



## **Un pôle au cœur de la justice pénale internationale : quelle place pour la justice nationale ?**

**Miguel de Serpa Soares**

Conseiller juridique des Nations Unies

**18 octobre 2018**

Chers collègues, chers amis,

C'est un véritable plaisir pour moi de participer aujourd'hui aux premières journées internationales du « Pôle crimes contre l'humanité, crimes et délits de guerre ». A cet égard, permettez-moi que mes premiers mots soient pour remercier le Ministère de la Justice de France ainsi que l'Ecole Nationale de la Magistrature (l'ENM) pour l'organisation de cette session.

Il y a à peine un an, le 16 octobre 2017, dans les locaux parisiens de l'ENM, vous aviez consacré une journée de travail à l'efficacité de la justice pénale internationale, qui a permis la formalisation de la « Déclaration de Paris sur l'efficacité de la justice pénale internationale. » A cet égard, je ne peux que me réjouir et vous féliciter pour l'intérêt que vous portez à l'amélioration des mécanismes permettant de poursuivre ceux qui commettent les crimes les plus graves qui touchent la communauté internationale dans son ensemble.

La journée de travail qui nous réunit aujourd'hui met en exergue, à mon sens, une question-clé pour la justice pénale internationale, à savoir, le rôle de la justice nationale dans l'architecture juridictionnelle internationale qui s'est dessinée au fil des années afin de lutter contre l'impunité des responsables de crimes internationaux.

Je souhaiterais construire mes propos autour d'une notion, désormais classique en droit international pénal, mais qui mérite à mon sens une réflexion d'ensemble au regard de l'évolution de la justice pénale internationale au cours des 25 dernières années, à savoir le principe de subsidiarité. En effet, dès lors que nous nous intéressons aux places respectives de la justice nationale et internationale en matière de responsabilité pénale individuelle, nous rentrons





dans le domaine, bien connu du droit communautaire en Europe, de l'exercice des mêmes compétences à différents niveaux.

Permettez-moi à cet égard de rappeler la définition du Professeur Jean Salmon, dans son Dictionnaire de droit international, du principe de subsidiarité, qu'il considère comme « un principe d'inspiration démocratique en vertu duquel il est interdit de soustraire à un niveau de pouvoir proche des citoyens, ou au citoyen, ce qu'il peut réaliser lui-même ». Une telle définition traduit, tel que Jean Salmon le souligne lui-même, la dimension de proximité du principe de subsidiarité. Mais la subsidiarité implique aussi de confier une compétence au pouvoir capable de l'exercer de la façon la plus efficace. Proximité et efficacité sont, en conséquence, deux idées-clé autour desquelles je souhaiterais construire mes propos, au regard de la pratique des Nations Unies en matière de justice pénale internationale.

## I.

Traditionnellement, et notamment avec l'établissement des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, les Nations Unies sont intervenues dans l'établissement de mécanismes de responsabilité pénale individuelle dans des situations où il était considéré fort improbable que la justice interne réagisse. L'efficacité, en tant que nécessité d'une réponse pénale, avait alors mené à l'établissement de ces deux tribunaux ad hoc.

La dimension internationale de la justice fut alors considérée comme étant essentielle à la lutte contre l'impunité. Permettez-moi de rappeler à cet égard l'article 9 du Statut du TPIY, qui se référait à l'hypothèse où autant le tribunal international que les juridictions nationales seraient concurremment compétents pour juger les personnes présumées responsables. Le Statut du TPIY établissait que le tribunal aurait « la primauté sur les juridictions nationales » et que, à tout stade de la procédure, il pourrait « demander officiellement aux juridictions nationales de se dessaisir en sa faveur ». Un principe que l'on retrouvera en 2002 à l'article 8 du Statut du Tribunal spécial pour la Sierra Leone, qui se réfère à la primauté du Tribunal spécial sur les juridictions sierra-léonaises.

La coopération avec les juridictions internes devait alors s'établir, en accord avec le principe de primauté de la juridiction internationale, à travers les





décisions des tribunaux internationaux. C'est ainsi que treize affaires dans le cas du TPIY, et cinq dans celui du TPIR, allaient être renvoyées devant des juridictions nationales en application de l'article 11bis du Règlement de procédure et de preuve de ces tribunaux.

