



# QUELQUES REMARQUES À PROPOS DE L'ACTION DU CONSEIL DE SÉCURITÉ DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE PÉNALE INTERNATIONALE

Maurizio ARCARI

## I. INTRODUCTION

Parmi les développements les plus importants du droit international dans la dernière décennie, il y a incontestablement les résultats atteints dans le domaine de la justice pénale internationale. Ces développements ont été couronnés par l'adoption, le 17 juillet 1998, du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale (CPI) et par l'entrée en vigueur rapide du même Statut, qui a été achevée (non sans surprise par rapport aux prévisions initiales) le 1er juillet 2002<sup>1</sup>. Aussi incontestablement, le Conseil de sécurité des Nations Unies a joué un rôle important, sinon fondamental, dans le processus qui a porté soit à la consolidation des règles matérielles du droit pénal international, soit à la création des mécanismes de mise en œuvre de ce droit. On peut à juste titre affirmer que les décisions du Conseil de sécurité portant création des deux tribunaux pénaux spéciaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda (adoptées en 1993 et 1994)<sup>2</sup> ont catalysé l'attention des gouvernants, des juristes, voire de l'opinion publique internationale entière, sur la nécessité d'assurer une répression sur base permanente des crimes les plus graves, en donnant l'impulsion initiale au mouvement qui a porté, en quelques années, à l'institution de la CPI. L'instrument portant création de la nouvelle juridiction pénale permanente ne pouvait d'ailleurs pas ignorer le rôle de protagoniste dans la répression des crimes internationaux individuels que le Conseil de

1. Voir le texte du Statut de Rome dans le doc. A/CONF.183/8 du 17 juillet 1998.

2. Résolutions 808 (1993) du 22 février 1993 et 827 (1993) du 25 mai 1993 (Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie) et résolution 955 (1994) du 8 novembre 1994 (Tribunal pénal international pour le Rwanda).



sécurité s'était attribué au cours des conflits yougoslave et rwandais. Les négociateurs du Statut de Rome ont pourtant employé beaucoup de temps et d'énergie dans l'effort de régler les aspects du rapport entre action du Conseil de sécurité et activité judiciaire de la CPI. Toutefois, l'adoption par le Conseil de sécurité de la résolution 1422 (2002)<sup>3</sup>, qui a suivi de quelques jours l'entrée en vigueur du Statut de Rome et dans laquelle le Conseil, en faisant application d'une disposition du même Statut, a demandé à la Cour la suspension de toute enquête ou toute poursuite concernant les actes ou omissions du personnel des forces de paix des Nations Unies, a bientôt décelé la complexité des problèmes qui affectent les relations entre les deux organes.

Ce bref essai est dédié pour une part importante à l'analyse des questions juridiques soulevées par la résolution 1422 (2002), qui représente la plus récente des "incursions" du Conseil de sécurité dans le domaine de la justice pénale internationale. Toutefois, je souhaiterais placer cette analyse dans un contexte plus large, en donnant une vue d'ensemble de l'action développée par le Conseil de sécurité dans ce domaine. Dans ce but, je m'intéresserai tout d'abord à la pratique du Conseil de sécurité concernant la création de tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* et à certains problèmes, toujours ouverts, posés par ces tribunaux (II). Deuxièmement, je porterai mon attention sur la façon dont le Statut de Rome a articulé les rapports entre les compétences du Conseil de sécurité et l'autorité judiciaire de la nouvelle CPI (III). Finalement, je me pencherai sur l'examen des problèmes posés par la résolution 1422 (2002) susmentionnée (IV), avant d'esquisser quelques remarques conclusives (V).

Préalablement à cette analyse, une question générale s'impose: quel est le rapport, s'il y en a un, entre les compétences du Conseil de sécurité et les compétences des tribunaux pénaux internationaux? On sait que le Conseil est chargé par la Charte des Nations Unies de la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales (art. 24 de la Charte). La tâche assignée à cet organe est donc celle de mettre l'Organisation en mesure de "prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix" (suivant les termes du premier paragraphe de l'art. 1 de la Charte). C'est pour atteindre ce but qu'on a conféré au Conseil de sécurité les pouvoirs décisionnels et coercitifs définis dans le Chapitre VII de la Charte. Une autre chose est évidemment la compétence d'un tribunal pénal international, chargé

3. Résolution 1422 (2002) du 12 juillet 2002.



de la répression de graves crimes individuels tels que le génocide, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité. Il s'agit là d'un organe judiciaire, dont la tâche principale est celle d'assurer à la justice les individus responsables des plus graves crimes internationaux qui choquent la conscience de la communauté internationale tout entière. Les liens entre la compétence d'un organe judiciaire, chargé de juger des individus en appliquant le droit et en décidant selon le droit, et les compétences d'un organe politique, chargé de résoudre les situations qui menacent la paix internationale, dont la cause est à rechercher dans les rapports conflictuels entre Etats, semblent donc être très faibles. Toutefois, on pourrait trouver une première réponse à notre question préliminaire dans le Statut même de la CPI. Dans le Préambule du Statut, après l'affirmation "qu'au cours de ce siècle, des millions d'enfants, de femmes et d'hommes ont été victimes d'atrocités qui défient l'imagination et heurtent profondément la conscience humaine", l'on reconnaît que "des crimes d'une telle gravité menacent la paix, la sécurité et le bien-être du monde"<sup>4</sup>. La liaison existante entre crimes internationaux de l'individu et maintien de la paix a d'ailleurs été mise en exergue par la pratique récente du Conseil de sécurité.

## II. LA CRÉATION PAR LE CONSEIL DE SÉCURITÉ DES TRIBUNAUX AD HOC POUR L'EX-YOUGOSLAVIE ET LE RWANDA: LES PROBLÈMES IRRÉSOLUS

Après la fin de la guerre froide, le système de sécurité collective des Nations Unies a connu une nouvelle saison, caractérisée par un activisme sans précédent du Conseil de sécurité. L'interprétation novatrice faite par le Conseil de la notion de menace à la paix prévue à l'art. 39 de la Charte a permis l'application des mesures coercitives du Chapitre VII dans une gamme de situations tout à fait diversifiées<sup>5</sup>. Mais les pères fondateurs de

4. Sur ces paragraphes du Préambule du Statut de Rome, voir les commentaires de M. BERGSMO, O. TRIFFERER, *Preamble*, dans O. TRIFFERER (ed.), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court*, Baden-Baden, 1999, pp. 8-11.

5. Pour un aperçu général du sujet voir G. GAJA, *Réflexions sur le rôle du Conseil de sécurité dans le nouvel ordre mondial*, *Revue Générale de Droit International Public*, 1993, pp. 298-319; H. FREUDENSCHUSS, *The Changing Role of the U.N. Security Council: Trends and Perspectives*, dans W. KÜHNE (Hrsg.), *Blauhelme in einer turbulenten Welt*, Baden-Baden, 1993, pp. 151-176; P.-M. DUPUY, *Sécurité*



l'Organisation auraient été très surpris en 1993 et 1994 de voir la panoplie des mesures du Chapitre VII utilisée pour la création de deux tribunaux pénaux internationaux. Dans les résolutions 808 (1993) du 22 février 1993 et 827 (1993) du 25 mai 1993 le Conseil de sécurité a reconnu que les violations généralisées du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991 constituaient une menace à la paix et à la sécurité internationales et a décidé la création d'un tribunal pénal international pour juger les personnes présumées responsables de ces violations<sup>6</sup>. Presque une année plus tard, dans la résolution 955 (1994) du 8 novembre 1994, le Conseil de sécurité a jugé que les actes de génocide et les autres violations graves du droit international humanitaire commis au Rwanda faisaient peser une menace sur la paix et la sécurité internationales et a décidé la création d'un tribunal pénal international chargé de juger les personnes présumées responsables de tels actes ou violations<sup>7</sup>.

