



# Coopération et complémentarité :

un nouvel élan pour  
**la justice  
internationale**

Rapport sous la direction  
de Joël Hubrecht et Antoine Bernard

Avec le soutien du

 Institut des Études  
et de la Recherche  
sur le Droit et la Justice



MINISTÈRE  
DE L'EUROPE  
ET DES AFFAIRES  
ÉTRANGÈRES

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



## Liste des sigles utilisés

- **AEP** – Assemblée des États parties.
- **AUEA** – Agence de l'Union européenne pour l'asile.
- **BdP (CPI)** – Bureau du procureur de la Cour pénale internationale.
- **CAE** – Chambres africaines extraordinaires.
- **CETC** – Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens.
- **CIJ** – Cour internationale de justice.
- **CPI** – Cour pénale internationale.
- **CPS (Centrafrique)** – Cour pénale spéciale de la République de Centrafrique.
- **ECE** – Équipes communes d'enquête.
- **ENM** – École nationale de la magistrature.
- **ESC** – Enquête structurelle commune.
- **M3I** – Mécanisme international indépendant et impartial chargé de faciliter les enquêtes sur les violations les plus graves du droit international commises en république syrienne.
- **MLA** – *Mutual legal assistance initiative* désormais désigné en tant que convention de Ljubljana-La Haye du 26 mai 2023 pour la coopération internationale en matière d'enquête et de poursuite du crime de génocide, des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et autres crimes internationaux.
- **MTPI** – Mécanismes de fermeture des tribunaux pénaux internationaux *ad hoc*.
- **OCLCH** – Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre.
- **ODD** – Objectifs de développement durable.
- **ONG** – Organisation non gouvernementale.
- **ONU** – Organisation des Nations unies.
- **PNAT** – Parquet national antiterroriste.
- **RCA** – République de Centrafrique.
- **TPI *ad hoc*** – Tribunaux pénaux internationaux *ad hoc*.
- **TPIR** – Tribunal pénal international pour le Rwanda.
- **TPIY** – Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.
- **UA** – Union africaine.
- **Unitad** – Équipe d'enquêteurs des Nations unies dans le but de promouvoir l'obligation de rendre compte des crimes commis par Daech/EIIL.



# Avant-propos

Ce document est le fruit de la réflexion conduite par le Réseau Coopération Complémentarité dans le cadre d'échanges organisés durant l'année 2022.

Le projet a été initialement conçu en 2021 au sein de l'Institut des hautes études sur la justice (IHEJ) dans le cadre de son programme Justice pénale internationale et Justice transitionnelle conduit par Joël Hubrecht, actuellement responsable d'études et de recherches à l'Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice (IERDJ) avec le soutien d'Antoine Bernard, directeur du plaidoyer et de l'assistance de Reporters sans frontières (RSF), enseignant à l'École des affaires internationales de Sciences Po Paris (PSIA) et, au moment du lancement du groupe de réflexion, chercheur associé à l'IHEJ.

Ils ont été mandatés pour en animer les échanges et rédiger ce compte-rendu. Ce rapport a bénéficié du soutien et d'une subvention du pôle Droits, réforme de l'État et fragilités à la mission de la gouvernance démocratique du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE). Lors d'une phase exploratoire, menée en 2021, des premiers contacts ont été pris avec des membres et des responsables de plusieurs juridictions afin de s'assurer de la pertinence du projet, de dégager des problématiques à approfondir au sein du réseau et de tester des hypothèses de travail.

En janvier 2022, l'IHEJ a fusionné avec la Mission Recherche Droit et Justice (MRDJ) pour constituer un nouveau GIP (Groupement d'intérêt public) sous le nom d'Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice (IERDJ). Le projet initial s'est poursuivi à l'identique au sein de la nouvelle structure.

La construction du réseau<sup>1</sup> s'est voulue progressive et inclusive. Pour favoriser au mieux un esprit de confiance et de dialogue sur des sujets qui peuvent avoir des dimensions sensibles et confidentielles, les échanges menés au sein du réseau se sont tenus en suivant les règles dites de Chatham House. Pour faciliter la prise de parole et la participation à une réflexion collective ouverte, les membres ont pu être associés à titre institutionnel ou personnel. Dans tous les cas, les opinions et analyses exprimées sont propres à leurs auteurs et n'engageaient pas leurs institutions respectives.

De même, afin de faciliter l'organisation des échanges dans une optique qualitative et participative, le choix a été fait de se concentrer, là encore dans un premier temps, autour d'un nombre limité de situations considérées comme emblématiques d'un certain nombre de thématiques clés. Il s'agit des situations en Ukraine, en République centrafricaine, en République arabe syrienne et au Kosovo. Ces situations ont permis de couvrir un ensemble de régions du monde, plusieurs contextes et temporalités (conflit ancien, sortie de conflit, conflit en cours, conflit non international, conflit interétatique, conflit international) et un ensemble varié de juridictions et de mécanismes de justice (Cour pénale internationale, juridictions hybrides, procureurs et juges nationaux).

Les points de vue exprimés dans cette étude sont le fruit d'un travail de synthèse à partir d'expertises et d'opinions plurielles, parfois divergentes, et ne reflètent pas nécessairement ceux des institutions dont les membres se sont associés aux échanges du réseau. Au nom de l'IERDJ, les rédacteurs du rapport remercient tous ceux qui ont accepté de participer à ce groupe de réflexion ainsi que le pôle Droits, réforme de l'État et fragilités à la mission de la gouvernance démocratique du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) pour son soutien et la subvention accordée à ce projet.

1. Voir la liste des membres ayant participé à ces échanges en annexe, p. 37 et 38.

# Introduction

« Nous avons besoin de nouveaux outils juridiques dans ce monde en transition dans lequel nous sommes, où la mondialisation est à la fois fragmentée et inachevée », déclarait en juin 2016, Mireille Delmas-Marty, en voyant dans le thème des complémentarités le levier vers une « métamorphose de l'ordre juridique<sup>2</sup> ». En janvier 2020, Julian Fernandez et Olivier de Frouville, lors des cinquièmes journées de la justice pénale internationale, sur le thème du « Principe de complémentarité : avenir de la justice pénale internationale ? », soulignaient combien « l'avenir de la justice pénale internationale dépend aussi de la capacité de chacun à innover et à inventer des solutions juridiques et pratiques pour répondre, mieux encore, à de vieux problèmes (défaut de coopération, rapport au temps, attentes des victimes, ressources disponibles, etc.), mais aussi pour faire face aux nouveaux défis<sup>3</sup> ».

Depuis plusieurs années, le développement et la mise en œuvre plus aboutie de la complémentarité apparaissent ainsi comme une voie fondamentale pour tenter de répondre au bilan décevant de la Cour pénale internationale ainsi qu'à la crise de l'ordre international et du multilatéralisme. L'agression de la Russie contre l'Ukraine le 24 février 2022, les autres tensions internationales qu'elle a avivées mais aussi les alliances et les changements qui en ont résulté en réaction, confirment la pertinence de cette voie qui constitue, plus que jamais, le ressort d'un nouvel élan de la justice pénale internationale.

Les questions liées à la complémentarité et celles liées à la coopération sont indissociables. Du fait des évolutions et de la polysémie de la complémentarité, les participants du Réseau Coopération Complémentarité soulignent la nécessité de penser ensemble ces deux problématiques (même si elles font l'objet de deux groupes de travail distincts au sein de l'Assemblée des États parties du Statut de Rome) en en déclinant toutes les dimensions. Au-delà de la priorisation et de l'arbitrage de la compétence juridictionnelle (complémentarité « verticale »), la complémentarité se fonde sur un renforcement de la coopération entre la Cour et l'État de situation (complémentarité dite « positive »), entre les États parties et la Cour (complémentarité dite « élargie ») et entre les acteurs et juridictions nationales (complémentarité « horizontale »).

Deux dynamiques majeures qui modifient en profondeur le champ de la justice pénale internationale ont été mises en lumière dans les échanges du Réseau Coopération Complémentarité : le renforcement de la « régionalisation » de la justice pénale internationale d'une part, et celui de sa « renationalisation » d'autre part. Afin de renforcer les opportunités nouvelles ouvertes par ces dynamiques, tout en jugulant les risques de concurrence et de fragmentation qu'elles peuvent générer, il est crucial d'inscrire ces dynamiques dans un cadre de coopération renforcée et renouvelée. Notre réseau s'est donné pour objectif de favoriser les échanges et la réflexion des acteurs de la coopération et de la complémentarité principalement en provenance de la francophonie et de systèmes judiciaires de procédure inquisitoire (ou de droit continental).

2. Mireille Delmas-Marty, « Complémentarité et gouvernance mondiale » in Éric Canal-Forgues et Mireille Delmas-Marty (sous la dir.), *Quelle(s) complémentarité(s) en droit pénal international ?*, Éditions A. Pedone, 2017.

3. Julian Fernandez et Olivier de Frouville (sous la dir.), *Universalité et complémentarité de la justice pénale internationale*, Éditions A. Pedone, 2021.



D'un premier travail d'échanges et de synthèse, il ressort plusieurs axes de réflexion et d'actions qui, nonobstant la diversité des points de vue exprimés lors des échanges, permettent de dégager constats et recommandations partagés en 11 chapitres :

1. Le Statut de Rome : coopération et complémentarité avec la CPI.....	12
2. Les conventions de coopération.....	16
3. Le renouvellement des juridictions internationalisées .....	17
4. La « renationalisation » de la justice pénale internationale par le développement de la compétence universelle ou l'internationalisation par la coopération .....	18
5. Les plateformes d'échanges : le Réseau génocide, Eurojust et le <i>momentum</i> ukrainien .....	21
6. La constitution d'Équipes communes d'enquête (ECE) .....	24
7. La mise en réseau du stockage de la preuve et la création de mécanismes pré-juridictionnels de la preuve .....	25
8. Une nouvelle place pour la défense .....	28
9. Le rôle des juges dans la recherche de la vérité.....	28
10. La coopération avec les associations de victimes et la société civile.....	29
11. Une complémentarité encore à inventer : l'enjeu de la narration publique .....	30
<b>Les 34 recommandations du Réseau .....</b>	<b>33</b>
Annexe.....	37





# Synthèse

Cette réflexion collective explore les perspectives et les nouveaux défis posés par le renforcement de la mise en œuvre de la complémentarité, en tant que principe cardinal du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI). Selon ce principe, les États conservent la responsabilité première dans la poursuite et la répression des crimes internationaux les plus graves, limitant l'intervention de la Cour aux situations marquées par le manque de volonté ou l'incapacité des États à rendre eux-mêmes justice.

Plusieurs situations, comme celles en Centrafrique et en Ukraine qui ont été plus particulièrement analysées ici, montrent que cette capacité, voire cette volonté, des États de situation peut se manifester mais de façon limitée ou partielle, donnant lieu à des systèmes de complémentarité inédits, complexes et multifformes. La multiplication des acteurs de justice, agissant à différentes échelles (nationale, régionale, internationale), souvent alors même que le conflit est encore en cours ou latent, nécessite le renouvellement et le renforcement des outils de coopération. Ce document propose un ensemble de mesures et d'orientations pour y parvenir.

Si le Statut de Rome pose en théorie l'obligation de coopération avec la Cour de la part des États parties et des États ayant accepté sa compétence, il n'y a pas en pratique de sanctions directement applicables par la Cour. Dans le sillage des modèles d'accord de coopération déjà proposés par la Cour dans plusieurs domaines, des modèles pour d'autres secteurs pourraient être développés (pour la confiscation des avoirs notamment).

Le Bureau du procureur de la CPI a placé au cœur de sa stratégie le développement de la complémentarité dite « positive » (avec l'État de situation), désormais conçue tout au long de la procédure et pas seulement au début, mais aussi celui de la complémentarité dite « élargie » (avec les autres États parties), pour des partenariats montrant, selon les mots du procureur Karim Khan, « que l'on peut changer la dynamique de coopération judiciaire – non seulement en Ukraine, mais partout ailleurs ».

Le Réseau a fait ressortir un ensemble de défis, pour certains anciens mais se posant de façon nouvelle, notamment avec la constitution de saisines collectives par des États parties (Venezuela, Ukraine) qui soulèvent des questions autour de la sélectivité des affaires et de l'indépendance des juridictions. Des conventions de coopération avec des États devraient pouvoir aussi être rendues possibles pour la défense, ce qui n'est envisageable qu'au travers de la création de Bureaux de la défense à la CPI et dans les futurs tribunaux pénaux internationaux.

Cerapport se penche ensuite sur les besoins de coopération entre les États de situation et les partenaires internationaux, dans un souci d'articulation entre objectifs de justice et aide au développement durable. Elle appelle à répartir le soutien sur l'ensemble de la chaîne judiciaire, y compris au niveau logistique (prisons, formation de la police). A contrario, parce que la création de juridictions internationalisées demeure longue et coûteuse, l'hybridation (réunissant des acteurs locaux et des internationaux) pourrait être réservée à un seul organe (comme le parquet) au lieu d'être systématiquement étendue à une juridiction complète.

Le renforcement des coopérations judiciaires avec les pays voisins de la région reste trop souvent un angle mort de la coopération alors même que la troisième génération des juridictions internationalisées, en particulier celles créées au Sénégal en 2013 et au Kosovo en 2015, ont été instituées en coopération avec des organisations régionales (l'Union africaine pour la première, le Conseil de l'Europe pour les secondes). Cette dynamique régionale fait émerger un nouvel espace intermédiaire de complémentarité entre celui de la justice nationale et de la justice internationale. Un intérêt majeur est de favoriser la coopération grâce à des modèles procéduraux plus homogènes et fonctionnels, notamment ceux issus du droit romano-germanique.

Si le rapport note que la similitude des méthodes et des modèles juridiques facilite la coopération, il plaide aussi pour poursuivre et faire progresser l'émergence de nouveaux modèles procéduraux alliant, malgré leur philosophie différente, des traits de *common law* et de *civil law*, comme la combinaison du plaider coupable et la recherche de la vérité. Il est ainsi suggéré d'aller vers la création d'un véritable dossier de procédure, sinon unique du moins harmonisé, et une meilleure organisation de ce dossier à l'aide d'outils informatiques. Il faudrait se préoccuper de la façon dont les juges vont pouvoir analyser les méga-data de preuves collectées aujourd'hui sur certains terrains de guerre. Avec quelle compétence et quelle expertise ? L'analyse de la preuve ne saurait résulter d'une démarche d'ordre purement technico-informatique et l'appel à des experts dans des domaines techniques devrait être complété par celui à des experts en sciences humaines pour enrichir la compréhension des faits.

