

LE SYSTÈME DE RÉPARATION DE LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE : UNE CHIMÈRE !

59

Olouwafêmi Rodrigue OLOUDÉ²⁰

Olouwafêmi Rodrigue OLOUDÉ
Le système de réparation de la Cour pénale internationale :
une chimère !

²⁰ Candidat au doctorat en droit à la Faculté de droit de l'Université de Montréal ; chercheur associé à la Chaire de recherche du Canada sur les droits humains et la justice réparatrice internationale ; responsable des communications du Centre de recherche en droit public (CRDP).

RÉSUMÉ

L'adoption du Statut de Rome a été propice à la reconnaissance d'un droit à réparation, au profit des victimes de crimes internationaux, devant la Cour pénale internationale. Il s'agit, à première vue, d'une salvatrice innovation pour toutes les personnes victimes de crimes de masse. À l'aune de l'article 75 paragraphe 2 du Statut, « [l]a Cour peut rendre contre une personne condamnée une ordonnance indiquant la réparation qu'il convient aux victimes ou à leurs ayants droits ». Cependant, la plupart des auteurs de crimes internationaux échappent à une poursuite de la Cour pénale internationale, en raison de considérations d'ordre politique et de la politique de sélection et de hiérarchisation des affaires du bureau du Procureur. De plus, dans les quelques cas où les auteurs sont effectivement poursuivis et condamnés, les ressources matérielles et financières font défaut pour la mise en œuvre de l'ordonnance de réparation. Tout bien considéré, le système de réparation de la Cour pénale internationale se révèle chimérique et le droit des victimes à réparation illusoire.

ABSTRACT

The adoption of the Rome Statute has been conducive to the recognition of a right to reparation for victims of international crimes before the International Criminal Court. This is, at first glance, a salutary innovation for all victims of mass crimes. According to article 75 paragraph 2 of the Statute, the court may make an order against a convicted person specifying appropriate reparations to victims or their dependents. However, most perpetrators of international crimes escape prosecution by the International Criminal Court, due to political considerations and the case selection and prioritization policy of the Office of the Prosecutor. Moreover, in the few cases where perpetrators are actually prosecuted and convicted, there is a lack of material and financial resources to implement the reparation order. On balance, the International Criminal Court's reparations system is chimerical and the victims' right to reparation illusory.

INTRODUCTION

[1] À la faveur de l'adoption du Statut de Rome créant la Cour pénale internationale (CPI), les personnes victimes des crimes internationaux (génocide, crimes de guerre, crimes contre l'humanité et crime d'agression) se sont vu reconnaître le droit, devant cette juridiction, aux formes de réparation ci-après : la restitution (rétablissement de la victime dans la situation où elle se trouvait avant la commission du crime), l'indemnisation (paiement pour un dommage mesurable sur le plan économique), la réadaptation (assistance du type médical ou social).

[2] La possibilité pour la Cour d'octroyer une réparation à la demande des victimes ou de son propre chef (*proprio motu*), consacrée à travers l'article 75 de son Statut, constitue, à première vue, une innovation salvatrice pour toutes les victimes de crimes internationaux (Pellet, 2019, p.1986). Le Paragraphe 2 de cet article dispose, en effet, que « la cour peut rendre contre une personne condamnée une ordonnance indiquant la réparation qu'il convient aux victimes ou à leurs ayants droits ». Toutefois, les dispositions du Statut de Rome et les pratiques de la cour sont-elles de nature à garantir la réparation des crimes internationaux ?

[3] On peut, à ce propos, être tenté de postuler que la plupart des auteurs de crimes internationaux échappent à une poursuite de la Cour pénale internationale, en raison de considérations d'ordre politique et de la politique de sélection et de hiérarchisation des affaires du bureau du Procureur (I) ; et que dans les rares cas où les auteurs sont effectivement poursuivis et condamnés, les ressources matérielles et financières font défaut pour la mise en œuvre de l'ordonnance de réparation au profit des victimes (II).

I. LA POURSUITE DANS LE CADRE DE LA CPI : UN JEU DE HASARD ?

[4] La réparation, dans le cadre de la CPI, suppose une condamnation. La condamnation suppose une poursuite et la poursuite suppose une saisine. Le pouvoir de saisine de la Cour, conformément au Statut de Rome, est reconnu à trois types d'acteurs : les États membres de la Cour (A), son Procureur et le Conseil de sécurité des Nations Unies (B).

A. LE RENVOI PAR LES ÉTATS PARTIES : UN POUVOIR AUX PRISES AVEC LES IMPÉRATIFS DE PACIFICATION

[5] Le Statut de Rome accorde à ses États membres la possibilité de déférer des affaires devant la CPI²¹. Mais dans la pratique ces États, face à des impératifs de pacification et de réconciliation dictés par des situations conflictuelles ou post-conflictuelles, s'abstiennent le plus souvent de saisir la Cour pénale internationale ou de

21 À propos des premières situations déferées à la CPI par un État, voir *Le président ougandais renvoie la situation concernant l'Armée de Résistance du Seigneur*, Communiqué de presse de la CPI, 29 janvier 2004. Voir Situation en Ouganda, ICC-02/04-1, Décision relative à l'assignation de la situation en Ouganda à la Chambre préliminaire II, 7 juin 2004. Renvoi devant le Procureur de la situation en République démocratique du Congo, (Communiqué de presse de la CPI, 19 avril 2004) ; Situation en République démocratique du Congo, ICC-01/04, Décision relative à l'assignation de la situation en RDC à la Chambre préliminaire I, 5 juillet 2004.

favoriser la poursuite de personnes suspectées de crimes internationaux (1). Cela occasionne parfois des troubles dans les rapports qu'entretient la Cour avec ses États membres, telle la dissidence de ceux de l'Union Africaine (UA) (2).

1. L'IMPUNITÉ POUR LA PAIX

[6] Les crimes relevant de la compétence de la CPI se commettent généralement à l'occasion de conflits armés, notamment de conflits armés non internationaux (qui se déroulent à l'intérieur d'un État). La résolution de ces conflits passe, le plus souvent, par des négociations.

