

## LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES SYSTÈMES JURIDIQUES NATIONAUX

Olympia BEKOU<sup>1</sup>

### *Introduction*

La Cour pénale internationale (CPI)<sup>2</sup> a été créée il y a quinze ans, établissant un système de responsabilité pénale, dans lequel la responsabilité d'enquêter et de poursuivre les crimes internationaux fondamentaux, à savoir le génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et d'agression, est confiée aux États et à leurs juridictions nationales.

Le fonctionnement de la CPI repose sur le principe de complémentarité<sup>3</sup>. La CPI ne peut se saisir d'une affaire que lorsque les systèmes nationaux en question n'ont pas engagé de procédure ou s'ils ont annoncé leur intention de le faire sans avoir réellement la volonté ou la capacité de mener véritablement à bien des poursuites.

Cette règle fondamentale, reconnaissant la primauté de l'État et respectant sa souveraineté, indique les limites de la justice pénale internationale et nous rappelle que la justice pour les victimes d'atrocités de masse est ou devrait être avant tout une priorité nationale.

La volonté est essentiellement une question de politique<sup>4</sup>. Toutefois, la capacité d'un État d'enquêter et de poursuivre les crimes internationaux fondamentaux dépend essentiellement de sa capacité institutionnelle, qui peut être considérablement améliorée par le renforcement des capacités.

### *Le renforcement de capacités*

Dans le domaine du droit pénal international, le renforcement des capacités est généralement compris comme le renforcement des juridictions nationales afin de pouvoir administrer les

---

<sup>1</sup> Professeur à l'Université de Nottingham, Royaume-Uni.

<sup>2</sup> Statut de Rome de la Cour pénale internationale [[https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/6A7E88C1-8A44-42F2-896F-D68BB3B2D54F/0/Rome\\_Statute\\_French.pdf](https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/6A7E88C1-8A44-42F2-896F-D68BB3B2D54F/0/Rome_Statute_French.pdf)].

<sup>3</sup> 10<sup>ème</sup> paragraphe du préambule et Articles 1 et 17 du Statut de Rome.

<sup>4</sup> Y. LIJUN, « On the Principle of Complementarity in the ICC Statute of the International Criminal Court », *Chinese Journal of International Law*, 2005 (4), p. 123.

enquêtes et les poursuites nationales à un niveau approprié et afin de pouvoir coopérer avec la Cour.<sup>5</sup>

Il existe de nombreux avantages pour un État à pouvoir traiter directement de la criminalité de masse par l'intermédiaire de ses tribunaux nationaux. En tant que tel, l'importance de la capacité nationale ne doit pas être sous-estimée.

Tout d'abord, l'internalisation de la responsabilité d'enquêter et de poursuivre les crimes en vertu du droit interne se traduit lentement par une culture (nationale) de la justice et de l'État de droit<sup>6</sup>. En effet, la prévalence de l'État de droit est l'objectif final dans une situation post-conflit ou transitoire, ce qui est souvent le cas dans les États où des crimes internationaux fondamentaux ont été commis. De plus, les efforts visant à combattre l'impunité aident à la reconstruction de la capacité opérationnelle du système national de justice pénale<sup>7</sup>.

En outre, il est reconnu que les procédures nationales peuvent avoir un impact important sur la société. La justice pénale au niveau international présente des limites ; cela a été démontré par l'expérience des tribunaux *ad hoc* pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, par les exemples fournis par le travail de la CPI jusqu'à présent ainsi que par le fonctionnement des tribunaux hybrides tels que le Tribunal spécial pour la Sierra Leone et le Tribunal spécial pour le Liban<sup>8</sup>. Les procédures nationales, qui sont géographiquement et temporellement proches des victimes de violence, sont plus visibles, compréhensibles et légitimes pour les communautés locales<sup>9</sup>.

