

Les mécanismes de saisine de la Cour pénale internationale (CPI) et le rôle du conseil de sécurité face à l’atrocité.

Referral mechanisms to the International Criminal Court (ICC) and the role of the Security Council in the face of atrocity.

Par

Mahmoud Refaat

Président de

L’Institut Européen pour le Droit International et les Relations Internationales.

Reçu le: 22/07/2022

Accepté le 21/01/2023

Publié le : 27/04/2023

Abstract:

The founding of the United Nations (UN) and its organs was certainly the most important development in the international framework to ensure peace and stability in the world. However, what we have observed since its founding is the spread of regional conflicts and war crimes with the indirect and, in some cases, direct involvement of states serving as permanent members of the Security Council (UNSC) . The latter has the duty to prevent conflict and the power to act against states violating the charter, in particular in the event of a serious attack on the sovereignty of a state or a well-founded fear of a threat to citizens and their freedoms.

Keywords: UNSC; conflicts; war crimes

Introduction

Partie 1 Le fondement historique de la CPI et l'origine de sa politisation

La fondation de la CPI

L'exercice de la juridiction de la CPI et la menace de la politisation

Partie 2 La réponse du Conseil de sécurité de l'ONU aux atrocités

Le rôle du Conseil de sécurité de l'ONU prévu par la Charte des Nations Unies

Le droit de veto ou l'apathie du CSNU

La doctrine de la responsabilité de protéger ou l'obligation du Conseil de sécurité en matière de droits de l'homme

Partie 3 Les mécanismes de saisine de la CPI et leurs controverses

(Auto)saisine par les États parties

La référence du conseil de sécurité : un incontournable rare par intérêt personnel et politique

Les deux seules saisines de la CPI : les résolutions

1593 et 1970

Le report de l'article 16 du Statut de Rome : plus qu'une inaction, un effet suspensif

La compétence Proprio Motu du Procureur pour se saisir lui-même

Conclusion

Introduction

La fondation de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et de ses organes a certainement été le développement le plus important dans le cadre international afin d'assurer la paix et la stabilité dans le monde. Cependant, ce que nous observons depuis sa fondation, c'est la propagation des conflits régionaux et des crimes de guerre avec l'implication indirecte et, dans certains cas, directe des états siégeant en tant que membres permanents du Conseil de sécurité (CSNU).¹ Ce dernier a le devoir de prévenir le conflit et le pouvoir d'agir contre les états violant la charte, notamment en cas d'atteinte grave à la souveraineté d'un état ou de crainte fondée d'une menace pour les citoyens et leurs libertés fondamentales.² L'un des

¹Alana Tiemessen (2014) 'The International Criminal Court and the politics of prosecutions' *The International Journal of Human Rights* 18(4-5) (2014), 444-461

²Article 24 Charte de l'ONU; United Nations Secretary General 'Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change on A More Secure

principaux sujets qui sera abordé dans cet écrit est l'inaction du CSNU dans certains scénarios où de nombreuses atrocités ont été commises. En parallèle, l'autre sujet principal de cet essai, concernant les mécanismes de saisine de la Cour Pénale Internationale (CPI), sera analysé du point de vue de sa politisation, notamment, avec le CSNU, montrant toutes ses faiblesses et ses enjeux dans l'exercice de sa compétence.³

La première partie est consacrée à un rappel historique sur la fondation de la CPI avec une référence aux actions menées par cette dernière dans les affaires où son intervention a été réclamée par le UNSC, conformément à l'article 13 du Statut de Rome. Puis, dans la deuxième partie de l'essai, la manière dont le CSNU opère dans une situation de conflit et les obstacles à ses actions seront analysés. Une attention particulière sera consacrée au pouvoir de veto des cinq membres permanents du CSNU et à la doctrine de la responsabilité de protéger,⁴ qui a donné et continue de donner aux états l'autorité (illégal) d'opérer en autonomie vis-à-vis du Nations Unies dans toutes les circonstances de conflit dans lesquelles le CSNU n'est pas disposé à prendre une mesure appropriée pour le résoudre. Le résultat de ce manque d'initiative laisse la possibilité aux états de répondre par la formation d'une coalition ad hoc, qui, dans certains cas, conduit à de terribles atrocités et crimes sur la

World: Our Shared Responsibility' (A/59/565) (2004) ; United Nations Secretary General 'Report of the Secretary-General on In Larger Freedom: Towards Development, Security, and Human Rights for All' (A/59/2005) (2005)

³Marlies Glasius 'The International Criminal Court: a global civil society achievement (London : Routledge, 2006)

⁴International Commission on intervention and state sovereignty 'The responsibility to protect' 2001 <<https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/18432/IDL-18432.pdf?sequence=6&isAllowed=y>> accessed on the 13rd of February 2022

Les mécanismes de saisine de la Cour pénale internationale (CPI) et le rôle du conseil de sécurité face à l'atrocité.

population.⁵ Enfin, la troisième partie de l'essai rejoint les deux sujets traitant de la manière dont il est possible de renvoyer une affaire à la CPI. De plus, la présente partie du texte montre combien il est difficile pour la Cour de fonctionner sans être politisée, attirant les critiques de plusieurs nations qui voient dans le travail de la CPI un outil des puissances occidentales, en particulier des cinq membres permanents de la CSNU, pour changer ou consolider l'hégémonie d'un pays.⁶ À la fin, une étude de case sur la guerre du Yémen peut être effectuée.⁷ Il s'agit d'un cas controversé en raison du fait que plusieurs crimes de guerre et atrocités ont été commis jour après jour depuis qu'il a commencé. Dans ce contexte, le manque d'initiative du CSNU est une terrible erreur qui a prolongé une guerre sanglante où les deux parties au conflit commettent des crimes relevant de la compétence de la CPI et faisant de nombreuses victimes. L'inaction du CSNU ne donne pas la possibilité à la CPI d'ouvrir une enquête sur les crimes commis par les deux factions impliquées. Ainsi, il est juste de se demander si le CSNU utilise tous les outils à sa disposition pour remplir son

⁵Jared Genser 'The United Nations Security Council's Implementation of the responsibility to Protect: a review of past interventions and recommendations for improvement' *Chicago Journal of International Law* 18(2) (2018) 420-50, pp483, 487

⁶Louise Arbour 'The Rise and Fall of International Human Rights' Sir Joseph Hotung International Human Rights Lecture 2011 (London, British Museum, April 27, 2011) ; (Sarah M.H. Nouwen and Wouter G. Werner 'Doing Justice to the Political: The International Criminal Court in Uganda and Sudan' *The European Journal of International Law* 21(4) (2011)

⁷UN Meetings Coverage and Press Releases 'Security Council Press Statement on Yemen' <<https://www.un.org/press/en/2021/sc14671.doc.htm>> accessed on the 31st of January 2022

mandat. La réponse est évidemment non, ce qui soulève alors la question de sa légitimité. De plus, le CSNU, qui ne respecte pas son droit de référer à la CPI, met en lumière les enjeux des mécanismes de déclenchement de la CPI, puisqu'elle ne peut lutter contre l'impunité sans la saisine du CSNU pour de nombreuses situations, comme celle du Yémen. Par conséquent, la CPI traverse également une crise de crédibilité et de légitimité, puisqu'elle ne peut pas accomplir sa mission.

Part 1 Le fondement historique de la CPI et l'origine de sa politisation

La fondation de la CPI

Le caractère révolutionnaire de l'idée d'un tribunal pénal international réside dans la combinaison des deux éléments, international et pénal. En particulier, le droit pénal international, et la cour pénale internationale, vont plus loin que le droit international humanitaire, qui est sans aucun doute une étape importante dans le développement d'un système de règles internationales pour protéger les citoyens. La cour pénale internationale et le droit sont strictement liés au cas extrême dans lequel le dirigeant commet ou tolère des crimes contre son peuple, prévoyant non seulement la formulation de normes, mais aussi l'administration d'une justice punitive hors des mains du dirigeant et jusqu'au niveau international, au point même que le dirigeant lui-même peut être jugé pour des

accusations criminelles.⁸

À la lumière de cela, le principal résultat est la reconnaissance par des gouvernements modernes de l'autorité de la cour pénale internationale, car cela signifie renoncer à une partie petite mais essentielle de son pouvoir souverain afin de protéger les citoyens contre une éventuelle situation où lui ou ses successeurs deviennent réticents ou incapables de poursuivre le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité commis par leurs citoyens ou sur leur territoire. Certes, il est possible de dire que le travail pour la création de la Cour pénale internationale a été réalisé non seulement par les membres éminents des états qui avaient participé à la conférence de Rome, mais aussi par la société civile mondiale qui comprend, au sens moderne, l'ensemble des entités transfrontalières, à but non lucratif et non gouvernementales étant intimement lié à l'état de droit international.⁹ Il apparaît clairement que, lesdits organes, sont nés avec la consolidation, le développement et l'observation de l'état de droit international, apportant une contribution extrêmement pertinente à l'évolution de ce dernier.

