



## Séminaire judiciaire : Complémentarité et coopération des juridictions dans un système de justice mondiale interconnecté

Cour pénale internationale (CPI)  
18 Janvier 2018, La Haye (Pays-Bas)

### Résumé des travaux<sup>1</sup>

#### Allocution d'ouverture de la juge Silvia Fernández de Gurmendi, Présidente de la CPI<sup>2</sup>

Souhaitant la bienvenue à tous les participants, Mme Fernández de Gurmendi a expliqué que la Cour se félicitait de la présence de tant de juges expérimentés, issus de tribunaux nationaux, régionaux et internationaux, à l'occasion du premier séminaire de ce type organisé par la CPI et dont il est espéré qu'il deviendra une plateforme régulière d'échanges entre juges du monde entier. Elle a précisé que les thèmes choisis pour les séances de travail étaient volontairement larges, de façon à ne pas limiter les débats de ce premier séminaire, dont pourraient ultérieurement découler des échanges sur des thèmes plus spécifiques.

En dépit des différences de mandats et de compétences, tous les tribunaux partagent un même et unique but : garantir l'attribution des responsabilités aux auteurs des actes en cause et résoudre des conflits au moyen de la justice. Bon nombre des difficultés que ces tribunaux rencontrent sont les mêmes et ils ont donc beaucoup à apprendre les uns des autres.

L'un des défis majeurs de ces tribunaux touche à l'efficacité et la qualité des procédures judiciaires. La Présidente Fernández de Gurmendi a fait observer que la CPI avait accompli d'importants progrès à cet égard, en accélérant et en améliorant la conduite de ses procédures grâce à des réformes issues d'un processus constructif de dialogue collectif entre juges. Le présent séminaire, dont il est espéré qu'il sera suivi d'autres, constituerait une plateforme permettant que de tels échanges ne soient plus confinés aux limites de chacun des tribunaux, en facilitant le dialogue sur la meilleure manière de relever des défis communs.

Mme Fernández de Gurmendi a indiqué qu'avec la mondialisation croissante, la justice est devenue interconnectée. Les systèmes internationaux et nationaux s'influencent mutuellement sur le plan normatif. Mais ce ne sont pas seulement les idées et les normes qui traversent les frontières nationales ; ce sont aussi les suspects, les témoins et les éléments de preuve. La coopération judiciaire transfrontalière et la collaboration régionale sont essentielles pour faire

<sup>1</sup> Ce résumé reflète l'ensemble des échanges qui ont eu lieu lors des débats, et pas nécessairement les vues d'intervenants spécifiques.

<sup>2</sup> Pour le texte intégral de l'allocution de Mme Fernández de Gurmendi, voir <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/180118-pres-stat-ojy-FRA.pdf>.



face efficacement au crime dans un monde qui semble rétrécir. Pour la Présidente, ce séminaire porte en lui l'espoir d'un renforcement de l'engagement commun à mettre un terme à l'impunité des auteurs des crimes internationaux les plus graves.

## Séance 1 – Complémentarité

---

**Modérateur : M. le juge Chile Eboe-Osuji**

**Intervenant : M. le juge Robert Fremr**

Cette séance de travail sur la complémentarité a permis de débattre plus largement des rôles des différents tribunaux et juridictions et des connexions entre eux au sein d'un système de justice mondiale, avec un accent particulier sur les moyens de faire face aux crimes les plus graves en droit international. Cinq thèmes ont été abordés au cours de cette séance :

1. **La primauté des juridictions nationales, telle que reconnue par le Statut de Rome, et le caractère complémentaire de la CPI comme juridiction de dernier recours ; la jurisprudence de la CPI en matière de recevabilité (articles 17 à 19 du Statut de Rome)**
2. **Les expériences des tribunaux nationaux appelés à juger les auteurs de crimes visés par le Statut de Rome**
3. **Le rôle des tribunaux régionaux**
4. **Les relations et les points de convergence entre les tribunaux pénaux et les tribunaux des droits de l'homme**
5. **Les moyens de renforcer mondialement le respect pour l'état de droit**

La complémentarité se trouve au cœur du système établi par le Statut de Rome. La façon dont elle est mise en œuvre a un effet considérable sur l'image de la Cour. En outre, la complémentarité n'est pas interprétée seulement par les juges de la CPI – le Bureau du Procureur doit aussi s'interroger sur la recevabilité d'affaires potentielles lorsqu'il mène des examens préliminaires. Bien que le principe de complémentarité soit la clé de voûte du cadre instauré pour la CPI, son application continue de faire l'objet d'intenses débats, compte tenu de la nécessité de mettre en balance la souveraineté des États et les intérêts de la justice internationale. Les échanges entre la Cour et les États permettent de comprendre ces différents intérêts et de trouver un terrain d'entente.