[7] À ce titre, les protagonistes de ces conflits pouvant être impliqués dans de graves atteintes aux droits humains, en prenant part aux négociations, exigent de bénéficier d'une immunité avant de signer des accords visant à mettre un terme aux combats. Ces derniers considèrent notamment l'application du principe de responsabilité comme un obstacle à la paix et gardent leur société en otage en menaçant de poursuivre la violence s'ils ne reçoivent pas de garantie d'immunité²². En plus, dans les situations d'après conflit, le dilemme de la nécessité de garantir le respect de l'obligation de rendre compte sans pour autant entraver les opérations de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) des anciens combattants se pose et rend de ce fait nécessaires les compromis²³. Pour sortir de ces impasses, il est fréquemment recouru à l'amnistie. En fait,

« Amnesty legislation creates an obstacle to prosecution and hence provides impunity for offenders. » (Manirabona & Wemmers, 2014, p.77).

[8] À la vérité, trouver un moyen de faire face aux violations massives des droits humains, de punir les auteurs de crimes atroces et d'obtenir un recours pour les victimes sans miner le processus de paix ou recréer les conditions de l'instabilité est le défi majeur qui se trouve au cœur du débat sur la justice transitionnelle²⁴. Ce qui soulève des questions difficiles quant à savoir si la paix et la justice étaient des objectifs s'excluant mutuellement ou si la paix avait préséance sur la justice²⁵. En réalité, en dépit des normes internationales tendant à interdire l'amnistie en droit international, notamment le statut de Rome²⁶, les États confrontés à des situations de conflits armés se trouvent face à des choix véritablement délicats lorsqu'il s'agit d'équilibrer les

22 GROUPE DES SAGES DE L'UNION AFRICAINE, « Paix, justice et réconciliation en Afrique : opportunités et défis liés à la lutte contre l'impunité », La collection Union africaine, New York : International Peace Institute, décembre 2013, p. 11.

23 *Id.* p.19-20.

24 L'ONU définit la justice transitionnelle comme « l'éventail complet des divers processus et mécanismes mis en œuvre par une société pour tenter de faire face à des exactions massives commises dans le passé, en vue d'établir les responsabilités, de rendre la justice et de permettre la réconciliation » ; voir Rapport du Secrétaire général, « Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit » (S/2004/616), par. 8. ; NATIONS UNIES, *Justice transitionnelle et droits économiques, sociaux et culturels*, New York, UN, 2014, p. 5.

25 GROUPE DES SAGES DE L'UNION AFRICAINE, *préc.*, note 13, p. 11-12.

26 Le préambule du Statut de Rome mentionne que « les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale ne sauraient rester impunis et que leur répression doit être effectivement assurée par des mesures prises dans le cadre national et par le renforcement de la coopération internationale ».

impératifs de justice et de réconciliation avec les réalités politiques de la lutte contre l'impunité²⁷.

[9] En somme, l'impérieuse nécessité du rétablissement et de la consolidation de la paix, amène les États à consentir à l'octroi d'immunité dans les situations conflictuelles et à, par conséquent, s'abstenir de déférer ces situations devant une juridiction interne ou devant la Cour pénale internationale comme le prévoit le Statut de la Cour. D'autant plus que la résolution de ces conflits se fait généralement dans le cadre d'organisations sous-régionales ou régionales, voire de l'Organisation des Nations Unies (ONU), aussi bien les États directement concernés par les conflits que les autres États membres de la Cour passent sous silence la question de poursuite des auteurs des crimes visés par la CPI. Cet état de fait peut valablement être étayé par la déclaration de l'ONU attestant que « conçues avec soin, des mesures d'amnistie peuvent contribuer au retour et à la réinsertion [d'anciens combattants] et méritent donc d'être encouragées »²⁸. Même si l'ONU ajoute que ces mesures ne doivent en aucun cas être utilisées pour excuser des actes de génocide, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ou des atteintes graves aux droits de l'homme²⁹, les positions de l'Union Africaine, en matière de résolution de conflits, illustrent éloquemment la tendance à recourir à ces mesures dans des cas de crimes relevant pourtant de la compétence de la Cour pénale internationale lorsqu'elles peuvent être propices à la pacification.

2. LA CONFRONTATION « UA VS CPI » AU NOM DE LA PAIX

[10] Les multiples conflits s'étant déroulés en Afrique ont mis en évidence l'existence du dilemme entre l'absolue nécessité de la paix et l'obligation d'appliquer le principe de responsabilité. Dans la pratique, la plupart de ces conflits se sont résolus en accordant des amnisties³⁰. C'est, par exemple, le cas en Afrique du Sud, au Mozambique, en Sierra Leone³¹. D'ailleurs, selon toute vraisemblance, l'Union Africaine privilégie les méthodes de règlement diplomatiques et non contentieuses, impliquant une dédramatisation des crimes, pour accélérer la réconciliation politique et la pacification dans les pays de l'Union aux prises avec des conflits armés.

[11] Cette approche de rétablissement de la paix adoptée par l'Union Africaine génère, de temps à autre, des tensions entre cette organisation régionale et la Cour pénale Internationale. C'est ainsi qu'après la demande par le Procureur d'un mandat d'arrêt contre le Président soudanais Omar Hassan El-Bashir, le Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine a émis un communiqué exprimant sa conviction que le mandat d'arrêt « pourrait sérieusement affecter les efforts en cours visant à faciliter le règlement

27 GROUPE DES SAGES DE L'UNION AFRICAINE, « Paix, justice et réconciliation en Afrique : opportunités et défis liés à la lutte contre l'impunité », La collection Union africaine, New York : International Peace Institute, décembre 2013, p. 12.

28 RAPPORT DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL, « Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit » (S/2004/616), paragraphe 32.

29 *Id.*

30 GROUPE DES SAGES DE L'UNION AFRICAINE, préc., note 13, p. 11.

31 *Id.*, p.30-50.

rapide du conflit au Darfour et à promouvoir une paix durable »³². L'UA a ensuite demandé la suspension de la procédure et a déclaré qu'une telle manœuvre était nécessaire parce que dans les circonstances qui prévalaient, des poursuites pénales ne seraient pas dans l'intérêt des victimes et de la justice, ni de celui de la paix³³.