Un autre acteur qui a joué un rôle indirect dans la création de la Cour pénale internationale a été le tribunal populaire qui a certainement servi à populariser à la fois le concept de droit humanitaire en tant qu'instrument vivant s'appliquant aux conflits en cours et l'idée que la violation de ces lois devrait être considéré comme un "crime". Selon les mots d'Adriaan Bos, un

⁸Supra 3

⁹Ibid

diplomate qui a ensuite présidé les négociations sur le Statut de la CPI, « le travail de ce Tribunal [...] a beaucoup contribué à préparer le climat mondial pour un organe judiciaire international chargé de juger les crimes de guerre. »¹⁰

De plus, l'idée de la création de la Cour pénale internationale appartenait à Arthur Robinson, ancien Premier ministre de Trinidad. Il était extrêmement préoccupé par le trafic de drogue dans la région des Caraïbes et, pour cette raison, il a profité de l'occasion pour réunir les préoccupations de son pays concernant le commerce international de la drogue et sa campagne de toute une vie pour un tribunal pénal international, proposant à l'Assemblée générale la "création d'une cour pénale internationale étant compétente pour poursuivre et punir les individus et les entités qui se livrent au trafic illicite de stupéfiants à travers les frontières nationales."¹¹ La proposition, et la résolution de l'Assemblée générale qui en a résulté, suggéraient qu'un tel tribunal pourrait juger des personnes soupçonnées de crimes internationaux, parmi lesquelles "des personnes se livrant au trafic illicite de stupéfiants."¹² De fait, cela signifie que l'objectif

¹⁰Herman von Hebel, Johan G. Lammers and Jolien Schukking 'Reflections on the International Criminal Court: Essays in Honour of Adriaan Bos' (T.M.C Asser Press, 1999), p. 44

¹¹Nations Unies Doc A/44/19 (1989) 'Request for the Inclusion of a Supplementary Item in the Agenda of the Forty-fourth session, International Criminal Responsibility of Individuals and Entities Engaged in Illicit Trafficking in Narcotic Drugs and across National Frontiers and Other Transnational Criminal Activities: Establishment of an International Criminal Court with Jurisdiction over Such Crimes, Letter dated 21 August 1989 from the Permanent Representative of Trinidad and Tobago to the United Nations addressed to the Secretary-General'

¹²Nations Unies Doc. A/RES/44/39 (1990) 'Resolution Adopted by the General Assembly, International Criminal Responsibility of Individuals and Entities Engaged in

Les mécanismes de saisine de la Cour pénale internationale (CPI) et le rôle du conseil de sécurité face à l'atrocité.

principal du document était de préparer le terrain pour l'institution d'un tribunal doté d'une compétence beaucoup plus étendue. Le travail sur la mise en œuvre d'un tel projet a été confié à la commission du droit international composée, entre autres, de Robert Woetzel, Ben Ferencz et Cherif Bassiouni qui travaillaient depuis de nombreuses années à la rédaction d'un projet de code du crime avec lequel ils voulaient développer un mécanisme susceptible de punir les auteurs des crimes énumérés. Entre-temps, Cherif Bassiouni a composé un comité d'experts des ONG dans l'une des deux universités où il occupait une chaire, l'Institut international des hautes études en sciences criminelles de Syracuse en Sicile, pour préparer un projet de statut couvrant tous les crimes internationaux.¹³ Le travail effectué par ce comité a été extrêmement pertinent pour la rédaction du Statut de la Cour pénale internationale, devenant un complément important aux réunions officielles. Parallèlement, de nombreux États occidentaux réclament l'institution d'un tribunal *ad hoc* pour poursuivre les atrocités commises en Yougoslavie et, en août 1992, lors de la conférence de Londres sur la Yougoslavie, la proposition des ministres des Affaires étrangères français et allemand de créer un tel organe judiciaire fût adoptée. Par ailleurs, le 8 novembre 1994, une autre résolution a été adoptée, afin de

Illicit Trafficking in Narcotic Drugs across National Frontiers and Other Transnational Criminal Activities: Establishment of an International Criminal Court with Jurisdiction over Such Crimes'

¹³Arthur N.R Robinson 'Opening Address at the Inter-governmental Caribbean Conference on the International Criminal Court' (1999)

<http://www.theofficeofthepresident.gov.tt/InternationalCriminalCourt> accessed on the 9th of February 2022

créer le tribunal rwandais chargé de juger les responsables du génocide d'avril-juillet 1994. L'apport principal des tribunaux *ad hoc* à la Cour pénale internationale a été de fournir la preuve que "l'institution d'un tribunal pénal international, surmontant l'absence de précédent et les conflits entre les différents systèmes juridiques, était pratiquement possible."¹⁴

En 1994, la commission du droit international eut terminé la rédaction du premier projet de statut et il a alors été possible de proposer celui-ci aux états afin d'obtenir leur avis.¹⁵ Après cela, la commission du droit international a proposé d'organiser une conférence dans le but d'en faire un traité contraignant. Un certain nombre de pays, principalement européens et caribéens, étaient prêts à l'organiser et soutenaient l'idée d'avoir une conférence dès que possible. Cependant, en même temps, plusieurs états s'opposaient à l'idée d'un tribunal pénal international et cherchaient à en empêcher la création, notamment la Chine, Cuba, l'Inde, le Pakistan et les États-Unis. Un compromis entre les deux parties a été atteint avec la création d'une commission *ad hoc* de représentants des états qui étudierait et discuterait d'abord le projet du comité du droit international. Un an plus tard, le comité *ad hoc* a été transformé en comité préparatoire, à la différence que ce comité pouvait effectivement rédiger un texte, et aussi qu'il était annonciateur d'une éventuelle conférence, bien qu'aucune date n'avait encore été convenue.¹⁶ Les représentants des états, durant tous les travaux du comité préparatoire, ont souligné l'importance du principe de

¹⁴Supra 3

¹⁵Commission de droit international 'Draft Statute for an International Criminal Court' Yearbook of the International Law Commission 1994 2(2) (1997), partie 2

¹⁶Nations Unies Assemblée générale Résolution 'Establishment of an International Criminal Court' Doc A/RES/49/53 (1994)

Les mécanismes de saisine de la Cour pénale internationale (CPI) et le rôle du conseil de sécurité face à l'atrocité.

"complémentarité", selon lequel "la CPI ne supplantera ni n'annulera les juridictions nationales, mais n'interviendra que si les états nationaux ne peuvent pas ou ne veulent pas poursuivre les suspects."¹⁷ Comme compromis entre les états qui souhaitaient une conférence le plus tôt possible et ceux qui cherchaient à la retarder, à la fin des sessions de 1996, un lieu et une date furent fixés pour la conférence : Rome, été 1998. En 1997, le comité préparatoire a commencé à se réunir en groupes de travail au lieu de réunions plénières, ce qui a été utile pour l'élaboration de certains textes sur des questions plus techniques, bien que toutes les questions vraiment controversées soient restées ouvertes.¹⁸

L'année de la conférence de Rome, qui s'est tenue du 15 juin au 17 juillet 1998, le projet de statut contenait plus de 1 700 séries de crochets, représentant des propositions concurrentes pour les articles en question.¹⁹ Les deux premières semaines à Rome ont été principalement consacrées à donner la parole à chaque état, tandis qu'entre-temps, les coordinateurs des groupes, pour la plupart les mêmes personnes qui avaient occupé ce poste lors des sessions du comité préparatoire travaillaient de manière informelle pour essayer de trouver des compromis. Après trois semaines de négociations, le 6 juillet, un "premier document de réflexion" a été rédigé, puis quelques jours plus tard, la présentation d'une proposition limitant les options de la partie II controversée du statut fût présentée. La proposition finale fût résignée le 16 juillet, un jour avant la fin de la

¹⁷Supra 3

¹⁸Supra 10

¹⁹Supra 3

conférence. A l'occasion du vote du projet final, deux délégations ont proposé des amendements : la première était l'Inde qui cherchait à inclure l'utilisation des armes nucléaires dans la définition des crimes de guerre (chapitre 6) et à priver le conseil de sécurité du pouvoir de renvoyer des affaires à la CPI (chapitre 3). Tandis que, le deuxième état proposant un amendement étaient les États-Unis qui souhaitaient limiter la juridiction de la CPI aux nationaux des pays ayant consenti à sa juridiction. Pour éviter la réouverture du débat sur ces amendements, qui aurait conduit à l'échec de l'adoption du statut lors de la conférence, les représentants de la Norvège ont présenté une motion de non-intervention sur ces amendements, qui a été massivement soutenue. Lors de la dernière séance plénière formelle à 22 heures le vendredi 17 juillet, les États-Unis ont demandé que le Statut soit voté au lieu d'être adopté par consensus. Le Statut a été adopté au scrutin secret, avec 120 voix pour, 7 contre et 21 abstentions.²⁰ La Cour pénale internationale a officiellement vu le jour en juillet 2002, deux mois après la ratification du Statut par soixante pays. Cependant, la Cour n'a commencé à fonctionner qu'à l'automne 2003, après l'élection du procureur et des juges et la nomination d'autres personnels essentiels. Le chapitre 4 du statut de la Cour pénale internationale, concernant la compétence de l'organe judiciaire, a été le plus controversé. En particulier, les États-Unis ont tenté à plusieurs reprises d'influencer les dispositions sur la question cruciale de la compétence, en raison du fait que les Américains n'aiment pas l'idée qu'un organe international puisse décider s'il était disposé ou capable de poursuivre ses propres citoyens, pour eux c'est une atteinte intolérable à leur souveraineté. Par conséquent, le Statut de Rome établit que la Cour pourrait

²⁰Supra 3

juger un suspect si soit l'État de sa propre nationalité, soit l'État où le crime présumé a eu lieu avait ratifié ou donné un consentement *ad hoc*. La deuxième option permettait à une personne dont l'État de nationalité avait rejeté la Cour de se retrouver quand même devant elle si les crimes avaient été commis ailleurs, comme lors d'une mission militaire. La Cour, dans le cadre de ses travaux, respecte toujours le principe de complémentarité donnant la priorité aux poursuites nationales, mais ce n'est pas l'état concerné qui est en mesure de déterminer si un état n'a "pas pu ou n'a pas voulu" poursuivre un procès sérieux, ce rôle appartenait plutôt à la Cour pénale internationale elle-même.