La nouveauté apportée par ces résolutions est double. D'un côté, on y établit la liaison entre la notion de menace à la paix et sécurité internationales et les crimes internationaux individuels représentés par les graves violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire<sup>8</sup>; de l'autre côté, la création d'un tribunal pénal *ad hoc* chargé de juger les responsables de pareilles violations est vue *en tant que mesure* qui contribuerait à la

*collective et construction de la paix dans la pratique contemporaine du Conseil de sécurité*, dans U. BEYERLIN *et al.* (Hrsg.), *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung. Festschrift für Rudolf Bernhardt*, Berlin, 1995, pp. 41-56; C. DOMINICÉ, *Le Conseil de sécurité et l'accès aux pouvoirs qu'il reçoit de la Charte des Nations Unies*, *Revue Suisse de Droit International et de Droit Européen*, 1995, pp. 417-439; B. CONFORTI, *L'azione del Consiglio di sicurezza per il mantenimento della pace*, dans P. PICONE (à cura di), *Interventi delle Nazioni Unite e Diritto internazionale*, Padova, 1995, pp. 1-14. Pour une analyse fort critique et détaillée des pouvoirs du Conseil de sécurité et des actions récentes plus controversées menées par l'organe en vertu du Chapitre VII de la Charte, voir G. ARANGIO-RUIZ, *On Security Council's "Law Making"*, *Rivista di Diritto Internazionale*, 2000, pp. 609-725.

6. Dans la résolution 827 (1993) le Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, a décidé la création du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et adopté le Statut du Tribunal annexé au rapport établi par le Secrétaire général (doc. S/25704 du 3 mai 1993) en application de la précédente résolution 808 (1993).

7. Le Statut du Tribunal pénal international pour le Rwanda est annexé à la résolution 955 (1994).

8. Voir en particulier les sixième et septième paragraphes du préambule de la résolution 808 (1993), les troisième et quatrième paragraphes du préambule de la résolution 827 (1993), les quatrième et cinquième paragraphes du préambule de la résolution 955 (1994).



restauration et au maintien de la paix<sup>9</sup>. Toutefois, le défaut de cette démarche du Conseil de sécurité est bien évident. La Charte n'a jamais envisagé la possibilité pour le Conseil, agissant aux termes du Chapitre VII, d'établir un organe judiciaire, moins encore un tribunal pénal. Plus généralement, un organe politique comme le Conseil pouvait-il créer un tribunal indépendant et impartial? Qu'en est-il alors du consentement des Etats à la juridiction d'un tribunal pénal international, s'ils sont obligés de coopérer en vertu d'une décision obligatoire du Chapitre VII comportant la création d'un tel tribunal? On sait que ces questions ont soulevé beaucoup de débats parmi les internationalistes. Ce n'est pas la peine ici d'évoquer tous les arguments développés par la doctrine pour trouver dans les mots de la Charte (ou même ailleurs!) le fondement juridique du pouvoir du Conseil de sécurité de créer les deux tribunaux *ad hoc*<sup>10</sup>. Il suffit de rappeler, très rapidement, que la Chambre d'appel du Tribunal pour l'ex-Yougoslavie a répondu par l'affirmative à la question de la légalité de l'institution du Tribunal dans l'arrêt du 2 octobre 1995, relatif à l'affaire *Tadic*<sup>11</sup>. Selon la Chambre d'appel, le Conseil de

9. Voir notamment le neuvième paragraphe du préambule de la résolution 808 (1993), le sixième paragraphe du préambule de la résolution 827 (1993) et les septième et huitième paragraphes du préambule de la résolution 955 (1994).

10. Parmi les nombreuses contributions parues sur le sujet voir P. WECKEL, *L'institution d'un tribunal international pour la répression des crimes de droit humanitaire en Yougoslavie*, *Annuaire Français de Droit International*, 1993, pp. 232-261, spéc. pp. 235-246; B. GRAEFRATH, *Jugoslawientribunal - Präzedenzfall trotz fragwürdiger Rechtsgrundlage*, *Neue Justiz*, 1993, pp. 433-437; A. PELLET, *Le Tribunal criminel international pour l'ex-Yougoslavie: poudre aux yeux ou avancée décisive?*, *Revue Générale de Droit International Public*, 1994, pp. 7-58, spéc. pp. 25-32; V. MORRIS, M. SCHARF, *An Insider's Guide to the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, vol. I, New York, 1995, pp. 37-48; G. CARELLA, *Il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia*, dans P. PICONE (a cura di), *Interventi delle Nazioni Unite e Diritto internazionale*, Napoli, 1995, pp. 465-515, spéc. pp. 466-483; G. ARANGIO-RUIZ, *The Establishment of the International Criminal Tribunal for the Former Territory of Yugoslavia and the Doctrine of Implied Powers of the United Nations*, dans F. LAITANZI, E. SCISO (a cura di), *Dai tribunali penali internazionali ad hoc a una Corte permanente*, Napoli, 1996, pp. 31-45; L. CONDORELLI, *Legalità, legittimità e sfera di competenza dei Tribunali penali ad hoc creati dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite*, *ibidem*, pp. 47-63; P. PICONE, *Sul fondamento giuridico del Tribunale penale per la ex-Jugoslavia*, *La Comunità Internazionale*, 1996, pp. 3-24; P. PALCHETTI, *Il potere del Consiglio di sicurezza di istituire tribunali penali internazionali*, *Rivista di Diritto Internazionale*, 1996, pp. 413-438; V. MORRIS, M. SCHARF, *The International Criminal Tribunal for Rwanda*, vol. I, New York, 1998, pp. 75-115; M.C. VITUCCI, *Il Tribunale ad hoc per la ex Jugoslavia e il consenso degli Stati*, Milano, 1998.

11 Voir *Le Procureur c. Dusko Tadic, alias "Dule"*, Affaire n. IT-94-1-AR72, Arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, 2 octobre 1995, paragraphes 26-40. Pour un commentaire fort intéressant de cette décision voir J.E. ALVAREZ, *Nuremberg Revisited: The Tadic Case*, *European Journal of International Law*, 1996, pp. 245-264.



sécurité n'a pas outrepassé ses pouvoirs dans la création du Tribunal, car il appartient à la discrétion du Conseil soit de qualifier une situation comme menace à la paix aux termes de l'art. 39 de la Charte (et telle était bien la situation dans le territoire de l'ex-Yougoslavie en 1993); soit de décider par conséquent quelles sont les mesures du Chapitre VII les plus adéquates pour le rétablissement de la paix (et telle était la décision d'instituer un tribunal comme mesure n'impliquant pas la force, selon la logique de l'art. 41 de la Charte). Le même raisonnement et les mêmes conclusions quant à la légalité de l'institution du Tribunal pour le Rwanda ont été développés par la deuxième Chambre de première instance de ce Tribunal dans l'arrêt du 18 juin 1997, relatif à l'affaire Kanyabashi<sup>12</sup>. Presque dix ans après la création des deux tribunaux *ad hoc*, on peut dire que les questions relatives à la légalité de l'action du Conseil ont perdu, sinon en intérêt théorique, au moins en actualité face à une jurisprudence très riche des tribunaux qui a beaucoup contribué au développement du droit pénal international<sup>13</sup>.

Toutefois, il ne faut pas croire que tous les problèmes ont été surmontés. L'activité des deux tribunaux *ad hoc* a été souvent gênée par les difficultés rencontrées dans la coopération avec les Etats pour la poursuite des personnes soupçonnées de crimes. Pour ce qui est du Tribunal pour l'ex-Yougoslavie, on connaît bien l'histoire de la difficile coopération entre le Tribunal et l'Etat "récalcitrant" par excellence envers son autorité, la République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro)<sup>14</sup>; mais le Tribunal a aussi rencontré de pareilles difficultés dans l'entraide judiciaire avec la Croatie, comme nous le rappelle très bien l'arrêt rendu par la Chambre d'appel du Tribunal dans l'affaire *Blaskic*, à propos du mécanisme du *subpoena duces tecum*<sup>15</sup>. Quant

12. Voir *Le Procureur c. Joseph Kanyabashi*, Affaire n. ICTR-96-15-T, *Décision sur l'exception d'incompétence soulevée par la défense*, 18 juin 1997, reproduite dans E. DAVID, P. KLEIN, A.-M. LA ROSA (édité par), *Tribunal pénal international pour le Rwanda. Recueil des ordonnances, décisions et arrêts 1995-1997*, Bruxelles, 2000, pp. 243-247, paragraphes 17-29.

