PARTIE :

## Que devrait faire la CPI ?



*Une équipe de sensibilisation de la CPI anime un atelier avec des chefs religieux Acholis à Gulu (Ouganda), pour aider à comprendre le mandat de la Cour et donner des nouvelles fraîches de la situation au nord de l'Ouganda, le 22 avril 2009. (ICC-CPI)*

**L**e procureur de la CPI a mandat pour enquêter et engager des poursuites sur les affaires que les États ne poursuivent pas au niveau national. Il n'y a pas, semble-t-il, de mandat explicite donné au procureur de proposer aux États une assistance technique – c'est-à-dire de les aider à développer des compétences techniques.

Pourtant, sous la direction de ses deux procureurs successifs, le BDP s'est livré à des pratiques de ce qu'on peut appeler une assistance technique.

Savoir si c'est là une utilisation idoine ou prudente des ressources est matière à débat. D'un côté, le BDP peut faire beaucoup pour améliorer les relations, bâtir un réseau positif de professionnels, et montrer la CPI comme autre chose qu'une présence extérieure « sur le dos » des États.

D'un autre côté, le manque d'un mandat clair, des ressources limitées et une grosse charge d'affaires en instance peuvent laisser suggérer que le temps et les efforts devraient se concentrer sur les enquêtes et poursuites au sein même de la CPI.

Ces choses ne doivent pas être traitées à la légère, et de telles pratiques peuvent être particulièrement bénéfiques ou justifiées à l'occasion. Toutefois, avancer l'idée que la CPI devrait investir davantage dans sa capacité à soutenir ces efforts, c'est méconnaître son mandat et la réalité de son temps et de ses ressources.

# Conclusions



*La Cour Suprême du Guatemala reconnaît l'ancien dictateur militaire José Efraín Ríos Montt coupable de génocide et de crimes contre l'humanité à l'encontre des indigènes mayas Ixils, le 18 avril 2013. Plus tard, la Cour Constitutionnelle du Guatemala renverse ce jugement, et Montt fera l'objet d'un nouveau procès en janvier 2015. (Sandra Sebastián/Plaza Pública)*

Ce guide expose le contexte d'où est née l'idée de complémentarité et les objectifs d'une telle structure. Le Statut de Rome vise à contribuer à mettre fin à l'impunité pour les auteurs d'atrocités. La CPI fait partie de ce processus, mais c'est la dernière ligne de défense. La première est le système judiciaire national, et c'est pour cet élément important que le Statut de Rome a été établi, en vue de le soutenir et de le renforcer.

Au fil du temps, les questions juridiques ont tendance à se complexifier plutôt qu'à se simplifier. Parfois, les contextes soulèvent des problèmes que personne n'avait prévus (comme le renvoi de la Libye suivi du meurtre du colonel Khadafi), qui requièrent à leur tour que les juges et avocats réfléchissent à partir de perspectives différentes. Et puis, comme avec tout traité, des questions émergent par la suite qui n'ont pas toujours de réponses claires. Par exemple, à quel moment débute un procès, ou à quel moment une affaire en devient-elle une. Ces questions ont une certaine importance au moment de soulever une contestation de recevabilité.

Nous avons vu une question qui n'est pas explicitement abordée dans le Statut devenir d'une importance extrême : qu'est-ce qui constitue précisément une affaire et à quel point une affaire nationale doit ressembler à une affaire de la CPI. En particulier, à quel point une affaire nationale doit suivre les mêmes incidents que l'enquête de la CPI pour la « refléter suffisamment » ? Certaines de ces questions sont très techniques ; elles peuvent ne guère intéresser les non-juristes ; mais c'est utile pour tout le monde qu'elles soient bien comprises, en particulier pour la société civile et les procureurs nationaux, afin qu'ils puissent se pencher sur les vraies questions.