Le vide juridique dans l'entraide judiciaire et l'extradition entre de nombreux États pour le jugement national des crimes internationaux les plus graves pourra être en partie comblé par la ratification la plus large possible en 2024 de la convention de Ljubljana-La Haye (26 mai 2023). D'autres outils de coopération sont en cours d'élaboration mais on note déjà, sous l'impulsion de l'internalisation du Statut de Rome de la CPI, une harmonisation historique des législations nationales et la « renationalisation » de la poursuite des crimes internationaux les plus graves. Elle s'est appuyée notamment sur la création de pôles et de services spécialisés dans plusieurs États, de changements législatifs et d'un investissement des ONG et des associations de victimes. Aujourd'hui, une quinzaine d'États sont particulièrement actifs. Le développement et le renforcement de cette complémentarité horizontale font partie des objectifs majeurs des travaux du Réseau Coopération Complémentarité.

Cette renationalisation de la lutte contre l'impunité des crimes internationaux les plus graves s'accompagne d'une ouverture plus grande à la coopération extérieure d'une part, et à des nouvelles formes de partage et de mutualisation, d'autre part. Ainsi, Eurojust a vu son mandat modifié sur l'Ukraine pour centraliser, stocker et analyser de la donnée sur les crimes internationaux commis en Ukraine. Le Réseau génocide européen, créé en 2002 par le Conseil de l'Union européenne, pourrait devenir un facilitateur ou, dans une certaine mesure, un forum pour échanger sur les modèles de coopération et favoriser la création de réseaux régionaux similaires (et non identiques) en Afrique et en Amérique latine.

Une des modalités majeures de coopération au niveau européen passe par la constitution entre deux ou plusieurs juridictions d'Équipes communes d'enquête (ECE). Le procureur de la CPI a rejoint deux ECE dont l'une sur les crimes commis en Ukraine. Elles sont d'un grand intérêt, notamment dans les situations de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité où il faut pouvoir dégager des schémas criminels réitératifs à grande échelle et identifier des chaînes complexes de responsabilités, mais elles comportent aussi certains risques et certaines limites que l'étude met au jour.

Ce nouvel élan apporté à la lutte contre l'impunité a été également conforté par l'arrivée et le soutien, en 2016 et 2017, d'une nouvelle génération de mécanismes d'enquête indépendants créés par l'ONU pour faciliter, au plan national et international, la poursuite des violations commises en Syrie (M3I) ainsi que par Daech en Irak (Unitad) et au Myanmar (IIMM). Ainsi, le Mécanisme international indépendant et impartial pour la Syrie est un mécanisme pré-judiciaire qui collecte, préserve et analyse les éléments de preuve recueillis, et qui agit sur au moins trois niveaux complémentaires de coopération. Sa flexibilité et la production de produits analytiques sur-mesure, adaptés à une grande variété de juridictions, en ont fait un outil performant qui, cependant, pose aussi de nouvelles questions, liées notamment à l'accès de la

défense à la preuve à décharge et à la gestion des données. Plus largement, si l'information se trouve aux mains d'organismes régionaux, multinationaux ou intergouvernementaux, l'accès à l'information pourrait s'avérer plus difficile pour des pays ou organisations tiers.

Acteurs déterminants, qu'il est indispensable d'associer aux réseaux d'échanges, les ONG ont, elles aussi, adopté des stratégies de coopération, que ce soit au sein de la coalition internationale pour la CPI fondée en 1995 ou dans le cadre de dossiers en compétence universelle portés à plusieurs. Certaines ont un statut de partenaire associé (vis-à-vis du Réseau génocide, par exemple). Elles font, entre autres, le lien entre les juridictions et les victimes ou, plus largement, les sociétés civiles.

Les échanges au sein du Réseau ont mis en lumière la nécessité d'adopter une vision inclusive de la justice et les possibilités d'améliorer le traitement des victimes (en instaurant à la CPI et dans les juridictions internationalisées une Commission d'indemnisation des victimes). Les juridictions nationales traitant des affaires de crimes internationaux doivent à leur tour s'adapter et aller au-delà du traitement pénal ordinaire pour s'adresser à des communautés de victimes étrangères et parfois dispersées dans le monde ainsi qu'aux générations futures en conservant la mémoire et les archives des procès conduits au titre de la compétence universelle.

Un autre pan de la complémentarité reste ainsi à inventer par rapport à l'enjeu de la narration publique. Il y a un besoin impérieux de présenter une information fiable face à la puissance décuplée de la désinformation sur Internet et les réseaux sociaux et à l'accélération d'une justice qui n'est plus, comme à Nuremberg, une justice d'après-guerre mais une justice en temps de guerre. La coopération ne doit pas empêcher la prise de recul, l'indépendance et la diversité des points de vue. Différentes phases doivent être distinguées : au-delà du procès qui doit être vu et compréhensible du plus grand nombre, une communication institutionnelle plus offensive s'avère nécessaire au stade de l'enquête. Ces problématiques ne sont pas encore suffisamment bien maîtrisées par les magistrats nationaux. De plus, il serait important de rassembler l'information sur les procès tenus dans différents pays et devant plusieurs juridictions.

Il y a une visibilité globale à donner de la complémentarité et des efforts de coopération pour rendre plus compréhensible le champ très diversifié de la justice pénale internationale, par exemple en faisant émerger l'idée d'un « Espace commun de justice ».

Antoine BERNARD et Joël HUBRECHT

# 1.

## Le Statut de Rome : coopération et complémentarité avec la CPI

noncé dès son préambule et en son article premier<sup>4</sup>, le principe de complémentarité, comme le rappelle *Le Commentaire article par article du Statut*, a été « voulu par les États dans la nouvelle organisation de la lutte contre l'impunité » et « repose sur deux éléments essentiels qui permettent d'ailleurs de distinguer la Cour de toute autre juridiction pénale opérant sur la scène internationale. D'une part, les États conservent la responsabilité première dans la poursuite et la répression des crimes visés à l'article 5 du Statut. D'autre part, l'intervention de la Cour concernant ces mêmes crimes n'est légalement justifiée que lorsque cette responsabilité n'est pas pleinement assumée par son titulaire, soit par manque de volonté soit par incapacité. Les États auraient alors tout intérêt, au-delà des obligations qui pourraient être les leurs en vertu du droit international, à renforcer leur compétence pénale internationale par d'autres mécanismes bien connus du droit international pénal<sup>5</sup>. »

La mise en œuvre de la complémentarité, principe cardinal du Statut de Rome, a profondément modifié et continue de modifier encore le champ de la justice pénale internationale, au travers en particulier de l'internalisation du Statut au sein des législations de 70 des 123 États parties. Le Réseau appelle à soutenir activement la poursuite de ce processus au sein des États francophones et de droit continental (qui mobilise en priorité les activités du réseau) et au-delà, pour que la totalité des États parties se dotent au niveau national de la législation adéquate permettant la réalisation de toutes les formes de coopération prévues au chapitre IX du Statut.

### A. Coopération

Le chapitre IX du Statut pose en théorie l'obligation de coopération avec la Cour de la part des États parties et des États ayant accepté sa compétence. Il n'y a cependant pas en pratique de sanctions réelles directement applicables par la Cour. L'Assemblée des États parties et le Conseil de sécurité demeurent en ce domaine les garants de cette obligation. Si la bonne volonté des États est à encourager, elle ne peut se substituer au rappel de l'obligation de coopération avec la Cour dans les domaines de l'enquête et de l'arrestation.

Dans les domaines où la coopération des États parties ne relève pas d'une obligation formelle, telles que la réinstallation des témoins faisant l'objet de menaces, l'application des peines, et l'accueil de personnes acquittées, suspectes ou accusées faisant l'objet d'une mise en liberté provisoire, la mise en place d'accords de coopération s'avère souhaitable. Des modèles d'accord sont proposés par la Cour dans trois domaines (la mise en liberté provisoire, la mise en liberté des personnes, l'exécution des peines) mais d'autres modèles pour d'autres secteurs pourraient être développés (comme la confiscation des avoirs). Notre réseau pourrait prendre attache avec le groupe de travail coopération de l'Assemblée des États parties (AEP) et proposer des modèles adaptés aux États francophones, en particulier ceux dotés d'un système de procédure inquisitoire.

La signature de conventions de coopération avec des États devrait pouvoir aussi être rendue possible pour la défense, ce qui n'est envisageable qu'au travers de la création dans les tribunaux pénaux internationaux et à la CPI d'un Bureau de la défense. L'expérience du Tribunal spécial pour le Liban, seul tribunal international à avoir été à ce

4. « La Cour pénale internationale dont le présent statut porte création est complémentaire des juridictions pénales nationales » (préambule) ; « La Cour est complémentaire des juridictions nationales » (Article 1<sup>er</sup>)

5. Abdoul Aziz Mbaye et Sam Sasan Shoamanesh, « Article 17 », dans Julien Fernandez, Xavier Pacreau, Muriel Ubéda-Saillard (sous la dir), *Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Commentaire article par article*, Éditions A. Pedone, 2<sup>e</sup> édition, 2019, p.892.

## Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale

Le Statut de Rome est le traité fondateur de la Cour pénale internationale. Il a été adopté le 17 juillet 1998 à l'issue d'une conférence diplomatique qui s'est tenue dans la capitale italienne. Il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2002 après la ratification de 60 États. Aujourd'hui, 123 États en sont parties et se réunissent au sein de l'Assemblée des États parties pour en voter le budget, amender les textes et élire les juges.

La compétence de la Cour est limitée aux « crimes les plus graves touchant l'ensemble de la communauté internationale » commis après l'entrée en vigueur du Statut de Rome :

- le crime de génocide ;
- les crimes contre l'humanité ;
- les crimes de guerre ;
- le crime d'agression, ajouté à la suite de la première Conférence de révision du Statut de Rome en juin 2010.

Le chapitre IX du Statut de Rome, article 86 à 102, est consacré à la coopération et à l'assistance judiciaire. Le principe de complémentarité est quant à lui affirmé dès le préambule du Statut et se décline dans plusieurs articles du chapitre II sur la compétence, la recevabilité et le droit applicable et du chapitre IX.



Troisième session de l'Assemblée des États parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, La Haye, Pays-Bas, septembre 2004. © CCO/Wim Van Cappellen/ICC-CPI

jour doté d'un tel organe, autonome et à égalité avec le Bureau du procureur, a ainsi permis de signer un protocole avec le gouvernement du Liban pour contourner l'interdiction faite aux avocats par la loi nationale libanaise, de mener leurs propres enquêtes à décharge dans le Pays.

En 2007, l'Assemblée des États parties a adopté un document comprenant une liste complète de 66 recommandations sur la coopération et identifié par la suite sept domaines clés prioritaires<sup>6</sup> :

1. L'application de mécanismes juridiques prévus par le Statut de Rome, et la mise en place de structures et procédures efficaces concernant la coopération et l'assistance judiciaire (dont en particulier l'adoption d'une législation d'application complète de l'article IX du Statut de Rome, qui couvre les éléments de crime, et la ratification de l'Accord sur les privilèges et immunités de la Cour) ;
2. La coopération venant appuyer les examens préliminaires, les enquêtes, les poursuites et les procédures judiciaires (notamment avec la défense) ;
3. Arrestations et remises ;
4. Identification, saisie et gel des biens.
5. Accords de coopération ;
6. Un soutien diplomatique et public dans des configurations nationales, bilatérales, régionales et internationales ;
7. La coopération inter-États dans le cadre du système du Statut de Rome.

Le soutien financier apporté par la Commission européenne et d'autres donateurs, tels que l'Organisation internationale de la francophonie et des États parties agissant à titre individuel, est précieux. Il permet notamment l'organisation de séminaires et de symposiums régionaux de haut niveau sur la coopération, des rencontres techniques visant à renforcer la coopération et des rencontres consacrées à la profession juridique.

Des bilans périodiques et retours d'expérience (Retex) permettraient d'adapter au mieux des stratégies d'action volontariste dans des contextes généralement contraints et parfois défavorables. Le Réseau Coopération Complémentarité est disposé à participer à ce travail d'évaluation et de Retex.

6. <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2022-04/66%20Recommandations-brochure.pdf>

## B. Complémentarité

Le principe de complémentarité est au cœur du Statut de Rome, en son Préambule, son article 1<sup>er</sup>, principalement en son article 17 ainsi que dans d'autres articles traitant des questions de recevabilité (articles 18, 19 et 20). Il n'y est toutefois jamais défini en tant que tel. La portée, les limites et les critères d'évaluation de ce principe ont été précisés progressivement par le Bureau du procureur, au travers de ses documents de politique générale, et par les chambres de la Cour à l'occasion des décisions rendues dans diverses affaires<sup>7</sup>. Les diverses complémentarités qui se sont dégagées au fil du temps ne sont pas pour autant les ajouts d'interprétations libres et ouvertes du Statut. Elles sont, au contraire, les composantes d'un principe unique et découlent de l'approfondissement et d'une lecture plus cohérente du Statut.

Si le plan stratégique 2016-2018 du Bureau du procureur œuvrait déjà en faveur de la consolidation de la coopération judiciaire et policière internationale, cette orientation occupe une place centrale dans le rapport annuel de décembre 2022 du Bureau du procureur. Le chapitre intitulé « Construire un *hub* pour la justice : complémentarité dynamique et coopération » décrit les nouveaux dispositifs mis en place : « Grâce au développement de nouveaux partenariats incluant les Équipes communes d'enquête avec des autorités nationales, la conclusion d'accords soulignant les nouvelles approches de la complémentarité, et des actions visant à renforcer le lien entre le Bureau du procureur et les autorités locales par l'appui d'experts nationaux, le Bureau est déterminé à créer une autoroute pour la coopération avec les acteurs nationaux, régionaux et internationaux<sup>8</sup> ».

Le développement de la complémentarité dite « positive » est à encourager. En adéquation avec les recommandations du rapport des experts indépendants mandatés par l'AEP de septembre 2020, nous considérons qu'elle devrait être déconnectée du seul cadre de l'examen préliminaire pour

l'inscrire tout au long de la procédure et pas seulement au début. L'accord passé par le Bureau du procureur avec les autorités colombiennes abonde dans ce sens<sup>9</sup>.

Nous encourageons également le développement de la complémentarité dite « élargie », qui peut se traduire notamment par le développement de saisines collectives par des États parties – autre que l'État de situation – du procureur, au titre de l'art. 14.2. Ce type de saisine a été mis en œuvre à ce jour dans deux situations : pour le Venezuela et pour l'Ukraine. Il serait utile de conduire un retour d'expérience approfondi sur ces deux cas (conditions d'initiatives, mobilisation dans la durée, effets et contre-effets éventuels...).

Afin d'écarter les soupçons d'influences politiques, les saisines par un groupe d'États parties devraient être les plus larges et les plus inclusives possible.

Le renforcement des initiatives des États parties et de la coopération avec la Cour doit respecter son indépendance. Afin de contrer les campagnes de discrédit à son encontre, il est indispensable de se doter de procédures et de mécanismes pouvant garantir et montrer, en particulier aux opinions publiques, que cette indépendance est respectée. En ce domaine, la sélectivité est une question centrale et sensible.