Enfin, le renforcement de la capacité nationale est nécessaire en raison du simple fait que la CPI ne peut pas être omniprésente<sup>10</sup>. La Cour dispose de ressources limitées et est détachée des territoires où les atrocités ont eu lieu. Cela pose un certain nombre de problèmes en ce qui concerne la récupération et l'accès aux preuves, l'accès aux témoins et la garantie de leur

---

<sup>5</sup> M. BERGSMO et al., « Complementarity after Kampala: Capacity Building and the ICC's Legal Tools », *Goettingen Journal of International Law*, 2010 (2), pp. 791–811.

<sup>6</sup> J. STROMSETH, « Justice on the Ground: Can International Criminal Courts Strengthen Domestic Rule of Law in Post-Conflict Societies? », *Hague Journal on the Rule of Law*, 2009 (1), pp. 87–97.

<sup>7</sup> M. BERGSMO et al., *op. cit.*, p. 800.

<sup>8</sup> Article 8, Statut du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, <http://www.icty.org/fr/documents/statut-du-tribunal>; Résolution du Conseil de sécurité de l'ONU 827 (25 Mai 1993) UN Doc S/RES/827, Annexe ; Article 7, Statut du Tribunal pénal international pour le Rwanda [[http://unictr.unmict.org/sites/unictr.org/files/legal-library/100131\\_Statute\\_en\\_fr.pdf](http://unictr.unmict.org/sites/unictr.org/files/legal-library/100131_Statute_en_fr.pdf)] ; Résolution du Conseil de sécurité de l'ONU 955 (8 Novembre 1994) UN Doc S/RES/955, Annexe; Accord entre l'ONU et le Gouvernement libanais concernant le Tribunal spécial pour le Liban, Résolution du Conseil de sécurité de l'ONU 1757 (30 Mai 2007) UN Doc S/RES/1757, Annexe.

<sup>9</sup> M. DRUMBL, *Atrocity, Punishment and International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 148.

<sup>10</sup> C. STAHL, « The Geometry of Transitional Justice: Choices of Institutional Design' », *Leiden Journal of International Law*, 2005 (18), p. 449.

sécurité ainsi que la visibilité qui est souvent nécessaire pour mettre un terme aux souffrances des victimes.

### ***Obstacles à la capacité nationale ?***

La capacité nationale des États luttant contre les atrocités de masse est considérablement limitée. Un certain nombre d'obstacles se retrouvent fréquemment.

La plupart des sociétés post-conflit ou transitoires ne possèdent pas l'infrastructure matérielle nécessaire pour faire face à la criminalité complexe des atrocités de masse. Pour atteindre son objectif, un système de justice pénale a besoin de salles d'audiences, de centres de détention et d'emprisonnement, ainsi que de personnel dûment formé et expérimenté, tels que des juges, des enquêteurs de police etc.<sup>11</sup>.

Il y a, en outre, l'absence de législation nationale de mise en œuvre adéquate et efficace, qui est au centre de notre intérêt. La législation mettant en œuvre le Statut de Rome permet aux États d'enquêter et de poursuivre des crimes internationaux fondamentaux, elle fournit la base juridique pour l'exécution d'une demande de coopération avec la CPI et elle s'assure que les procès au niveau national soient conformes aux normes internationales<sup>12</sup>.

L'absence d'une législation spécifique traitant des crimes internationaux fondamentaux en tant que tels, pourrait conduire à leur enquête et poursuite en tant que « crimes ordinaires ». Bien que ce ne soit pas un problème d'un point de vue juridique, les « crimes ordinaires » ne portent pas la même stigmatisation que les crimes internationaux fondamentaux et peuvent ne pas avoir la même signification aux yeux des victimes, des auteurs des crimes et de la communauté internationale dans son ensemble<sup>13</sup>.

Les éléments des crimes internationaux sont beaucoup plus complexes que ceux des crimes de droit pénal commun. Ils exigent donc une législation très précise et adaptée à la gravité et la complexité des crimes internationaux fondamentaux.

---

<sup>11</sup> E. BAYLIS, « Reassessing the Role of International Criminal Law: Rebuilding National Courts through Transnational Networks », *Boston College Law Review*, 2009 (50), p. 49.