[12] À la vérité, abstraction faite des craintes qu'elles suscitent en matière de pacification et de résolution des conflits, les poursuites initiées en plein conflit, devant la CPI, à l'encontre d'individus appartenant à une partie au conflit, apparaissent comme une manière de désigner par avance le camp des coupables (Kamto, 2013, p.169) en faisant fi du fait que tous les acteurs impliqués dans une guerre peuvent commettre des exactions. Cette criminalisation anticipée laisse penser à une complaisance à l'égard des parties dont les membres ne sont pas inquiétés pour les actes dont ils se seraient éventuellement rendus coupables. Elle pourrait, à juste titre, être vue comme une prise de position dans un conflit et une démarche politique de la Cour³⁴. Il sied, dès lors, de distinguer le temps de la justice de celui de la guerre (Curat, 2011), puisque l'émotion et la politique sont mauvaises conseillères du juge pénal, qu'il soit national ou international (Kamto, 2013, p.169). D'ailleurs, la problématique de la politisation de la Cour pénale internationale est au cœur du challenge de l'universalité auquel cette cour a toujours été confrontée et met en difficulté sa crédibilité. La CPI ne pourra retrouver l'enthousiasme et l'espoir que sa création avait suscités que si elle demeure (ou devient) l'instrument impartial et sans faiblesse de lutte contre l'impunité sur tous les continents et de tous les criminels sans distinction aucune (Kamto, 2013, p.169-170).

[13] En réalité, la position de l'UA concernant la situation au Darfour, s'explique en partie par les soupçons de politisation de la Cour à laquelle il est reproché d'avoir dans son viseur des ressortissants d'États africains essentiellement. Dans cette veine, en juillet 2010, lors du sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Union Africaine à Kampala, l'organisation, tout en réaffirmant son engagement à lutter contre l'impunité, a réitéré son refus de coopérer avec la CPI sur la question du Soudan et a appelé à mettre fin aux mises en accusation en cours³⁵. C'est ainsi que le président Béchir avait pu se rendre dans plusieurs pays de l'Union sans être inquiété³⁶. L'Union Africaine, a,

32 CONSEIL DE PAIX ET DE SÉCURITÉ DE L'UNION AFRICAINE, « Communiqué de la 142e réunion », 21 juillet 2008, PSC/MIN/Comm(CXLII), parag. 2, 3, 7 et 9.

33 *Id.*, parag. 11(i).

34 Voir situation en Libye : Résolution 1970 (2011) du CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES ; *Le Procureur c. Muammar Mohammed Abu Minyar Qadhafi, Saif Al-Islam Qadhafi et Abdullah Al-Senussi*, Affaire n°ICC-01/11, Décision relative à la requête déposée par le Procureur en vertu de l'article 58 du Statut concernant Muammar Mohammed Abu Minyar Qadhafi, Saif Al-Islam Qadhafi et Abdullah Al-Senussi, 27 juin 2011.

35 Assembly/AU/Dec. 296(XV), en ligne : https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/1178/Assembly%20AU%20Dec%20296%20%28XV%29%20_F.pdf?sequence=2&isAllowed=y

36 Voir *Le Procureur c. Omar Hassan Al Bashir*, Affaire n°ICC-02/05-01/09, Deuxième Décision relative à la requête de l'Accusation aux fins de délivrance d'un mandat d'arrêt, 12 juillet 2010, p.31 ; *Le Procureur c. Omar Hassan Al Bashir*, Affaire n°ICC-02/05-01/09, Décision informant le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies et l'Assemblée des États parties au Statut de Rome de la présence d'Omar Al Bashir sur le territoire de la République du Kenya, 27 août 2010 ; *Le Procureur c. Omar Hassan Al Bashir*, Affaire n°ICC-02/05-01/09, Decision requesting observations from the Republic of Kenya, 25 octobre 2010, p.4 ; *Le Procureur c. Omar Hassan Al Bashir*, Affaire n°ICC-02/05-01/09, Décision informant le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies et l'Assemblée des États parties au Statut de Rome du récent séjour d'Omar Al Bashir en République du Tchad, 27 août 2010 ; *Le Procureur c. Omar Hassan Al Bashir*, Affaire n°ICC-02/05-01/09, Demande de coopération et d'informations adressée à la République Centrafricaine, 1er décembre 2010 ; *Le Procureur c. Omar Hassan Al Bashir*, Affaire n°ICC-02/05-01/09, Décision informant le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies et l'Assemblée des États parties au Statut de Rome de la récente visite d'Omar Al Bashir à Djibouti, 12 mai 2011 ; *Le Procureur c. Omar Hassan Al Bashir*, Affaire n°ICC-02/05-01/09, Décision invitant au dépôt séjour d'observations relatives au récent séjour d'Omar Al Bashir en République du Tchad, 18 août 2011, p.4 ; *Le Procureur c. Omar Hassan Al Bashir*, Affaire n°ICC-02/05-01/09, Decision requesting observations about Omar Al-Bashir's recent visit to Malawi, 19 octobre 2011. Voir aussi Karin Calvo-Goller, *La procédure et la jurisprudence de la Cour pénale internationale*, coll. Guide pratique, Paris Lextenso éd, Gazette du Palais, 2012, p. 137-138.

par la même, exprimé son regret de ce que le Conseil de sécurité n'ait pas tenu compte de sa demande visant à surseoir, en vertu de l'article 16 du Statut de Rome, aux poursuites initiées contre le Président Omar Hassan El-Bashir et, aussi, a réitéré cette requête. L'UA a également fait savoir son mécontentement face à l'approche du Procureur de la CPI (M. Moreno Ocampo) dans les situations en Afrique, jugée grossière et condescendante, et a rejeté la demande de la Cour d'établir un bureau de liaison à Addis-Abeba³⁷. Au reste, la Commission de l'Union Africaine, défendant la décision du Kenya de ne point arrêter le président Béchir, a exhorté ses membres à voter contre toute résolution de l'ONU condamnant cet État et à divulguer les mesures qu'elle avait prises dans le but de limiter les travaux de la CPI en Afrique³⁸.

[14] Tout bien considéré, lorsqu'un mécanisme de justice transitionnelle³⁹ prévoyant un système de réparation adéquat n'est pas instauré, les immunités accordées aux différentes parties assurent l'impunité des auteurs de crimes internationaux et, en conséquence, privent les victimes de la réparation dont elles auraient pu bénéficier.