L'exercice de la juridiction de la CPI et la menace de la politisation

La Cour pourrait exercer sa compétence à l'égard d'un crime, énuméré à l'article 5 du Statut, si un état partie ou le conseil de sécurité des Nations Unies a signalé aux procureurs qu'il existe une situation dans laquelle un ou plusieurs de ces crimes semblent avoir été commis, conformément à l'article 13. En outre, la même disposition établit que le procureur peut ouvrir une enquête sur un tel crime conformément à l'article 15.²¹

²¹Nations Unies 'United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court' Doc A/CONF.183/9 (1998)

Certes, la situation dans laquelle la compétence de la Cour relève du Conseil de sécurité des Nations Unies ou de l'initiative des États parties est la plus controversée et a suscité de nombreuses critiques de la part de différentes nations, telles que les membres de l'Union africaine. Les critiques ont accusé la Cour pénale internationale de politiser les affaires renvoyées au procureur par le conseil de sécurité des Nations Unies ou un état partie, identifiant un schéma clair de politisation dans ses poursuites. Ils soutiennent que les saisines du conseil de sécurité des Nations unies et des états parties ont servi leurs intérêts politiques et stratégiques en ne ciblant qu'une seule partie au conflit, assurant ainsi l'élimination de leurs rivaux et leur propre impunité.

Le conseil de sécurité peut habiliter la Cour grâce à sa capacité de renvoyer, avec une résolution du Chapitre VII, toute situation de conflit à la CPI, ce qui oblige également les états membres de l'ONU à coopérer aux enquêtes ultérieures et aux mandats d'arrêt. De ce point de vue, la probabilité d'un renvoi dépend bien sûr fortement des intérêts stratégiques des cinq membres permanents du conseil de sécurité. Lier le Conseil à la Cour invite alors à la politisation. Par ailleurs, le conseil de sécurité a déjà tenté de limiter la portée des interventions de la CPI et conserve le pouvoir de surseoir aux enquêtes. À ce sujet, Louise Arbour, ancienne procureure en chef des Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, et actuelle présidente de l'International Crisis Group, a averti que :

“il est peu probable que l'enchevêtrement croissant de la justice et de la politique soit bon pour la justice à long terme. Assouplir les poursuites pénales aux intérêts politiques, déclencher et retirer des affaires selon les impératifs politiques, est peu susceptible de servir les intérêts de la CPI qui

Les mécanismes de saisine de la Cour pénale internationale (CPI) et le rôle du conseil de sécurité face à l'atrocité.

doit avant tout établir sa crédibilité et sa légitimité en tant que substitut professionnel et impartial à des systèmes nationaux de responsabilité déficients. Je ne suis pas sûr que le partenariat avec le Conseil de sécurité soit le meilleur moyen d'atteindre ces objectifs.”²²

Le pouvoir du Conseil de sécurité des Nations Unies de déférer toute situation de conflit à la Cour pénale internationale s'est appliqué à deux cas : au Soudan et en Libye. Dans la situation au Soudan, la Cour a été à la fois louée et critiquée pour avoir pris pour cible des hauts responsables du régime soudanais, dont le président Bashir, pour avoir commis des atrocités dans la région du Darfour. Divers facteurs ont imposé des limites politiques à la capacité de la Cour pénale internationale à mener des poursuites impartiales contre le Soudan. Premièrement, le Bureau du Procureur était gêné par le fait que le Soudan ne soit pas un état partie au Statut de Rome et, par conséquent, le conseil de sécurité fût contraint de se référer la situation en 2005. Deuxièmement, le ciblage, par le Bureau du Procureur, du président Bashir et hauts responsables politiques de son régime se justifie par la gravité de leurs crimes présumés contre des civils au Darfour, qui comprennent des crimes contre l'humanité et peut-être un génocide. Cependant, beaucoup ont affirmé que l'accent mis par le procureur Moreno-

²²Louise Arbour 'The Rise and Fall of International Human Rights' Sir Joseph Hotung International Human Rights Lecture 2011 (London, British Museum, April 27, 2011

Ocampo sur le président Bashir était ‘politiquement unilatéral et ignorant de la réalité et de l'histoire du conflit.’²³

Pour cette raison, l'acte d'accusation de Bashir a soulevé l'ire de ceux qui soutiennent la Cour pénale internationale, en raison du fait qu'aucun des chefs des rebelles du Darfour n'a été poursuivi. En outre, dans ce cadre, l'intervention judiciaire de la Cour a été un outil politique efficace pour ‘les dirigeants des mouvements rebelles du Darfour qui saluent la Cour pénale internationale parce que les actes d'accusation ont discrédité leurs opposants à Khartoum en tant qu'"ennemis" de la communauté internationale et mis les rebelles en meilleure position pour continuer le combat ou pour négocier.’²⁴ L'acte d'accusation du président Bashir a soulevé la protestation de l'Union africaine, érodant le soutien de cette dernière à une intervention judiciaire internationale parmi les États africains.²⁵ L'Union africaine a rapidement approuvé une résolution de non-coopération avec la CPI sur le mandat d'arrêt du président Bashir et a demandé que le Conseil de sécurité des Nations unies reporte les affaires dans l'intérêt de la sécurité.

Les critiques de politisation et le rôle fourbe des saisines du conseil de sécurité de l'ONU ont refait surface avec la situation en Libye. En réponse à l'escalade de la violence contre les manifestations civiles, la résolution 1970 du conseil de sécurité a imposé des sanctions à la Libye et a

²³Mahmood Mamdani ‘The New Humanitarian Order’ The Nation (2008)

<<https://www.thenation.com/article/archive/new-humanitarian-order/>> accessed on the 9th of February 2022

²⁴Sarah M.H. Nouwen and Wouter G. Werner ‘Doing Justice to the Political: The International Criminal Court in Uganda and Sudan’ The European Journal of International Law 21(4) (2011)

²⁵Kurt Mills ‘“Bashir is dividing us” Africa and the International Criminal court’ Human Rights Quarterly 34(2) (2012) 404-447

Les mécanismes de saisine de la Cour pénale internationale (CPI) et le rôle du conseil de sécurité face à l'atrocité.

renvoyé la situation à la Cour pénale internationale pour enquêter sur d'éventuels crimes de guerre et crimes contre l'humanité commis en Libye à partir du 15 février 2011.²⁶

Le contenu de la résolution a limité le procureur général en excluant la possibilité de poursuivre les crimes commis par des ressortissants d'États autres que la Libye et a souligné que ceux qui sont citoyens d'états non-parties ne seront soumis qu'à la juridiction exclusive de leur état. Les mandats d'arrêt n'ont été délivrés que contre trois personnes, dont feu le dirigeant libyen Mouammar Kadhafi, son fils et le chef du renseignement militaire libyen, accusés de crimes contre l'humanité, créant des difficultés politiques. L'Union africaine a une fois de plus exprimé une forte opposition et a demandé à ses états membres de ne pas tenir compte des mandats, arguant qu'ils "compliquent" la résolution des conflits et accusant la CPI de cibler injustement l'Afrique.²⁷ L'utilisation combinée de l'intervention militaire de l'OTAN et le ciblage par la CPI des hauts dirigeants ont également suscité des accusations de changement de régime de la part des États africains, qui ont délégitimé les objectifs plus apolitiques de protection humanitaire et de responsabilité en Libye.

Il ne fait aucun doute que les renvois du CSNU et ses relations avec la CPI sont de plus en plus problématiques en ce qui concerne le ciblage des élites dirigeantes en accréditant la critique selon laquelle la Cour est un

²⁶Nations Unies conseil de sécurité Résolution 1970 S/res/1970 (2011)

²⁷Associated Press 'African Union calls on Member States to Disregard ICC Arrest Warrant against Libya's Gadhafi' Washington Post, 2 Juillet 2011

instrument politique et coercitif de changement de régime pour les grandes puissances mondiales.

Partie 2 : La réponse du Conseil de sécurité de l'ONU aux atrocités

Le rôle du Conseil de sécurité de l'ONU prévu par la Charte des Nations Unies

L'Article 2(1) de la charte de l'ONU Prévoit que tous les membres de l'ONU bénéficient d'une égalité souveraine entre eux. Néanmoins, des pouvoirs plus importants sont conférés à l'un des Organes de l'ONU : le

Les mécanismes de saisine de la Cour pénale internationale (CPI) et le rôle du conseil de sécurité face à l'atrocité.