13. Pour un aperçu exhaustif de cette jurisprudence, voir les revues de l'activité des deux tribunaux publiées par H. ASCENSIO et R. MAISON dans l'*Annuaire Français de Droit International*, 1997 (pp. 368-402), 1998 (pp. 370-411), 1999 (pp. 472-514), 2000 (pp. 285-325).

14. Voir par exemple les lettres envoyées par le Président du Tribunal pour l'ex-Yougoslavie au Président du Conseil de sécurité où l'on dénonce le refus de la République fédérale de Yougoslavie de coopérer avec le Tribunal, reproduites dans les documents S/1996/319 du 25 avril 1996, S/1996/556 du 16 juillet 1996, S/1998/839 du 8 septembre 1998 et S/1998/1040 du 6 novembre 1998.

15. Voir *Le Procureur c. Tihomir Blaskic*, Affaire n. IT-95-14-AR108bis, *Arrêt relatif à la requête de la République de Croatie aux fins d'examen de la décision de la Chambre de première instance II rendue le 18 juillet 1997*, 29 octobre 1997. Pour un



## QUELQUES REMARQUES À PROPOS DE L'ACTION DU CONSEIL...

au Tribunal pour le Rwanda, le rapport du Procureur du 23 juillet 2002 et les lettres envoyées tout récemment par le Président du Tribunal au Président du Conseil de sécurité font état de l'actuel défaut de coopération du Gouvernement rwandais<sup>16</sup>. Comme l'a remarqué très clairement la Chambre d'appel du Tribunal pour l'ex-Yougoslavie dans l'arrêt relatif à l'affaire *Blaskic* précité,

“le Tribunal international n'est pas investi d'un quelconque pouvoir de coercition ou de sanction vis-à-vis des Etats. C'est à son organe de tutelle, le Conseil de sécurité, qu'il appartient essentiellement de se prononcer le cas échéant sur des sanctions contre un Etat récalcitrant, dans les conditions prescrites par le chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Cependant, le Tribunal international est doté du pouvoir inhérent d'effectuer une détermination formelle sur le manquement par un Etat à l'une des dispositions du Statut ou du Règlement de procédure et de preuve. Il détient également le pouvoir d'informer le Conseil de sécurité de cette détermination formelle”<sup>17</sup>.

Donc, en dépit de l'effet contraignant des résolutions du Conseil portant sa création, qui obligerait tous les Etats membres des Nations Unies à la coopération<sup>18</sup>, chaque Tribunal n'a d'autre alternative, face à l'attitude récalcitrante des Etats, que celle d'invoquer l'adoption par le Conseil de “toutes mesures qu'il jugera utiles pour permettre au Tribunal de s'acquitter du mandat qui lui a été imparti”<sup>19</sup>. Mais il faut constater que les réponses

commentaire de cette affaire voir J.M. FAVRE, *Le mécanisme du subpoena dans la jurisprudence du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie*, *Annuaire Français de Droit International*, 1997, pp. 403-429. A propos du défaut de coopération des autorités croates avec le Tribunal, voir également la lettre envoyée par le Président du Tribunal au Président du Conseil de sécurité, doc. S/1999/912 du 25 août 1999.

16. Voir les documents S/2002/847 du 29 juillet 2002, S/2002/923 du 13 août 2002 et S/2002/938 du 15 août 2002.

17. Arrêt cit. *supra*, note 15, paragraphe 33. A propos des pouvoirs des tribunaux pénaux créés par le Conseil de sécurité voir D. SAROOSHI, *The Powers of the United Nations International Criminal Tribunals*, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 1998, pp. 141-167; G. HAFNER, *Limits to the Procedural Powers of the International Tribunal for the Former Yugoslavia*, dans K. WELLENS (ed.), *International Law: Theory and Practice. Essays in Honour of Eric Suy*, The Hague, 1998, pp. 651-677.

18. Voir le paragraphe 4 du dispositif de la résolution 827 (1993) et le paragraphe 2 du dispositif de la résolution 955 (1994).

19. Voir en ce sens la lettre envoyée par le Président du Tribunal pour le Rwanda au Président du Conseil de sécurité, doc. S/2002/847 cit. *supra*, note 16, p. 2.



données par le Conseil de sécurité à ces exhortations ont été, jusqu'ici, assez limitées<sup>20</sup>.

Mais il y a d'autres éléments qui menacent d'affecter sérieusement l'autorité des tribunaux *ad hoc* créés par le Conseil de sécurité. En effet, des réserves très graves ont été récemment avancées par l'un des membres permanents du Conseil, qui a mis en cause l'efficacité de l'action des tribunaux, voire leur impartialité et indépendance. A la séance du Conseil du 2 juin 2000, des remarques très polémiques ont été formulées par le représentant de la Fédération de Russie à propos de "la politisation de [l']activité, [l]a partialité et [l]es préjugés" du Tribunal pour l'ex-Yougoslavie. Dans cette occasion, le délégué russe a constaté que

"à l'heure actuelle les méthodes et l'organisation des travaux du Tribunal ne répondent pas aux objectifs poursuivis par le Conseil de sécurité en créant cette instance. En fait, le Tribunal pour l'ex-Yougoslavie ne contribue pas à la normalisation du processus politique en ex-Yougoslavie (...) le Conseil de sécurité doit continuer de suivre de très près l'ensemble des questions relatives aux activités du Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie que nous percevons de moins en moins comme une instance judiciaire impartiale après toutes les violations de ses mandats"<sup>21</sup>.

20. Ces réponses se limitant, dans la plupart des cas, à des condamnations formelles de l'attitude de l'Etat récalcitrant formulées dans des Déclarations du Président du Conseil de sécurité: voir par exemple les documents S/PRST/1996/23 du 8 mai 1996 et S/PRST/1996/34 du 8 août 1996. Ce n'est que par la résolution 1207 (1998) du 17 novembre 1998 que le Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte, a demandé à la République fédérale de Yougoslavie de prendre toutes mesures nécessaires pour mettre en application les dispositions de la résolution 827 (1993) et du Statut du Tribunal, a condamné le refus des autorités yougoslaves à exécuter des mandats d'arrêt délivrés par le Tribunal, exigeant l'immédiate et inconditionnelle exécution de ces mandats, et a demandé la pleine coopération avec le Procureur aux fins des enquêtes sur les violations éventuelles relevant de la compétence du Tribunal (paragraphe 2, 3 et 4 du dispositif). Toutefois, dans la résolution aucune mesure coercitive n'a été décidée par le Conseil à l'encontre de la République fédérale de Yougoslavie.

21. Voir le compte rendu provisoire des débats de la 4150<sup>ème</sup> séance du Conseil, doc. S/PV.4150 du 2 juin 2000, p. 16. Ces critiques ont été réitérées par la Fédération de Russie au cours de la séance du Conseil du 20 juin 2000 (doc. S/PV.4161 du 20 juin 2000, pp. 8-9). Voir aussi les remarques du délégué de la Russie pendant la 55<sup>ème</sup> session de l'Assemblée générale, doc. A/55/PV.68 du 20 novembre 2000, pp. 29-30. Il n'est pas surprenant que ces critiques aient été formulées au lendemain de la crise du Kosovo et de la décision du Procureur du Tribunal de ne pas enquêter sur la légalité des frappes aériennes menées par l'OTAN en Serbie.



## QUELQUES REMARQUES À PROPOS DE L'ACTION DU CONSEIL...

Plus tard, à la séance du Conseil du 27 novembre 2001, le même délégué a soulevé la question plus générale de l'opportunité de fixer une échéance définitive à la juridiction temporaire des tribunaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, en soulignant que

“l'existence prolongée de ces tribunaux spéciaux devient de plus en plus difficile à justifier, tant du point de vue politique que du point de vue pratique”<sup>22</sup>.