## II.

Avec l'adoption du Statut de Rome, comme il est de tous connu, la donne s'inverse. L'idée de proximité, également inhérente dans le principe de subsidiarité, devait alors s'imposer. En effet, tel que le préambule du Statut de la Cour pénale lui-même le rappelle, « la cour pénale internationale [...] est complémentaire des juridictions pénales nationales ».

Ce principe est explicité par la suite, à l'article 17 du Statut, qui affirme qu'une affaire est jugée irrecevable lorsque « [l]'affaire fait l'objet d'une enquête ou de poursuites de la part d'un État ayant compétence en l'espèce, à moins que cet État n'ait pas la volonté ou soit dans l'incapacité de mener véritablement à bien l'enquête ou les poursuites ».

L'affirmation de la complémentarité, souvent précisée en termes de subsidiarité de par les dimensions inhérentes de proximité et d'efficacité, place ainsi les juridictions internes au cœur de la lutte contre l'impunité. Dans l'esprit de Rome, la Cour pénale devait être amenée à devenir une sorte d'épée de Damoclès pour les États parties. Les États seraient d'abord obligés d'adapter leur droit interne au Statut, pour ensuite mettre en œuvre leurs mécanismes juridictionnels internes en cas de violations graves du droit international. En cas de failles dans la réponse interne, le niveau international que représente la Cour pénale agirait.

## III.

Mais pour en arriver là, des actions intermédiaires sont évidemment nécessaires. Bien que la primauté des tribunaux internationaux ait pour l'heure été mise à l'écart, les juridictions internes sont souvent loin d'avoir assumé le rôle qui devrait être le leur.





Pour ma part, je constate que les Nations Unies sont sollicitées pour assister les États dans ce domaine à plusieurs niveaux :

D'abord, afin d'aider dans la création d'une nouvelle génération de tribunaux hybrides. La Cour spéciale pour la Sierra Leone que j'ai mentionnée tout à l'heure, ainsi que les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens, appartiennent à une première génération de tribunaux hybrides qui, tout en reconnaissant l'incapacité des États pour lutter contre l'impunité, incorporent néanmoins une reconnaissance de leur responsabilité première. Ces dernières années certaines demandes d'établissement de tribunaux hybrides ont vu le jour, mais avec une mise en avant du rôle central de l'État et de l'importance de renforcer les capacités des tribunaux internes.

Le Secrétariat des Nations Unies a notamment, à la demande du Conseil de sécurité, fourni son assistance à l'Union africaine et au Gouvernement du Sud Soudan pour l'établissement d'une Cour hybride pour les crimes commis dans cet État. Mon collègue Adama Dieng et moi-même avons eu l'opportunité de participer directement à certaines des discussions au sein de l'Union Africaine concernant les instruments juridiques de cette future Cour.

La participation des Nations Unies est également désormais sollicitée à d'autres degrés. Il ne s'agit plus d'établir ou d'aider dans la création de tribunaux internationaux ou hybrides. Il s'agit par exemple, d'inclure, dans la composition de tribunaux purement internes, des juges internationaux.

C'est notamment le cas de la Cour criminelle spéciale en République centrafricaine, qui est un tribunal strictement interne, mais dont la structure inclut des juges, un procureur et un greffier adjoint étrangers. Dans le cas de la Juridiction spéciale pour la Paix en Colombie, nous nous trouvons encore face à un scénario différent, dans la mesure où tous les juges de la juridiction sont des ressortissants de ce pays, mais la participation de juristes étrangers en tant qu'*amicus curiae* y est autorisée.

Dans d'autres cas, l'assistance internationale se situe en amont, à savoir, dans la sélection des membres des juridictions internes qui vont connaître de violations graves du droit international.





Cela a été également le cas en République centrafricaine où autant la Mission des Nations Unies sur place—la MINUSCA—que le Bureau des affaires juridiques ont été impliqués dans la désignation des membres du Panel chargé de la sélection des principaux membres de la Cour criminelle spéciale. En Colombie, le Secrétaire général a également nommé, à la demande des signataires de l'Accord de Paix, l'un des membres du Panel qui devait choisir, entre autres, les juges colombiens de la Juridiction spéciale pour la Paix.