Le cadre établi par les textes fondamentaux et la jurisprudence de la CPI en matière de recevabilité ont fait l'objet d'un bref exposé. Même au bout de 15 ans, et en dépit des efforts d'interprétation du cadre de complémentarité déjà déployés, de nombreux aspects de ce cadre doivent encore être interprétés. Une telle élucidation du cadre permettra de rendre les décisions sur la recevabilité plus prévisibles et d'éviter que le processus décisionnel qui y aboutit soit qualifié de politique. Par exemple, dans certains cas, des États pourraient avoir du mal à poursuivre certains individus parce que cela pourrait être perçu comme un obstacle à la réconciliation nationale. Il peut se révéler particulièrement délicat d'appliquer le principe de complémentarité dans de tels contextes.



Afin d'exercer prioritairement leur compétence, les États doivent créer le cadre nécessaire pour pouvoir enquêter sur les crimes relevant de la compétence de la Cour et en poursuivre les auteurs. Une certaine souplesse est de rigueur – en matière de complémentarité, l'évaluation ne doit pas être axée sur les qualifications juridiques retenues par les juridictions nationales, mais sur le comportement qui fait l'objet de l'enquête ou des poursuites. Cependant, la jurisprudence de la CPI doit encore explorer davantage la mesure exacte dans laquelle le comportement visé par une enquête nationale doit refléter celui mis en cause par la CPI. Ce modèle soulève toutefois des questions parce qu'il ne répond pas forcément à certaines préoccupations plus larges fréquemment exprimées par les victimes, notamment la nécessité de qualifier ou désigner précisément les crimes. À terme, cela pourrait aboutir à une déconnexion entre la CPI, le régime de complémentarité et les attentes des victimes.

S'agissant des lois nationales d'application, il conviendrait d'étudier dans quels pays elles manquent encore et comment lever les éventuels obstacles à leur adoption. L'accent a aussi été mis sur la notion de complémentarité positive, en vertu de laquelle la Cour aide les systèmes nationaux dans leurs efforts d'administration de la justice. La Cour ne se trouve pas en situation de rivaliser avec les juridictions nationales, et les moyens disponibles limitent la mesure dans laquelle elle peut contribuer au renforcement des capacités nationales. Il ne faut pas non plus oublier le dialogue continu que le Bureau du Procureur mène avec les États, en particulier au stade de l'examen préliminaire. Les États sont encouragés à engager des poursuites à l'échelon national chaque fois que possible.

Les autorités nationales mettent en place des mécanismes spéciaux permettant de centraliser la réception et le traitement des demandes de coopération internationales. Les décisions prises par ces mécanismes peuvent faire l'objet de recours. Les autorités recevant des demandes de coopération internationales doivent les traiter en toute indépendance et impartialité mais ces autorités et les juristes nationaux ne perçoivent pas forcément de la même façon l'application du principe de complémentarité. Des juges peuvent comprendre le cadre pertinent et l'application de ce principe, mais les outils nécessaires pour la coopération et l'efficacité accrue de la justice (police, moyens d'enquête, etc.) relèvent de l'exécutif, et non pas des tribunaux eux-mêmes. Il a en outre été question de la nécessaire indépendance des tribunaux internationaux, sachant que ce sont les États qui financent la CPI et soumettent les candidatures aux postes de juges.

Certains participants ont évoqué leur expérience au sein de tribunaux nationaux et régionaux en matière de poursuites contre des auteurs de crimes internationaux et de protection des droits des victimes.

Il a été relevé que certains praticiens des systèmes nationaux (en particulier des juges et des procureurs) ne possédaient cependant pas encore les compétences requises pour pouvoir mener des procès portant sur des crimes de cette nature, d'où la nécessité de mener des activités de sensibilisation/formation en la matière. Il a été suggéré que des juges de la CPI aident les tribunaux nationaux dans le cadre de la conduite de tels procès. Il a également été fait état de l'importance de renforcer localement le respect pour l'état de droit et la complémentarité. La CPI développe actuellement sa jurisprudence en matière de recevabilité, non seulement à





l'égard d'États parties au Statut de Rome mais aussi à l'égard d'États non parties, lorsque la question se pose.