Cette dernière remarque évoque des problèmes bien complexes, qui touchent à l'organisation judiciaire des tribunaux créés par le Conseil de sécurité. Le Conseil est maintenant engagé dans l'entreprise de réviser cette organisation, en apportant des amendements aux Statuts des deux tribunaux qui, au moyen de la création de groupes de juges *ad litem*, devraient permettre de rendre plus rapides et efficaces les activités de ces instances<sup>23</sup>. Plus récemment, le Conseil de sécurité, dans une déclaration de son Président, a approuvé la stratégie proposée par le Président du Tribunal pour l'ex-Yougoslavie tendant à déférer devant les juridictions nationales compétentes les accusés de rang intermédiaire ou inférieur, dans la perspective de mettre le Tribunal “en mesure d'achever ses jugements d'instance à l'horizon 2008”<sup>24</sup>. Nous sommes devant un remarquable effort de la part du Conseil visant à améliorer l'efficacité de ses “créatures”. Mais on pourrait aussi lire dans cet effort une tentative dissimulée de terminer rapidement une expérience qui, à son début, avait généré tant d'enthousiasme et d'espairs.

Dans une récente résolution dédiée au sujet, le Conseil a affirmé qu'il demeure convaincu que les poursuites menées par les deux tribunaux *ad hoc* contribuent au maintien et au rétablissement de la paix<sup>25</sup>. Toutefois, à la lumière de ce que l'on vient de dire, il y a lieu de douter du bien fondé de cette affirmation. En fait, beaucoup des difficultés posées par la création et le

22. Voir le compte rendu provisoire des débats de la 4429<sup>ème</sup> séance du Conseil de sécurité, doc. S/PV.4429 du 27 novembre 2001, p. 24. A ce sujet, des vues critiques ont également été formulées par des membres de l'Administration des Etats-Unis: voir la déposition du 28 février 2002 de l'Ambassadeur Pierre-Richard Prosper devant le Sénat des Etats-Unis, dont le texte est reproduit dans *American Journal of International Law*, 2002, pp. 482-484.

23. Voir les résolutions 1329 (2000) du 30 novembre 2000 et 1431 (2002) du 14 août 2002.

24. Voir doc. S/PRST/2002/21 du 23 juillet 2002.

25. Voir les deuxième et troisième paragraphes du préambule de la résolution 1329 (2000) cit. *supra*, note 23.



fonctionnement de ces tribunaux restent ouvertes. Avec la résolution 1315 (2000) du 14 août 2000, le Conseil a prié le Secrétaire général de négocier un accord avec le Gouvernement sierra-léonais en vue de créer un tribunal spécial indépendant afin de poursuivre les auteurs de crimes commis sur le territoire de la Sierra Leone<sup>26</sup>. On est donc revenu dans ce cas à une solution plus traditionnelle, basée sur le consentement de l'Etat territorial à l'autorité d'un tribunal pénal chargé de juger les responsables de graves violations du droit international humanitaire. Peut-être, le sentiment des difficultés susmentionnées a-t-il porté le Conseil de sécurité à bâtir une route tout à fait différente de celle du recours aux mesures du Chapitre VII pour la création d'une instance judiciaire pénale.

### III. UNE NOUVELLE ÉTAPE: L'ADOPTION DU STATUT DE ROME DE LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE ET LA QUESTION DES RELATIONS ENTRE LA COUR ET LE CONSEIL DE SÉCURITÉ

L'activisme déployé par le Conseil de sécurité dans le domaine du droit international pénal avec la création des deux tribunaux *ad hoc* pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda n'a pas effacé, mais au contraire alimenté, l'ancien rêve concernant l'établissement d'une Cour pénale internationale permanente avec juridiction sur les crimes les plus graves. L'Assemblée générale avait chargé la Commission du droit international (CDI) en 1992 de rédiger un projet d'articles à ce sujet. La Commission avait complété sa tâche en 1994, en adoptant un Projet de Statut pour une Cour pénale internationale<sup>27</sup>. Ce texte, révisé au cours de diverses sessions du Comité préparatoire composé

26. Voir le *Rapport du Secrétaire général sur l'établissement d'un Tribunal spécial pour la Sierra Leone*, doc. S/2000/915 du 4 octobre 2000, établi en réponse à la résolution 1315 (2000) du Conseil de sécurité. L'Accord pour la création du Tribunal spécial a été signé par le Sous-secrétaire général aux affaires juridiques des Nations Unies, Hans Corell, et le Ministre sierra-léonais pour la justice le 16 janvier 2002 (voir le doc. S/2002/246 du 8 mars 2002, où l'on trouve annexé le Statut du Tribunal spécial pour la Sierra-Leone). Sur ce Tribunal spécial, voir les commentaires de M. FRULLI, *The Special Court for Sierra Leone: Some Preliminary Comments*, *European Journal of International Law*, 2000, pp. 857-869; R. CRYER, *A Special Court for Sierra Leone?*, *International and Comparative Law Quarterly*, 2001, pp. 435-446.

27. Voir le texte du projet dans *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-sixième session*, 2 mai-22 juillet 1994, Assemblée générale, 49<sup>ème</sup> Sess., Suppl. No. 10 (A/49/10), p. 47 et suiv.



d'Etats membres des Nations Unies<sup>28</sup>, a été à la base des négociations de la Conférence des plénipotentiaires des Etats tenuc à Rome entre juin et juillet 1998. La Conférence a adopté le texte définitif du Statut de la Cour pénale internationale le 17 juillet 1998<sup>29</sup>.

Ce n'est pas notre propos ici d'examiner dans le détail les aspects touchant à la compétence matérielle de la nouvelle Cour ou aux conditions d'exercice de cette compétence. Il suffit seulement de rappeler, quant au premier aspect, que la compétence de la Cour est limitée aux crimes individuels les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale, tels que le génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et, avec la réserve dont on parlera dans un moment, le crime d'agression (art. 5 du Statut); quant au second aspect, que la compétence de la Cour sur les crimes mentionnés est complémentaire par rapport à celle des juridictions nationales (c'est-à-dire que la Cour exercera sa compétence seulement dans le cas où les Etats se refuseraient à juger ou seraient incapables de le faire ou de le faire de façon impartiale). Ce qui nous

28. Le texte consolidé du Projet de Statut de la Cour criminelle internationale élaboré par le Comité préparatoire est reproduit dans le doc. A/CONF.183/2/Add.1 du 14 avril 1998. Pour un commentaire aux dispositions de ce projet, voir les contributions réunies dans le volume édité par F. LATTANZI, *The International Criminal Court. Comments on the Draft Statute*, Napoli, 1998.