B. LES RENVOIS PAR LE CONSEIL DE SÉCURITÉ DE L'ONU ET LE PROCUREUR DE LA CPI : DES POUVOIRS EN PROIE À LA SÉLECTIVITÉ

1. LE RENVOI PAR LE CONSEIL DE SÉCURITÉ : UN POUVOIR EXCEPTIONNEL POLITISÉ ?

[15] Suivant l'article 13 b) du Statut de Rome, le Conseil de sécurité, agissant conformément au chapitre VII de la Charte des Nations Unies, a la possibilité de renvoyer une situation à la CPI, alors que seulement deux membres permanents du Conseil (France, Royaume-Uni) sont États parties au Statut. Singulièrement, en vertu de cet article, le Conseil a le pouvoir exceptionnel d'étendre la compétence de la Cour à des ressortissants ou des territoires d'États non parties au Statut. Dans la pratique, le Conseil de sécurité n'a eu recours à ce pouvoir exorbitant qu'à deux reprises, en dépit de la gravité des crimes perpétrés sur de nombreux territoires. Il s'agit du renvoi de la situation au Darfour (une région du Soudan) devant la CPI⁴⁰ (résolution 1593 du 31 mars 2005) et celui de la situation de crise en Libye devant la Cour (résolution 1970 du 26 février 2011) (Bourguiba, 2017, p.45-46). Dans le cas de la Libye, la CPI réaffirma le principe du renvoi par le conseil de sécurité et confirma sa compétence pour connaître de cette situation en ces termes :

La situation en Libye ayant été déférée à la Cour par le Conseil de sécurité agissant en vertu de l'article 13-b du Statut, la présence espèce relève de sa compétence même si elle concerne la responsabilité pénale

37 Assembly/AU/Dec. 296(XV), en ligne : https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/1178/Assembly%20AU%20Dec%20296%20%28XV%29%20_F.pdf?sequence=2&isAllowed=1

38 GROUPE DES SAGES DE L'UNION AFRICAINE, préc., note 13, p. 65-66.

39 La justice transitionnelle comporte plusieurs objectifs qui se recoupent souvent : établir la vérité quant au passé ; mettre fin à l'impunité pour des violations des droits de l'homme qui se sont déroulées dans le passé ou se poursuivent encore ; indemniser les victimes de ces violations ; établir une culture basée sur l'État de droit ; jeter la fondation pour la réconciliation et la transformation politique à long terme ; et prévenir la récurrence de tels abus dans l'avenir ; Voir GROUPE DES SAGES DE L'UNION AFRICAINE, préc., note 13, p. 15.

40 *Le Procureur c. Omar Hassan Al Bashir*, Affaire n°ICC-02/05-01/09, Décision relative à la requête de l'Accusation aux fins de délivrance d'un mandat d'arrêt à l'encontre d'Omar Hassan Ahmad Al Bashir, 4 mars 2009.

alléguée de ressortissants d'un État qui n'est pas partie au Statut, pour des crimes commis sur le territoire de ce même État⁴¹

[16] Cependant, ces renvois traduisent les divergences de posture traversant le Conseil de sécurité. À la vérité, le problème ne réside pas dans les situations renvoyées devant la Cour mais dans celles que le Conseil de sécurité choisit de ne pas envoyer devant la juridiction. En effet, le caractère sélectif des renvois suggère que des intérêts politiques, financiers, économiques et géostratégiques des différents membres du Conseil, notamment ceux permanents disposant du droit de veto, prévalent sur les considérations de pacification, les souffrances des populations et le désir de justice pour les victimes (Bourguiba, 2017, p.46). Cela pourrait, vraisemblablement, expliquer pourquoi dans un même contexte de répression de soulèvements des populations, s'inscrivant dans le *printemps arabe*, la situation en Libye a été renvoyée devant la Cour 10 jours après le début de la répression, alors que plus de 10 années après, et un nombre plus important de victimes, la situation en Syrie n'a toujours pas été envoyée devant la Cour pénale internationale par le Conseil de sécurité (Bourguiba, 2017, p. 46-47).

[17] Qui plus est, l'article 16 du Statut de Rome, autorise le Conseil de sécurité à demander à la Cour de surseoir à enquêter ou à poursuivre pour une période de 12 mois renouvelable. Le Conseil de sécurité est ainsi doté d'un important pouvoir d'interférence susceptible d'empêcher la Cour d'exercer sa compétence dans des situations données, mettant ainsi à mal les droits des victimes (Bourguiba, 2017, p. 50-51). Il a été fait usage de cet article à travers les résolutions 1422 du 12 juillet 2002 et 1487 du 12 juin 2003 du Conseil de sécurité, relatives au personnel de maintien de la paix des Nations Unies. Elles visaient à accorder l'immunité, pendant une durée renouvelable de douze mois, au personnel des États non parties au Statut de la Cour participant aux missions établies ou autorisées par les Nations Unies. Nonobstant les multiples demandes de l'UA, évoqués plus haut, l'article 16 du Statut de Rome n'a été employé que dans les deux résolutions précitées, adoptées sous la pression des États-Unis⁴². Au fond, l'usage fait de cet article, à date, met également en lumière la possibilité offerte à un État non partie d'intervenir dans la définition des contours des poursuites potentielles par la CPI, en y soustrayant une catégorie de nationaux, grâce à sa position privilégiée au sein du Conseil de sécurité (BOURGUIBA, 2017, p.50).

[18] En considération des éléments qui précèdent Mirjan R. Damaška, conclut que

[...] a rigorous system for the rule of law cannot at present be established; justice cannot meaningfully be administered without regard to the volatile and complex world of international politics. Powerful actors in the international arena are in position to ignore the demands of international courts, and the sword of justice tends to be used most against indivi-

41 *Le Procureur c. Muammar Mohammed Abu Minyar Qadhafi, Saif Al-Islam Qadhafi et Abdullah Al-Senussi*, Affaire n°ICC-01/11, Décision relative à la requête déposée par le Procureur en vertu de l'article 58 du Statut concernant Muammar Mohammed Abu Minyar Qadhafi, Saif Al-Islam Qadhafi et Abdullah Al-Senussi, 27 juin 2011

42 FÉDÉRATION INTERNATIONALE DES LIGUES DES DROITS DE L'HOMME, Rapport de position n° 8 - Cour pénale internationale : NON A L'EXCEPTION AMERICAINE sous couvert de lutte contre le terrorisme, l'offensive américaine contre la Cour pénale internationale, n° 345, novembre 2002, en ligne <https://www.fidh.org/fr/regions/ameriques/etats-unis-d-amerique/NON-A-L-EXCEPTION-AMERICAINE>

duals from states that occupy a lowly place in the de facto existing hierarchy of states (Damaška, 2008, p.330).