Pour que les efforts nationaux soient efficaces, il y a un certain nombre de mesures assez claires qui doivent être prises pour montrer qu'ils peuvent mener sérieusement des poursuites au plus haut niveau. Elles comprennent de réunir les bonnes équipes, de cartographier les crimes allégués, de choisir les bonnes questions pour les enquêtes, de maintenir une communication efficace avec les victimes et le public (pour gagner leur confiance, non pour nuire à la présomption d'innocence d'un suspect), et de mener des enquêtes concentrées, proactives et courageuses. Ces mesures ne nécessitent pas forcément de dépenser d'énormes sommes d'argent. Plus claire est la vision des services judiciaires, plus il est facile d'obtenir un soutien international à ces efforts.

Dans l'analyse finale, ce sera la qualité des efforts nationaux, s'améliorant au cours des 10 à 20 prochaines années, qui déterminera le succès global du projet concrétisé par le Statut de Rome. La CPI et la notion de recevabilité offrent à la communauté internationale les moyens de s'assurer que les États continuent d'intenter des procès ainsi que d'intervenir quand les États ne le font pas ou que leurs efforts ne sont pas authentiques.

# Pour en savoir plus

## Sur la lutte contre l'impunité

Louis Joinet, UN Commission on Human Rights, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, *The Administration of Justice and the Human Rights of Detainees*, E/CN.4/Sub.2/1997/20, 26 June 1997.

## Sur le processus en deux étapes

Darryl Robinson, “The Mysterious Mysteriousness of Complementarity”, *Criminal Law Forum* 21 (2010), [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1559403](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1559403)

## Sur les affaires et situations

Rod Rastan, “Situation and Case: Defining the Parameters”, *The International Criminal Court and Complementarity: From Theory to Practice Volume I*, eds. Carsten Stahn and Mohamed M. El Zeidy (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), 421–459.

## Sur les efforts de poursuites nationales

Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, “Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit” (2006), [www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawProsecutionsfr.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawProsecutionsfr.pdf)

## Sur le rôle de la CPI

Paul Seils, “Making Complementarity Work: Maximizing the Limited Role of the Prosecutor”, *The International Criminal Court and Complementarity: From Theory to Practice Volume II*, eds. Carsten Stahn and Mohamed M. El Zeidy (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), 989–1013.

Paul Seils, “Making the Most of Preliminary Examinations”, *The Law and Practice of the International Criminal Court*, ed. Carsten Stahn (Oxford University Press, 2015).

## Sur le BDP et l'examen préliminaire

Le site web de la CPI contenant tous les rapports du BDP sur la recevabilité et les examens préliminaires en anglais, français et espagnol : [www.icc-cpi.int/en\\_menus/icc/structure%20of%20the%20court/office%20of%20the%20prosecutor/comm%20and%20ref/Pages/communications%20and%20referrals.aspx](http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/structure%20of%20the%20court/office%20of%20the%20prosecutor/comm%20and%20ref/Pages/communications%20and%20referrals.aspx)

## Sur le rôle de la communauté internationale

ICTJ et UNDP, “Supporting Complementarity at the National Level: An Integrated Approach to Rule of Law” (2011), [www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-Greentree-Two-Synthesis-Report-2011.pdf](http://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-Greentree-Two-Synthesis-Report-2011.pdf)

ICTJ et UNDP, “Supporting Complementarity at the National Level: From Theory to Practice” (2012), [www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Report-Greentree-III-Synthesis-ENG-2012.pdf](http://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Report-Greentree-III-Synthesis-ENG-2012.pdf)

Justice Law and Order Sector Transitional Justice Working Group [Ouganda], “Formal Criminal Jurisdiction Consultations on the Uganda ICC Bill and the War Crimes Division of the High Court: A Summary of Workshops Conducted in Entebbe, Gulu, Mbale, and Mbarara 27 July 2009–7 August 2009” (2009).