Ainsi, cette configuration issue de la mobilisation pour l'Ukraine, qui offre des perspectives très encourageantes, pose aussi des défis inédits. Notamment, il est important de faire valoir que les sommes versées en 2022 dans le Fonds d'affection spéciale de la Cour ne sont pas fléchées exclusivement au bénéfice des enquêtes sur la situation en Ukraine et qu'elles peuvent être en partie réparties vers d'autres dossiers. L'Union européenne qui encadre habituellement très précisément la destination et l'utilisation de ses aides, doit adapter ses procédures pour respecter pleinement les choix décisionnaires laissés à la discrétion du procureur de la CPI.

7. Pour déterminer la recevabilité d'une affaire et résoudre les conflits de compétence entre la CPI et la justice d'un État partie dont la situation fait l'objet d'un examen ou d'une enquête du procureur de la CPI, plusieurs décisions des chambres préliminaires et chambres d'appel, notamment dans les affaires Katanga et Ngudjolo Chui en République démocratique du Congo (appel interjeté par l'accusé Germain Katanga) ; Simone Gbagbo en Côte d'Ivoire ; Seroussi et Kadhafi en Libye ; Samoei Ruto au Kenya). Plus récemment, le 10 novembre 2021, la République des Philippines a demandé au procureur Karim Khan de lui déférer le soin de l'enquête pour crimes contre l'humanité qu'il avait ouverte (pour la période 2011-2019) dans le contexte de la campagne dite de la guerre contre la drogue. Le 26 janvier 2023, la Chambre préliminaire I a accordé la demande du procureur de reprendre son enquête sur la situation, les juges, après examen des documents fournis, n'ayant pas été convaincus que les Philippines mènent des enquêtes pertinentes qui justifieraient un report des enquêtes de la Cour sur la base du principe de complémentarité. Voir <https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-01/21-56-red>

8. 2022-12-05-annual-report-of-the-office-of-the-prosecutor.pdf : « Through the development of new partnerships including Joint Teams with national authorities, the conclusion of agreements outlining new approaches to complementarity, and actions aimed at strengthening the bond between the OTP and domestic authorities through the secondment of a range of national experts, the Office is striving to create a true two-way street for cooperation with national, regional, and international actors ».

9. <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/20211028-OTP-COL-Cooperation-Agreement-FRA.pdf>



Siège de la Cour pénale internationale, La Haye, Pays-Bas.  
(© My Eyes4u/Shutterstock)

De nombreuses questions se posent aussi par rapport à l'option prise par le procureur de la CPI d'intégrer l'enquête structurelle commune ouverte, sous l'égide d'Eurojust le 25 mars 2022, par l'Ukraine, la Pologne et la Lituanie. Dans une déclaration publique le procureur Karim Khan a avancé que « ce genre de partenariat montre que l'on peut changer la dynamique de coopération judiciaire – non seulement en Ukraine mais partout ailleurs. Les justices nationales ont des capacités importantes et peuvent permettre des procédures moins coûteuses et plus efficaces. Au lieu que La Haye soit la base de la justice pénale internationale, nous pouvons créer un front commun formé d'enquêteurs et de procureurs nationaux, de cours nationales et de la CPI, tout en préservant l'indépendance de chacune de ces institutions » (*Le Monde* du 14 mai 2022).

Si le Bureau du procureur de la CPI va pouvoir accéder aux documents mis en commun, de son côté, il ne partagera pas tous ses éléments, en particulier ceux concernant ses enquêtes sur les actes des forces ukrainiennes. Cette participation représente néanmoins un geste fort mais aussi une prise de risque quant à son indépendance.

Pour des États de situation, le contexte sécuritaire fragile du pays et l'état de son appareil judiciaire sont deux facteurs majeurs limitant les capacités de coopération avec la Cour. La poursuite et la réalisation des objectifs de l'aide au développement durable, en particulier de l'objectif 16 de l'ODD (paix, justice et institutions efficaces) sont déterminantes<sup>10</sup>. Ces dispositifs ne s'intègrent pas dans le cadre de la « complémentarité positive », conduite entre la Cour et l'État de situation mais elles en sont une condition et un complément crucial porté par les organisations internationales, régionales et, en bilatéral, par des États. En ce sens, ils pourraient être valorisés et pris en compte dans le cadre plus large d'une stratégie de « complémentarité élargie ».

Au-delà des politiques d'aide au développement, la coopération entre l'État de situation, sur le sol duquel les crimes ont été commis et les pays voisins de la région devrait être renforcée. Cela reste souvent un point aveugle, y compris lorsque ces pays partagent des systèmes juridiques proches et n'ont pas la barrière de la langue.

L'internalisation du Statut de Rome a par ailleurs permis une harmonisation historique des législations nationales au niveau des définitions des trois crimes internationaux les plus graves (hors crime d'agression) sans toutefois imposer une définition unique et commune. Des États parties ont repris intégralement les définitions du Statut. D'autres, comme la France, ont pu conserver certaines spécificités tandis que certains États n'ont pas adhéré au Statut et ont conservé des définitions qui leur sont propres.

Il faut chercher un équilibre, qui n'est pas simple à trouver, entre des coopérations basées sur des accords bilatéraux et la nécessité de mutualiser certains aspects de cette relation à d'autres partenaires via des plateformes d'échanges ou des conventions de coopération ou via de nouveaux mécanismes comme le M3I chargé de faciliter les enquêtes sur les crimes commis en Syrie.

10. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/peace-justice/>

## 2. Les conventions de coopération

Une convention issue de l'initiative dite MLA (Mutual legal assistance) sur l'entraide judiciaire en matière de crimes de guerre, crimes contre l'humanité, crime de génocide et autres crimes internationaux apportera un nouvel outil utile pour combler le vide juridique dans l'entraide judiciaire et l'extradition entre de nombreux États pour le jugement national de ces crimes.

Le groupe central d'États à la tête de l'initiative MLA, née en novembre 2011 à la suite d'une réunion d'experts organisée à La Haye par les Pays-Bas, la Belgique et la Slovénie puis élargi à l'Argentine, au Sénégal et à la Mongolie, entend par ce traité multilatéral fournir des mécanismes de coopération interétatiques similaires à ceux se trouvant dans certains des traités multilatéraux existants. Ils contiennent des dispositions modernes (portant par exemple sur l'audition par vidéoconférence, le transfèrement temporaire de détenus, la protection des données personnelles...) sur l'entraide judiciaire et l'extradition, comme la Convention des Nations unies contre la criminalité organisée transfrontalière et la Convention des Nations unies contre la corruption.

L'Initiative est en adéquation avec le principe de complémentarité du Statut de Rome puisqu'elle confirme, dans son préambule, la responsabilité première des États dans la poursuite des crimes internationaux et la nécessité d'améliorer l'efficacité des enquêtes et des poursuites relatives à ces crimes au niveau national. L'initiative MLA a fonctionné comme un processus autonome, en dehors du forum des Nations unies et était ouverte à tous les États. Fin 2022, elle était soutenue par 77 États de régions du monde entier, dont la France.

Le projet a été proposé en 2023 sous la forme d'un outil complet et non d'un outil complémentaire. La convention intègre les définitions des crimes du Statut de Rome<sup>11</sup> sans faire de renvoi

### Le traité multilatéral en matière d'entraide judiciaire et d'extradition pour la poursuite nationale des crimes internationaux les plus graves (initiative MLA)

L'initiative MLA (Mutual legal assistance), en vue de l'élaboration d'un traité sur l'entraide judiciaire (TEJ), a été lancée en novembre 2011 pour combler un vide juridique dans le cadre législatif international. En effet, les traités qui portent sur ces crimes internationaux (comme la Convention sur le génocide et les Conventions de Genève) contiennent des dispositions très limitées et généralement obsolètes en matière d'entraide judiciaire et d'extradition, quand ils en contiennent.

Le traité multilatéral en matière d'entraide judiciaire et d'extradition pour la poursuite nationale des crimes internationaux les plus graves a été adopté le 26 mai 2023 à l'issue d'une conférence diplomatique réunissant 70 États à Ljubljana (Slovénie). En reprenant les définitions des crimes du statut de Rome et en mettant au centre le principe de complémentarité entre les compétences nationale et internationale, ce nouveau traité s'inscrit dans la logique du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI) tout en s'adressant également à des États non parties au Statut. Tous les États membres de l'ONU peuvent devenir parties au traité prévu. La Convention sera ouverte à la signature de tous les États en 2024 pour une période de deux semaines à une date à déterminer à La Haye.

direct au Statut (qui est cité dans le préambule aux côtés des autres dispositions existantes dans le cadre du droit international coutumier et des instruments multilatéraux). La conférence diplomatique a eu lieu du 15 au 26 mai 2023 à Ljubljana (Slovénie). De nombreux États ont soutenu un projet ambitieux de nature à améliorer sensiblement les procédures de coopération, en particulier avec les pays qui ne disposaient pas jusqu'alors de cadre de coopération en la matière<sup>12</sup>.



11. Elle ajoute cependant que : « Aux fins de la présente Convention, les crimes couverts par la présente Convention ne sont pas considérés comme des crimes politiques, des crimes liés à un crime politique ou des crimes inspirés par des mobiles politiques. » De plus, la convention prévoit également, en annexe, d'autres actes criminels énumérés au titre des crimes de guerre, de torture, de disparition forcée, et du crime d'agression, pouvant être également couverts dans l'application de la convention par les États qui en effectueront la notification en vertu de l'article 2, paragraphe 2.

12. Pour plus d'information sur la conférence, voir le site du gouvernement slovène : <https://www.gov.si/en/registries/projects/mla-initiative/>. La convention est consultable dans sa version française ici : [https://www.gov.si/assets/ministrstva/MZEZ/projekti/MLA-pobuda/The-Ljubljana-The-Hague-MLA-Convention\\_French.pdf](https://www.gov.si/assets/ministrstva/MZEZ/projekti/MLA-pobuda/The-Ljubljana-The-Hague-MLA-Convention_French.pdf)



D'autres outils de coopération sont en cours d'élaboration sur le plan conventionnel : la convention sur le crime contre l'humanité par la Commission de droit international de l'ONU qui pour l'instant apparaît bloquée par les limites du cadre onusien mais qui reste un projet intéressant permettant de faire avancer la discussion autour d'une définition commune.

La France apporte une contribution active à ces négociations. Les blocages résultant de sa loi actuelle de compétence universelle ont cependant desservi son positionnement. Ainsi des ONG<sup>13</sup> se sont inquiétées que ne soient intégrées dans les négociations des limitations de compétence problématiques ou controversées. Favoriser la coopération par la voie des traités et des conventions est fondamental mais il ne faut pas s'y limiter. Les États doivent prendre leurs responsabilités et avancer à d'autres niveaux également, sur le plan bilatéral notamment et avec les juridictions internationalisées et les mécanismes pré-juridictionnels comme le M3I.



### 3. Le renouvellement des juridictions internationalisées

Trois générations de juridictions internationalisées se sont succédé. La dernière, autour des années 2013-2015, fait ressortir deux évolutions notables en matière de complémentarité et de coopération. D'une part, si la création de juridictions internationalisées était habituellement justifiée pour des situations qui échappent à la compétence territoriale et historique de la CPI (Sierra Leone, Cambodge, Liban, Kosovo), cela n'est plus le cas avec la CPS de Centrafrique, créée en 2015 alors que la CPI avait ouvert dans le pays, qui est État partie, deux situations qui couvrent des périodes communes aux mandats des deux juridictions.

Une nouvelle forme de complémentarité se met en place. On sort de la concurrence entre modèles (la cour permanente à vocation universelle, soutenue notamment par les Européens vs la justice sur-mesure des tribunaux *ad hoc* privilégiés en particulier par les États-Unis) pour une complémentarité constructive entre juridictions nationales et internationales. Notre réseau prête une attention particulière au suivi de la situation en RCA, riche de leçons à tirer, d'autant que les activités de la CPI dans le pays montraient déjà les prémices d'une complémentarité positive étendue à la phase de l'enquête. La justice en RCA est un laboratoire de la complémentarité multidimensionnelle (nationale, hybride, internationale) aussi bien avec la CPI qu'en matière d'entraide judiciaire (entre la France et la RCA en particulier où elle est soutenue et mutuelle).

Le contexte centrafricain demeurant tendu et fragile, l'intérêt dans la durée et le degré d'investissement international seront déterminants. L'État centrafricain fournit des moyens humains ; la communauté internationale fournit l'essentiel des moyens budgétaires. Le soutien financier est souvent ciblé sur un segment de la chaîne judiciaire alors qu'il faudrait le répartir sur l'ensemble de la chaîne, y compris au niveau logistique, celui des

13. <https://www.amnesty.fr/presse/en-effet-et-alors-que-la-france-dit-vouloir-sengager>



Les juges de la chambre d'appel de la Cour pénale spéciale de la République de Centrafrique, 15 février 2023. (© cps-rea.com)

prisons, et la formation de la police (pas seulement des magistrats).

D'autre part, il apparaît que les juridictions internationalisées créées au Sénégal en 2013 et au Kosovo en 2015 ont été instituées en coopération avec des organisations régionales : l'UA pour la première, le Conseil de l'Europe pour les secondes. Cette régionalisation de la justice pénale internationale, qui se manifeste au-delà du seul mode de création de la juridiction, est également un sujet d'intérêt pour notre réseau dans la mesure où beaucoup de juridictions internationalisées (CPS, CAE, CETC) reprennent un modèle de droit romano-germanique.

La similitude des méthodes et des modèles juridiques facilite la coopération. Au Cambodge, des magistrats instructeurs français avaient pu se déplacer pour auditionner Duch (ancien directeur de la prison S-21) et accéder à des archives. Les échanges sont aisés et souvent conduits sur la simple base de la réciprocité. A contrario, on peut observer que pour des juridictions fonctionnant avec d'autres règles et pratiques (par ex. le MTPI), la coopération n'est pas aussi « intuitive » et s'en trouve alourdie même lorsqu'une loi de coopération existe et que les échanges sont importants. Ce constat plaide en faveur du renforcement au sein de l'espace international (qu'il ne s'agit pas de désertier ou d'affaiblir, au contraire) d'un espace francophone de droit d'inspiration romano-germanique. Même critiqué et concurrencé par le modèle anglo-saxon, le modèle inquisitoire reste celui employé dans de nombreux États, notamment en Afrique, formant une sorte de « continent juridique » de plusieurs dizaines de pays.

Cette dynamique régionale fait émerger un nouvel espace intermédiaire de complémentarité

entre celui de la justice nationale et de la justice internationale (CPI, CIJ, TPI *ad hoc* et MTPI...). Un de ces intérêts majeurs est de favoriser la coopération grâce à des modèles procéduraux plus homogènes et fonctionnels. La régionalisation permet aussi de partager des responsabilités qui peuvent être trop lourdes à assumer au seul plan national, notamment lorsque les groupes armés se déplacent et agissent à une échelle qui dépasse ce cadre. Le modèle hybride des juridictions internationalisées représente ainsi un degré plus avancé de coopération et de complémentarité entre le niveau national et international.