2. L'OUVERTURE D'UNE ENQUÊTE À L'INITIATIVE DU PROCUREUR : UN POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE (*PROPRIO MOTU*) SÉLECTIF

[19] Le document de politique générale du Bureau du Procureur de la CPI relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires mentionne que

Dans l'exercice de son mandat, le Procureur décide, à sa discrétion, des affaires à sélectionner en priorité aux fins d'ouvrir une enquête et d'engager des poursuites (...) le bureau du Procureur rappelle qu'il ne lui incombe pas de mener des enquêtes et des poursuites à l'égard de chacun des crimes prétendument commis dans une situation donnée ou contre chaque personne qui en serait responsable et ce n'est pas non plus son rôle. Ce serait impossible dans la pratique et ce serait contraire à la notion de complémentarité à l'échelle nationale et internationale soulignée dans le préambule et à l'article 1 du Statut⁴³.

[20] En conséquence, le Procureur de la Cour sélectionne les dossiers à traiter en effectuant des choix notamment par rapport aux lieux, aux personnes et aux charges qu'il estime qu'il faut retenir. Ainsi, dans le choix des poursuites, plusieurs facteurs restrictifs sont successivement pris en compte et vont progressivement limiter les allégations de crimes internationaux examinées par la CPI. Ce qui prive, en corollaire, les victimes de ceux de ces crimes non retenus par la Cour d'un accès à la justice et d'une éventuelle réparation, étant donné que la CPI est une juridiction de dernier ressort (Aptel, 2017, p.30). Au nombre des facteurs restrictifs majeurs figurent les quatre considérations qui suivent.

[21] Premièrement, lorsque le Procureur fait usage de son pouvoir discrétionnaire de poursuite proprio motu, seules certaines situations spécifiques sont sélectionnées. Excluant, de ce fait, l'ouverture d'enquêtes sur d'autres territoires où il pourrait également y avoir des situations relevant de la compétence de la Cour, donc des victimes potentielles qui auraient pu avoir droit à réparation si ces cas étaient aussi examinés et les responsables condamnés (Aptel, 2017, p.30).

[22] Deuxièmement, dans les situations spécifiques choisies, seules certaines entités déterminées font l'objet d'enquêtes tandis que d'autres y échappent. Ce choix a pour conséquence l'exclusion des victimes des crimes commis par des entités autres que celles effectivement poursuivies pour être jugées devant la CPI (Aptel, 2017, p.30).

[23] Troisièmement, le choix des auteurs individuels ou suspects poursuivis. Même si de nombreux suspects pourraient être identifiés, le manque de ressources empêche la Cour de tous les poursuivre et cela toujours au détriment de leurs victimes. Ainsi, au sein des entités choisies pour faire l'objet d'enquêtes, seuls quelques haut responsables sont généralement inquiétés (Aptel, 2017, p.30).

43 Document de politique générale du Bureau du Procureur de la CPI relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires, 2016, paragraphe 5.

[24] Quatrièmement, il est matériellement impossible, dans le cadre d'une situation conflictuelle où des crimes sont commis de façon systématique et généralisée, de poursuivre des responsables pour absolument chacun des crimes qu'ils auraient commis. En effet, comment poursuivre un chef de guerre, pour chaque attaque, chaque viol, chaque meurtre, qu'il est suspecté d'avoir directement commis ou ordonné ? C'est ainsi qu'une sélection d'allégations particulièrement illustratives doit être effectuée et des choix doivent être opérés dans l'incrimination des faits allégués retenus. Partant, pour être retenu comme victime devant la CPI, il faut avoir été victime de l'un des actes retenus à l'encontre de l'une des personnes poursuivies (Aptel, 2017, p.31). À titre d'exemple, Thomas Lubanga Dyilo, n'a été poursuivi que pour l'enrôlement et la conscription d'enfants de moins de 15 ans et pour les avoir fait participer activement à des hostilités alors qu'une kyrielle d'autres crimes, tels que des meurtres et des viols, avaient été allégués. De même, Ahmad Al Mahdi a uniquement été poursuivi pour destruction de biens culturels à Tombouctou (Mali), faisant fi d'autres allégations toutes aussi graves, telles que des meurtres, des violences sexuelles et de la torture commis au moment de la prise de la ville par Al-Qaïda au Maghreb Islamique (AQMI).

[25] En somme, chaque facteur considéré restreint le champ des crimes sur lesquels la CPI va enquêter ainsi que les suspects qu'elle jugera et, *in fine*, le nombre de victimes qui auront le « privilège » de bénéficier d'un accès à la justice. En réalité, l'ensemble de ce processus de sélection met en exergue un paradoxe : plus le nombre de crimes est important et les victimes nombreuses, plus le Procureur devra être sélectif et limiter les crimes et les suspects sur lesquels la CPI va enquêter. Ce qui limite, par la même, le nombre de victimes admissibles à la réparation (Aptel, 2017, p.30-31).

[26] De plus, conformément à l'article 53 du statut de Rome, le Procureur de la Cour dispose d'un pouvoir discrétionnaire de s'abstenir de poursuivre s'il estime que, compte tenu de « la gravité du crime, les intérêts des victimes, l'âge ou le handicap de l'auteur présumé », l'enquête ou la poursuite ne servirait pas les « intérêts de la justice ». Partant, ce pouvoir est également de nature à priver les victimes de réparation pour des crimes qui relèveraient pourtant de la compétence de la CPI⁴⁴.

[27] La combinaison de ces différents éléments mène à une situation où bien peu de crimes internationaux sont poursuivis. Dans cette veine, seule une poignée de suspects de crimes internationaux sont finalement inquiétés, puisqu'il n'existe souvent pas ou que peu de poursuites en parallèle (sinon des simulacres de procès). Cet état de choses crée un large espace d'impunité entraînant un accès sévèrement limité aux recours pour de très nombreuses victimes qui ne peuvent obtenir réparation qu'en cas de condamnation de leurs bourreaux (Aptel, 2017, p.31).

II. LA RÉPARATION DANS LE CADRE DE LA CPI : UNE UTOPIE ?

[28] La réparation requiert une procédure pour son déclenchement et une disponibilité de ressources pour sa mise en œuvre. Toutefois, d'une part la procédure de réparation

44 Art. 53 du Statut de Rome.

et la collecte des ressources destinées à son exécution comportent des aléas (A) ; d'autre part le Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes institué dans le dessein de favoriser l'effectivité de la réparation est « impotent » (B).