# Glossaire

<b>Affaire</b>	La combinaison de suspects spécifiques engagés dans un comportement spécifique.
<b>Auteur direct</b>	La personne qui a directement participé à l'exécution d'un crime, par exemple en appuyant sur la détente.
<b>Bureau du Procureur</b>	Organe indépendant de la CPI, chargé des examens préliminaires, des enquêtes et des poursuites.
<b>Chambre préliminaire</b>	La Chambre qui examine la plupart des arguments initiaux en matière de recevabilité/complémentarité.
<b>Co-auteur ou auteur indirect</b>	La personne qui a « agi dans l'ombre » de l'auteur direct, par exemple en planifiant ou en ordonnant le crime.
<b>Compétence</b>	Les critères qui déterminent si la Cour peut juger une affaire ; il y a trois bases : que le crime ait été commis après une certaine date (le temps) ; que la personne qui a commis le crime soit ressortissante d'un État partie du Statut de Rome ou l'ait commis sur le territoire d'un État partie (les personnes) ; que ce soit l'un des crimes fondamentaux (l'objet).
<b>Complémentarité</b>	Un sous-ensemble de la recevabilité, qui établit des règles pour résoudre les « conflits de juridictions » : telle affaire doit-elle être déférée devant les tribunaux nationaux ou devant la CPI ?
<b>Comportement</b>	Ce que fait un suspect qui s'apparente à un crime.
<b>Conflit de juridictions</b>	Quand deux systèmes judiciaires prétendent être en droit de juger une affaire particulière.
<b>Crimes fondamentaux</b>	Crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide. (La CPI ne peut pas encore traiter le crime d'agression, tant que les dispositions adéquates ne seront pas activées par les États membres).

<b>Crimes internationaux</b>	Comprennent les crimes fondamentaux : génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité, ainsi que d'autres crimes tels que la piraterie ou le trafic de drogue.
<b>Crimes ordinaires</b>	Tout ce qui n'est pas un crime international. Cela peut comprendre le meurtre et le viol, par exemple, mais sans qu'il y ait besoin de démontrer les éléments contextuels ou de seuil décrits ci-dessous.
<b>Éléments contextuels ou de seuil</b>	Pour les crimes de guerre, il doit être démontré que le crime a été commis dans le contexte d'un conflit armé international ou interne (non-international), ou était suffisamment relié au conflit (connexions) ; un conflit armé est davantage qu'une émeute ou des violences sporadiques : il implique un certain degré d'organisation chez chacun des adversaires, ainsi qu'un certain niveau d'intensité.
<b>Examen de la même affaire</b>	La CPI requiert que, pour qu'une affaire soit irrecevable devant elle, une juridiction nationale doit prouver qu'elle traite une affaire qui « reflète sensiblement » celle de la CPI. Cela signifie que la gestion de l'affaire nationale doit être la même en substance que celle de l'affaire de la CPI, en termes de suspects et de comportement.
<b>Gravité</b>	L'affaire doit être suffisamment grave pour justifier que la Cour y donne suite. Elle ne peut concerner des incidents mineurs.
<b>Organes (de la CPI)</b>	La Présidence, les Chambres de la Cour, le Bureau du Procureur, le Greffe.
<b>Processus en deux étapes</b>	La première question abordant la complémentarité est toujours de savoir si la même affaire est traitée par une juridiction nationale. Si ce n'est pas le cas, l'affaire est recevable devant la CPI. Si et seulement si la même affaire est traitée, la seconde étape est de savoir si les procédures judiciaires nationales peuvent être considérées comme véritables. On y parvient en posant des questions spécifiques sur les capacités et la bonne volonté des autorités nationales à enquêter sur les crimes et à engager des poursuites. ( <i>Voir l'article 17 du Statut</i> ).

**Recevabilité**

Mentionné dans les articles 17-20 du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale ; détermine si une affaire qui relève de la compétence (*voir ci-dessus*) de la CPI satisfait à des critères complémentaires ; examine les questions de complémentarité et de gravité.