Conseil de sécurité (CSNU). En effet, son Mandat, tel qu'énoncé à l'Article 24(1) de la Charte des Nations Unies est de maintenir la paix et la Sécurité internationales. Pour ce faire, il fonctionne en permanence²⁸ pour faciliter une réponse rapide à toute situation qui lui est présentée. De plus, pour remplir son mandat, il bénéficie de l'outil des résolutions pacifiques énumérées au chapitre six et des outils d'actions du chapitre sept. Si l'on se concentre sur l'outil des actions, qui est celui nécessaire pour répondre aux atrocités, on trouverait des mesures n'impliquant pas l'utilisation de la force dans les articles 39-41 de la charte de l'ONU ou des mesures impliquant l'utilisation de la force dans l'article 42. Or, puisque le but principal de L'ONU est la garantie de la paix internationale, elle a inscrit dans l'article 2(4) le principe de *jus cogens* de l'interdiction de l'usage de la force. Par conséquent, lorsque le CSNU décide de rédiger une résolution autorisant le recours à la force, il doit d'abord examiner si les mesures non coercitives telles que les sanctions économiques ne sont pas plus adaptées à la situation.²⁹Puis, en rédigeant la résolution, il encadre l'usage de la force pour limiter les dommages qu'une coalition internationale causerait (puisque l'ONU n'a pas sa propre armée pour mettre en œuvre sa décision,

²⁸Article 28 Charte de l'ONU

²⁹ Brian D. Lepard 'Challenges in Implementing the responsibility to protect : the Security Council Veto and The Need for a Common Ethical Approach' The Journal of Ethics 25 (2021) 223-246, p227

alors qu'il est prévu à l'article 43 de la charte de l'ONU , mais aucun accord n'a été trouvé depuis sa création).³⁰

Néanmoins, ce manque d'armée n'est pas censé être un problème sur le papier, en raison des grands pouvoirs conférés au CSNU, en effet sa décision est contraignante pour tous les états membres de l'ONU mais aussi pour les états non-membres.³¹ Ainsi, il semble que le CSNU ait tout, le statut et les pouvoirs, pour remplir efficacement son mandat.

Le droit de veto ou l'apathie du CSNU

Au sein du CSNU, il y a une distinction entre les membres permanents et les membres élus. Les dix membres élus ont un mandat de deux ans avec un droit de vote simple, tandis que les cinq membres permanents : les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, la Chine et la Russie disposent d'un droit de vote et d'un droit de veto. Ce droit de veto, inscrit dans l'article 27(3) de la Charte des Nations Unies, permet à un seul membre de faire échouer l'adoption d'une déclaration ou d'une résolution en débat. À l'origine, il n'était pas censé être utilisé comme un outil d'intérêt personnel, donc le membre permanent ne devrait pas l'utiliser lorsqu'il est impliqué dans la situation en cause.³²

Son utilisation disproportionnée bloque toute action du CSNU et le fait ainsi manquer à son obligation de maintien de la paix. Cela a conduit l'assemblée générale des Nations Unies à prendre des mesures parallèles

³⁰Loraine Sievers and Sam Daws 'The procedure of the UN Security Council, The constitutional Framework' (Oxford : Oxford Scholarship online, 2015), p5

³¹Cf articles 2(5), 25, 49 et 2(6) Chartre de l'ONU

³²Michael J Kelly 'United Nations Security Council Permanent Membership and the Veto Problem' Case Western Reserve Journal of International Law 52 (2020) 101-118, p117

Les mécanismes de saisine de la Cour pénale internationale (CPI) et le rôle du conseil de sécurité face à l'atrocité.

pour compenser cette inaction en adoptant la résolution 377A (V) en 1950.³³pour contourner le veto empêchant toute action sur la guerre de Corée.³⁴En effet, lorsqu'un état permanent décide de bloquer une résolution répondant à des atrocités de manière égoïste, ces atrocités ont quand même lieu. Ces atrocités, qui englobent les crimes contre l'humanité ou le génocide, constituent des crimes de *jus cogens*, ce qui signifie qu'aucune exception n'est autorisée pour commettre ces crimes et que tous les moyens doivent être mis en œuvre pour les empêcher. Le CSNU étant un organe de l'ONU, qui est lui-même lié par le droit international, le CSNU manque à ses obligations en matière de droit international.

Par ailleurs, le droit de veto va au-delà de son usage propre, un membre peut l'utiliser concrètement lors du processus de débat, comme la Russie et la Chine sur la situation syrienne³⁵ ou il peut être utilisé comme une menace pour faire échouer une proposition avant qu'une situation ne soit portée à l'attention du CSNU,³⁶comme la Russie l'a fait pour la situation au Yémen.³⁷ Ainsi, pour remédier à l'inaction du CSNU, un groupe de membres de l'ONU a adopté un code de conduite volontaire, qui demande au membre permanent de s'abstenir d'utiliser le droit de veto en cas

³³Nations Unies Assemblée Générale Résolution 377A(V) 'Uniting for peace' (1950)

³⁴Rebecca Barber 'Accountability for Crimes against the Rohingya: possibilities for the general Assembly where the Security Council Fails' *Journal of International Criminal Justice* 17 (2019) 557-584, p567

³⁵Supra 4, p487

³⁶Amber Fitzgerald 'Security Council Reform: creating a more representative Body of the entire UN Membership' *Pace international law review* 12 (2000), p327

³⁷Supra 5, p483

d'atrocités.³⁸ Cette initiative est actuellement soutenue par cent vingt et un membres de l'ONU, dont deux membres permanents : la France et le Royaume-Uni. Ce code demande seulement aux membres permanents de faire ce qu'il est en leur possession pour remédier aux atrocités, ce qui est le moins que l'on puisse attendre des membres permanents d'un organe de pouvoir de l'ONU.

Une autre suggestion a été donnée par Louis Henkins, le veto devrait passer "d'un outil prohibitif à un outil permissif". Cela signifie que toute action entreprise par une coalition internationale peut être interdite dès le début, mais *post facto* les membres du CSNU pourraient voter pour mettre fin à l'action. Ce changement doit être accepté par le membre permanent sans amendement de la Charte, car tout amendement est vraiment difficile à obtenir.³⁹

En effet, pour amender la charte, l'article 108 requiert l'approbation des deux tiers de l'assemblée générale de l'ONU et la ratification par les deux tiers des membres de l'ONU y compris tous les membres permanents. Il ne faut donc pas s'attendre à beaucoup de changement de comportement au sein du CSNU. Le droit de veto est à l'époque le plus grand atout des membres permanents mais aussi le plus grand défaut du CSNU puisque son existence a permis la ratification d'une Charte luttant pour la paix mais à la condition d'y inclure le droit de veto, qui empêche le CSNU de remplir son devoir dans les situations les plus cruciales pour lesquelles l'ONU a été créée. Par son inaction, le CSNU a obligé les membres de l'ONU à agir

³⁸Supra 29, p226

³⁹VesselinPopovski 'UN Security Council : rethinking humanitarian intervention and the veto' Social Dialogue Vol 31(2) (2000) 249-252

collectivement mais illégalement, car ils suivaient la doctrine de la responsabilité de protéger.

La doctrine de la responsabilité de protéger ou l'obligation du Conseil de sécurité en matière de droits de l'homme

La doctrine de la responsabilité de protéger (R2P) repose principalement sur trois piliers : la prévention des causes du conflit, la responsabilité de réagir par des mesures appropriées et la responsabilité de reconstruire la société post-conflit. Cette doctrine est née après l'inaction du CSNU en Yougoslavie et au Rwanda, qui a mis en évidence le principe de souveraineté des États, qui comprenait également le devoir de protéger les individus à l'intérieur et à l'extérieur de leurs frontières contre tout préjudice.⁴⁰ Cela a été reconnu par l'assemblée générale des Nations Unies dans son document final du Sommet Mondial.⁴¹

L'inaction du CSNU a conduit les membres de l'ONU à agir illégalement vis-à-vis de la charte de l'ONU, mais elle reflète principalement la violation de l'obligation du CSNU envers tous les

⁴⁰Supra 29, pp223-224

⁴¹Nations Unies Assemblée Générale Résolution 'Document final du Sommet mondial de 2005 A/RES/60/1 (2005)

membres de l'ONU. En effet, selon l'article 24(1) de la Charte des Nations Unies, le CSNU agit au nom de tous les membres de l'ONU en tant que « fiduciaire ».⁴² Même si la charte de l'ONU prévoit dans ses articles 55 et 56 la promotion des droits humains universels par ses membres, c'est le mandat du CSNU d'harmoniser leurs actions.⁴³ Ainsi, lorsque des actions internationales sont entreprises pour remédier à l'inaction du CSNU, le moins qu'il puisse faire est de reconnaître a posteriori la légalité de l'action, comme l'a envisagé Louis Henkin. En ne rédigeant pas de résolution, qui encadrerait les conditions d'une action, le CSNU laisse la coalition internationale *ad hoc* accomplir le mandat qu'elle souhaite, ce qui conduit souvent à des atrocités commises de part et d'autre, comme au Yémen ou en Syrie.⁴⁴ Suite à l'inaction de l'UNSC, la question éthique de 'faire quelque chose vaut mieux que ne rien faire' est soulevée.⁴⁵ Cependant, une telle question ne devrait pas exister si le CSNU accomplissait le mandat qui lui était attribué, et ne laissait pas les autres membres de l'ONU agir sans un mandat clair. Le but inhérent de l'ONU est en jeu s'il ne peut pas empêcher ou au moins agir pour mettre fin aux atrocités.