29. *Supra*, note 1. La littérature juridique concernant la Cour pénale internationale est immense. Parmi les articles à caractère général voir P. WECKEL, *La Cour Pénale Internationale. Présentation générale*, *Revue Générale de Droit International Public*, 1998, pp. 983-993; L. CONDORELLI, *La Cour Pénale Internationale: un pas de géant (pourvu qu'il soit accompli)*, *Revue Générale de Droit International Public*, 1999, pp. 7-21; J.-A. CARRILLO-SALCEDO, *La Cour Pénale Internationale: l'humanité trouve une place dans le droit international*, *ibidem*, pp. 23-28; S. SUR, *Vers une Cour Pénale Internationale: la Convention de Rome entre les ONG et le Conseil de sécurité*, *ibidem*, pp. 29-45; F. LATTANZI, *Compétence de la Cour Pénale Internationale et consentement des Etats*, *ibidem*, pp. 425-444; M. POLITI, *Le Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale: le point de vue d'un négociateur*, *ibidem*, pp. 817-849; A. CASSESE, *The Statute of the International Criminal Court: Some Preliminary Reflections*, *European Journal of International Law*, 1999, pp. 144-171; A. PELLET, *Pour la Cour Pénale Internationale, quand même! - Quelques remarques sur sa compétence et sa saisine*, *International Criminal Law Review*, 2001, pp. 91-110. Parmi les commentaires à caractère systématique de Statut de Rome voir R. LEE (ed.), *The International Criminal Court. The Making of the Rome Statute. Issues, Negotiations, Results*, The Hague, 1999; O. TRIFFERER (ed.), *Commentary on the Rome Statute* cit. *supra*, note 4; F. LATTANZI, W.A. SCHABAS (eds.), *Essays on the Rome Statute of the International Criminal Court*, vol. I, Ripa Fagnano Alto, 1999; W.A. SCHABAS, *An Introduction to the International Criminal Court*, Cambridge, 2001; M. POLITI, G. NESI (eds.), *The Rome Statute of the International Criminal Court. A Challenge to Impunity*, Aldershot, 2001; A. CASSESE, P. GAETA, J.R.W. JONES (eds.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, 3 volumes, Oxford, 2002.

intéresse dans le présent contexte est, évidemment, le problème des rapports entre la CPI et le Conseil de sécurité<sup>30</sup>. Il s'agit d'une question que, en considération de la pratique passée du Conseil dans le domaine du droit pénal international, les rédacteurs du Statut ne pouvaient pas ignorer. En effet cette question a été réglée aussi bien dans le projet initial du Statut préparé par la CDI, que dans le texte final adopté à Rome. Une comparaison entre les solutions adoptées dans les deux textes est fort intéressante, car elle nous permet de replacer le problème dans son contexte.

Dans le projet d'articles de la CDI, la question des rapports entre Cour et Conseil était réglée dans un seul article (art. 23), libellé "Action du Conseil de sécurité", composé de trois paragraphes envisageant trois hypothèses distinctes<sup>31</sup>. Premièrement, on y prévoyait la possibilité pour le Conseil de sécurité d'activer la compétence de la Cour nonobstant l'absence de liens juridictionnels spécifiques, au moyen du renvoi d'une question devant elle par le Conseil agissant dans le cadre du Chapitre VII de la Charte. Deuxièmement, on y établissait que la Cour ne pouvait exercer sa compétence par rapport au crime individuel d'agression qu'après la constatation préalable de la part du Conseil de sécurité qu'un Etat avait commis un acte d'agression. Troisièmement, on y prévoyait qu'aucune poursuite ne pouvait être engagée par la Cour par rapport à une situation traitée par le Conseil de sécurité en tant que menace contre la paix ou rupture de la paix ou acte d'agression aux termes du Chapitre VII de la Charte, à moins que le Conseil n'en décide

30. Sur ce problème voir en général les commentaires de F. BERMAN, *The Relationship between the International Criminal Court and the Security Council*, dans H.A.M. VON HEBEL, J.G. LAMMERS, J. SCHUKKING (eds.), *Reflections on the International Criminal Court. Essays in Honour of Adrian Bos*, The Hague, 1999, pp. 173-180; P. GARGIULO, *Il controverso rapporto tra Corte Penale Internazionale e Consiglio di Sicurezza per la repressione dei crimini di diritto internazionale*, *La Comunità Internazionale*, 1999, pp. 428-473; G. H. OOSTHUIZEN, *Some Preliminary Remarks on the Relationship between the Envisaged International Criminal Court and the UN Security Council*, *Netherlands International Law Review*, 1999, pp. 313-342; F.H. PAOLILLO, *El Consejo de Seguridad en los procedimientos de la Corte Penal Internacional*, dans C.A. ARMAS BAREA et al. (eds.), *Liber Amicorum 'In Memoriam' of Judge José María Ruda*, The Hague, 2000, pp. 247-264; M. BERGSMO, *Occasional Remarks on Certain State Concerns about the Jurisdictional Reach of the International Criminal Court, and Their Possible Implications for the Relationship between the Court and the Security Council*, *Nordic Journal of International Law*, 2000, pp. 87-113; V. GOWILAND-DEBBAS, *The Role of the Security Council in the New International Criminal Court from a Systemic Perspective*, dans L. BOISSON DE CHAZOURNES, V. GOWILAND-DEBBAS (eds.), *The International Legal System in Quest of Equity and Universality. Liber Amicorum Georges Abi-Saab*, The Hague, 2001, pp. 629-650.

31. Voir le texte de l'art. 23 du Projet et le commentaire de la CDI dans *Rapport de la Commission du droit international* cit. *supra*, note 27, pp. 91-95.



autrement. Cette disposition a été fortement critiquée tant par les commentateurs, que par plusieurs Etats<sup>32</sup>. On a observé à raison que son effet, et en particulier celui du paragraphe 3 qui visait à établir la priorité de toute action menée par le Conseil de sécurité sous la couleur du maintien de la paix, aurait été de subordonner l'activité d'une instance judiciaire aux décisions d'un organe politique<sup>33</sup>. Après de longues et difficiles négociations menées aussi bien durant les travaux du Comité préparatoire qu'à la Conférence de Rome, le projet initial de la CDI a été révisé dans le texte définitif du Statut<sup>34</sup>. Seuls deux des aspects considérés dans l'ancien art. 23 du projet de la CDI sont maintenant réglés dans le Statut de Rome.

En effet, la question de la compétence de la Cour par rapport au crime individuel d'agression a été "renvoyée". Cette compétence, affirmée en principe à l'art. 5, par. 1, du Statut, ne pourra être exercée par la Cour qu'au moment où une disposition additionnelle définissant ce crime aura été adoptée par une conférence de révision du Statut. Une telle disposition future fixera aussi les conditions de l'exercice de la compétence de la Cour à l'égard du crime d'agression, mais la même disposition, précise l'art. 5, par. 2, du Statut, "devra être compatible avec les dispositions pertinentes de la Charte des Nations Unies". Par effet de cette clause, on devra de toute façon tenir compte du rôle assigné par l'art. 39 de la Charte au Conseil de sécurité dans la constatation de l'existence d'un acte d'agression, et on peut présumer une solution finale qui ne s'éloignera pas beaucoup du libellé du paragraphe 2 de l'art. 23 du projet de la CDI<sup>35</sup>.

Les autres aspects du rapport entre Cour et Conseil sont considérés dans les articles 13 et 16 du Statut de Rome. On peut dire que la première disposition vise à régler le volet "positif" du rapport, c'est-à-dire la possibilité pour

32. Pour les références voir P. GARGIULO, *The Relationship between the ICC and the Security Council*, dans F. LATTANZI (ed.), *The International Criminal Court* cit. *supra*, note 28, pp. 99-111.

33. Voir notamment G. ARANGIO-RUIZ, *Fine prematura del ruolo preminente di studiosi italiani nel progetto di codificazione della responsabilità degli Stati: specie a proposito di crimini internazionali e dei poteri del Consiglio di sicurezza*, *Rivista di Diritto Internazionale*, 1998, pp. 124-125.

34. Pour une analyse détaillée des négociations menées au Comité préparatoire et à la Conférence de Rome voir P. GARGIULO, *Il controverso rapporto* cit. *supra*, note 30.

35. Voir en ce sens A. ZIMMERMANN, *Article 5*, dans O. TRIFFERER (ed.), *Commentary on the Rome Statute* cit. *supra*, note 4, pp. 105-106; pour une évaluation différente voir G. GAJA, *The Long Journey towards Repressing Aggression*, dans A. CASSESE, P. GAETA, J.R.W. JONES (eds.), *The Rome Statute* cit. *supra*, note 29, pp. 432-434.



le Conseil d'activer la compétence de la Cour, tandis que la deuxième disposition vise à régler le volet "négatif", c'est-à-dire la possibilité pour le Conseil de "bloquer" l'activité de la Cour.