La création de juridictions internationalisées demeure un processus long et coûteux, et de fait, malgré plusieurs projets envisagés (en République démocratique du Congo, au Sri Lanka et plus récemment en Ukraine), reste relativement limitée. Mais l'hybridation pourrait ne pas être étendue à une juridiction complète et être réservée à un seul organe (comme le parquet), comme cela a déjà été mis en œuvre dans des services d'enquêtes ou dépositaire de preuves.

## 4.

### La « renationalisation » de la justice pénale internationale par le développement de la compétence universelle ou l'internationalisation par la coopération

La mise en place de la Cour pénale internationale et son principe de complémentarité qui, en cas de défaillance d'un État où des crimes internationaux avaient été commis, lui permet de se substituer à l'État de situation pour assurer la poursuite de ces crimes. Loin de rendre facultatif et inutile le rôle des juges nationaux dans la lutte contre l'impunité, cela a été accompagné au contraire par un renouveau de la compétence universelle qui s'est développé ces dernières années.

Cette « renationalisation » de la poursuite des crimes internationaux les plus graves s'est appuyée notamment sur la création de pôles et services spécialisés dans plusieurs États, de changements législatifs et d'un investissement des ONG et associations de victimes dans cette voie. Aujourd'hui, une quinzaine d'États sont particulièrement actifs et traitent de nombreux dossiers au titre de cette compétence qui se fonde sur la gravité et la nature internationale des crimes et appelle ainsi un jugement rendu par des juridictions nationales au nom de la communauté internationale.

En France, des évolutions étaient attendues, y compris sur le plan judiciaire, législatif, et par le gouvernement<sup>14</sup>. Elles ont commencé à être apportées par les décisions majeures rendues par l'assemblée plénière de la Cour de cassation convoquée pour réexaminer l'arrêt du 24 novembre 2021<sup>15</sup> et rejetant les pourvois formés par les avocats de la défense de deux ressortissants syriens, dans deux affaires différentes, au titre de la

### La compétence universelle

En principe, les juridictions nationales sont compétentes pour juger les crimes commis sur leur sol, et, sous certaines conditions, les crimes commis à l'étranger, en particulier lorsque leur auteur ou la victime est de la nationalité de la juridiction. Néanmoins, dans certains cas, la justice d'un pays est également compétente pour juger de crimes commis à l'étranger par une personne étrangère sur une victime étrangère. Il s'agit alors d'une compétence dite « universelle ». La compétence universelle s'applique pour les crimes internationaux les plus graves dans les pays qui se sont dotés du cadre législatif adéquat et en cohérence avec leurs obligations internationales.

Lorsque ce cadre comprend un certain nombre de réserves et de conditions, comme c'est le cas de la loi française, la compétence n'est pas absolue. Elle est alors parfois qualifiée de « quasi-universelle ».



Le Tribunal de Paris. (© P. Gueret/Shutterstock)

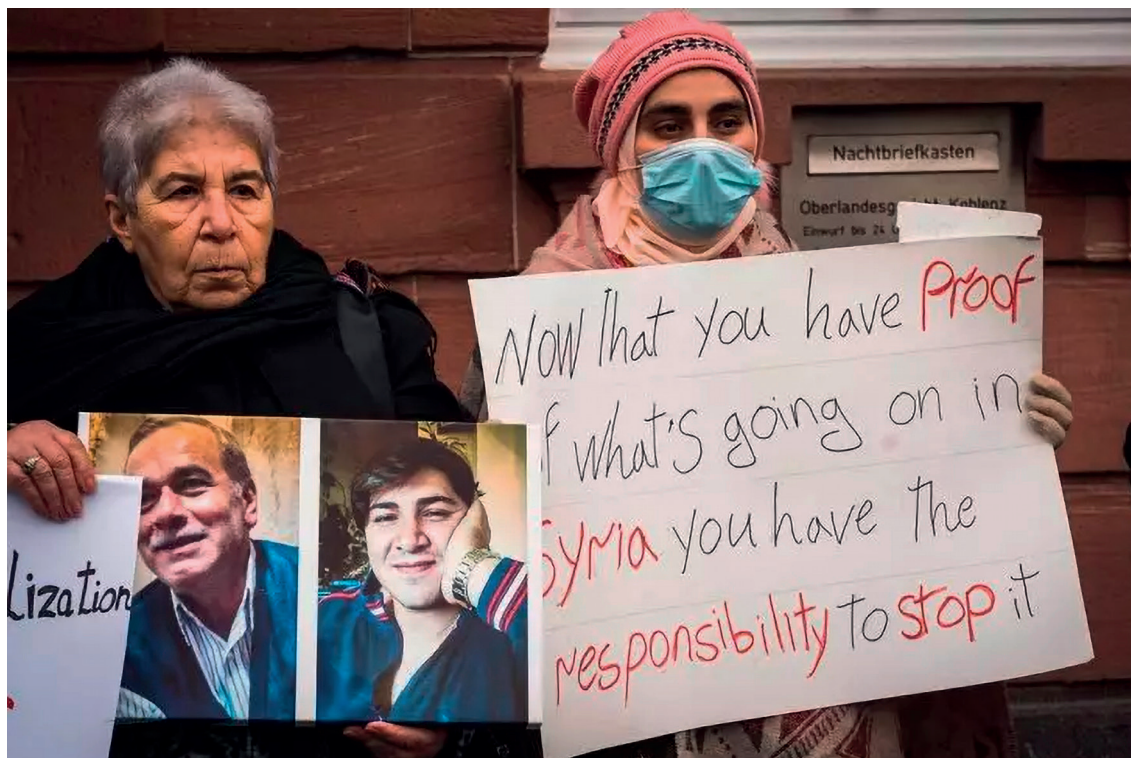
double incrimination et de la résidence habituelle. Le 6 juillet 2023, l'Assemblée nationale a voté, à la suite du Sénat, la suppression de cette première restriction et assoupli la seconde. Il n'est plus nécessaire que la loi du pays étranger qualifie les crimes de guerre et crimes contre l'humanité de façon identique à la loi française pour engager des poursuites et l'existence d'un « lien de rattachement suffisant avec la France » se substitue à la condition de résidence habituelle.

14. <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/justice-internationale/evenements/article/competence-des-juridictions-francaises-en-matiere-de-crimes-contre-l-humanite>

15. Voir l'arrêt de la Cour de cassation, siégeant en Assemblée plénière, du 12 mai 2023 qui établit que :

1) « Pour qu'il y ait double incrimination, il n'est pas nécessaire que les faits relevant en France des infractions de crime contre l'humanité ou de crime de guerre soient qualifiés de manière identique par les lois du pays étranger : il suffit que la législation étrangère punisse ces actes comme infraction de droit commun tels le meurtre, le viol ou la torture. »

2) « Pour que la France soit considérée comme le lieu de résidence habituelle d'un ressortissant étranger, il faut qu'il existe entre la France et cette personne un lien de rattachement suffisant. Le juge doit apprécier la nature de ce lien sur la base d'un faisceau d'indices : la durée de cette présence sur le territoire, mais aussi les raisons de cette installation, les conditions dans lesquelles elle a eu lieu, les manifestations d'une volonté de résider durablement en France, l'existence de liens familiaux, sociaux, matériels ou professionnels. »



Victimes du régime syrien à la sortie du tribunal de Coblenz, Allemagne, 13 janvier 2021. (© Bernd Lauter / AFP / Source JusticeInfo.net)

Le renforcement de la compétence universelle ne marque donc pas un recul de l'international au profit du national mais fait évoluer l'articulation entre l'échelon national et international. Pour autant, chacun conserve des spécificités propres avec ses forces et ses faiblesses comme l'appui d'une force de police pour le national ou l'absence d'immunité des chefs d'État pour la CPI et les juridictions internationalisées. Mais force est de constater qu'un ensemble de pratiques et d'outils désormais bien rodés à l'international se révèle trop coûteux et complexe pour pouvoir être directement importés ou reproduits dans chaque pays.

Au procès de deux membres du régime syrien, qui s'est tenu à Coblenz entre 2020 et 2022, la sécurité des témoins a été mise en avant lors des auditions par les juges mais leur protection après leur témoignage et les menaces qui pèsent sur leur famille en Syrie n'ont pas été suffisamment pris en considération. Beaucoup de témoins ont été dissuadés de venir témoigner, souvent au regard des risques pesant ou aux pressions exercées sur leur famille.

Des dispositifs ont été mis en place par les tribunaux pénaux internationaux en matière de protection, de traduction, d'interprétation, de « filmation », d'archivage, de participation des victimes, grâce à des unités et divisions spécialisées souvent sous la direction du greffe. Ces dispositifs

ont des coûts élevés. Dans des pays où la justice est déjà sous-financée pour les affaires de droit commun, il paraît difficile de sensibiliser l'opinion et les décideurs sur les besoins des procès en compétence universelle. D'où l'importance de la coopération et de la création d'outils et de mécanismes qui permettent d'accroître l'efficacité des enquêtes tout en mutualisant certains coûts.

Si la compétence universelle n'est pas la voie la plus pertinente pour poursuivre les plus hauts responsables d'un régime (une juridiction internationale est mieux placée/constituée pour la faire tant au niveau des immunités que de la portée symbolique du jugement), il ne faudrait pas qu'elle soit réorientée uniquement vers la poursuite des petits profils. Du procès de Coblenz, on retiendra à raison la condamnation à perpétuité du colonel Anwar Raslan, chef de la section d'enquête de la branche 251, et pas celle de son subalterne, condamné à quatre ans d'emprisonnement pour des arrestations à un rond-point. D'une certaine manière, il y a donc bien aussi des stratégies ou une « politique pénale » à mettre en œuvre en compétence universelle. Cette stratégie sera plus pertinente en tenant compte des options et des capacités des autres juridictions actives au titre de la compétence universelle. Le renforcement de cette complémentarité horizontale est un des objectifs majeurs des travaux de notre réseau.

## 5. Les plateformes d'échanges : le Réseau génocide, Eurojust et le *momentum* ukrainien

Ainsi, la renationalisation de la lutte contre l'impunité des crimes internationaux les plus graves s'accompagne d'une ouverture plus grande à la coopération extérieure et à des nouvelles formes de partage et de mutualisation.

Cette dynamique peut ainsi passer par la création de réseaux d'échanges professionnels comme, récemment (en 2021), le réseau Eonomie qui met à disposition des magistrats étrangers formés par l'École nationale de la magistrature (ENM), des plateformes de forum, d'e-learning et un annuaire. En favorisant la création d'associations nationales d'anciens élèves au sein des pays partenaires (à ce jour cinq pays africains : Sénégal, Burkina Faso, République du Congo, Niger, Égypte), le réseau entend « contribuer à l'émergence d'une communauté internationale de la magistrature<sup>16</sup> ».

### **Europol : l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs**

Créée en octobre 1998 et basée à La Haye, Europol est une agence européenne de police criminelle. Elle facilite l'échange de renseignements entre polices nationales en matière de stupéfiants, de terrorisme, de criminalité internationale et de pédocriminalité au sein de l'Union européenne. Les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le génocide font partie du mandat d'Europol depuis 2017. Le 25 avril 2023, la Cour pénale internationale et Europol ont signé un accord de travail afin d'établir un cadre juridique permettant aux deux institutions de renforcer leur coopération et d'encourager l'échange d'informations, de connaissances, d'expérience et d'expertise.

Parmi les outils de mutualisation de l'analyse partagés, le Core International Crimes, mis en place depuis plusieurs années à Europol, et la messagerie sécurisée Siena. Ces outils nécessitent de former du personnel mais permettent d'interroger en une seule fois l'ensemble des pays membres et des pays-tiers qui collaborent. On évite ainsi une multiplication des saisines et les réponses sont concentrées en un seul point.

La mutualisation permet d'éviter aussi la multiplication des intervenants, les risques de confusion et les risques de traumatisme par la sursollicitation des victimes. Ainsi, un circuit coordonné (DSCG, parquets, OCLCH, PNAT) de recueil d'informations auprès des victimes présentes sur le territoire français a été très rapidement mis en place pour les réfugiés ukrainiens. La base de données constituée peut également être utile dans la collaboration de la France avec l'Ukraine et la CPI. Ce travail de collecte pourrait être amorcé en amont et élargi via Frontex et Europol. La mobilisation et les expériences autour de la situation ukrainienne offre un grand potentiel d'innovations et de réorganisations qui devraient être mises à profit pour d'autres situations à l'avenir.



Bâtiments d'Europol, La Haye, Pays-Bas. (© M. Galina/Shutterstock)

16. <https://www.enm.justice.fr/actu-26102021-eonomie-le-nouveau-reseau-des-magistrats-etrangers-formes-l-enm>

Locaux de l'Agence Eurojust, La Haye, Pays-Bas. © JAKOV Minicc/Eurojust



### **Eurojust : l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale**

Inaugurée en avril 2003 et basée à La Haye, Eurojust réunit les autorités judiciaires des États membres de l'UE (à l'exception du Danemark). Celles-ci collaborent pour lutter contre la grande criminalité transfrontière organisée.

Eurojust peut intervenir lorsque les crimes concernent aux moins deux États membres ou associés (le Danemark et 13 autres États hors UE dont le Royaume-Uni, les États-Unis, la Norvège ou l'Ukraine). En 2021, Eurojust a apporté un soutien financier et/ou opérationnel à 254 équipes communes d'enquêtes. Eurojust est composée de procureurs, magistrats et d'officiers de police de chaque État participant.

À la suite de l'agression militaire russe de février 2022 en Ukraine, son mandat a été renforcé afin de donner à l'agence la possibilité légale de collecter, de conserver et de partager des preuves de crimes internationaux.

Eurojust héberge également le Réseau génocide, qui rassemble des experts européens sur les crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocides. Pour mener à bien ses missions, Eurojust coopère avec d'autres organes de l'UE tels que le Réseau judiciaire européen, Europol, l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) et le Parquet européen.

Ainsi Eurojust a vu son mandat modifié sur l'Ukraine pour centraliser, stocker et analyser de la donnée sur les crimes internationaux commis en Ukraine. Cela implique de modifier son règlement pour permettre un stockage automatisé de toutes les données (photos, écoutes, images satellitaires, vidéos) fournies par les États et les ONG. C'est un nouveau rôle pour Eurojust, qui jusque-là, n'était pas une agence de premier plan au niveau de l'UE sur ce type de crimes traités depuis vingt ans via le Réseau génocide dont Eurojust est membre associé<sup>17</sup>.

Les deux agences européennes doivent désormais s'articuler de façon à être le plus efficace possible pour les enquêtes en cours dans les États membres. Un des bénéfices qui pourrait être tiré concerne le renforcement de la complémentarité entre domaines juridiques. Il existe de nombreuses passerelles entre les crimes internationaux les plus graves et les crimes et délits financiers, le terrorisme, etc.