A. UNE RÉPARATION ALÉATOIRE

[29] Eu égard aux formalités qu'elle nécessite, la procédure de réparation pourrait sembler élitiste (1). Aussi, la disponibilité des ressources pour l'exécution de l'ordonnance de réparation est incertaine (2).

1. UNE PROCÉDURE INDIVIDUALISÉE DISCRIMINANTE

[30] Comme évoqué plus haut, toutes les personnes ayant subi des préjudices du fait d'un crime international ne peuvent bénéficier du statut de victime devant la Cour pénale internationale et, partant, d'une réparation. Puisqu'il faut, pour ce faire, nécessairement être victime d'un crime relevant de la compétence de cette cour commis par une personne poursuivie devant elle. Étant donné le lien intrinsèque existant entre la poursuite pénale et la demande de réparation, une demande qui n'est liée à aucune poursuite pénale engagée ne peut prospérer (Jeangène Vilmer, 2009, Chap.1, § 22-23). Ce qui revient à discriminer les victimes qui, par le hasard du lieu, du calendrier et des contingences politiques, n'ont pas eu la « chance » d'avoir souffert d'un crime correspondant à une situation entendue par la Cour, et d'un criminel ayant laissé suffisamment de preuves pour être identifié et condamné (Jeangène Vilmer, 2009, Chap.2, § 60).

[31] Aux termes de l'article 75 du Statut de Rome, la procédure de réparation est, généralement, déclenchée par une demande (écrite) des victimes ou, exceptionnellement, par une initiative propre de la Cour. Cet article prévoit donc une procédure individualisée attendu que, dans la plupart des cas, la procédure de réparation doit être mise en mouvement par les personnes affectées par les crimes concernés.

[32] Mais, concrètement, les victimes ne peuvent formuler une demande en réparation que si elles ont connaissance de la possibilité d'initier une telle démarche et si elles ont accès aux moyens nécessaires pour la mener à bien. L'accès à l'information est alors la première condition pour que la procédure soit déclenchée par les victimes (Jeangène Vilmer, 2009, Chap.2, § 61). Ainsi que l'exprime Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, « des victimes sans accès à l'information sont des victimes qui ne peuvent pas jouir d'un droit dont elles disposent en principe, mais dont elles ignorent tout » (Jeangène Vilmer, 2009, Chap.2, § 63). Considérant que le plus grand nombre de victimes de crimes de masse, notamment dans les situations de conflits armés, sont des personnes civiles démunies, analphabètes, l'accès à la Cour pour réparation pourrait bien n'être qu'un privilège rare, un traitement différentiel incompatible avec les principes d'égal accès à la justice et d'égalité devant la loi (Jeangène Vilmer, 2009, Chap.2, § 60).

[33] En effet, « [I]es victimes riches, éduquées et, la plupart du temps, urbaines ont davantage de chance d'accéder à l'information (l'existence d'un régime de réparation devant la CPI), de bien défendre leur cause (en ayant les avocats et les conseillers appropriés), de supporter les longueurs de la procédure (puisqu'elles ne sont pas dans

un besoin urgent) et finalement d'obtenir satisfaction en recevant les réparations demandées » (Jeangène Vilmer, 2009, Chap.2, § 59). En revanche, les victimes les plus pauvres, les moins éduquées et vivant dans les régions les plus reculées ont beaucoup moins de chance d'obtenir des réparations même si elles souffrent des mêmes crimes, voire de crimes plus graves encore, étant donné que l'accès à l'information est la condition de possibilité de la réparation (Jeangène Vilmer, 2009, Chap.2, § 59-61). D'ailleurs, la fracture numérique n'aide pas ces dernières.

[34] Aussi, lorsque la demande de réparation émane de la victime, il incombe à cette dernière et à ses représentants légaux, de faire, au moment d'amorcer la procédure, la preuve du préjudice subi. Conformément à la règle 94 du Règlement de procédure et de preuve de la Cour, la demande de réparation doit contenir la description du dommage, de la perte ou du préjudice et, dans la mesure du possible, toutes les pièces justificatives, notamment les noms et adresses des témoins. Cette charge de la preuve qui pèse sur la victime n'est certainement pas de nature à favoriser les demandes de réparation, attendu que prouver que l'on a été victime d'exactions perpétrées dans un contexte particulièrement violent et chaotique est une démarche complexe. En fait, « [d]ans le cadre d'un conflit armé, d'un génocide, d'un massacre, la victime ne pense pas à récolter des preuves, orales et écrites. Elle n'a pas forcément les noms et prénoms des coupables ainsi que les adresses des témoins » (Jeangène Vilmer, 2009, Chap.2, § 26).

[35] Par ailleurs, le seul fait d'avoir le droit de réclamer des réparations ne suffit pas pour pouvoir exercer ce droit. Il faudrait aussi être disposé à le faire. Mais, pour des raisons diverses, y compris des pressions dont elles font l'objet, certaines victimes s'abstiennent de l'exercer. Dans certains cas, le simple fait de devoir formuler une réparation est difficile et cela discrimine entre les victimes capables de le faire et celles qui, pour des raisons psychologiques et ou culturelles n'engagent pas la procédure (Jeangène Vilmer, 2009, Chap.2, § 59, 72-73).

2. UNE EXÉCUTION IMPROBABLE

[36] L'exécution de la réparation, due subséquentement à des crimes internationaux soumis à la Cour pénale internationale, reste fondamentalement tributaire du champ matériel des crimes pour lesquels l'accusé est poursuivi ainsi que de l'aboutissement du procès pénal. En effet, l'article 75.2 du Statut de Rome dispose que : « La Cour peut rendre contre une personne condamnée une ordonnance indiquant la réparation qu'il convient d'accorder aux victimes ou à leurs ayants-droits [...] ». Le processus de réparation succède alors au processus judiciaire et l'obligation de réparation ne peut être mise à la charge de l'accusé que lorsqu'il est reconnu coupable par la juridiction⁴⁵.