<sup>12</sup> National Implementing Legislation Database [<https://www.legal-tools.org/fr/consulter/national-implementing-legislation-database/>] et la Base de données sur la coopération et l'assistance judiciaire (CJAD) [<https://cjad.nottingham.ac.uk/fr/>].

<sup>13</sup> W. FERDINANDUSSE, « The Prosecution of Grave Breaches in National Courts » *Journal of International Criminal Justice*, 2009 (7), pp. 729–34.

### ***Complémentarité positive : la base du renforcement de capacités ?***

L'émergence du concept de complémentarité positive a été considérée comme la solution au problème créé par l'absence d'une disposition du Statut qui pourrait servir de base à une assistance globale pour renforcer les capacités nationales<sup>14</sup>.

Le concept initial, comme décrit dans le « Rapport relatif à la stratégie en matière de poursuites » du Bureau du Procureur (2006), « encourage de véritables procédures nationales lorsque cela s'avère possible ; il s'appuie sur des réseaux nationaux et internationaux ; il participe à un système de coopération internationale »<sup>15</sup>.

Toutefois, comme souligné pendant la Conférence de révision du Statut de Rome à Kampala, la Cour n'est pas une agence de développement. Par conséquent, la responsabilité de développer la capacité nationale incombe non seulement à la CPI, mais aussi aux États eux-mêmes et aux ONG<sup>16</sup>.

Examinons maintenant les différents facteurs qui contribuent au renforcement des capacités nationales : la conception d'un programme de renforcement des capacités nécessite l'identification des besoins actuels et des lacunes du système de justice pénal national. Également appelé « évaluation des besoins », ce processus de diagnostic détermine les besoins et les lacunes entre les conditions actuelles et les conditions désirées<sup>17</sup>.

L'accès à des données fiables et à des informations à jour sur le système de justice pénale dans un pays post-conflit est souvent difficile. À cet effet, une « évaluation des besoins » peut créer un point focal de rassemblement d'informations vitales sur la capacité institutionnelle et structurelle d'un État. Une telle approche permet de cibler les activités de renforcement des capacités qui en découlent et facilite l'identification des causes sous-jacentes des conditions

<sup>14</sup> C. STAHN, « Complementarity: A Tale of Two Notions », *Criminal Law Forum* 2008 (19), pp. 87–113 ; William BURK-WHITE, « Proactive Complementarity: The International Criminal Court and National Courts in the Rome System of International Justice » *Harvard International Law Journal*, 2008 (49), pp. 53–108 ; P. Akhavan, « The Lord's Resistance Army Case: Uganda's Submission of the First State Referral to the International Criminal Court », *American Journal of International Law*, 2005 (99), pp. 403–21.

<sup>15</sup> Bureau du Procureur, « Rapport relatif à la stratégie en matière de poursuites », La Haye, 16 septembre 2006 [[https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/D673DD8C-D427-4547-BC69-2D363E07274B/277419/OTP\\_ProsecutorialStrategy20060914\\_French.pdf](https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/D673DD8C-D427-4547-BC69-2D363E07274B/277419/OTP_ProsecutorialStrategy20060914_French.pdf)].

<sup>16</sup> Bilan de la justice pénale internationale, La complémentarité, ICC-ASP/8/Res.9, Appendice, 25 mars 2010, paragraphe 4 [[https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp\\_docs/RC2010/ICC-ASP-8-Res.9-Annex.IV-FRA.pdf](https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/RC2010/ICC-ASP-8-Res.9-Annex.IV-FRA.pdf)].

<sup>17</sup> R. KAUFMAN, *Strategic Thinking: A Guide to Identifying and Solving Problems*, 2006, publié conjointement par la Société américaine pour la formation et le développement, et la Société internationale pour l'amélioration du performance ; R. Kaufman, *Mega Planning: Practical Tools for Organizational Success*, Thousand Oaks, Sage Publications, 2000 ; R. Kaufman, *Change, Choices, and Consequences: A Guide to Mega inking and Planning*, Amherst, HRD Press 2006.