Eurojust parviendra-t-il à se doter d'une méthodologie et de moyens aussi développés pour les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et de génocide que pour la lutte contre la criminalité organisée ? Le manque de ressources humaines spécialisées pour pouvoir irriguer toutes ces initiatives au niveau européen fait ressortir la nécessité d'avoir un programme ambitieux de formation et de développement sur le plan national pour pouvoir investir efficacement le plan international.

17. <https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/investigations-and-prosecutions-of-core-international-crimes.pdf>

## Le Réseau génocide

Le Réseau européen d'enquêtes et de poursuites pour génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre (Réseau génocide) a été créé en 2002 par le Conseil de l'Union européenne pour permettre une coopération étroite entre les autorités nationales lorsqu'il s'agit d'enquêter et de poursuivre les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre.

Les États de l'UE sont représentés au sein du réseau par des points de contact nationaux (procureurs, enquêteurs, officiers d'entraide judiciaire spécialisés...). Le secrétariat du Réseau génocide a été créé en 2011 et est hébergé par Eurojust. Ce réseau réunit ses membres deux fois par an afin de coordonner le travail en cours sur les enquêtes et poursuites des auteurs de crimes internationaux les plus graves.



Photographies de victimes du génocide des Tutsis, mémorial du génocide de Kigali, Rwanda, avril-juillet 1994. (© Adam Jones, Ph.D./Wikicommons)

Le Réseau génocide européen, créé en 2002 par le conseil de l'UE, est une interface essentielle. Il permet d'échanger des informations, des bonnes pratiques et de mettre en avant des sujets d'actualité et d'intérêt commun. Le Réseau ne se limite pas à sa dimension intra-européenne. Il y a des participants avec des statuts différents dont, en plus des points de contact, ceux de membres observateurs (le Bureau du procureur de la CPI, des États non européens, des agences comme Europol) et des membres associés (des ONG comme la Coalition pour la CPI, le CICR, le MTPI, les CSK, le M3I, Unitad, l'Agence de l'Union européenne pour l'asile...). Leur liste n'a cessé de s'allonger au fil des années. De plus, des organes, même sans statut d'associé, peuvent être invités à présenter leurs activités à l'occasion d'une thématique mise à l'ordre du jour.

Cette large ouverture pourrait permettre au Réseau de devenir un facilitateur ou, dans une certaine mesure, un forum pour échanger sur les modèles de coopération (comme il avait commencé à le faire en organisant en 2014 une réunion thématique sur les activités de la commission de l'Union Africaine en charge d'établir un réseau des procureurs africains spécialisés en crimes internationaux).

Il n'y a pas de modèle unique de coopération : un réseau d'enquêteurs (comme Unitad) fonctionne différemment d'un réseau de juridictions. Sans chercher à devenir un lieu de coordination et s'appropriant un rôle central d'interface qui serait contesté (notamment par ceux qui y verraient une emprise « néocoloniale »), le Réseau génocide pourrait jouer un rôle de soutien à la création de réseaux régionaux similaires (et non identiques), en Afrique et en Amérique latine, qui communiqueraient ensuite entre eux. Il s'agirait d'impulser et de déconcentrer les échanges plutôt que de les centraliser. Mais pour devenir un modèle influant, le Réseau génocide devrait être en mesure d'assurer davantage la publicité de ses actions et de ses modes de coopération.

## 6. La constitution d'Équipes communes d'enquête (ECE)

Une autre forme que prend cette « renationalisation internationalisée » est la constitution entre deux ou plusieurs juridictions d'Équipes communes d'enquête (ECE). Initialement issues de la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale (art. 13) signée en mai 2000 par les États membres de l'Union européenne, les équipes communes d'enquête permettent de développer entre les États des stratégies communes d'enquête et de partager des objectifs de lutte contre la criminalité organisée transfrontalière. Ces équipes associent des magistrats et des enquêteurs de deux ou plusieurs pays au sein d'une même entité. La souplesse de ce mécanisme facilite l'échange des renseignements, la conduite des opérations d'investigations conjointes et la coordination des poursuites pénales. Créées pour un dossier déterminé et pour une durée limitée, elles n'ont pas vocation à se transformer en structures bi ou multinationales permanentes<sup>18</sup>.

Les autorités judiciaires suédoise et française ont mis en place une ECE pour soutenir les poursuites des crimes internationaux commis par des combattants terroristes étrangers (FTF) contre la population yézidie en Syrie et en Irak. Eurojust a soutenu la mise en place de cette ECE<sup>19</sup>.

Le dossier César (53 275 photographies exfiltrées de l'administration du régime syrien dont 28 707 photographies de victimes civiles et de détenus torturés) a ainsi donné lieu, à l'initiative du ministère français de l'Europe et des Affaires étrangères, à l'ouverture d'une enquête structurelle commune (ESC)<sup>20</sup> entre l'Allemagne et la France (qui a placé, côté français, l'ESC sous l'autorité du PNAT, en lien avec l'OCLCH. C'est dans ce cadre que le 12 février 2019, trois arrestations coordonnées ont pu être menées, sur les deux territoires, par les gendarmes français de l'OCLCH et les policiers allemands.

Contrairement aux juridictions internationalisées pour qui de telles enquêtes sont habituelles, ouvrir une enquête structurelle n'est pas une démarche naturelle pour les juridictions nationales. Il faut donc en souligner le grand intérêt, notamment dans les situations de crimes de guerre et crimes contre l'humanité où il faut pouvoir dégager des schémas criminels réitératifs à grande échelle et identifier des chaînes complexes de responsabilités.

D'autres ECE ont été mises en place dont, fait notable, deux d'entre elles ont été rejointes en 2022 par le Bureau du procureur de la CPI. Une ECE sur le traitement des migrants en Libye qui avait été mise en place en 2018 par l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Espagne et Europol. Cette ECE a conduit à l'arrestation de quatorze trafiquants érythréens en Italie et de deux autres aux Pays-Bas. Plusieurs procès, pour appartenance à une organisation criminelle, vont s'ouvrir en 2023. L'action de la CPI pourrait permettre la mise en accusation de hauts responsables de ces trafics en appliquant aux tortures et abus sexuels commis contre les migrants la qualification de crimes contre l'humanité. Le procureur de la CPI pourrait aussi, en ouvrant un bureau en Libye, faciliter la coopération avec les autorités libyennes et les enquêtes sur place.

Le procureur de la CPI a également rejoint une seconde ECE sur les crimes commis en Ukraine dans le cadre d'une enquête structurelle impulsée en mars 2022 par la Lituanie. Début 2023, elle réunit, sous l'égide d'Eurojust, sept pays – l'Ukraine, la Pologne, la Lituanie, l'Estonie, la Lettonie, la Slovaquie, la Roumanie – et, depuis le 25 avril 2022, la CPI. Les États-Unis n'en sont pas membre mais ont signé un mémorandum pour pouvoir coopérer avec cette ECE.

La multiplication des ECE témoigne de la valeur ajoutée apportée par ce type de mécanisme.

18. [https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/joint\\_investigation\\_teams\\_practical\\_guide\\_2021\\_en.pdf](https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/joint_investigation_teams_practical_guide_2021_en.pdf)

19. <https://www.eurojust.europa.eu/news/support-joint-investigation-team-sweden-and-france-targeting-crimes-against-yezidi-victims>

20. L'enquête structurelle est une enquête de fond cherchant à identifier dans une situation donnée les principaux crimes commis et leurs auteurs. Elle permet d'alimenter et d'ouvrir d'autres enquêtes.



Elles ne sont cependant pas sans comporter certaines limites. Elles peuvent se heurter à des dissensions entre partenaires. Ainsi, six États membres de l'ECE sont à l'origine de la création du Centre international pour la poursuite du crime d'agression (CIPA), une forme de « parquet intérimaire » réunissant des magistrats d'États de l'ECE incriminant dans leur législation le crime d'agression et qui pourrait préfigurer la mise en place d'un futur tribunal spécial pour juger ce crime. Bien que le procureur Karim Khan s'est montré hostile à une telle perspective, il a participé à l'inauguration du Centre le 3 juillet 2023. Quelle que soit l'option judiciaire qui sera retenue au final, il est crucial qu'elle soit choisie en accord avec la CPI. Le contraire ouvrirait une brèche déléguée dans l'action collective.

L'autre risque, surtout dans le cas où l'ECE porte sur une enquête structurelle, est de se perdre dans la masse des crimes commis. Il faut circonscrire suffisamment l'enquête (en la limitant par exemple à un acteur, comme les services de renseignement du régime, ou à certains actes) et définir clairement l'objectif recherché par l'enquête pour éviter une dilution de l'information.

Un risque supplémentaire réside dans la frustration que peut générer le fait que l'équipe la plus avancée dans ses investigations ou visant un suspect plus important devient prioritaire sur les autres. Le résultat est donc à mesurer sur un plan global et pas seulement national, et le mérite doit revenir à l'ensemble des pays qui y ont concouru.

L'ECE est un instrument majeur pour faciliter les échanges d'informations et les procédures pour conduire des auditions sur le territoire du partenaire sans avoir à faire de demande formelle. Il permet de financer des actions (comme des réunions opérationnelles). Si ce cadre permet le partage et l'échange d'informations et de preuves sans passer par le canal traditionnel de l'entraide judiciaire (MLA) ou les Décisions d'enquête européennes (EIOs)<sup>21</sup>, il reste toutefois complexe d'y engager des dépenses. Sur le plan financier, un assouplissement des règles serait utile.

Il faudrait aussi, au fil des avancées des investigations, pouvoir régulièrement se demander s'il reste pertinent de prolonger l'ECE ou s'il serait utile de restructurer l'équipe commune.

## 7. La mise en réseau du stockage de la preuve et la création de mécanismes pré-juridictionnels de la preuve

En 2016 et 2017, un nouvel élan a été apporté à la lutte contre l'impunité avec l'arrivée d'une génération de mécanismes d'enquête indépendants créés par l'ONU, respectivement par l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité et le Conseil des droits de l'Homme pour poursuivre les violations commises en Syrie (M3I), par Daech en Irak (Unitad) et au Myanmar (IIMM). Ces trois mécanismes, au-delà de leur différence de mandat et de fonctionnement, ont en commun leur mission de collecte de preuves et d'aide à la poursuite en justice des crimes commis.

Le M3I est un mécanisme pré-judiciaire qui collecte, préserve et analyse les éléments de preuve recueillis et qui agit sur au moins trois niveaux complémentaires de coopération : répondre aux requêtes en assistance de juridictions compétentes, partager proactivement avec elles des produits analytiques, servir de fondement à des poursuites futures par une juridiction régionale ou internationale qui serait saisie de la situation syrienne. Il ne s'agit pas de concurrencer les dispositifs déjà existants mais de centraliser, conserver et rendre accessibles grâce à une technologie de pointe, les éléments de preuve recueillis, les analyser et les partager au soutien des juridictions quand notamment une autorité nationale n'a pas la volonté ou n'est pas en mesure de le faire.

La flexibilité du M3I est un atout majeur dans ses échanges et sa coopération. Elle lui permet de développer des produits analytiques sur-mesure. Le M3I a également développé une « approche modulaire du développement de dossiers » avec une « enquête structurelle » pour dégager des structures, des schémas de crimes récurrents, des contextes historiques, sociétaux, culturels et divers éléments chapeaux des crimes, ainsi que

21. Pour la distinction entre ECE, MLA et EIOs, voir le guide réalisé par Eurojust ou le portail d'e-Justice européen : [https://e-justice.europa.eu/92/FR/european\\_investigation\\_order\\_mutual\\_legal\\_assistance\\_and\\_joint\\_investigation\\_teams?init=true](https://e-justice.europa.eu/92/FR/european_investigation_order_mutual_legal_assistance_and_joint_investigation_teams?init=true)

## Le Mécanisme international, impartial et indépendant (M3I) pour la Syrie

Le 21 décembre 2016, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté la résolution A71/248, établissant le Mécanisme international, impartial et indépendant pour aider à l'enquête et à la poursuite des personnes responsables des crimes de droit international les plus graves commis en République arabe syrienne depuis mars 2011. Il est plus communément appelé le M3I, le MIII, ou « le mécanisme ».

Basé à Genève, il partage les documents qu'il collecte et produit avec les juridictions compétentes, en réponse aux demandes d'assistance ou de manière proactive, lorsque les preuves dans le répertoire central ou les travaux d'analyse produits sont identifiés comme étant pertinents pour les enquêtes en cours.

Le matériel qu'il partage peut être de diverses natures. Il peut s'agir d'informations brutes et de preuves collectées, de produits analytiques et de dossiers de cas élaborés par le M3I.

Les produits analytiques et les dossiers d'affaires sont préparés selon une norme juridique qui permet aux juridictions de les inclure dans leurs dossiers d'affaires pénales. Le M3I partage son matériel uniquement avec les juridictions compétentes qui respectent les normes requises en matière de droits de l'homme et n'appliquent pas la peine de mort pour les infractions considérées.

pour analyser les éléments permettant d'établir l'existence de crimes fondamentaux et des responsabilités qui y sont relatives dans le cadre de « lignes d'enquêtes stratégiques », en fonction des auteurs (Daech, groupes armés ou des entités du régime...) et de thématiques (attaques illégales, chimiques et conventionnelles, y compris ciblant des structures médicales, crimes en détention, etc.). Les produits analytiques développés dans ces lignes d'enquêtes stratégiques constituent des blocs détachables de l'enquête structurelle et du Répertoire central qui peuvent être partagés avec des juridictions en fonction des besoins de leurs enquêtes, sans attendre d'avoir terminé un dossier.

Les fonctions du M3I apparaissent donc précieuses à plusieurs titres :

- dans un contexte où les preuves sont nombreuses, dispersées et où des blocages empêchent de saisir ou de créer une juridiction internationale, le mécanisme permet



de préserver durablement ces éléments dans l'objectif d'une exploitation ultérieure ;

- pour soutenir les procédures engagées y compris sur la base de la compétence universelle et devant des juridictions nationales dont les moyens d'accès à la preuve et à la conduite d'enquêtes de nature structurelle sont limités ;
- pour faire un pont entre l'exploitation judiciaire des preuves recueillies et un travail de justice transitionnelle plus large vis-à-vis des victimes et de la société syriennes.

Contrairement à une juridiction dont les procès et les jugements vont pouvoir être mis en avant et médiatisés, un mécanisme pré-juridictionnel doit œuvrer dans la discrétion étant donné la nature même des pièces recueillies et de la phase où se situe son action (enquête et constitution de dossiers). Le M3I marque donc une « révolution silencieuse » dans le champ de la coopération qu'il faut promouvoir et soutenir dans la longue durée, au-delà du moment de mobilisation des politiques et des opinions.