Il a été débattu du rôle des juridictions régionales dans le cadre établi par le Statut de Rome. Par exemple, la Charte de l'ONU envisage et encourage la mise en place d'arrangements régionaux permettant de favoriser la paix et la sécurité internationales. De tels arrangements pourraient inciter des États à regrouper leurs forces souveraines pour résoudre des problèmes qu'ils ne pourraient pas résoudre chacun de leur côté. Cette question est particulièrement importante en raison du silence du Statut de Rome concernant les juridictions régionales. Dans leurs décisions, les juges de la CPI renvoient fréquemment aux jugements des juridictions régionales (notamment celles spécialisées dans les droits de l'homme), ce qui crée un climat positif dans les relations entre les organes judiciaires.

## Séance 2 – Coopération

---

**Modérateur : M. le juge Howard Morrison**

**Intervenant : M. le juge Chang-ho Chung**

Pour commencer, il a été expliqué qu'en matière de coopération, la CPI évolue au sein d'un système unique en son genre — distinct des pouvoirs prévus au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, qui facilitent la coopération avec les tribunaux ad hoc — et que le Chapitre IX du Statut de Rome contient 17 articles qui régissent la coopération. Le premier d'entre eux est l'article 86, qui porte sur l'obligation générale des États de coopérer avec la Cour, et dont dépend dans une large mesure le succès de la CPI. Un effort commun est actuellement entrepris pour faciliter la coopération avec les États et en étendre les objectifs au-delà de la sphère judiciaire.

Dans son introduction aux débats, l'intervenant a abordé les points suivants :

1. **Les perspectives de coopération et d'échange d'expertise entre les différentes juridictions**, notamment la sensibilisation aux travaux de la Cour et l'organisation de séminaires réguliers ;
2. **Les défis rencontrés par les juridictions en matière d'assistance judiciaire dans les affaires pénales**, notamment en matière d'arrestation et de remise de suspects, d'identification et de gel des avoirs, et les législations nationales de mise en œuvre ;
3. **Les défis rencontrés par les juridictions en matière de ressources**, qui nécessitent notamment d'accroître la prévisibilité des processus en développant des pratiques permettant d'optimiser la planification de la conduite des affaires, ainsi qu'une évaluation objective de la charge de travail ;
4. **Les enjeux en matière de perception et de légitimité, et les rapports entre justice et politique**, dont le défi dans la recherche d'un soutien politique et diplomatique en matière de coopération et d'organiser régulièrement des activités de sensibilisation ; et
5. **La question de savoir si un dialogue entre les juridictions peut les aider à relever leurs défis communs**, notamment s'il peut aider à résoudre les questions juridiques communes, et à promouvoir le renforcement de capacités des tribunaux nationaux.



Dès l'ouverture des débats, il a été relevé que pour assurer aux demandes de coopération le soutien nécessaire, il était important que les praticiens connaissent la CPI ainsi que la législation et les processus applicables en matière de coopération. Il a également été suggéré que pour assurer le respect qui est dû aux demandes de coopération et, plus généralement, au régime de coopération prévu par le Statut de Rome, cette sphère d'influence ne devait pas se limiter aux avocats et aux juges, mais s'étendre à la société dans son ensemble. Il a également été relevé que la bonne compréhension du droit international était une responsabilité collective et qu'il fallait insister davantage sur le droit international dans les cursus juridiques et judiciaires.

L'organisation de formations et de séminaires sur les sujets pertinents permettrait de mieux faire comprendre et respecter le régime de coopération prévu par le Statut de Rome, sachant toutefois que de telles formations pourraient être limitées par les ressources disponibles et qu'elles devraient s'accompagner d'une évaluation fondée sur les résultats obtenus ainsi que d'un suivi. Au-delà des milieux juridiques/judiciaires, ces formations pourraient être étendues au grand public au moyen des médias appropriés, comme par exemple les radios communautaires en Afrique. La société civile peut aussi jouer un rôle, notamment dans le cadre de la promotion des travaux de la CPI, et les activités menées par les organisations non gouvernementales sont en particulier très appréciées. Des participants ont émis l'idée que les échanges avec d'autres tribunaux, nationaux et régionaux, pouvaient contribuer à mieux faire comprendre les travaux de la Cour et le régime de coopération associé.

Les demandes de coopération peuvent rester sans suite dans les situations où les dirigeants du pays requis sont eux-mêmes visés par l'enquête. Il a été proposé que de telles demandes passent par une autorité centrale étant donné que dans certains systèmes, elles sont soumises au contrôle du pouvoir exécutif et il peut donc être difficile de les mener à bien. D'autres participants ont estimé que les demandes de coopération seraient exécutées plus efficacement si elles étaient adressées de juge à juge.