L'art. 13, lettre *b*), du Statut de Rome prévoit que la Cour peut exercer sa compétence si une situation dans laquelle un ou plusieurs crimes paraissent avoir été commis est déférée au Procureur par le Conseil de sécurité agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. On a observé que cette solution marque la continuité de la juridiction permanente avec les deux tribunaux *ad hoc* créés par le Conseil<sup>36</sup>. En effet, la logique à la base d'une telle disposition est de permettre au Conseil de faire appel à la Cour dans le cas où le même organe serait habilité à créer un tribunal spécial en vertu du Chapitre VII de la Charte. En saisissant une instance pénale internationale déjà existante et surtout permanente, le Conseil pourrait éviter les complications pratiques, politiques et juridiques impliquées dans la création de nouveaux tribunaux spéciaux.

Bien qu'elle soit louable dans ses intentions, cette solution n'est pas, toutefois, sans problèmes. Le pouvoir de saisine de la Cour réservé au Conseil dans l'art. 13 s'ajoute à celui assigné par la même disposition aux Etats parties au Statut et au Procureur, mais il peut être exercé à des conditions plus larges. Il faut rappeler que selon l'art. 12 du Statut la Cour peut exercer sa compétence seulement en présence de certains liens juridictionnels: en particulier, quand l'Etat sur le territoire duquel le crime a été commis ou quand l'Etat dont la personne accusée du crime est un ressortissant ont reconnu la compétence de la Cour, soit en devenant parties au Statut, soit au moyen d'une déclaration *ad hoc*. Toutefois, ces conditions de compétence valent pour les saisines d'un Etat partie au Statut ou du Procureur, mais ne s'appliquent pas au cas de saisine par le Conseil de sécurité. Le Conseil pourrait donc actionner une procédure devant la Cour par rapport à des crimes commis sur le territoire d'Etats ou commis par des ressortissants d'Etats qui ne sont pas parties au Statut ou n'ont pas autrement accepté la juridiction de la Cour. En d'autres mots, le Conseil agissant en vertu du Chapitre VII pourrait obliger un Etat à accepter la compétence de la Cour, en dérogeant au principe du consentement de cet Etat<sup>37</sup>. Il est vrai que ce mécanisme de saisine de la Cour a été assorti de précautions. Le Conseil peut seulement déférer une *situation*, pas un cas particulier; en plus, il doit déférer cette

36. Voir P. WECKEL, *La Cour pénale internationale* cit. *supra*, note 29, p. 989; L. CONDORELLI, *La Cour Pénale Internationale en débat* cit. *supra*, note 29, p. 17.

37. Voir F. LATTANZI, *Compétence de la Cour pénale* cit. *supra*, note 29, p. 442.



situation au Procureur, qui pourra exercer une importante fonction de filtrage sur le bien fondé de la saisine<sup>38</sup>. Il faut espérer que ces précautions suffiront à écarter toute possibilité d'un usage "politisé" par le Conseil de sécurité de l'arme puissante prévue dans l'art. 13 du Statut de Rome.

L'analyse du "pilier négatif" des rapports entre CPI et Conseil, réglé à l'art. 16 du Statut de Rome, est très intéressante pour la suite de notre discours. Selon l'art. 16, aucune enquête ni aucune poursuite ne peuvent être engagées ni menées en vertu du Statut pendant les douze mois qui suivent la date à laquelle le Conseil de sécurité a fait une demande en ce sens à la Cour dans une résolution adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. La demande peut être renouvelée par le Conseil dans les mêmes conditions: c'est-à-dire qu'une autre période supplémentaire de douze mois de suspension peut être demandée par le Conseil avec une nouvelle résolution basée sur le Chapitre VII. Cette disposition, qui est le produit d'un compromis atteint à la Conférence de Rome, renverse la logique qui était à la base du paragraphe 3 de l'art. 23 du projet de la CDI. Comme l'on a dit, l'effet de ce paragraphe était d'octroyer au Conseil un contrôle absolu sur l'activité de la Cour: celle-ci ne pouvait engager aucune poursuite pour des crimes connexes à une situation considérée par le Conseil en tant que menace contre la paix, rupture de la paix ou acte d'agression aux termes du Chapitre VII, à moins que le Conseil n'en décide autrement. L'actuel art. 16 du Statut prévoit qu'une décision positive du Conseil est nécessaire non pas pour "autoriser" l'activité de la CPI, mais, au contraire, pour obtenir une suspension temporaire (de la durée de douze mois) des enquêtes ou des poursuites de celle-ci. De plus, une pareille décision du Conseil a besoin de l'accord de tous les membres permanents, et en ce cas le pouvoir de veto peut déployer une fonction positive en prévenant les abus<sup>39</sup>. Certes, la possibilité que la décision du Conseil soit renouvelée à l'infini rend concret le danger que la suspension se transforme, en fait, en un blocage permanent de l'activité de la Cour. Toutefois, c'est l'action récente du Conseil qui a révélé la complexité des problèmes interprétatifs et les dangers pratiques connexes à l'application de l'art. 16 du Statut de Rome.

38. Voir L. CONDORELLI, S. VILLALPANDO, *Referral and Deferral by the Security Council*, dans A. CASSESE, P. GAFTA, J.R.W. JONES (eds.), *The Rome Statute* cit. *supra*, note 29, pp. 632-633; S. ZAPPALÀ, *Il Procuratore della Corte Penale Internazionale: luci e ombre*, *Rivista di Diritto Internazionale*, 1999, pp. 60-61.

39. Voir en ce sens les commentaires de F. LATTANZI, *Compétence de la Cour pénale* cit. *supra*, note 29, pp. 443-444.



#### IV. LES PROBLÈMES ACTUELS: L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU STATUT DE ROME ET LA RÉOLUTION 1422 (2002) DU CONSEIL DE SÉCURITÉ CONCERNANT LES RAPPORTS ENTRE LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE ET LES FORCES DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES

Comme l'on a déjà remarqué, le Statut de la CPI est entré en vigueur le 1er juillet 2002. On pourrait s'étonner du fait que le Statut a été appliqué bien avant l'installation effective de la Cour. C'est exactement le mécanisme prévu à l'art. 16 qui a été évoqué et appliqué *ante litteram* par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1422 (2002) du 12 juillet 2002.

Il faut résumer brièvement les événements qui ont porté à l'adoption de cette résolution. La position de principe des Etats-Unis envers la juridiction de la CPI a joué un rôle crucial dans le développement de ces événements. En effet les Etats-Unis ne sont pas disposés à accepter l'autorité judiciaire de la Cour<sup>40</sup>; ils redoutent en particulier le risque que les militaires américains participant à des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, soupçonnés ou accusés de crimes relevant de la juridiction de la CPI, soient assujettis à des poursuites "politisées" par elle<sup>41</sup>. Cette question a été soulevée par les Etats-Unis devant le Conseil de sécurité le 30 juin 2002 (un jour avant l'entrée en vigueur du Statut de Rome). A cette occasion, les Etats-Unis ont empêché, en opposant leur veto, l'adoption d'une résolution visant à renouveler le mandat de la Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine (MINUBH), qui arrivait à expiration. En même temps, ils ont subordonné leur consentement au renouvellement de ce mandat à la prétention d'établir, au moyen d'une décision du Conseil de sécurité, une immunité de l'autorité

40. Voir notamment la lettre envoyée le 27 avril 2002 par le Sous-secrétaire d'Etat pour le contrôle des armements et pour la sécurité internationale, John Bolton, au Secrétaire général des Nations Unies, dont le texte est ainsi formulé: "This is to inform you, in connection with the Rome Statute of the International Criminal Court adopted on July 17, 1998, that the United States does not intend to become a party to the treaty. Accordingly, the United States has no legal obligation arising from its signature on December 31, 2000. The United States requests that its intention not to become a party, as expressed in this letter, be reflected in the depositary's status lists relating to this treaty" (texte reproduit dans *International Legal Materials*, 2002, p. 1014).