Potentiellement bénéfique, aussi bien pour des juridictions nationales que des juridictions internationales, couvrant une diversité de systèmes juridiques, ce type de mécanisme pourrait répondre à plusieurs autres situations en souffrance. Il pourrait rendre de nombreux services en matière de complémentarité (protection et analyse

Bâtiment détruit, Alep, Syrie, 2019. (© Shutterstock)



de la preuve, protection des témoins, soutien à des juridictions, etc.). Ne faudrait-il pas alors créer un mécanisme permanent avec un mandat plus général ? Un rapport avec différentes options a été présenté lors de la réunion du G7 en juin 2022 qui ouvre la voie dans cette direction<sup>22</sup>.

De nombreuses questions demeurent cependant. Il paraît par exemple exclu qu'un tel mécanisme puisse s'autosaisir, mais alors quelle serait sa procédure d'activation ? De plus, si on n'y prend garde, on risque de compliquer l'accès de la défense à la preuve à décharge puisque ce n'est plus le Bureau du procureur d'une juridiction qui sera dépositaire de tous les éléments de preuve sur une situation précise.

Il faut donc imaginer le moyen de donner à la défense l'accès aux éléments qui peuvent lui être utiles soit en prévoyant que le procureur doit enquêter à charge et à décharge en s'adressant à ces mécanismes soit en donnant accès directement à la défense à des corpus comme ceux du M3I. Mais cela pose des questions de sécurité et d'approbation des sources primaires qui ont transféré tout ou une partie de leurs documents au mécanisme. Dans des situations où il y a un juge d'instruction, l'idéal pour le mécanisme semble être que ce dernier relaye la demande de la défense. L'appui du

juge d'instruction serait aussi utile pour obtenir le consentement des sources.

En pratique, la constitution d'un répertoire numérique pose aussi la problématique de la gestion des données à caractère personnel (qui ont des incidences sur les procédures judiciaires). La question se pose par exemple pour Eurojust qui se voit dotée d'une nouvelle compétence avec la mise en place d'une plateforme de recueil et d'analyse de données numériques (qui auparavant était gérée par Europol). Le système sur les données à caractère personnel n'est pas le même à l'ONU et dans l'UE.

Quelle sera la valeur ajoutée de la création de nouvelles bases de données ? Ce que tend à montrer le cas de l'Ukraine, c'est qu'on assiste à la fois à un regroupement et une mise en commun de la preuve mais aussi à une parcellisation et une relocalisation des preuves. Ce qui se dessine, c'est un paysage où certaines données seront détenues par des mécanismes pré-judiciaires, d'autres par des parquets nationaux, d'autres dans des organisations internationales comme Europol, Interpol voire Eurojust. Or si l'information se trouve aux mains d'organismes régionaux ou multinationaux ou intergouvernementaux comme Europol, que deviendra l'accès à l'information de pays hors zone, notamment de pays non européens ? La durée de traitement ne serait-elle pas beaucoup plus longue ?

Une autre difficulté tient au fait que la CPI n'est pas un État tiers mais un organisme international et qu'elle ne pourra peut-être pas bénéficier des informations qui transiteront par une base de données interétatique (alors même que la CPI peut bénéficier des données transmises directement par les États). Il faudra donc sans doute mettre en place une convention de coopération nouvelle qui en tient compte.

Le cadre de la coopération avec ce type de mécanisme soulève aussi des difficultés et des divergences de traitement. Certains États, comme l'Allemagne, se sont dotés d'une « loi parapluie » qui permet d'intégrer par simples échanges de lettres de nouvelles coopérations avec des mécanismes similaires. La France, pour des raisons juridiques, en considérant que ces mécanismes ont une vocation juridictionnelle, a opté pour une coopération au cas par cas, comme pour l'entraide judiciaire avec une juridiction étrangère. Si le mécanisme pour le Myanmar souhaite bénéficier des mêmes éléments de coopération que le M3I il faudra donc une nouvelle convention sur le même modèle.

22. Voir aussi l'étude de l'université d'Oxford : <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/publications/anchoring-accountability-mass-atrocities>

## 8. Une nouvelle place pour la défense

Pour que la justice reste équitable, les investissements inédits alloués aux enquêteurs devraient pouvoir en partie bénéficier à la défense.

Doter la CPI et les nouveaux tribunaux pénaux internationaux qui seront créés à l'avenir, d'un Bureau de la défense à égalité avec le Bureau du procureur donnerait un contenu concret à l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme<sup>23</sup> et une véritable place au rôle de la défense dans l'œuvre de la justice, trop souvent réduite à l'action du procureur. Il existe dans certains pays anglo-saxons des Offices du « Public defender » et le Tribunal spécial pour le Liban avait mis en place un Bureau de la défense dont l'expérience a montré les apports qu'un tel dispositif permettait.

Un Bureau de la défense, dirigé par un avocat reconnu par ses pairs pourrait, notamment, établir des relations officielles avec les États, et tout comme le procureur, signer des conventions de coopération avec eux.

De même, un Bureau de la défense apporterait aux avocats de la défense le soutien dont ils ont besoin dans leur tâche mais aussi pour établir des règles déontologiques spécifiques à cette mission internationale. Cet organe pourrait aussi vérifier quand nécessaire l'effectivité de la défense.

Un Bureau de la défense serait, en tant qu'organe indépendant, l'indispensable voix de la défense dans tous les événements officiels qu'organisent la CPI et ces tribunaux internationalisés.

Enfin ce Bureau pourrait aussi former les avocats à la justice restauratrice. « Défendre, c'est ne rien accepter pour acquis qui n'ait été soumis au crible du contradictoire », selon l'expression de Maître Jean Boudot, mais c'est aussi « *advocare* » porter la parole pour un(e) accusé(e) que l'avocat va apprendre à connaître, découvrir, chercher à comprendre, conseiller, et peut-être accompagner vers un plaidoyer de culpabilité.

La *common law* a prévu le plaider coupable mais réduit le procès à un duel entre avocat de

l'accusation et avocat de la défense devant un président seulement arbitre et un accusé muet.

La *civil law* a prévu la recherche de la vérité en mettant au centre du procès un accusé qui va être invité à s'expliquer longuement. Plaider coupable/recherche de la vérité : c'est un point majeur où les deux systèmes doivent pouvoir se rejoindre en harmonisant ces deux procédures malgré leur philosophie différente. L'hybridation des juridictions internationalisées peut aller dans ce sens.

## 9. Le rôle des juges dans la recherche de la vérité

Il est suggéré d'aller vers la création d'un véritable dossier de procédure sinon unique, du moins harmonisé, et vers une meilleure organisation de ce dossier à l'aide d'outils informatiques et de l'intelligence artificielle. Les pièces des procédures devraient être taguées par lieu, date, accusé et éléments constitutifs de chaque infraction.

Il faudrait se préoccuper de la façon dont les juges vont pouvoir analyser les méga-data de preuves collectées aujourd'hui sur certains terrains de guerre. Avec quelle compétence, quelle expertise, et quelle finalité ? « Trop de preuves » tue « la preuve ». Les algorithmes ne déduiront pas eux-mêmes la suffisance de la preuve. Le traitement numérique de la preuve ne doit pas se substituer au travail des juges à qui il revient de faire émerger la vérité dans toute sa complexité. Celle-ci ne saurait résulter d'une démarche d'ordre purement technico-informatique.

Pour mieux appréhender des situations conflictuelles et des contextes culturels qu'ils connaissent mal ou pas du tout, les juges devraient pouvoir faire davantage appel dans l'équipe qui les entoure, à des experts (dans des domaines techniques si besoin mais également dans d'autres disciplines, notamment en sciences humaines) pour enrichir leur analyse juridique et les aider dans la compréhension des faits et la recherche de la vérité.

23. Art. 10 de la déclaration universelle des droits de l'Homme : Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.

# 10.

## La coopération avec les associations de victimes et la société civile

Maintenant que, avec la mise en œuvre du Statut de Rome, l'ensemble des acteurs, diplomatiques comme judiciaires, a admis la présence des victimes au procès pénal international, il faudrait donner un meilleur traitement à ces victimes en instaurant, à la CPI et dans les juridictions internationalisées, une Commission d'indemnisation des victimes sur le modèle des  qui existent dans chaque tribunal judiciaire en France, afin d'indemniser rapidement et dignement les victimes sans attendre la fin de la procédure.

Le rôle des ONG est essentiel. Elles étaient très actives lors des négociations du Statut de Rome et les ONG membres de la Coalition pour la CPI participent en qualité d'observateurs aux sessions de l'Assemblée des États parties. De même, elles sont très présentes dans le lancement et le suivi des procédures en compétence universelle. Un grand nombre d'entre elles se sont professionnalisées dans leurs méthodes d'investigation pour accompagner les victimes dans leurs démarches judiciaires.

Des coalitions d'ONG – beaucoup déjà mobilisées depuis 2013 sur l'Ukraine – se sont mises en place pour documenter les crimes en Ukraine (*Friends for justice in Ukraine* créée à New York et d'autres initiatives<sup>24</sup>). L'ampleur de l'implication des ONG en Ukraine a amené le procureur de la CPI avec le soutien d'Eurojust à publier des « lignes directrices pour l'établissement des faits relatifs à des crimes internationaux et à des atteintes aux droits de l'homme à l'attention des organisations de la société civile<sup>25</sup> » en septembre 2022.

Le M3I a bénéficié depuis sa création d'une plateforme d'engagement avec la société civile syrienne qui s'est traduite par l'apport de fonds de documentation et de preuves de nombreuses

ONG depuis lors, mais elle va bien au-delà. Depuis novembre 2022, des ateliers permettent aux acteurs de la société civile spécialisés dans la documentation de certains crimes fondamentaux d'explorer des formes de soutien plus avancés au travail du mécanisme.

Entre-temps, au titre de son approche centrée sur les victimes/survivants, le M3I a élargi son engagement à des représentants de victimes et survivants appartenant à diverses communautés. Celui-ci s'est formalisé dans des consultations dont la première a eu lieu en juin 2022. Toujours au titre de son approche centrée sur les victimes/survivants, le M3I a adopté en 2021 une stratégie sur les questions de genre et un plan de mise en œuvre de cette stratégie. Une version brève et une version technique de cette stratégie et du plan ont été rendues publiques en octobre 2022 et sont accessibles sur le site Internet du M3I<sup>26</sup>. Une stratégie sur les crimes commis à l'encontre des enfants est en cours de développement et le M3I examine les efforts supplémentaires qu'il pourrait entreprendre pour contribuer davantage à la recherche des personnes disparues.

L'ensemble de ces engagements, intégrés dans le cadre du plan stratégique pour la période 2023-2025, vient compléter les échanges avec les juridictions compétentes qui font appel au M3I. Les ONG apparaissent aussi comme des acteurs importants à associer dans le cadre des réseaux d'échanges. Certaines ont un statut de partenaire associé au Réseau génocide.

Si la coopération avec la justice est ancienne et sur bien des aspects positive, il peut y avoir des disparités entre les juridictions et les pays. Par exemple, la coopération avec les associations syriennes paraissent avoir été plus aisée avec la justice française pour faire venir des témoins clés qu'avec la justice allemande. Car même si cette dernière peut se féliciter d'avoir tenu à Coblenz le premier procès d'agents du système carcéral syrien, on peut regretter que ce procès ait été conduit comme un procès allemand, sans prendre suffisamment en compte les Syriens présents au tribunal ou installés à l'étranger et encore moins l'intérêt des générations futures et des historiens syriens.

Ainsi, au début du procès, non seulement la Cour avait rejeté l'extension de la traduction au bénéfice du public arabe mais elle avait aussi

24. <https://helsinki.org.ua/en/articles/tribunal-for-putin-is-becoming-more-real/> ; <https://helsinki.org.ua/en/articles/ukraine-5-am-coalition-devoted-to-documenting-war-crimes-is-launched-in-ukraine/>

25. <https://www.icc-cpi.int/fr/news/eurojust-et-le-procureur-de-la-cpi-publent-des-lignes-directrices-concretes-pour-aider>

26. <https://iiim.un.org/wp-content/uploads/2022/10/Gender-Strategy-Implementation-AbridgedEnglish.pdf>; <https://iiim.un.org/wp-content/uploads/2022/10/Gender-Strategy-Implementation-AbridgedEnglish.pdf>

refusé d'enregistrer et de filmer le procès. Or cela aurait été important de garder la trace de ce procès (comme on avait pu le faire pour Nuremberg). Le tribunal a finalement tiré les leçons du débat autour de la traduction (une copie en arabe du verdict le jour même de son rendu) mais pas de l'enregistrement du procès.

Si les ONG ont adapté leurs méthodes et leurs stratégies pour pouvoir participer pleinement au champ judiciaire, les juridictions nationales traitant des affaires de crimes internationaux doivent aussi s'adapter pour aller au-delà du traitement pénal ordinaire et s'adresser à des communautés de victimes qui se trouvent à l'étranger et sont dispersées dans le monde.

D'autres formes de justice peuvent être actionnées. Le M3I peut par exemple contribuer à des dossiers au civil ou pourrait apporter son aide à l'affaire devant la Cour internationale de justice engagée par les Pays-Bas et le Canada pour non-respect par Damas de ses obligations au titre de la convention contre la torture. Le M3I contribue par ailleurs à l'effort de recherche des personnes disparues en soutenant le mécanisme créé le 29 juin 2023 par l'ONU pour clarifier leur sort.

La déclinaison des formes de justice excède largement le cadre des tribunaux et prend d'autres formes (commissions vérités, programmes de réparation, réformes, actions mémorielles...). Toutes ces formes, regroupées sous la notion de « justice transitionnelle », gagnent à être articulées ensemble pour éviter de se concurrencer et de se contredire. Cela devient un enjeu déterminant dans un nombre croissant de cas de sorties de conflit. En Colombie et en RCA notamment, qui sont deux situations sur lesquelles le réseau coopération et complémentarité entend porter une grande attention. Dans ce domaine aussi, beaucoup reste à inventer et à expérimenter en collaboration étroite avec les ONG et les acteurs des sociétés civiles.

## 11. Une complémentarité encore à inventer : l'enjeu de la narration publique

Il y a un besoin impérieux de présenter une information fiable face à la puissance décuplée de la désinformation sur Internet et les réseaux sociaux. De plus, la stratégie d'information sur un procès impacte en réalité la perception de l'ensemble des procédures ouvertes sur une situation, cela est particulièrement vrai pour les procès en compétence universelle.

La très forte médiatisation du procès de deux syriens à Coblenz, dûe au fait qu'il s'agissait aussi du premier procès à condamner les crimes contre l'humanité du régime syrien, témoigne de la portée internationale d'un procès tenu devant une juridiction nationale. Mais la manière dont les médias se sont emparés du procès de Coblenz, à la fois tardivement et ensuite de manière maladroitement ou partielle, montre l'importance d'avoir pour les procureurs une politique de communication dès le stade préliminaire de la procédure. Or selon l'étape de la procédure où l'on se trouve, cela implique de la part des organes judiciaires des visées particulières (par exemple, non seulement informer la population en général mais aussi envoyer des signaux pour que de potentiels témoins et victimes se fassent connaître) et des stratégies différentes.