**Responsabilité du commandement (ou des supérieurs hiérarchiques)**

Fait référence au rôle des supérieurs militaires (ou civils) qui ont eu connaissance d'un crime grave commis par un subordonné et qui, bien qu'étant en mesure d'agir, ont manqué soit de l'empêcher ou le prévenir, soit de le punir par la suite. (C'est différent d'un commandement qui ordonne, planifie ou participe à un crime.)

**Situation**

La situation fait référence à tout un ensemble d'affaires possibles. Les États ou le Conseil de Sécurité peuvent déférer une situation au procureur mais ne peuvent pas lui spécifier quelles affaires poursuivre en particulier.

# Affaires de la CPI

Ce guide fait tout du long référence à un certain nombre d'affaires. Pour ceux qui souhaitent les étudier plus en détail, les jugements complets sont disponibles sur le site web de la CPI.

## Chambre préliminaire I – Lubanga

*Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, Affaire n° ICC-01/04-01/06, Cour Pénale Internationale, décision concernant la décision de la Chambre préliminaire I du 10 février 2006 et l'incorporation de documents dans le dossier de l'affaire concernant Mr Thomas Lubanga Dyilo, (24 fév. 2006), [www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc236260.PDF](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc236260.PDF)

*The Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, Affaire n° ICC-01/04-01/06, Cour Pénale Internationale, Mandat d'arrêt, (10 fév. 2006), [www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc236258.pdf](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc236258.pdf)

## Chambre d'appel – Lubanga

*Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, Affaire n° ICC-01/04-01/06, Cour Pénale Internationale, jugement en appel de Mr. Thomas Lubanga Dyilo contre la décision de la Défense de contester la compétence de la Cour conformément à l'Article 19(2)(a) du Statut du 3 Octobre 2006, (14 déc. 2006), [www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc243774.pdf](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc243774.pdf)

## Chambre préliminaire I – Katanga

*Le Procureur c. Germain Katanga*, Affaire n° ICC-01/04-01/07, Cour Pénale Internationale, décision sur les preuves et les informations fournies par le ministère public pour la délivrance d'un mandat d'arrêt pour Germain Katanga, (6 juillet 2007), [www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc344056.PDF](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc344056.PDF)

## Chambre d'appel – Katanga

*Le Procureur c. Germain Katanga et Mathieu Ngudjolo Chui*, Affaire n° ICC-01/04-01/07, Cour Pénale Internationale, jugement en appel de M. Germain Katanga contre la décision orale de la Chambre de première instance II du 12 juin 2009 sur la recevabilité de l'affaire, (25 sept. 2009), [www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc746819.pdf](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc746819.pdf)

## **Chambre de première instance III – Bemba**

*Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo*, Affaire n° ICC-01/05-01/08, Cour Pénale Internationale, décision sur la recevabilité et l'abus de contestations de procédures (24 juin 2010), [www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc899684.pdf](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc899684.pdf)

## **Chambre d'appel – Bemba**

*Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo*, Affaire n° ICC-01/05-01/08, Cour Pénale Internationale, jugement en appel de M. Jean-Pierre Bemba Gombo contre la décision de la Chambre de première instance III du 24 juin 2010 intitulée « décision sur la recevabilité et l'abus de contestations de procédures » (19 oct. 2010), [www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc955029.pdf](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc955029.pdf)

## **Chambre préliminaire II – Ruto**

*Le Procureur c. William Samoei Ruto, Henry Kiprono Kosgey et Joshua Arap Sang*, Affaire n° ICC-01/09-01/11, Cour Pénale Internationale, décision sur la demande du gouvernement du Kenya de contester la recevabilité de l'affaire conformément à l'Article 19(2)(b) du Statut (30 mai 2011), [www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1078822.pdf](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1078822.pdf)