Il a été observé que les gouvernements n'étaient pas toujours disposés à coopérer pleinement avec la CPI et que cette coopération ne devait pas être considérée comme acquise. Les États parties doivent soutenir le concept de justice, et il pourrait être utile d'encourager la tenue d'un dialogue entre juges de systèmes différents. L'Assemblée des États parties a également un rôle à jouer en la matière, notamment en insistant auprès des États membres pour qu'ils adhèrent aux conditions figurant au Chapitre IX du Statut.

La coopération ne consiste pas seulement à soutenir le concept de justice, elle consiste aussi à disposer des mécanismes légaux appropriés, en adoptant notamment une législation de mise en œuvre efficace et les processus qui s'y rattachent, comme l'exige l'article 88 du Statut de Rome. Il a été mentionné à cet égard que l'administration des États en proie à un conflit ne fonctionnait pas toujours correctement et que les juges de la CPI devaient garder cette réalité à l'esprit face aux États parties visés par des demandes de coopération. Il pourrait être utile d'entamer une réflexion sur la coopération des États non parties, dans la perspective de négocier des accords ad hoc sur des points particuliers ou sur les questions de coopération en général.

Il a également été suggéré que pour renforcer ses processus de coopération, la CPI s'appuie sur certains mécanismes existants en matière d'entraide judiciaire et sur des pratiques bien établies



en matière de recherche, de saisie et de gel d'avoirs, de reconnaissance mutuelle des ordonnances de confiscation, de mesures de protection et de pénalités financières. Il a été relevé à cet égard qu'il existe de nombreux outils qui pourraient être mobilisés par les États parties eux-mêmes (comme le modèle de loi d'application du Chapitre IX du Statut de Rome) et dont les juges pourraient encourager l'utilisation dans leur État d'origine. Cela étant, l'impartialité et l'indépendance des juges étant cruciales pour l'état de droit, de telles mesures devraient se limiter à des efforts de diplomatie judiciaire.

La question des ressources a aussi été abordée, non seulement en termes financiers, mais aussi en ce qui concerne les outils juridiques et administratifs requis pour faciliter le travail de la CPI, notamment pour ce qui est de son régime de coopération.

### **Déclaration de clôture de Mme la juge Joyce Aluoch, Première Vice-Présidente de la CPI**

La Vice-Présidente Aluoch a remercié toutes les personnes présentes pour leur participation aux riches débats de la journée et a félicité les modérateurs et les intervenants pour la qualité de leur contribution. Elle a également remercié la Commission européenne pour son soutien financier, qui a rendu possible la tenue de ce séminaire.

Le séminaire a offert à des juges de différents tribunaux une rare occasion de tenir des échanges fructueux. Les débats ont été sains et chacun ressortira du séminaire enrichi par le dialogue qui s'y est tenu. Ce fut aussi l'occasion de prendre des contacts et de rencontrer d'autres professionnels.

Pour la Vice-Présidente, qui est au nombre des six juges de la CPI dont le mandat prendra fin le 10 mars 2018, ce séminaire constitue un héritage laissé à l'institution, en espérant qu'une suite y sera donnée maintenant que l'initiative a été lancée.

La Vice-Présidente a appelé tous les participants à exploiter ces débats sur la complémentarité et la coopération au bénéfice de la justice internationale pénale, et à user de la considérable influence qui est la leur en leur qualité de juge de premier plan dans leurs systèmes respectifs. Tous ont un rôle à jouer pour promouvoir le développement de la justice internationale.

Il est très clairement ressorti des débats que la CPI n'a pas été créée pour concurrencer les tribunaux nationaux ; ce sont eux qui doivent primer, tandis que la Cour ne doit intervenir qu'en dernier ressort. Certains systèmes nationaux ont vu la création d'entités spécialement chargées de mener des enquêtes et des poursuites concernant des crimes relevant du Statut de Rome et, pendant le séminaire, plusieurs exemples intéressants de procédures ouvertes devant des juridictions nationales ou régionales ont été mentionnés.

La Vice-Présidente a rappelé que l'importance de la mise en œuvre du Statut de Rome au niveau national avait été réaffirmée au cours du séminaire et elle a demandé instamment aux participants d'œuvrer à cette fin une fois rentrés chez eux. Ainsi, les travaux effectués lors du séminaire judiciaire pourront déboucher sur des résultats concrets au service de la justice internationale.