Enfin, bien entendu, un domaine traditionnel d'action des Nations Unies est celui du renforcement des capacités, notamment à travers la formation et l'assistance dans la rédaction ou la réforme des instruments juridiques internes. Cette participation permet souvent, entre autres, de les adapter aux instruments juridiques et standards internationaux.

Par ailleurs, depuis fin 2016, nous constatons un intérêt croissant dans l'établissement, non plus de tribunaux, mais de mécanismes pour la collecte, préservation et le partage, le cas échéant, d'éléments de preuve. Il semble que, pour l'heure, les regards sont essentiellement posés sur les juridictions internes en matière de partage des éléments de preuve collectés. Catherine Marchi-Uhel pourra nous en dire plus en ce qui concerne le Mécanisme international, impartial et et impartial pour la Syrie, établi par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 2016. Depuis, comme vous le savez, le Conseil de sécurité a également demandé au Secrétaire général, en septembre 2017, d'établir un mécanisme pour collecter les éléments de preuve des crimes commis par Daesh en Iraq.

Et le Conseil des Droits de l'Homme a adopté, le mois dernier, une décision concernant le Myanmar, dans laquelle il demande qu'un mécanisme pour la collecte d'éléments de preuve des violations graves du droit international qui y auraient été commises soit établi.

Quel que soit l'assistance de la communauté internationale, nous devons être vigilants à ce que son action ne soit pas instrumentalisée, au nom de la subsidiarité entre le niveau interne et le niveau international. La participation de la communauté internationale ne constitue pas nécessairement une légitimation de la réponse juridictionnelle interne aux violations graves du droit international. La demande d'assistance internationale n'évite pas forcément une intervention de la justice pénale internationale, notamment de la Cour pénale





internationale, dans des situations dans lesquelles elle serait susceptible d'être compétente si les procédures internes s'avéraient être insuffisantes.

Ces quelques réflexions au regard de la pratique plus contemporaine des Nations Unies m'amène à une question basique, terre-à-terre, moins juridique certes, mais néanmoins essentielle : celle du financement de la lutte contre l'impunité. Permettez-moi de conclure sur ce point.

La justice pénale internationale, nous le savons, est chère. Le TPIY, au cours de ses 24 années d'existence aura coûté environ 2.4 milliards de dollars américains [2.4 billions, in English]. À la communauté internationale. Et les 20 ans de TPIR auront coûté autour de 1.9 milliards de dollars [1.9 billion]. Alors que ces deux tribunaux ont fermé, ainsi que la Cour spéciale pour la Sierra Leone, la question du financement de leurs mécanismes résiduels se pose.

Bien que le Mécanisme Résiduel International pour les Tribunaux Pénaux se bénéficie du budget régulier des Nations Unies, nous avons vu dernièrement comment les États demandaient à ce que son budget soit réduit. Et si nous nous référons aux mécanismes financés à travers des contributions volontaires, le panorama est dévastateur. Cette année, la Cour résiduelle spéciale pour la Sierra Leone, qui a un budget modeste d'environ 3 millions de dollars américains, a reçu en tout et pour tout une seule contribution volontaire de 10.000 dollars. Permettez-moi de le répéter : 10 000 dollars. Les Chambres extraordinaires pour le Cambodge, qui ont pourtant encore des affaires en cours, peinent financièrement depuis un certain nombre d'années. Les contributions volontaires, et le montant des subventions accordées par l'Assemblée générale afin de combler les manques, ne cessent de diminuer.

Cette situation de fait nous oblige à réfléchir à nouveau au rôle des juridictions internes, amenées à jouer un rôle croissant dans l'exercice des fonctions résiduelles des tribunaux pénaux internationaux. Les raisons pour ne pas conférer de telles fonctions aux tribunaux internes sont connues. Celles-ci devraient néanmoins être régulièrement revisitées, au regard de l'évolution des systèmes juridictionnels internes afin d'être prêts, le moment venu, à transférer la responsabilité première aux tribunaux internes. Les fonctions résiduelles sont variées et pourraient mériter des analyses distinctes.





Chers collègues, si nous rallions l'efficacité de la réponse pénale à sa proximité, l'intervention, et par conséquent le coût, de la justice pénale internationale pourront être réduits. Mais pour cela, les systèmes juridictionnels internes, notamment des États où ont été commis les crimes et où se trouvent la majorité des victimes de ces crimes, doivent avoir les capacités et la volonté suffisantes.

Merci.