## **Chambre d'appel - Ruto**

*Le Procureur c. William Samoei Ruto, Henry Kiprono Kosgey et Joshua Arap Sang*, Affaire n° ICC-01/09-01/11, Cour Pénale Internationale, jugement en appel de la République du Kenya contre la décision de la Chambre préliminaire II du 30 mai 2011 intitulée « décision sur la demande du gouvernement du Kenya de contester la recevabilité de l'affaire conformément à l'Article 19(2)(b) du Statut » (30 août 2011), [www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1223118.pdf](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1223118.pdf)

## **Chambre préliminaire I – Gbagbo**

*Le Procureur c. Simone Gbagbo*, Affaire n° Icc-02/11-01/12, Cour Pénale Internationale, décision sur la contestation par la Côte d'Ivoire de la recevabilité de l'affaire concernant Simone Gbagbo (11 déc. 2014), [www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1882718.pdf](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1882718.pdf)

## **Chambre d'appel – Gbagbo**

*Le Procureur c. Simone Gbagbo*, Affaire n° Icc-02/11-01/12, Cour Pénale Internationale, jugement en appel de la Côte d'Ivoire contre la décision de la Chambre préliminaire I du 11 décembre 2014 intitulée « décision sur la contestation par la Côte d'Ivoire de la recevabilité de l'affaire concernant Simone Gbagbo » (27 mai 2015), [www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1976613.pdf](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1976613.pdf)

## **Chambre préliminaire I – Senoussi**

*Le Procureur c. Saïf al-Islam Khadafi et Abdallah Senoussi*, Affaire n° ICC-01/11-01/11, Cour Pénale Internationale, décision sur la recevabilité de l'affaire concernant Abdallah Senoussi (11 octobre 2013), [www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1663102.pdf](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1663102.pdf)

## **Chambre d'appel – Senoussi**

*Le Procureur c. Saïf al-Islam Khadafi et Abdallah Senoussi*, Affaire n° ICC-01/11-01/11, Cour Pénale Internationale, jugement en appel de M. Abdallah Senoussi contre la décision de la Chambre préliminaire I du 11 octobre 2013 intitulée « décision sur la recevabilité de l'affaire concernant Abdallah Senoussi » (24 juillet 2014), [www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1807073.pdf](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1807073.pdf)

## **Chambre préliminaire I – Khadafi**

*Le Procureur c. Saïf al-Islam Khadafi et Abdallah Senoussi*, Affaire n° ICC-01/11-01/11, Cour Pénale Internationale, décision sur la recevabilité de l'affaire concernant Saïf al-Islam Khadafi, (31 mai 2013), [www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1599307.pdf](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1599307.pdf)

## **Chambre d'appel – Khadafi**

*Le Procureur c. Saïf al-Islam Khadafi et Abdallah Senoussi*, Affaire n° ICC-01/11-01/11, Cour Pénale Internationale, jugement en appel de la Libye contre la décision de la Chambre préliminaire I du 31 mai 2013 intitulée « décision sur la recevabilité de l'affaire concernant Saïf al-Islam Khadafi » (21 mai 2014), [www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1779877.pdf](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1779877.pdf)

*Édité par Meredith Barges. Conçu par Kerstin Diehn  
([www.kvdesign.net](http://www.kvdesign.net)). Traduit par Jean-Marc Ligny.*

Quelles sont les relations entre les systèmes judiciaires nationaux et la Cour Pénale Internationale (CPI) ? Comment les systèmes judiciaires nationaux enquêtent-ils sur les allégations de crimes graves internationaux (crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocides), et quand la CPI est-elle autorisée à intervenir ? Ce guide propose une introduction à ces thèmes. Il est destiné à ceux qui cherchent à mieux connaître la CPI et le régime de « complémentarité ». Il explique la logique légale et politique de la complémentarité et la manière dont la CPI a interprété son rôle jusqu'à présent. Il expose ce que peuvent faire les procureurs nationaux, la société civile et les acteurs internationaux pour s'assurer que les systèmes judiciaires nationaux remplissent leurs obligations de rechercher la justice, partout où des crimes internationaux ont pu être commis.