[37] Ce processus implique un long cheminement, donc une longue période d'attente faite d'errance et d'incertitude pour les victimes dont la patience se révèle souvent vaine et les espoirs déçus. Cette fâcheuse réalité peut être étayée par l'affaire Bemba. Dans cette affaire notamment, la Chambre d'appel de la Cour pénale internationale, le 8 juin 2018, a acquitté Jean-Pierre Bemba Gombo poursuivi pour crimes de guerre et crimes

45 Blogue de Judicaël Elisée TIEHI, « Le fonds au profit des victimes de la Cour pénale internationale : un modèle de réparation ? », *Société québécoise de droit international*, 22 avril 2020, en ligne : <https://blogue.sqdi.org/2020/04/22/le-fonds-au-profit-des-victimes-de-la-cour-penale-internationale-un-modele-de-reparation/>

contre l'humanité en concluant que la Chambre d'instance III l'avait condamné à tort. Cette décision a ainsi mis un terme aux espérances de plus de 5000 victimes qui avaient participé au procès et étaient restées pendant 15 années dans l'expectative d'une justice et d'une réparation des préjudices qu'elles avaient subis lors du conflit qui s'était déroulé en République Centrafricaine en 2002-2003. De plus, après une décision de condamnation, la procédure de réparation peut aussi prendre un temps excessivement long. À titre d'illustration, on peut évoquer l'affaire Thomas Lubanga Dyilo dans laquelle la décision finale sur les réparations, rendue par la Chambre d'appel, n'est intervenue qu'en juillet 2019, c'est-à-dire plus sept (7) ans après la décision de condamnation⁴⁶.

[38] Par ailleurs, la réparation doit être essentiellement financée par le produit des amendes et biens du condamné confisqués. Considérant que selon le Statut de Rome, le crime de génocide est commis « dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux »⁴⁷, les crimes contre l'humanité sont commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre une population, civile »⁴⁸ et les crimes de guerre « s'inscrivent dans le cadre d'un plan ou d'une politique » ou « font partie d'une série de crimes analogues commis sur une grande échelle »⁴⁹, on s'aperçoit que les crimes relevant de la compétence de la CPI génèrent un nombre élevé de victimes (Fardel, 2019, p.21). Conséquemment, les ressources individuelles des personnes condamnées ne peuvent permettre de satisfaire à l'obligation de réparation qui est à leur charge. De toute façon, les amendes imposées au condamné, en vertu de l'article 77 du Statut de Rome, sont cantonnées. Leur montant total ne peut en aucun cas, selon la règle 146(2) du Règlement de procédure et de preuve de la Cour, dépasser les trois-quarts de la valeur des avoirs identifiables, liquides ou réalisables ou des biens de la personne condamnée, déduction faite d'un montant suffisant pour répondre à ses besoins financiers et à ceux des personnes à sa charge.

[39] Au demeurant, identifier, localiser et geler les biens de l'accusé, ses avoirs, ses fonds ainsi que les produits du crime implique la coopération des États sur les territoires desquels se trouvent ces éléments. À cet effet, en vertu de la règle 217 du Règlement de procédure et de preuve de la CPI, la Présidence de la Cour a le pouvoir de requérir la coopération⁵⁰ de « tout État avec lequel la personne condamnée semble avoir un lien direct en raison de sa nationalité, de son domicile, de sa résidence habituelle ou du lieu de ses avoirs et de ses biens, ou avec lequel la victime a un lien de ce type » (Jeangène Vilmer, 2009, Chap.2, § 44-45). À ce propos, il convient d'opérer une

46 *Id.*

47 Art. 6 du Statut de Rome

48 Art. 7 du Statut de Rome

49 Art. 8 du Statut de Rome

50 Voir *Le Procureur c. Ahmad Muhammad Harun et Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman*, Affaire n°ICC-02/05-01/07, Decision on the Prosecution Application under Article 58(7) of the Statute, 27 avril 2007 ; *Le Procureur c. Abdallah Banda Abakaer Nourain et Saleh Mohammed Jerbo Jamus*, Affaire n°ICC-02/05-03/09, Decision on « Defence Application pursuant to Article 57(3)(b) & 64(6)(a) of the Statute for an order for the preparation and transmission of a cooperation request to the Government of the Republic of the Sudan », 1er juillet 2011. Situation in the Republic of Kenya, ICC-01/09, Decision on the Request for Assistance Submitted on Behalf of the Government of the Republic of Kenya Pursuant to Article 93(10) of the Statute and Rule 194 of the Rules of Procedure and Evidence, 29 juin 2011.

distinction entre les États parties et les États tiers. Une obligation de coopération s'applique aux États parties au Statut de la Cour alors que la coopération des États tiers nécessite leur consentement explicite⁵¹ à accepter la compétence de la Cour, exprimé par voie d'un accord spécifique ou au moyen d'un arrangement conclu avec la Cour (Calvo-Goller, 2012, p.134).

[40] L'article 86 du Statut consacre une obligation générale des États parties de coopérer (Swart, 2002, p.1595) et, étant donné que la coopération avec la Cour implique qu'il n'y ait pas d'obstacle dans le droit interne des États, l'article 88 du Statut de Rome, dans l'optique d'assurer cette coopération, dispose que « les États parties veillent à prévoir dans leur législation nationale les procédures qui permettent la réalisation de toutes les formes de coopération visées dans le présent chapitre ». Toutefois, dans la réalité, ces prescriptions ne suffisent pas à garantir l'exécution des peines d'amende, des mesures de confiscation ou des ordonnances de réparation. De ce fait, le refus de coopérer d'un État peut retarder, voire bloquer l'octroi des réparations, s'il n'applique pas les mesures demandées et laisse donc échapper (ou même protège) les ressources, fonds, et biens qui devaient être saisis. Sans compter que les dispositions de l'article 88 du Statut ne s'appliquent qu'aux États parties, alors que les personnes suspectées d'exactions peuvent opérer le transfert de leurs biens et avoirs dans des États non parties dans le dessein de complexifier la procédure de réparation (Jeangène Vilmer, 2009, Chap.2, § 47-50). Tout compte fait, la CPI n'échappe pas à l'observation de Mirjan R. Damaška suivant laquelle

Without the cooperation and support of individual states, international courts are doomed to impotence: for example, they have no power to arrest, to compel the production of evidence, nor to enforce judgments (Damaška, 2008, p.330).