Un mécanisme à la disposition du CSNU pour prévenir l'impunité, et non en soi mettre fin aux atrocités, est la saisine de la Cour pénale internationale (CPI). Cependant, même dans ce type de résolution, le droit

⁴²Supra 29, p236

⁴³Article 1(4) Charte de l'ONU

⁴⁴Supra 5, pp 483, 487

⁴⁵Simon Chesterman 'Just War or Just Peace? : Humanitarian Intervention and international law' (Oxford: Oxford University, 2002) Chapter 6, p222

de veto obstrue le chemin de la justice, la Russie et la Chine ayant opposé leur véto à la saisine de la CPI de la situation en Syrie.⁴⁶

Partie 3 Les mécanismes de saisine de la CPI et leurs controverses

Pour commencer, afin de déclencher la compétence de la CPI pour enquêter puis poursuivre une affaire, la situation doit lui être renvoyée. L'article 13 du Statut de Rome prévoit trois mécanismes. Le premier et le moins controversé est l'(auto)saisine par un état partie, le second est une saisine par le Conseil de sécurité et le dernier est à l'initiative du Procureur lui-même *proprio motu*. Par ailleurs, un principe préside ces mécanismes de saisine : le principe de complémentarité. Cela implique que les états "ont une véritable obligation d'enquêter, de poursuivre et de juger les crimes commis par leurs ressortissants ou sur leurs territoires".⁴⁷ Conformément au principe de souveraineté de l'État, la CPI n'a pas la priorité d'enquêter ou de poursuivre de telles affaires, mais aurait la compétence pour le faire si un état n'était pas en mesure ou ne voulait pas mener à bien ces actions.⁴⁸ Dès lors, toutes les chances sont données pour lutter contre l'impunité et engager la responsabilité des plus grands responsables qui ont commis les crimes les

⁴⁶Supra 5, p488

⁴⁷Adel Maged 'Withdrawal of Referrals- A serious Challenge to the Function of the ICC' International Criminal Law review 6 (2006) 419-446, p423 ; Kevin Crow 'The merits or the Messenger? Complementarity and the referral process in the ICC's application of article 17' Journal of transnational law and policy 26 (2016-2017) 53-74, p54

⁴⁸Article 17 Statut de Rome

plus graves. La *ratione materiae* de la Cour englobe, selon l'article 5 du Statut de Rome : le crime de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et le crime d'agression. Le *ratione temporis, personae et loci* dépendent du référant. Après un tel exploit d'avoir rédigé le Statut de Rome, on pouvait s'attendre à ce que la justice pénale internationale soit vraiment efficace. Cependant, la politique et l'intérêt personnel entrent en jeu et obstruent le chemin de la justice.

(Auto)saisine par les États parties

Début 2022, la CPI comptait cent vingt-trois États parties.⁴⁹ Ces États parties ont le droit de référer une situation se produisant sur leur territoire ou sur le territoire de l'un des autres États parties.⁵⁰ En effet, pour accomplir son mandat de "mettre fin à l'impunité,"⁵¹ les États parties se sont mis d'accord sur une définition large d'un État intéressé. Au-delà de l'intérêt direct d'un État à renvoyer la situation, en cas de crimes commis par ou contre ses ressortissants, les autres États parties sont considérés comme ayant intérêt à renvoyer la situation en raison de la gravité des crimes.⁵²

Néanmoins, une ambiguïté existe en cas d'autoréférence. En effet, à première vue, il semblerait que l'État partie soit ouvert et disposé à coopérer pour rendre justice aux atrocités commises sur son territoire ou par ou contre ses ressortissants. Cependant, cette auto-saisine peut témoigner d'une

⁴⁹ICC The States Parties to the Rome Statute' <https://asp.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx> accessed on the 9th of February 2022

⁵⁰Article 14 Statut de Rome

⁵¹Préambule du Statut de Rome

⁵²Supra 47, p421

division interne, puisque souvent la situation déferée à la CPI oppose le gouvernement à un groupe d'opposition, elle peut donc être le premier moyen par le gouvernement de se débarrasser ou du moins de discréditer ses opposants, et ainsi de surcharger la CPI avec une affaire, qui pourrait être traitée par les tribunaux nationaux. C'est pourquoi, après une saisine de l'état partie, le procureur a toujours le pouvoir de décider d'enquêter ou non sur la situation.⁵³

Par ailleurs, un autre problème majeur concerne le manque de représentativité des États parties dans une zone particulière : l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient. C'est un fait que seule la Jordanie a ratifié le Statut de Rome. Par ailleurs, une distinction doit être faite pour les états de cette zone, certains ont signé et d'autres ont même ratifié le Statut de Rome mais ont rapidement retiré leur signature. Surtout, l'Arabie saoudite, le Liban, la Libye, le Qatar et la Tunisie n'ont jamais voulu signer le document.⁵⁴ Cela démontre une grande réticence des états de cette région à se conformer à la justice pénale internationale et est préoccupant puisque de nombreuses atrocités s'y déroulent et sans au moins un pays voisin comme état partie qui pourrait être impliqué dans le pays afin de référer la situation, l'impunité est la norme. De plus, si le conseil de sécurité n'était pas si politisé (un point qui sera développé plus loin) et avait donc référé des situations de non-état membre au Statut, il n'aurait pas favorisé la réticence des non-états membres à se conformer au Statut de Rome, ce qui présage

⁵³Articles 15(6) et 53 Statut de Rome

⁵⁴Leïla Bourguiba 'Cour pénale internationale: Modèle de saisine et limites' L'Harmattan 64(1) (2008) 25-41, pp33-34

également une réticence à coopérer pour faciliter les enquêtes et arrêter les suspects.

La référence du conseil desécurité : un incontournable rare par intérêt personnel et politique

Premièrement, pour que le conseil de sécurité puisse référer une situation du chapitre 7 de la Charte des Nations Unies, il doit déterminer que la situation constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales. Ensuite, il nommera une commission d'enquête internationale, qui sera chargée d'enquêter et de signaler toute violation du droit international humanitaire et du droit de l'Homme. La dernière étape avant de prendre la résolution, qui, en vertu de l'article 13 (b) de l'État de Rome, renvoie la situation à la CPI, consiste à déterminer les individus les plus responsables et a exhorté les autorités nationales à prendre des mesures contre eux. Dans le cas où l'état ne veut pas ou ne peut pas, comme déjà indiqué, le principe de complémentarité permet au conseil de sécurité de renvoyer la situation à la CPI.⁵⁵ Nonobstant le fait qu'un grand nombre de conflits ont éclaté depuis l'entrée en vigueur du Statut de Rome, le Conseil de sécurité n'a déféré une situation à la CPI qu'à deux reprises : en 2005 à propos du Darfour, et en 2011 à propos de la Libye.⁵⁶ Il a gravement manqué à son devoir en ne référant pas la situation de la Syrie et fait actuellement défaut au peuple yéménite. De plus, en plus de ne pas

⁵⁵Amanda Kramer & Rachel Killean 'Security Council Referrals to the ICC: A politicised System' Irish Yearbook of International Law 7 (2012) 117-148, p123

⁵⁶Ibid, p 119

Les mécanismes de saisine de la Cour pénale internationale (CPI) et le rôle du conseil de sécurité face à l'atrocité.

renvoyer des situations qui en auraient un besoin urgent, il a usé de son pouvoir de surseoir pour geler toute action de la CPI pendant au moins douze mois.