En Ukraine, on a vu la procureure générale de l'époque adopter très vite une stratégie de communication très forte, de même de la part du procureur de la CPI et également, dans une certaine mesure, d'Eurojust et des Européens. Il y a des leçons à en tirer pour mettre en place un nouveau *modus operandi* plus approprié et mieux proportionné à la nécessité de produire en permanence



© A. Shevchuk/Shutterstock

une information fiable à même de contrer la désinformation active et massive autour des processus judiciaires.

Une autre caractéristique notable est la présence beaucoup plus forte des juristes et des procureurs (Karim Khan pour la CPI, l'ex-procureure ukrainienne Iryna Venediktova, le nouveau procureur général Andriy Kostin et d'autres procureurs nationaux) dans la narration publique de leur activité. Avec également de nombreuses tribunes dont certaines soutenant des initiatives et des réformes substantielles<sup>27</sup>, en particulier autour de l'initiative des autorités ukrainiennes d'appuyer la création d'une juridiction internationale compétente pour juger les auteurs de crime d'agression.

Si la CPI devrait se concentrer sur les commandants et les hauts-responsables, le parquet ukrainien a fait le choix d'ouvrir le plus rapidement possible les procès pour crimes de guerre de soldats russes (condamnation du sergent Vadim Chichimarine). Avec l'accélération d'une justice qui n'est plus, comme à Nuremberg, une justice d'après-guerre mais une justice en temps de guerre, il faut de plus en plus gérer les tensions et les contradictions générées par la superposition de différents enjeux et temporalités : celles de la

construction et de la consolidation institutionnelles et celles des premiers procès alors qu'en Ukraine l'analyse de certaines scènes de crimes peut prendre un temps considérable<sup>28</sup>.

Sans confondre et renvoyer dos à dos agresseur et agressé, il y a aussi la nécessité de garder à l'esprit, en développant les canaux de coopération avec un État, que la justice doit être impartiale et poursuivre les crimes commis par toutes les forces en présence. La nécessaire coopération ne doit pas empêcher la prise de recul et l'indépendance dans la collecte des preuves et des éléments de crime, même si cela n'est pas simple, surtout dans un pays encore en guerre et qui se défend contre une agression. Il faut donc encourager la justice ukrainienne à se saisir aussi des crimes commis par sa propre armée, ce à quoi elle s'est engagée. En termes de crédibilité, c'est fondamental.

Gérer la communication fait partie des attributions d'un procureur. Mais c'est très compliqué. Différentes phases doivent être distinguées, au-delà du seul procès : l'enquête lorsqu'elle est encore secrète ; la saisie du juge d'instruction et le moment où l'enquête devient publique ; l'arrestation ; l'annonce du procès ; et le procès lui-même. Il faut protéger le secret de l'enquête mais il faut aussi pouvoir assurer une communication d'autant plus nécessaire face à une campagne massive de désinformation. Elle est à plusieurs étages. On peut communiquer sur ce que l'on fait, sur le fonctionnement et les règles de compétence, sans parler du fond des enquêtes.

La communication institutionnelle est compliquée. Les communiqués communs, qui réunissent les différents organes d'une juridiction, du procureur à la défense, débouchent sur une communication limitée et aseptisée. Il faut probablement à la fois une communication plus contrôlée et institutionnelle au moment de l'enquête que complètera la communication des différentes parties au moment du procès.

Les problématiques liées à la communication, et en particulier celle sur des crimes internationaux intéressant également des publics à l'étranger, ne sont souvent pas encore bien maîtrisées par les magistrats nationaux. En dehors de quelques conférences de presse ou communiqués pour des

27. Voir en particulier les tribunes de Philippe Sands et Gordon Brown sur un tribunal *ad hoc* sur le crime d'agression et celle du 11 avril par sept personnalités dont François Roux, Bruno Cotte et Marcel Lemonde sur la procédure par contumace à la CPI et sur la compétence universelle : [https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/04/11/comment-promettre-la-justice-aux-victimes-du-conflit-en-ukraine-si-l-on-est-incapable-de-juger-vladimir-poutine-et-ses-chefs-de-guerre-faute-d-avoir-pu-les-arreter\\_6121617\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/04/11/comment-promettre-la-justice-aux-victimes-du-conflit-en-ukraine-si-l-on-est-incapable-de-juger-vladimir-poutine-et-ses-chefs-de-guerre-faute-d-avoir-pu-les-arreter_6121617_3232.html) ; [https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/03/04/gordon-brown-et-philippe-sands-creons-un-tribunal-penal-special-pour-juger-le-crime-d-agression-commis-contre-l-ukraine\\_6116144\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/03/04/gordon-brown-et-philippe-sands-creons-un-tribunal-penal-special-pour-juger-le-crime-d-agression-commis-contre-l-ukraine_6116144_3232.html)

28. <https://rsf.org/fr/enquete-exclusive-de-rsf-sur-la-mort-de-maks-levin-les-informations-et-preuves-collectees>

affaires importantes, cet enjeu n'est pas suffisamment pris en compte. Il y a des questions de moyens qui se posent mais on peut aussi faire évoluer cette situation au niveau de la formation des magistrats et au niveau des dispositifs mis en place avec des politiques plus proactives d'accréditation de médias étrangers (et en particulier des médias suivis par les communautés de victimes).

Les facilités d'accès de la presse devraient, dans une certaine mesure, bénéficier aussi aux organisations de la société civile qui sont un relais et une source d'information très importante pour les victimes et les sociétés concernées. Ces ONG ont souvent peu de moyens financiers. Leur donner accès à la traduction mise en place par le tribunal pour les accusés et les témoins serait ainsi pour elles une réelle plus-value. Cela n'a pas été le cas en Allemagne, lors du procès de Coblenz où, de plus, les correspondants dans la salle n'étaient autorisés à prendre des notes qu'à la main (ni ordinateur, ni enregistrement). Ces interdictions, lorsqu'elles existent, limitent fortement la médiatisation et l'impact des procédures.

Des progrès sont sensibles. Dans une affaire sur des crimes commis au Libéria, une cour suisse avait demandé à une association de retirer de son site ses comptes-rendus d'audience alors qu'ils étaient repris et largement diffusés par des ONG locales auprès du public libérien. L'association a fait un recours qu'elle a finalement gagné. Le dispositif mis en place pour les procès sur le génocide des Tutsis tenus en France, avec un chargé de communication du parquet, la constitution d'un dossier de presse, des interviews, des accréditations de journalistes rwandais, ont permis aux procès tenus à distance d'avoir un vrai retentissement au Rwanda. Cela montre que, malgré la diversité des situations, on tirerait grand profit à organiser sur ce sujet des échanges d'expérience et de bonnes pratiques.

Au-delà des bonnes pratiques, ce sont de véritables stratégies de communication qu'il faudrait élaborer pour informer, rendre compréhensibles des procédures longues et complexes, toucher des publics lointains et pallier l'effet de fragmentation des procès en compétence universelle. Il serait important de faire le lien entre les dossiers et les procès dans les différents pays ou, sur une même situation, le travail d'un ensemble de juridictions. Il y a une communication à inventer sur la complémentarité et la coopération, en faisant émerger l'idée d'un « Espace commun de justice ».

Il y a aussi des leçons à tirer de l'expérience du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et du travail de l'agence croato-bosniaque

Sense qui, installée dans l'enceinte du tribunal au moment des procès, assurait la réalisation d'un journal télévisé bi-mensuel et la production de documentaires. Après la fermeture du TPIY, cette agence s'est installée en Croatie et est devenue un centre mémoriel qui utilise son fonds pour faire des expositions et continuer à faire connaître les preuves et les réalisations du TPIY. L'évolution de Sense marque ainsi une continuité entre une première phase de communication sur le déroulement des procès et une seconde phase axée sur le travail d'histoire et de mémoire.

À la fois pour répondre à ces enjeux historiques et générationnels mais aussi pour pallier l'intérêt fluctuant des médias grand public, qui peut faire défaut parce que les procès sont longs ou se succèdent ou bien encore parce que le contexte se focalise alors sur une autre actualité judiciaire, il faut archiver et permettre l'exploitation dans la durée du contenu probatoire, testimonial et juridique des procès.

Les tribunaux pénaux internationaux prennent en charge ce volet en l'intégrant dans leurs missions résiduelles, avec un service dévolu à cette mission et en s'appuyant sur la création d'une base de données accessible sur leur site Internet. Non seulement les juridictions nationales ne sont dotées ni des outils ni des moyens financiers alloués aux juridictions internationales mais elles sont pénalisées par la dispersion des procédures. Un mécanisme extérieur ou un réseau internationalisé pourrait servir de plateforme de regroupement et de diffusion à l'international des procès et des jugements des juridictions nationales. Le jugement en arabe du procès de Coblenz a ainsi été archivé par le M3I. Il pourrait en être de même pour les autres procès syriens.

Une extension de cette ambition informative, pédagogique et mémorielle à l'ensemble du champ de la justice internationale serait la création d'un centre d'exposition permanente sur la justice pénale internationale et son histoire. Ce lieu pourrait également accueillir des expositions temporaires sur les procès tenus à la CPI, devant des juridictions internationalisées et nationales et être un forum favorisant les échanges entre professionnels de la justice, associations de victimes et chercheurs. Il permettrait aussi de faire saisir au grand public, de façon beaucoup plus concrète, l'importance des questions de complémentarité et de coopération.



# Les 34 recommandations du Réseau

À partir de la synthèse des réflexions et des échanges tenus en 2022 dans les quatre séances de travail du Réseau, 34 recommandations ont été formulées afin de dégager des pistes d'action et les problématiques à approfondir pour renforcer le nouvel élan apporté à la justice internationale par la complémentarité et la coopération.

## Internalisation du Statut

### 1

En coordination avec l'AEP et ses partenaires, en particulier la Coalition des ONG pour la CPI, relancer une campagne de sensibilisation auprès des États parties en faveur de l'internalisation du Statut, en priorité la définition des crimes du Statut, au sein des législations nationales (à ce jour 70 des 123 États parties l'ont fait).

## Coopération

### 2

En coordination avec le groupe de travail sur la coopération de l'AEP et la Cour, proposer des modèles d'accord de coopération volontaire adaptés aux États francophones, en particulier ceux dotés d'un système de procédure inquisitoire.

### 3

En coordination avec le groupe de travail sur la coopération de l'AEP et de la Cour, organiser un retour d'expérience sur la mise en œuvre des 66 recommandations formulées en 2007 dans les sept domaines clés de la coopération, afin d'adapter au mieux des stratégies d'action volontariste dans des contextes généralement contraints et parfois défavorables.

### 4

En articulation avec les coopérations bilatérales, développer la mutualisation de l'information et de l'entraide judiciaire au travers d'instruments conventionnels (convention du 26 mai 2023 de Ljubljana-La Haye pour la coopération internationale en matière d'enquête et de poursuite du crime de génocide, des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et autre crimes internationaux ; projet de convention sur le crime contre l'humanité par la Commission de droit international de

l'ONU...), de mécanismes de traitement de la preuve (M3I, IIMM, Unitad...) et de réseaux (Eunomie, Réseaux génocide, Eurojust...).

### 5

Ratifier et soutenir l'adoption la plus large de la convention du 26 mai 2023 de Ljubljana-La Haye sur l'entraide judiciaire en matière de crimes de guerre, crimes contre l'humanité et crime de génocide.

### 6

La signature de conventions de coopération avec des États devrait pouvoir aussi être rendue possible pour la défense au travers de la création de Bureau de la défense sur le modèle de celui qui a été créé pour le Tribunal spécial pour le Liban.

### 7

Dans le cadre de la complémentarité positive, au travers des accords mis en place par la CPI et dans le cadre des accords bilatéraux interétatiques, affiner les stratégies de coopération avec la réalisation de l'objectif 16 de l'ODD (Paix, justice et institutions efficaces) afin de mieux ancrer dans la longue durée le soutien aux processus judiciaires.

### 8

Au-delà des politiques d'aide au développement, renforcer la coopération entre les États de situation et leurs pays voisins.

## Complémentarité

### 9

En adéquation avec les recommandations du rapport des experts indépendants mandatés par l'AEP de septembre 2020, appuyer la déconnexion par le Bureau du procureur des actions de « complémentarité positive » du seul cadre de l'examen préliminaire pour l'inscrire tout au long de la procédure.

## 10

Appuyer le développement de la complémentarité dite « élargie », notamment par le moyen de saisines collectives, les plus larges et inclusives possibles, par des États parties – autre que l'État de situation – du Bureau du procureur, au titre de l'art. 14.2. ; organiser en coopération avec l'AEP un retour d'expérience sur les deux précédents (Venezuela et Ukraine).

## 11

En coordination avec le Bureau du procureur de la CPI, organiser une séance de travail avec le Réseau sur les instruments et bonnes pratiques à adopter afin d'assurer et d'apporter publiquement la garantie de l'indépendance judiciaire dans les nouveaux cadres coopératifs élargis (enquête criminelle commune, réseaux et partenariats).

### Dynamiques régionales

## 12

Accompagner l'émergence d'un nouvel espace intermédiaire de complémentarité là où des dynamiques régionales apparaissent porteuses, notamment dans les zones francophones et de droit continental, soit par le biais de modèle hybride des juridictions internationalisées soit en ciblant l'hybridation à un seul organe (comme le parquet) et non à une juridiction complète.

### Compétence universelle ou extraterritoriale

## 13

Soutenir le renouveau de la compétence universelle et la « renationalisation » de la poursuite des crimes internationaux les plus graves par la promotion de la création de pôles et services spécialisés dans les États qui n'en sont pas encore dotés.

## 14

En France, réviser les conditions à la compétence pour les crimes du Statut par alignement sur celui applicable aux crimes de torture et de disparition forcée.

## 15

Dans le cadre des procédures en compétence universelle, le renforcement des dispositifs pour la sécurité des témoins apparaît comme un enjeu majeur, en particulier dans les affaires liées à des conflits encore en cours.

## Victimes

## 16

Réfléchir à l'instauration, à la CPI et dans les juridictions internationalisées, d'une Commission d'indemnisation des victimes sur le modèle français des Commission d'indemnisation des victimes d'infractions (Civi).

## Défense

## 17

La création, dans les nouveaux tribunaux pénaux internationalisés et à la CPI, d'un Bureau de la défense, autonome et à égalité avec le Bureau du procureur donnerait à la défense un statut et des moyens presque équivalents à ceux du Bureau du procureur, ce qui apparaît nécessaire tant sur le plan de la représentation, de la capacité à signer des conventions de coopération avec des États, que de l'encadrement (règles déontologiques, contrôle de l'effectivité de la défense) et la formation (outils technologiques, pratiques de la justice restauratrice...).