41. Pour une évaluation plus articulée des réserves des Etats-Unis à la juridiction de la CPI voir R. WEDGWOOD, *The International Criminal Court: An American View*, *European Journal of International Law*, 1999, pp. 93-107; M. ZWANENBURG, *The Statute for an International Criminal Court and the United States: Peacekeepers under Fire?*, *ibidem*, pp. 124-143.



judiciaire de la CPI pour le personnel américain participant aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies<sup>42</sup>.

La crise déclenchée par la position américaine a été résolue par l'adoption à l'unanimité par le Conseil de sécurité de la résolution 1422 (2002)<sup>43</sup>. Dans la résolution le Conseil, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte, demande que la CPI, *conformément à l'article 16 du Statut de Rome*, pendant une période de douze mois à compter du 1er juillet 2002, n'engage ni ne mène aucune enquête ou aucune poursuite relatives à des actes ou des omissions du personnel participant aux opérations de maintien de la paix établies ou autorisées par les Nations Unies ressortissant d'Etats qui ne sont pas parties au Statut de Rome (par. 1); exprime l'intention de renouveler, dans les mêmes conditions, la demande de suspension pour une nouvelle période de douze mois et aussi longtemps que cela sera nécessaire (par. 2); et décide que les Etats membres des Nations Unies ne prendront aucune mesure qui ne soit pas conforme à la demande de suspension et à leurs obligations internationales (par. 3).

Parmi les différentes questions posées par la résolution 1422 (2002)<sup>44</sup>, il y en a deux qui méritent quelque peu d'attention. Premièrement, on peut se demander si la requête de suspension de l'activité de la CPI articulée aux paragraphes 1 et 2 de la résolution est conforme à l'art. 16 du Statut de Rome; deuxièmement, on peut se demander si la résolution 1422 (2002) est justifiée à la lumière des pouvoirs accordés au Conseil de sécurité par le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, et en particulier si elle est compatible avec son art. 39, qui demande au Conseil la constatation préalable de l'existence d'une menace contre la paix, rupture de la paix ou acte d'agression pour l'exercice de ces pouvoirs.

Quant au premier point, on peut à juste titre douter qu'une demande de suspension généralisée et *pro futuro* des activités judiciaires de la Cour concernant des catégories d'affaires purement éventuelles ("s'il survenait une

42. Voir l'intervention du délégué des Etats-Unis dans le compte rendu provisoire des débats de la 4563ème séance du Conseil de sécurité, doc. S/PV.4563 du 30 juin 2002, pp. 2-3.

43. Suite à l'adoption de la résolution 1422 (2002), le renouvellement par le Conseil de sécurité du mandat de la MINUBH a été rendu possible: voir la résolution 1423 (2002) du 12 juillet 2002.

44. Pour une analyse plus détaillée des différents problèmes posés par la résolution 1422 (2002), je me permets de renvoyer à mon commentaire *La risoluzione 1422 (2002) relativa ai rapporti tra Corte penale internazionale e forze di peacekeeping: (nuovi) problemi di legittimità dell'azione del Consiglio di sicurezza*, *Rivista di diritto internazionale*, 2002, pp. 714-722.



affaire”, récite le paragraphe 1 de la résolution) soit compatible avec le mécanisme envisagé à l’art. 16 du Statut de Rome. Ce mécanisme a vraisemblablement été conçu pour fonctionner par rapport à des cas spécifiques et individualisés, dans lesquels l’activité de la Cour pouvait affecter l’efficacité de l’action du Conseil dans le domaine du maintien de la paix. Dans ce sens, les déclarations formulées par de nombreux Etats parties au Statut de Rome pendant la séance du Conseil de sécurité du 10 juillet 2002, qui a précédé l’adoption de la résolution 1422 (2002), sont très explicites: ces déclarations tendent unanimement à reconnaître que l’art. 16 du Statut “était destiné à n’être utilisé qu’au cas par cas en fonction de situations particulières”<sup>45</sup>. Ces opinions pourraient à juste titre être considérées comme des manifestations de l’intention des parties au Statut de Rome quant à l’interprétation authentique de l’art. 16, sinon en tant qu’éléments constitutifs d’un “accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l’interprétation du traité ou de l’application de ses dispositions”, au sens de l’art. 31, paragraphe 3, lettre a), de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Mais le paragraphe 1 de la résolution 1422 (2002) semble se rallier à une interprétation totalement différente de l’art. 16. Pour cette raison, la demande de suspension telle que formulée par le Conseil dans la résolution a été critiquée par divers Etats intervenus à la séance du 10 juillet 2002 comme une tentative d’amender, par le moyen des pouvoirs autoritaires du Chapitre VII de la Charte, les termes d’un traité international<sup>46</sup>.

Cela nous amène à notre seconde question: dans ce cas spécifique, le recours par le Conseil aux pouvoirs du Chapitre VII de la Charte était-il justifié? Rappelons que l’art. 16 du Statut de Rome lui-même prévoit que la demande de suspension de l’activité de la CPI sera adressée “dans une résolution adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies”. Il n’y a pas de raisons de penser que, dans l’adoption d’une telle résolution, le Conseil soit dispensé du respect de l’art. 39 de la Charte, qui conditionne l’activation des pouvoirs contraignant du Chapitre VII à la constatation préalable d’une menace contre la paix, d’une rupture de la paix ou d’un acte

45. Voir dans ce sens l’intervention du délégué de la Nouvelle-Zélande, dans le compte rendu provisoire des débats de la 4568<sup>ème</sup> séance du Conseil de sécurité, doc. S/PV.4568 du 10 juillet 2002, p. 5; voir aussi, *ibidem*, les interventions des délégués de Canada, Costa Rica, Brésil, Suisse, Maurice, Allemagne. La France aussi s’était prononcée auparavant dans le même sens: voir doc. S/PV.4563 du 30 juin 2002, p. 5.

46. Voir doc. S/PV.4568 cit., p. 16 (Iran), 17-18 (Jordanie), 21-22 (Liechtenstein), 22-23 (Brésil), 24 (Suisse), 27 (Maurice), 28-29 (Mexique), 32 (Venezuela); et doc. S/PV.4568 (Resumption 1) du 12 juillet 2002, pp. 2-3 (Fidji), 7 (Samoa), 9-10 (Allemagne), 10-11 (Syrie), 15-16 (Cuba).



d'agression. Selon l'ancien Président du Tribunal pour l'ex-Yougoslavie, Antonio Cassese, le Conseil de sécurité, avant d'adresser une demande de suspension aux termes de l'art. 16 du Statut de Rome, devrait constater qu'une enquête ou une poursuite engagée ou menée par la Cour représente une menace à la paix: cela dans le sens que, *dans un cas concret*, la continuation de cette enquête ou de cette poursuite risque de gêner l'efficacité des mesures adoptées par le Conseil dans son action finalisée au maintien ou rétablissement de la paix<sup>47</sup>. Songeons au cas où une opposition devrait momentanément surgir entre le règlement d'un conflit armé négocié sous les auspices du Conseil de sécurité, d'une part, et les poursuites menées par la Cour visant des crimes commis au cours du conflit, d'autre part. Dans ce cas là, un sursis de l'activité de la Cour pourrait être justifié pour permettre au Conseil de promouvoir les intérêts de la paix. Cette interprétation devrait aussi garantir la transparence de l'action du Conseil par rapport à la Cour, et mettre celle-ci à l'abri de demandes de suspension arbitraires ou non motivées du Conseil<sup>48</sup>. Mais une telle situation existerait-elle dans le cas d'espèce? En d'autres mots, quelle était la menace à la paix envisagée par la résolution 1422 (2002) justifiant le recours au Chapitre VII de la Charte?