Les deux seules saisines de la CPI : les résolutions 1593 et 1970

En raison des événements qui se sont déroulés au Darfour (Soudan), les quinze membres du conseil de sécurité ont décidé d'user de leur pouvoir en vertu de l'article 13(b) du Statut de Rome et référer la situation à la CPI en prenant la résolution 1593.⁵⁷ Cependant, le plus remarquable n'est pas la décision elle-même de renvoyer la situation devant un tribunal pénal international, mais la pression et l'influence qu'ont exercées les États-Unis en exigeant d'ajouter dans la résolution que ce ne serait pas l'ONU qui supporterait le coût de l'enquête et poursuites comme le prévoit l'article 115 du Statut de Rome, mais qu'il appartenait à l'état partie au Statut de Rome de financer cette action. Les États-Unis n'étant pas un état partie au Statut de Rome, ils ne veulent pas supporter le coût d'une juridiction qu'ils ne reconnaissent pas et par le pouvoir de leur droit de veto, ils ont réussi à imposer une telle règle dans une résolution. En effet, si les autres membres du conseil de sécurité avaient refusé, cela aurait bloqué la résolution et empêché toute action visant à traduire en justice les coupables des atrocités qui ont eu lieu au Darfour. Néanmoins, il n'appartient pas au conseil de

⁵⁷Nations Unies Conseil de Sécurité Résolution 1593 S/RES/1593 (2005)

sécurité de se prononcer sur cette question budgétaire mais à l'assemblée générale. En retirant son financement à la CPI, le conseil de sécurité met en danger une réalisation complète et efficace du mandat de la Cour. En outre, un autre problème qui ressort de cette résolution est l'absence d'une déclaration claire obligeant le Soudan et les autres états non-partie impliquées dans la situation à coopérer avec la CPI, et lorsque ce manque de coopération s'est produit, le conseil de sécurité n'a rien fait pour les obliger à coopérer⁵⁸ malgré le pouvoir que lui confère la charte de l'ONU.⁵⁹

La deuxième saisine faite par le conseil de sécurité concernait la situation en Libye, la résolution 1970. Même si un engagement plus fort peut être observé dans les sanctions imposées en son sein, telles que l'embargo sur les armes, l'interdiction de voyager et le gel des avoirs, elle contenait également une deuxième fois la décision de ne pas financer l'action et n'énonce pas clairement l'obligation pour les états non-partie du Statut de Rome de coopérer avec elle. Cette répétition a créé un précédent en outrepassant ses fonctions d'un côté et de l'autre en n'utilisant pas tous les pouvoirs dans ses capacités pour faciliter un processus de paix et de justice. En un sens, il est logique que le conseil de sécurité soit réticent à exiger clairement la coopération des états non-partie au Statut de Rome alors que, parmi les membres permanents du conseil de sécurité, deux n'en sont pas parties.⁶⁰

⁵⁸Supra 55, pp124-126

⁵⁹Articles 2(5), 2(6), 25, 49 Charte de l'ONU

⁶⁰Supra 5, pp121, 130

Les mécanismes de saisine de la Cour pénale internationale (CPI) et le rôle du conseil de sécurité face à l'atrocité.

De plus, certaines situations comme le Sri Lanka, le Kenya, la Syrie ou actuellement le Yémen⁶¹ aurait mérité une saisine. Cependant, en raison d'intérêts économiques ou diplomatiques, les membres permanents l'ont empêché. Par exemple, la Chine et la Russie avaient des intérêts économiques au Sri Lanka tels que les ressources naturelles ou leurs investissements, ainsi que leur position compromettante dans le conflit en soutenant l'un des belligérants (le gouvernement). Alors que les États-Unis ont refusé la saisine en raison de leur soutien à un pays voisin (l'Inde). Le même schéma est apparu pour la résolution sur le Soudan, mais en raison de la pression internationale sur la Chine et ses prochains Jeux olympiques, elle a dû s'abstenir d'opposer son veto à la résolution. Quant à la Libye, si la résolution a été adoptée, c'est faute d'alliés puissants au sein des membres permanents du conseil de sécurité. En tirant une conclusion des résolutionsmanquées ou adoptées pour référer une situation⁶², on peut constater qu'une fois de plus le droit de veto porte atteinte au mandat du conseil de sécurité de maintenir la paix et la sécurité mais aussi au mandat de la CPI de lutter contre l'impunité. En utilisant leur droit de veto pour cibler leur ennemi ou protéger leurs intérêts, les membres permanents délégitiment le processus de saisine.⁶³ Afin d'apporter plus d'objectivité dans cet exercice de pouvoir, un groupe de travail devrait être mis en place

⁶¹Lawrence Moss 'The UN Security Council and the International Criminal Court: Towards a more principled Relationship' (2012) <<https://library.fes.de/pdf-files/iez/08948.pdf>>, p11

⁶²Supra 55, pp122, 134, 139, 141

⁶³Supra 61, p13

pour élaborer des critères objectifs, tout en considérant les situations potentielles de saisine.⁶⁴

Le report de l'article 16 du Statut de Rome : plus qu'une inaction, un effet suspensif

La différence de mandat entre la CPI et le Conseil de sécurité se heurte autour de l'article 16 du Statut de Rome. En effet, il prévoit que le conseil de sécurité peut suspendre toute enquête ou poursuite de la CPI pendant au moins douze mois. Il est principalement utilisé en cas de poursuites qui pourraient perturber les négociations de paix. Pourtant, même si ce report est justifié par le besoin de paix, il ne sera pas durable si justice n'est pas rendue pour toutes les atrocités commises.⁶⁵

De plus, encore une fois ce pouvoir conféré au conseil de sécurité découlant du document fondateur de la Cour, a été dénaturé par la résolution 1422⁶⁶ et les quatre autres qui ont suivi.⁶⁷ En fait, les États-Unis ont menacé de suspendre l'envoi de soldats américains pour les opérations

⁶⁴Julie Flint and Alex de Waal 'To put Justice Before Peace Spells Disaster for Sudan' Guardian 5th of March 2009; Jess Kyle „the new legal reality: Peace, Punishment, and Security Council Referrals to the ICC” 25(1) (2015) Transnational Law and Contemporary Problems 109-152, p123

⁶⁵UN Security Council Resolution 1422 S/RES/1422 (2002)

⁶⁶Nations Unies Conseil de Sécurité Résolution 1487 S/RES/1487 (2003), Nations Unies Conseil de Sécurité Résolution 1497 S/RES/1497 (2003), Nations Unies Conseil de Sécurité Résolutions 1593 and 1970

⁶⁷Maria Luisa Casoni et Damien Scalia 'Juridictions pénales internationales et conseil de sécurité: une justice politisée' Revue Québécoise de droit international 25(2) (2018) 37-71, pp59-60; Leïla Bourguiba 'Cour pénale internationale: Modèle de saisine et limites' L'Harmattan 64(1) (2008) 25-41, p32

de l'ONU et d'opposer leur veto à celle déjà en cours en Bosnie-Herzégovine si l'immunité n'était pas accordée à tous les membres de l'opération, ce qui est contraire à l'article 27 du Statut de Rome.⁶⁸ C'est une décision que la CPI doit respecter et qui réduit considérablement son champ d'action.⁶⁹

L'efficacité de la CPI souffre de certains obstacles entre la réticence des états à respecter le Statut, par le conseil de sécurité, qui est le seul organe qui peut saisir une situation dans un état non-partie, et le fait de ne pas utiliser cette compétence pour aider la la CPI dans sa lutte contre l'impunité. Plus que cela, en raison de la politique et de l'intérêt personnel, cela bloque la compétence de la CPI dans certaines circonstances. On aurait pu espérer que le pouvoir *proprio motu* du procureur de se saisir lui-même d'une situation aurait amélioré les perspectives de réalisation de mandat de la CPI, mais la réalité est autre.

La compétence Proprio Motu du Procureur pour se saisir lui-même

Le dernier mécanisme de saisine prévu par l'article 13(c) est la compétence du procureur pour lancer une enquête de sa propre décision.

⁶⁸Alain Pellet 'Pour la Cour pénale Internationale, quand même!- Quelques remarques sur sa compétence et sa saisine' *International Criminal Law Review* 1 (2001) 91-110, p108

⁶⁹Luc Walley 'La Cour pénale internationale, une juridiction pour les victimes ?' *Les droits des victimes dans un contexte international* 4452) (2011), p48

Cet article, controversé au moment de la rédaction du Statut de Rome, pose néanmoins quelques limites à son pouvoir. En effet, le Procureur doit d'abord recevoir des informations soit des états parties soit des particuliers.⁷⁰ Ensuite, selon l'article 53(1) du Statut de Rome, il doit décider s'il existe une base raisonnable pour poursuivre l'affaire. Pour ce faire, il doit remplir trois critères : le caractère raisonnable de l'affaire, que l'état n'est pas en mesure ou ne veut pas enquêter et poursuivre en justice, et que la poursuite de l'affaire devant la CPI est conforme aux intérêts de la justice. Lorsqu'il décide d'engager des poursuites, son choix est contrôlé par la Chambre préliminaire.

Dans certains cas, le procureur peut décider de ne pas poursuivre son enquête, comme ce fut le cas avec la situation aux Comores, concernant le bombardement des navires humanitaires. Il a classé l'affaire principalement en raison de l'appréciation de sa gravité. Ce critère est utilisé une première fois dans l'appréciation de la gravité de l'incapacité ou de refus de l'état d'enquêter ou de poursuivre. Cette appréciation est juridique. La seconde fois, la gravité de la situation est prise en considération par rapport à l'intérêt de la justice. Cependant, cette évaluation est discrétionnaire et peut donc être biaisée ou influencée. Le procureur a justifié le refus de poursuivre son enquête en raison de l'ampleur de l'attaque sans minimiser les dommages pour les victimes.⁷¹ Là encore, cette décision n'est contrôlée par la Chambre préliminaire que si elle est fondée sur l'intérêt de la justice.

⁷⁰ Cf Article 15(3) Statut de Rome

⁷¹ Claire Magnoux 'The Sound of silence : le pouvoir discrétionnaire du procureur de la cour pénale internationale à travers l'utilisation des critères d'intérêts de la justice et de gravité de l'ouverture d'une enquête' Revue québécoise de droit international 2017 9-36, pp25-26

Ainsi, les inquiétudes sur les grands pouvoirs conférés au procureur ont trouvé réponse puisque son pouvoir est encadré par la Chambre préliminaire. L'éventuel refus d'une affaire est justifié par l'objet même du Statut puisque par manque de moyens et par souci d'être surchargé, le tribunal doit restreindre sa compétence, mais il laisse l'impunité dans la nature.