### Politiques pénales, communautés judiciaires

## 18

Concevoir des stratégies et des « politiques pénales » à mettre en œuvre dans le cadre de la compétence universelle en tenant davantage compte des options et des capacités des autres juridictions partenaires actives au titre de la compétence universelle.

## 19

Contribuer à l'émergence d'une communauté internationale de la magistrature en soutenant la création de réseaux d'échanges professionnels (Eunomie), l'organisation de rencontres et d'événements entre juridictions internationales et l'adoption de plateformes et de codes professionnels partagés.

### Enquête, recueil, stockage et préservation, analyse et mise à disposition des preuves

## 20

Développer la création et l'usage d'outils de mutualisation de l'analyse partagés (Core International Crimes, messagerie sécurisée SIENA...) en mettant l'accent sur la formation du personnel à l'échelle nationale et internationale.

## 21

Optimiser la modification du mandat d'Eurojust (adoptée par le Conseil de l'Europe des 18-19 mai 2022) en articulant ses nouvelles missions de stockage de la preuve, d'analyse et de partage avec les activités du Réseau génocide (dont Eurojust est membre associé), en renforçant la complémentarité entre domaines juridiques et en se dotant d'une méthodologie et de moyens équivalents à ceux mis en place dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée.

## 22

Consolider et promouvoir davantage le rôle d'interface essentielle que joue le Réseau génocide européen au niveau européen et renforcer sa dimension extra-européenne, par le biais notamment des membres associés et l'organisation de réunions thématiques intéressant des partenaires non-européens et à même d'impulser un renforcement de la coopération et la création de réseaux régionaux similaires en Afrique et en Amérique latine, qui communiqueraient ensuite entre eux. Il s'agirait d'impulser et de décentrer ces échanges sans chercher à les centraliser.

## 23

Optimiser la constitution entre deux ou plusieurs juridictions d'Équipes communes d'enquête (ECE) en :

- définissant clairement dès sa constitution les limites et les objectifs poursuivis afin d'éviter une dilution de l'information et de prioriser ses actions ;
- facilitant davantage le fonctionnement sur un plan logistique et financier de l'ECE ;
- procédant à des bilans d'étapes réguliers pour délimiter au mieux la durée de fonctionnement d'une ECE ;
- accréditant les résultats obtenus à l'ensemble des partenaires de l'ECE et pas seulement à un niveau national.

## 24

- Soutenir l'élan apporté à la justice internationale par une nouvelle génération de mécanismes de collecte, de préservation et d'analyse de la preuve créé par l'Assemblée générale de l'ONU et le Conseil des droits de l'Homme (M3I, Unitad, IIMM), en particulier avec le développement d'enquêtes structurelles et de produits analytiques sur-mesure ;
- identifier les potentialités encore sous-exploitées de ces mécanismes pré-judicieux

en matière de mutualisation et d'efficacité pour les poursuites devant des juridictions internationales et nationales ainsi que dans le champ non-pénal de la justice transitionnelle ;

- améliorer les cadres de coopération entre ces mécanismes, les États et les juridictions nationales ;
- participer à la conception et à la création à terme d'un Mécanisme permanent et s'engager dans la durée auprès des mécanismes existants.

## 25

Organiser et assurer un bon accès à l'information se trouvant aux mains d'organismes régionaux ou multinationaux ou intergouvernementaux, notamment européens, pour les pays hors zone. Garantir, avec le consentement des sources, l'accès de la défense à la preuve à décharge lorsqu'une juridiction ou un Bureau du procureur n'est plus le seul dépositaire de tous les éléments de preuve sur une situation.

## 26

Pour les plateformes de recueil et d'analyse de données numériques, améliorer l'harmonisation des pratiques en matière de respect de collecte et de gestion des données à caractère personnel (qui ont des incidences sur les procédures judiciaires).

## 27

Favoriser la coopération avec les ONG et coalitions d'ONG au travers notamment, lorsqu'il est pertinent, d'un statut de partenaire associé aux réseaux et mécanismes.

## 28

Prendre pleinement en compte l'articulation avec les autres formes de la justice dite « transitionnelle » (commissions vérité, programmes de réparation, réformes, actions mémorielles...) et l'intérêt dans le long terme des victimes.

## Information publique, mémoire

## 29

Élaborer de véritables stratégies d'information à même de garantir la diffusion d'une information fiable face à la puissance décuplée de la désinformation sur Internet et les réseaux sociaux. Il est important que les procureurs puissent engager une politique de communication dès le stade préliminaire de la procédure et que, selon l'étape de la procédure où l'on se trouve, les organes judiciaires adoptent des visions et des stratégies différentes.

### 30

Mettre en place au profit des magistrats nationaux des formations sur les enjeux liés à une communication qui, dans le cas des procès en compétence universelle, excède le cadre national ordinaire et se trouve confrontée à diverses problématiques : l'absence de médiatisation ou la surmédiatisation conjoncturelle, les contraintes de la communication institutionnelle, l'accélération d'une justice qui est saisie dans des conflits armés encore en cours, la superposition de temporalités plurielles (politiques, judiciaires, institutionnelles), la nécessité de garantir l'indépendance, l'impartialité et l'équité de la justice.

### 31

Prendre davantage en compte les populations concernées par la situation jugée dans le déroulement des procédures nationales en compétence universelle, qu'elles résident dans le pays d'accueil ou à l'étranger et l'intérêt des générations futures et des historiens, que ce soit au niveau de l'organisation et de l'accès à la traduction, de l'enregistrement du procès et de l'accréditation de journalistes étrangers.

### 32

Organiser, en amont, le passage d'une stratégie de communication à une stratégie d'archivage et de mémorialisation, en se basant notamment sur l'expérience et les bonnes pratiques des tribunaux pénaux internationaux (comme l'accord de coopération entre le TPIY et l'agence d'information Sense transformée ensuite en centre mémoriel).

### 33

Développer au sein de ces stratégies de communication un volet permettant de faire le lien entre les dossiers et les procès dans les différents pays ou, sur une même situation, le travail d'un ensemble de juridictions, et de donner corps à l'idée d'un « Espace commun de justice ».

### 34

Une extension de cette ambition informative, pédagogique et mémorielle à l'ensemble du champ de la justice internationale serait la création d'un centre d'exposition permanente sur la justice pénale internationale et son histoire. Ce lieu pourrait également accueillir des expositions temporaires sur les procès tenus à la CPI, devant des juridictions internationalisées et nationales et être un forum favorisant les échanges entre professionnels de la justice, associations de victimes et chercheurs. Il permettrait aussi de faire saisir au grand public, de façon beaucoup plus concrète, l'importance des questions de complémentarité et de coopération.

# Annexe

## Participants du Réseau Coopération Complémentarité en 2022

En 2022, une trentaine de participants ont été sollicités. Un premier noyau s'est constitué autour de praticiens et de chercheurs ayant traité, dans le cadre de leurs fonctions ou de leurs recherches, des questions de coopération et de complémentarité. Il était composé de :

- **Virginie AMATO**, responsable du plaidoyer et de programme, Coalition pour la Cour pénale internationale (CICC) ;
- **Olivier BEAUVALET**, magistrat, juge international près la chambre d'appel de la Cour pénale spéciale de la République centrafricaine (CPS), juge international près les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CETC) ;
- **Amélie BECQUART**, magistrate chargée de mission pour la justice pénale internationale auprès du directeur des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) ;
- **Aurélie BELLIOU**, vice-procureure, cheffe du pôle de lutte contre les crimes contre l'humanité, les crimes et délits de guerre au sein du Parquet national antiterroriste (PNAT) ;
- **Aurélie BELLON**, cheffe du pôle Droits, réforme de l'État et fragilités à la mission de la gouvernance démocratique du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) ;
- **Bruno COTTE**, de l'Académie des sciences morales et politiques, ancien juge à la Cour pénale internationale (CPI) ;
- **Aurelia DEVOS**, première vice-présidente adjointe et présidente de la 5<sup>e</sup> chambre correctionnelle du Tribunal judiciaire de Lille, ancienne cheffe du pôle de lutte contre les crimes contre l'humanité, les crimes et délits de guerre au sein du Parquet national antiterroriste (PNAT) ;
- **Emmanuelle DUCOS**, magistrate, conseillère à la Cour d'appel de Paris, ancienne juge d'instruction au sein de la Cour pénale spéciale de la République centrafricaine (CPS) ;
- **Julian FERNANDEZ**, professeur de droit public à l'université Panthéon-Assas (Paris II), directeur du Centre Thucydide, membre de la Commission consultative pour l'examen des candidatures de la CPI ;
- **Olivier DE FROUVILLE**, professeur de droit public à l'université Panthéon-Assas (Paris II), directeur du Centre de recherche sur les droits de l'Homme et le droit humanitaire (CRDH) ;
- **Philip GRANT**, directeur exécutif de TRIAL International ;
- **Nicolas GUILLOU**, magistrat, juge aux Chambres spécialisées pour le Kosovo, ancien membre du groupe d'experts indépendants sur l'examen de la CPI ;
- **Sophie HAVARD**, première vice-procureure, pôle de lutte contre les crimes contre l'humanité, les crimes et délits de guerre au sein du Parquet national antiterroriste (PNAT) ;
- **Laetitia HUSSON**, coordinatrice de la section de la coopération et du soutien aux juridictions du Mécanisme international, impartial et indépendant chargé de faciliter les enquêtes sur les violations les plus graves du droit international, commises en République arabe syrienne depuis 2011 (M3I) ;
- **Sarah JAMAL**, maîtresse de conférences à l'université Panthéon-Assas (Paris II) ;
- **Loren LEPLUS**, pôle Droits, réforme de l'État et fragilités à la Mission de la gouvernance démocratique du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) ;
- **Catherine MARCHI-UHEL**, cheffe du Mécanisme international, impartial et indépendant chargé de faciliter les enquêtes sur les violations les plus graves du droit international, commises en République arabe syrienne depuis 2011 (M3I) ;

- **Jean-Pierre MASSIAS**, professeur de droit public, président de l'Institut francophone pour la justice et la démocratie Louis-Joinet (IFJD) ;
- **Jean-Philippe REILAND**, général, commandant de l'Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité (OCLCH) ;
- **François ROUX**, avocat, ancien chef du Bureau de la défense au Tribunal spécial pour le Liban (TSL) ;
- **Niki SIAMPAKOU**, chercheuse à l'Institut francophone pour la justice et la démocratie Louis-Joinet (IFJD) ;
- **Giulia SOLDAN**, responsable du programme Procédures et enquêtes internationales à TRIAL International ;
- **Pascal TURLAN**, expert indépendant, directeur juridique à Project Expedite Justice (PEJ), ancien conseiller en coopération internationale au Bureau du procureur de la Cour pénale internationale (CPI) ;
- **Muriel UBÉDA-SAILLARD**, professeure agrégée de droit public à l'université de Lille ;
- **Alain WERNER**, avocat, directeur de Civitas Maxima.

Les membres remercient également **Mazen DARWISH**, avocat, fondateur et président du Centre syrien pour les médias et la liberté d'expression pour sa participation à l'une des réunions du réseau.

Directrice de la publication : Valérie SAGANT

Responsable éditorial : Joël HUBRECHT

Suivi d'édition : Nicole CHÉMALI et Joël HUBRECHT

Conception graphique et maquette : Isabelle CHEMIN

Secrétariat de rédaction : Coralie MANANT

Impression : CIN

## Coopération et complémentarité :

un nouvel élan pour  
**la justice  
internationale**

Depuis plusieurs années, le développement de la complémentarité apparaît comme une voie fondamentale pour tenter de répondre aux difficultés de la Cour pénale internationale ainsi qu'à la crise de l'ordre international et du multilatéralisme. L'agression de la Russie contre l'Ukraine le 24 février 2022, les autres tensions internationales qu'elle a avivées mais aussi les alliances et les changements qui en ont résulté en réaction, confirment la pertinence de cette voie qui constitue, plus que jamais, le ressort d'un nouvel élan de la justice pénale internationale.

Sous l'impulsion de l'Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice, et avec le soutien du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, un groupe d'experts-chercheurs, de praticiens de la justice et de représentants de la société civile, ont constitué un réseau de réflexion, dit « Réseau Coopération Complémentarité ». À partir de leur expérience et de leurs recherches, ils ont sondé les failles et les limites de nos dispositifs actuels de justice, les besoins de ses acteurs et des victimes, ainsi que les perspectives ouvertes par cette dynamique. Leurs échanges éclairent les réorientations stratégiques de la Cour pénale internationale et de ses États membres ; l'émergence d'un nouvel espace intermédiaire de complémentarité entre celui de la justice nationale et celui de la justice internationale au travers de la « régionalisation » et d'une nouvelle génération de juridictions internationalisées ; la « renationalisation » de la poursuite des crimes internationaux les plus graves par le développement des instruments de la compétence universelle. Avec le renforcement et le renouvellement des cadres de coopération, par la mise en place de réseaux d'échanges, de mécanismes originaux de partage de la preuve, d'équipes commune d'enquête, ou la ratification d'un nouveau traité international dédié, se dessinent des systèmes de complémentarité inédits, complexes et multifformes. Le Réseau Coopération Complémentarité se veut aussi force de proposition : en formulant 34 recommandations, il souhaite participer aux débats et aux réformes à venir pour construire et donner corps à un véritable « Espace commun de justice » internationale.

**Institut des études et de la recherche  
sur le droit et la justice**

### Courriel

contact@gip-ierdj.fr

### Courrier postal

Institut des études et de la recherche  
sur le droit et la justice  
Ministère de la Justice  
13, place Vendôme  
75042 Paris Cedex 01

### Venir dans nos locaux

47 bis, rue des Vinaigriers  
75010 Paris

**Joël Hubrecht** est responsable d'études  
et de recherches à l'IERDJ.

**Antoine Bernard** est directeur du plaidoyer  
et de l'assistance de Reporters sans frontières  
(RSF) et enseignant à l'École des affaires  
internationales de Sciences Po Paris (PSIA).

### Ont collaboré aux travaux du Réseau

#### Coopération Complémentarité en 2022 et 2023 :

Virginie Amato, Olivier Beauvallet, Amélie Becquart,  
Aurélie Belliot, Aurélie Bellon, Bruno Cotte,  
Mazen Darwish, Aurelia Devos, Emmanuelle Ducos,  
Julian Fernandez, Olivier de Frouville, Philip Grant,  
Nicolas Guillou, Sophie Havard, Laetitia Husson,  
Sarah Jamal, Loren Leplus, Catherine Marchi-Uhel,  
Jean-Pierre Massias, Jean-Philippe Reiland,  
François Roux, Niki Siampakou, Giulia Soldan,  
Pascal Turlan, Muriel Ubéda-Saillard, Alain Werner.



[gip-ierdj.fr](http://gip-ierdj.fr)