Une lecture plus attentive de la résolution 1422 (2002) nous donne quelques indications éclaircissant les motifs qui sont à la base de la demande de suspension adressée par le Conseil à la CPI. Dans deux différents paragraphes du préambule le Conseil considère "que les opérations établies ou autorisées par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies ont pour mission de maintenir et rétablir la paix et la sécurité internationales", et en outre "qu'il est dans l'intérêt de la paix et de la sécurité internationales de faire en sorte que les Etats Membres soient en mesure de concourir aux opérations décidées ou autorisées par le Conseil de sécurité"<sup>49</sup>. Ce sont donc les obstacles au recrutement des forces de paix des Nations Unies qui menacent la paix, et c'est la nécessité d'éliminer ces obstacles et cette menace qui justifie la demande de suspension de l'activité de la CPI. Toutefois, pareils obstacles ne sont pas causés directement par une activité concrète de la Cour qui empiète sur l'action du Conseil (cette activité, comme on l'a déjà noté, demeure purement virtuelle). Au contraire, ces obstacles ont été

47. Voir CASSESE, *The Statute of the International Criminal Court* cit. *supra*, note 29, p. 163; pour une évaluation différente voir L. CONDORELLI, S. VILLALPANDO, *Referral and Deferral* cit. *supra*, note 38, p. 647.

48. Voir S. ZAPPALÀ, *Il Procuratore* cit. *supra*, note 38, pp. 66-67.

49. Voir les sixième et septième paragraphes du préambule de la résolution 1422 (2002).



artificiellement créés par quelque Etat récalcitrant à engager son personnel dans les opérations de paix des Nations Unies, en raison de ses réserves de principe envers l'autorité judiciaire de la CPI. Mais il est difficile de voir dans des difficultés d'une telle nature une véritable menace à la paix, suffisante à l'activation des pouvoirs du Chapitre VII. Sur ce point, on ne peut que partager l'opinion exprimée par différents Etats à la séance du Conseil du 10 juillet 2002, selon laquelle, en l'occurrence, il n'existait aucune situation concrète de menace à la paix justifiant le recours par le Conseil au Chapitre VII de la Charte<sup>50</sup>.

En conclusion, la résolution 1422 (2002) du Conseil pose de sérieux problèmes de légalité tant du point de vue de sa compatibilité avec l'art. 16 du Statut de Rome, qu'à la lumière des dispositions du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. On ne s'étonnera pas du fait que certains des Etats intervenant à la séance du 10 juillet 2002 sont arrivés à dénoncer le caractère *ultra vires* de l'action menée par le Conseil avec l'adoption de cette résolution<sup>51</sup>. Outre ces problèmes de légalité, déjà suffisamment graves, sont aussi gênants les effets que l'adoption de la résolution 1422 (2002) pourra entraîner dans les rapports futurs entre CPI et Conseil. L'entrave causée à l'activité future de la Cour par la demande de suspension formulée dans la résolution risque de devenir permanente, en considération de l'intention exprimée par le Conseil de renouveler cette demande "aussi longtemps que cela sera nécessaire". Ce possible "blocage" permanent de la Cour risque de saper sérieusement non seulement son efficacité, mais aussi sa propre autorité. En perspective, la résolution 1422 (2002) semble jeter des ombres sur les possibilités d'une coopération constructive entre Cour et Conseil dans la répression des crimes internationaux les plus graves<sup>52</sup>.

50. Voir notamment les opinions exprimées par les délégués de Canada, Nouvelle-Zélande, Jordanie. (doc. S/PV.4568 cit., respectivement pp. 3, 5 et 17), Samoa et Allemagne (doc. S/PV.4568 (Resumption 1) cit., respectivement pp. 7 et 9).

51. Voir les références *supra*, notes 46 et 50.

52. Voir à ce sujet les remarques de V. GOWLLAND-DEBBAS, *The Role of the Security Council* cit. *supra*, note 30, pp. 643-650.



## V. CONCLUSION

La résolution 1422 (2002) que nous venons d'analyser confirme la complexité des problèmes soulevés par l'action du Conseil de sécurité dans le domaine de la justice pénale internationale. On serait tenté de suggérer que l'origine de ces problèmes remonte aux résolutions par lesquelles le Conseil décida, en 1993 et 1994, la création des deux tribunaux *ad hoc* pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda. L'ancienne question du fondement juridique de telles résolutions, qui évoque celle plus générale du pouvoir du Conseil d'intervenir au moyen du Chapitre VII de la Charte dans la mise en œuvre du droit international pénal, a été longtemps dormante, sinon oubliée, entre autre grâce aux arguments très fins élaborés par une doctrine souvent plus préoccupée de trouver une justification juridique aux actions du Conseil que d'examiner de façon critique la compatibilité de pareilles actions avec les dispositions de la Charte<sup>53</sup>. Certes, récemment on a essayé d'encadrer dans le Statut de Rome portant création de la CPI la débordante tendance du Conseil à intervenir dans l'administration de la justice pénale internationale. Comme l'a noté très justement un commentateur, "l'existence même de la Convention [de Rome] montre que certains ne se satisfont pas de la possibilité dont le Conseil a usé dans les affaires de l'ex-Yougoslavie et du Rwanda, et veulent une répression pénale internationale qui repose sur une autre logique que celle qui en fait un élément, un complément, voire un substitut du maintien de la paix"<sup>54</sup>. Toutefois, la résolution 1422 (2002) est là pour démontrer combien sont fragiles, voire illusoire, les solutions incorporées dans le Statut de Rome à cet égard.

Ce que la résolution 1422 (2002) du 12 juillet 2002 remet en question c'est le principe de l'indépendance d'un organe judiciaire face aux interventions de l'organe politique - Conseil de sécurité. Est-ce que cet organe politique est légitimé à empiéter sur l'indépendance d'une instance judiciaire dans son action menée au titre de maintien de la paix? *Mutatis mutandis*, il s'agit de la même question de fond qui avait été posée devant les Chambres

53. Toutefois, certains auteurs ont sérieusement remis en question la légalité de l'action menée par le Conseil de sécurité avec la création du Tribunal pour l'ex-Yougoslavie: voir notamment B. GRAEFRATH, *Jugoslawientribunal* et G. ARANGIO-RUIZ, *The Establishment of the International Criminal Tribunal for the Former Territory of Yugoslavia* cités *supra*, note 10; voir aussi les remarques de K. ZEMANEK, *Is the Security Council the Sole Judge of Its Own Legality?*, dans E. YAKPO, T. BOUMEDRA (eds.), *Liber Amicorum Judge Mohammed Bedjaoui*, The Hague, 1999, pp. 637-640.

54. Voir S. SUR, *Vers une Cour Pénale Internationale*, cit. *supra*, note 29, p. 43.



des tribunaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda dans les affaires *Tadic* et *Kanyabashi*<sup>55</sup>, et qui, plus récemment, a été évoquée par l'un des membres permanents du Conseil de sécurité<sup>56</sup>. D'ailleurs, et dans une perspective différente, comment ne pas s'interroger sur la compatibilité de la décision récente du Conseil d'établir une immunité *de principe* en faveur des ressortissants de certains Etats<sup>57</sup>, en bloquant *a priori* toute possibilité d'action judiciaire de la CPI, avec les anciennes déterminations du même organe dans le sens que les poursuites menées par des tribunaux pénaux internationaux pourraient contribuer au rétablissement et au maintien de la paix<sup>58</sup>. Il s'agit là de questions cruciales, qui révèlent la complexité de tout effort visant à concilier les exigences de la paix et celles de la justice. A tort ou à raison, on peut douter que la façon la meilleure de répondre à ces questions soit celle de faire confiance aux initiatives capricieuses d'un organe politique (ou mieux, "politisé") tel que le Conseil de sécurité.

55. Voir références *supra*, notes 11 et 12.

56. Voir références *supra*, notes 21 et 22.

57. Voir la résolution 2002/4, libellé "Création de la Cour pénale internationale", adopté le 12 août 2002 par la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme à sa cinquante-quatrième session, dans laquelle l'on "Déplore vivement l'immunité de principe accordé en vertu de la résolution 1422 (2002) du 12 juillet 2002 du Conseil de sécurité aux ressortissants d'Etats parties ou non au Statut qui participent à des opérations décidées ou autorisées par le Conseil de sécurité en vue de maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales", doc. E/CN.4/Sub.2/2002/L.11 du 13 août 2002, p. 8.

58. Voir références *supra*, notes 9 et 25.