Par ailleurs, lorsque le procureur décide d'enquêter sur une situation, il doit en aviser l'état en question et cela conduit parfois des états à se retirer du Statut de Rome, face à quoi le procureur est impuissant. C'est ce qui s'est passé avec le Burundi, qui est le premier état, qui a vraiment mis à exécution sa menace de retrait. Cela amène le tribunal à une autre crise dans sa capacité à ouvrir un dossier important avec des informations solides et la capacité d'extrader l'accusé.⁷²

Enfin, comme c'est toujours le problème de mêler politique et justice, la figure du procureur a été souillée par le premier qui a pris cette position. Luis Moreno Ocampo, pressé d'avoir de bon résultat, a décidé de précipiter l'ouverture du dossier Gbagbo avant même d'avoir officiellement lancé la procédure. Il a traité secrètement avec les autorités françaises et le président ivoirien pour le garder prisonnier le temps d'obtenir la décision officielle de l'extrader vers la CPI. En instrumentalisant les pouvoirs qui lui étaient

⁷²Joël Hubrecht 'Imaginer l'avenir de la justice pénale internationale malgré sa régression' Communications 104 (2019) 179-190, p186

conférés dans un intérêt personnel, le procureur s'est attaché à sa position et lui a enlevé sa légitimité.⁷³

La Chambre préliminaire semble également être influencée par la politique extérieure. En effet, la situation en Afghanistan a été rouverte mais la chambre a décidé de la rejeter dans l'intérêt de la justice, ou il serait peut-être plus juste de dire de capituler face à la menace américaine en raison de son implication dans l'affaire.⁷⁴ Par conséquent, même le troisième mécanisme de déclenchement est vicié par la politique et l'intérêt personnel, ce qui amène à se demander comment la CPI peut exécuter efficacement son mandat si déjà des mécanismes de déclenchement manquent la légitimité et l'efficacité ?

Conclusion

En conclusion, si une évaluation du comportement global du CSNU face aux atrocités devait être faite, on pourrait immédiatement souligner le fait que le principe n'est pas une réaction forte pour rétablir la paix. En effet, le droit de veto, utilisé concrètement lors d'une séance de votes.⁷⁵ ou utilisé en secret comme un levier,⁷⁶ obstrue le chemin vers des moyens légaux de consolidation de la paix. Il convient de noter que l'assemblée générale s'est sentie obligée d'adopter une résolution pour remédier à

⁷³Joël Hubrecht 'La cour pénale internationale pèse-t-elle encore sur l'échiquier mondial?' Institut français des relations internationales (4) (2019) 23-35, pp25-26

⁷⁴Ibid, p29

⁷⁵Supra 5, p487

⁷⁶Supra 36, p327

l'inaction du CSNU.⁷⁷Cette apathie a également conduit à des actions internationales illégales, car de nombreux membres de l'ONU ne supportent pas le fait de ne rien faire lorsque les droits de l'Homme sont en jeu.⁷⁸ En plus du droit de veto, l'inaction du CSNU est due à des intérêts politiques et économiques. Bien que ces éléments affectent la décision des membres permanents du CSNU d'utiliser le droit de veto, les dix autres membres du CSNU disposent de certains outils pour influencer les décisions, ce qui, à la fin conduira l'un des membres élus alliés à un membre avec un siège permanent utiliser le droit de veto.⁷⁹Force est de constater qu'en impliquant autant de pouvoirs étatiques pour prendre des décisions : politique, diplomatie, économique et intérêts personnels entreront en jeu. Un mandat clair a été conféré au CSNU, qui s'applique encore plus en situation d'atrocités, et pendant que ces puissances construisent des alliances, des compromis et pratique une balance d'intérêts, des vies sont en jeu.

Par ailleurs, en plus de la capacité du CSNU à prendre des résolutions pour rétablir la paix, le CSNU dispose d'un autre outil pour au moins aider au processus de paix (mais à la fin pour combattre l'impunité). En fait, le CSNU peut renvoyer une situation à la CPI d'états qui ne sont même pas signataires du Statut de Rome. Ce grand pouvoir, conféré uniquement au CSNU, doit l'efforcer à en faire un usage efficace. Pourtant, en deux décennies, il ne l'a utilisé que deux fois.⁸⁰ Le problème reste le

⁷⁷Supra 34, p567

⁷⁸Supra 5, p 483, 487

⁷⁹Supra 82, pp30-31

⁸⁰Supra 55, p119

même que pour les résolutions, la politique, l'économie, la diplomatie, l'intérêt personnel conduisant au veto. De manière pragmatique, on pourrait penser que les membres permanents seraient réticents à utiliser ce pouvoir, puisque trois des cinq membres permanents ne sont pas parties au Statut de Rome, alors où se situerait la légitimité de cette action ? En effet, à cause de tous ces enjeux, se pose la question de la crédibilité et de la légitimité du CSNU. De plus, cela nuit à la crédibilité de la CPI, qui est utilisée comme un outil politique par le CSNU.

Néanmoins, les défauts de politisation de la CPI viennent aussi d'autres directions. En effet, de par son origine, la signature du Statut de Rome a été très controversée et débattue, ce qui a conduit à des compromis, désormais inscrits dans le Statut. De plus, puisque la CPI traite des conflits internationaux, il est évident que la politique entrera en jeu. C'est pourquoi la CPI doit s'engager politiquement pour remplir son mandat sans abdiquer devant de plus grandes puissances.⁸¹ Pourtant, cela représente une autre critique envers la CPI. Elle se concentrerait uniquement sur la situation des pays africains et éviterait de d'enquêter sur les crimes potentiels commis par les puissances du monde occidental, afin de ne pas les déstabiliser et les irriter.⁸² Hélas, le procureur ou la Cour n'échappent pas non plus à l'influence politique sur leur travail.⁸³

⁸¹Frédéric Megret 'La Cour pénale international comme un objet politique'

http://pedone.info/Statut_Rome/1-4-Megret.pdf accessed on the 13rd of February 2022

⁸²Olivier Mercier 'La CPI condamnée à la critique? Le piège de la politisation de la Cour en matière de 'sélection des cas'' <https://www.cdiph.ulaval.ca/en/blogue/la-cpi-condamnee-la-critique-le-piege-de-la-politisation-de-la-cour-en-matiere-de-selection> accessed on the 13rd of February 2022

⁸³Supra 73, pp25-26, 29

Les mécanismes de saisine de la Cour pénale internationale (CPI) et le rôle du conseil de sécurité face à l'atrocité.

Un autre problème vient du fait que la CPI manque d'états parties dans certaines régions pourtant touchées par de nombreuses atrocités.⁸⁴ L'ancienne présidente de la CPI a même souligné le caractère fondamental d'une adhésion universelle au Statut de Rome afin de renforcer son efficacité, sa légitimité et sa capacité à contribuer à la consolidation de la paix. Néanmoins, la présidente a eu le plaisir d'annoncer que des améliorations ont été apportées à la CPI telles que la diminution du temps de certaines procédures ou des indicateurs de performance et un renforcement des mesures garantissant l'intégrité et le professionnalisme.⁸⁵ Certes, avec le temps, la CPI apprend de ses erreurs mais aucune amélioration n'a été apportée concernant les mécanismes de saisine, qui sont un premier pas pour lutter contre l'impunité. Pourtant, un entonnoir est appliqué là où il ne devrait pas, puisqu'il ne devrait appartenir qu'au procureur ou à la chambre préliminaire de décider de la possibilité qu'une situation soit entendue par la CPI. Par conséquent, beaucoup de travail doit être abattu afin de remédier à la crise de crédibilité et de légitimité que traversent le CSNU et la CPI.