actuelles du système de justice pénale national en question et, éventuellement, leur traitement.<sup>18</sup> Cela dit, une évaluation des besoins n'est pas une panacée. Ce processus ne peut être totalement objectif et exact. Dans le domaine de renforcement des capacités, il y a, malheureusement, des avis préconçus inhérents qui peuvent affecter l'évaluation. En outre, les résultats peuvent être sérieusement affectés par la difficulté liée à l'accès et au manque de disponibilité de l'information. Ainsi, il est absolument nécessaire d'établir des contacts constructifs avec les parties prenantes nationales, pour qu'elles puissent exprimer clairement leurs besoins. Cela permet le développement d'un sentiment d'appropriation locale des activités de renforcement des capacités. Nous avons souvent vu que les approches de type *top-down* et les programmes imposés par des acteurs extérieurs ne fonctionnent pas. Les consultations régulières et l'engagement des acteurs nationaux permettent une approche plus fluide, permettant aux parties prenantes nationales de participer au processus de renforcement des capacités.

De plus, l'accès aux informations juridiques sur les crimes internationaux fondamentaux est très important pour les acteurs nationaux de la justice pénale. Pour l'accomplissement de leur mission, les professionnels du droit ont besoin d'accéder à la législation, la jurisprudence nationale et internationale et aux publications universitaires. à ce titre, le renforcement des capacités doit encourager l'accès ouvert et continu aux informations juridiques<sup>19</sup>.

La démocratisation de l'accès aux connaissances et à l'information doit être combinée à un transfert de compétences et d'expertise, à travers une formation spécifique<sup>20</sup>. Cela permet aux acteurs nationaux de la justice pénale d'accroître leur connaissance et expertise et de remplir leur mission, en adoptant des pratiques conformes aux normes et traités internationaux.

Enfin, il faut souligner l'importance de la disponibilité des fonds. Le financement est la clé pour mettre en mouvement le mécanisme de la complémentarité positive. La réalisation du lien entre l'aide au développement et le renforcement des capacités a gagné en importance, de même que

---

<sup>18</sup> E. BAYLIS, « Reassessing the Role of International Criminal Law: Rebuilding National Courts through Transnational Networks », *Boston College Law Review*, 2009 (50), p. 29.

<sup>19</sup> Voir par exemple des initiatives comme le projet des outils juridiques de la CPI qui mettent à disposition des utilisateurs des informations et compilations juridiques, et une application permettant de traiter plus efficacement les affaires relatives aux principaux crimes internationaux (concernant les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, le génocide ou le crime d'agression). En étant disponibles gratuitement dans le domaine public, les outils démocratisent l'accès à l'information en droit international pénal. Ils renforcent ainsi les capacités des praticiens et posent les conditions préalables nécessaires à la justice pénale, que ce soit dans les pays développés ou ceux aux moindres ressources matérielles [<https://www.legal-tools.org/fr/consulter/>].

<sup>20</sup> M. ELLIS, « The International Criminal Court and its Implication for Domestic Law and National Capacity Building », *Florida Journal of International Law*, 2002-3 (15), p. 239.

la nécessité de planifier et d'éviter la duplication des mandats entre les donateurs, qui sont souvent en concurrence<sup>21</sup>.

### *Conclusion*

Le Statut de Rome a créé un système de justice ; un système avec la CPI au centre, mais où les juridictions nationales jouent un rôle clé. Il n'est donc pas exagéré de dire que l'avenir de la justice pénale pour les crimes internationaux fondamentaux est national. Nous devons concentrer nos efforts sur la meilleure façon de renforcer les compétences nationales et de leur fournir les outils nécessaires pour surmonter tous les obstacles sur leur chemin. C'est ainsi que le principe de complémentarité peut être réalisé et que la lutte contre l'impunité peut apporter des résultats.

---

<sup>21</sup> Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, « Joint Staff Working Document on Advancing the Principle of Complementarity: Toolkit for Bridging the Gap between International and National Justice », 2013 [[https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/joint-staff-working-document-on-advancing-the-principle-of-complementarity-2013\\_en\\_12.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/joint-staff-working-document-on-advancing-the-principle-of-complementarity-2013_en_12.pdf)].