BIBLIOGRAPHY

⁸⁴Supra 54, pp33-34

⁸⁵Nations Unies 'Assemblée Générale "la CPI n'est pas parfait mais elle fonctionne et a gagné en maturité", déclare sa Présidente'

<https://www.un.org/press/fr/2017/ag11966.doc.htm> accessed on the 13rd of February 2022)

Articles

Barber Rebecca ‘Accountability for Crimes against the Rohingya: possibilities for the general Assembly where the Security Council Fails’ *Journal of International Criminal Justice* 17 (2019) 557-584

Bourguiba Leïla ‘Cour pénale internationale : Modèle de saisine et limites’ *L’Harmattan* 64(1) (2008) 25-41

Cesoni Maria Luisa et Scalia Damien ‘Juridictions pénales internationales et conseil de sécurité : une justice politisée’ *Revue Québécoise de droit international* 25(2) (2018) 37-71

Crow Kevin ‘The merits or the Messenger? Complementarity and the referral process in the ICC’s application of article 17’ *Journal of transnational law and policy* 26 (2016-2017) 53-74

Darwich May ‘The Saudi Intervention in Yemen: Struggling for Status’ *Insight Turkey* 20(2) (2018) 125-142

Fitzgerald Amber ‘Security Council Reform: creating a more representative Body of the entire UN Membership’ *Pace international law review* 12 (2000)

Genser Jared ‘The United Nations Security Council’s Implementation of the responsibility to Protect: a review of past interventions and

**Les mécanismes de saisine de la Cour pénale internationale (CPI) et le rôle du
conseil de sécurité face à l'atrocité.**

recommendations for improvement' Chicago Journal of International Law
18(2) (2018) 420-501

Hubrecht Joël 'Imaginer l'avenir de la justice pénale internationale malgré
sa régression' Communications 104 (2019) 179-190

Hubrecht Joël 'La cour pénale internationale pèse-t-elle encore sur
l'échiquier mondial ?' Institutfrançais des relatonsinternationales (4) (2019)
23-35

Kelly Michael J 'United Nations Security Council Permanent Membership
and the Veto Problem' Case Western Reserve Journal of International Law
52 (2020) 101-118

Kramer Amanda &Killean Rachel 'Security Council Referrals to the ICC:
A politicised System' Irish Yearbook of International Law 7 (2012) 117-
148

Lepard Brian D. 'Challenges in Implementing the responsibility to protect:
the Security Council Veto and The Need for a Common Ethical Approach'
The Journal of Ethics 25 (2021) 223-246

Maged Adel 'Withdrawal of Referrals- A serious Challenge to the Function
of the ICC' International Criminal Law review 6 (2006) 419-446

Magnoux Claire ‘The Sound of silence : le pouvoir discrétionnaire du procureur de la cour pénale internationale à travers l’utilisation des critères d’intérêts de la justice et de gravité de l’ouverture d’une enquête’ *Revue québécoise de droit international* 2017 9-36

Mills Kurt “‘Bashir is dividing us” Africa and the International Criminal court’ *Human Rights Quarterly* 34(2) (2012) 404-447

Nouwen Sarah M.H. and Werner Wouter G. ‘Doing Justice to the Political: The International Criminal Court in Uganda and Sudan’ *The European Journal of International Law* 21(4) (2011)

Pellet Alain ‘Pour la Cour pénale Internationale, quand même! - Quelques remarques sur sa compétence et sa saisine’ *International Criminal Law Review* 1 (2001) 91-110

Popovski Vesselin ‘UN Security Council : rethinking humanitarian intervention and the veto’ *Social Dialogue* Vol 31(2) (2000) 249-252

Tiemessen Alana ‘The International Criminal Court and the politics of prosecutions’ *The International Journal of Human Rights* 18(4-5) (2014), 444-461

**Les mécanismes de saisine de la Cour pénale internationale (CPI) et le rôle du
conseil de sécurité face à l'atrocité.**

Walley Luc 'La Cour pénale internationale, une juridiction pour les victimes?' Les droits des victimes dans un contexte international 4452 (2011)

Yadav Stacey Philbrick and Schwedler Jilian 'Toward a Just Peace in Yemen' Middle east report 289 (2018) 2-7)

Livres

Chesterman Simon 'Just War or Just Peace?: Humanitarian Intervention and international law' (Oxford: Oxford University, 2002)

Day Stephen W. and Brehony Noel 'Global, Regional, and Local Dynamics in the Yemen Crisis' (Cham: Springer International Publishing, 2020)

Gladius Marlies 'The International Criminal Court: a global civil society achievement (London : Routledge, 2006)

Sievers Loraine and Daws. Sam 'The procedure of the UN Security Council, The constitutional Framework' (Oxford: Oxford Scholarship online, 2015)

Von Hebel Herman, Lammers Johan G. and SchukkingJolien ‘Reflections on the International Criminal Court: Essays in Honour of AdriaanBos’ (T.M.C Asser Press, 1999)

Documents juridiques

Commission Internationae sur l’intervention et la souveraineté de l’état ‘The responsibility to protect’ 2001 <<https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/18432/IDL-18432.pdf?sequence=6&isAllowed=y>>accede le 13 Février 2022

Commission de Droit Internaitonal ‘Draft Statute for an International Criminal Court’ Yearbook of the International Law Commission 1994 2(2) (1997)

Nations UniesAssembléeGénéraleRésolution 377A(V) ‘Uniting for peace’ (1950)

Nations Unies Doc A/44/19 (1989) ‘Request for the Inclusion of a Supplementary Item in the Agenda of the Forty-fourth session, International Criminal Responsibility of Individuals and Entities Engaged in Illicit Trafficking in Narcotic Drugs and across National Frontiers and Other Transnational Criminal Activities: Establishment of an International Criminal Court with Jurisdiction over Such Crimes, Letter dated 21 August

Les mécanismes de saisine de la Cour pénale internationale (CPI) et le rôle du conseil de sécurité face à l'atrocité.

1989 from the Permanent Representative of Trinidad and Tobago to the United Nations addressed to the Secretary-General'

Nations Unies Doc. A/RES/44/39 (1990) 'Resolution Adopted by the General Assembly, International Criminal Responsibility of Individuals and Entities Engaged in Illicit Trafficking in Narcotic Drugs across National Frontiers and Other Transnational Criminal Activities: Establishment of an International Criminal Court with Jurisdiction over Such Crimes'

Nations Unies Assemblée Générale Résolution 'Establishment of an International Criminal Court' Doc A/RES/49/53 (1994)

Nations Unies 'United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court' Doc A/CONF.183/9 (1998)

Nations Unies Conseil de Sécurité Résolution 1422 S/RES/1422 (2002)

Nations Unies Conseil de Sécurité Résolution 1487 S/RES/1487 (2003)

Nations Unies Conseil de Sécurité Résolution 1497 S/RES/1497 (2003)

Nations Unies Secrétaire Général 'Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change on A More Secure World: Our Shared Responsibility' (A/59/565) (2004)

Nations Unies Assemblée Générale Résolution 'Document final du Sommet mondial de 2005 A/RES/60/1 (2005)

Nations Unies Secrétaire Général 'Report of the Secretary-General on In Larger Freedom: Towards Development, Security, and Human Rights for All' (A/59/2005) (2005)

Nations Unies Conseil de Sécurité Résolution 1593 S/RES/1593 (2005)

Nations Unies Conseil de Sécurité Résolution 1970 S/res/1970 (2011)

Nations Unies Conseil de Sécurité Résolution 2216 S/RES/2216 (2015)

Sites internet

Euractiv 'US, France, Britain may be complicit in Yemen war crimes, UN report says' <<https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/us-france-britain-may-be-complicit-in-yemen-war-crimes-un-report-says/>> accédé le 3 of Février 2022

**Les mécanismes de saisine de la Cour pénale internationale (CPI) et le rôle du
conseil de sécurité face à l'atrocité.**

ICC 'The States Parties to the Rome Statute' <https://asp.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx> accédé le 9 Février 2022

MamdaniMahmood 'The New HumanitarianOrder' The Nation (2008) <<https://www.thenation.com/article/archive/new-humanitarian-order/>> accédé le 9 Février 2022

Megret Frédéric 'La Cour pénale international comme un objet politique' http://pedone.info/Statut_Rome/1-4-Megret.pdf accédé le 13 of Février 2022

Mercier Olivier 'La CPI condamnée à la critique? Le piège de la politisation de la Cour en matière de 'sélection des cas'' <https://www.cdiph.ulaval.ca/en/blogue/la-cpi-condamnee-la-critique-le-piege-de-la-politisation-de-la-cour-en-matiere-de-selection> accédé le 13 of Février 2022

Moss Lawrence 'The UN Security Council and the International Criminal Court: Towards a more principled Relationship' (2012) <<https://library.fes.de/pdf-files/iez/08948.pdf>>

Security Council Report ‘Chronology of Events : Yemen’
<<https://www.securitycouncilreport.org/chronology/yemen.php>>accédé le
31 Janvier 2022

Robinson Arthur N.R ‘Opening Address at the Inter-governmental
Caribbean Conference on the International Criminal Court’ (1999)
<http://www.theofficeofthepresident.gov.tt/InternationalCriminalCourt>accédé
le 9 Février 2022

Security Council Report ‘Consultations on Houthi-claimed attack on the
UAE’
<<https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2022/01/consultations-on-houthi-claimed-attack-on-the-uae.php>>accédé le 31 Janvier 2022

United Nations ‘Assemblée Générale “la CPI n’est pas parfait mais elle
fonctionne et a gagné en maturité”, declare sa Présidente’
<https://www.un.org/press/fr/2017/ag11966.doc.htm> accédé le 13 Février
2022

UN Meetings Coverage and Press Releases ‘Security Council Press
Statement on Yemen’
<<https://www.un.org/press/en/2021/sc14671.doc.htm>>accédé le 31 Janvier
2022

Discours

Arbour Louise 'The Rise and Fall of International Human Rights' Sir Joseph Hotung International Human Rights Lecture 2011 (London, British Museum, April 27, 2011)

Articles de Journal

Associated Press 'African Union calls on Member States to Disregard ICC Arrest Warrant against Libya's Gadhafi' Washington Post, 2 Juillet 2011

Flint Julie and de Waal Alex 'To put Justice Before Peace Spells Disaster for Sudan' Guardian 5 Mars 2009