[41] Du reste, la période allant de l'ouverture d'une enquête à une décision finale sur la réparation, généralement très longue, est propice à l'organisation de l'insolvabilité des présumés auteurs, à leur appauvrissement ou à la dégradation des biens saisis. C'est ainsi que la CPI, constatant l'indigence de Thomas Lubanga Dyilo⁵² et Ahmad Al Mahdi⁵³ respectivement condamnés, au titre des réparations, à dix millions (10 000 000) de Dollars USD dans le cadre du conflit en Ituri, en République Démocratique du Congo, et 2,7 millions d'Euros pour des actes commis à Tombouctou, a dû solliciter l'assistance du Fonds au profit des victimes pour la mise en œuvre des actions de réparations. Miriam Cohen présente explicitement cette réalité en l'exprimant comme il suit

One of the main challenges of reparations in the international criminal justice context is that the accused may not have any financial resources at the end of the trial to pay reparations to victims (Cohen, 2020, p.39).

51 Voir par exemple, Situation en République de Côte d'Ivoire, ICC-02/11, Confirmation de la déclaration de reconnaissance, 14 décembre 2010.

52 En ligne : <https://www.icc-cpi.int/fr/news/affaire-lubanga-la-chambre-dappel-confirme-la-decision-de-la-chambre-de-premiere-instance-ii>

53 En ligne : <https://www.icc-cpi.int/fr/news/affaire-al-mahdi-lordonnance-de-reparation-devient-definitive>

B. LE FONDS D’AFFECTATION SPÉCIALE AU PROFIT DES VICTIMES : UN MANDATAIRE LIMITÉ

[42] La réparation dans le cadre de la CPI est axée sur un régime bicéphale, composé de la Cour (art.75) et du Fonds (art.79), lequel est investi de deux principaux mandats, notamment, favoriser la mise œuvre des ordonnances de réparation (1) et assister les victimes relevant de la compétence de la Cour (Jeangène Vilmer, 2009, Chap.3, § 1).

1. LE FONDS : UN MODESTE INTERMÉDIAIRE AU TITRE DE SON MANDAT JUDICIAIRE

[43] La raison d’être du Fonds au profit des victimes est la recherche de l’efficacité, qui dépend de ses capacités financières, lesquelles à leur tour sont tributaires des sources qui l’alimentent. La règle 21 du Règlement du Fonds indique quatre sources de financement du Fonds : les contributions volontaires, le produit des amendes ou les biens confisqués, le produit des réparations, et les ressources (autres que les quotes-parts) provenant des États parties. (Jeangène Vilmer, 2009, Chap.3, § 5).

[44] En disposant que « la Cour peut ordonner que le produit des amendes et tout autre bien confisqué soient versés au fonds », le Statut de Rome consacre le mandat judiciaire du Fonds au profit des victimes. Cette fonction est d’autant plus précisée par la règle 98 du règlement de procédure et de preuve de la Cour qui mentionne que celle-ci peut ordonner que le montant de la réparation mise à la charge de la personne reconnue coupable soit versé par l’intermédiaire du Fonds au profit des victimes⁵⁴. La deuxième source identifiée par la règle 21 du Règlement du Fonds est donc celle destinée à financer les opérations entrant dans le cadre du mandat judiciaire du Fonds. Toutefois, le Conseil de direction du Fonds ne peut librement disposer de ces ressources vu qu’il est contraint de se conformer aux instructions de la Cour. La Présidence de la Cour se prononce, en effet, à la lumière de la règle 221 du Règlement de procédure et de preuve de la Cour, sur toutes les questions se rapportant à la liquidation ou l’affectation des biens ou avoirs réalisés en exécution d’une décision de la juridiction. Même en l’absence de condition ou d’instruction de la Cour, le Conseil de direction doit se conformer à la procédure consistant à séparer le montant de la réparation déposé par la Cour des autres ressources du Fonds et à le remettre « à chaque victime dès que possible »⁵⁵. Le Fonds est toujours directement ou indirectement dépendant de la Cour pour ce qui est de l’usage de ces ressources. Le Fonds ne fait donc qu’appliquer les décisions de la Cour, jouant ainsi un simple rôle d’intermédiaire et de dépositaire dans la gestion de ces ressources (Jeangène Vilmer, 2009, Chap.3, § 53-56).

[45] En sommes, au titre du mandat judiciaire, le Fonds n’affecte aux réparations ordonnées par la Cour que le produit des amendes et biens confisqués⁵⁶ et ces réparations sont exclusivement destinées aux individus reconnus comme victimes de la

⁵⁴ Il peut en être ainsi si, au moment où la Cour statue, il lui est impossible d’accorder un montant à chaque victime prise individuellement, ou lorsqu’une réparation collective est plus appropriée en raison du nombre des victimes et de l’ampleur, des formes et des modalités de la réparation.

⁵⁵ Règle 98 du règlement de procédure et de preuve de la CPI.

⁵⁶ Art. 79 du Statut de Rome.

personne condamnée. Mais, comme évoqué plus haut, cette source de financement est particulièrement précaire et incertaine. Plus spécifiquement, les fonds sont difficiles à saisir et généralement insuffisants lorsque saisis. Cette source dépend entièrement de la capacité de la Cour à retracer et geler les fonds alors que ces opérations sont longues, coûteuses, laborieuses et difficiles à réaliser. (Jeangène Vilmer, 2009, Chap.3, § 8-9). Dès 2004, William Schabas prévenait, à juste titre, qu'« [i]l pourrait être tout simplement irréaliste d'attendre de la nouvelle Cour qu'elle soit capable de localiser et de saisir des fonds substantiels de ses prisonniers » (Schabas, 2004, p.175).

2. LE FONDS : UN PAUVRE BIENFAITEUR AU TITRE DE SON MANDAT D'ASSISTANCE

[46] Le Fonds créé, suivant l'article 79(1) du Statut de Rome, « au profit des victimes de crimes relevant de la compétence de la Cour et de leurs familles », peut, en dehors de son mandat judiciaire d'intermédiaire, initier des actions destinées ou étendues à des victimes dont les préjudices ne découlent pas de crimes commis par des personnes poursuivies et condamnées par la Cour. Ces actions, entreprises indépendamment d'une condamnation par la CPI, s'inscrivent dans le mandat d'assistance du Fonds au profit des victimes. En fait,

[i]n theory, by its nature, the assistance mandate might reach a greater number of individuals and affected communities in a more timely fashion than court-ordered reparations, since it is not connected to the case before the court and can benefit victims of broader situations (Cohen, 2020, p.143).

[47] Cependant, le Fonds au profit des victimes ne pouvant, dans l'exercice de ce mandat, s'intéresser qu'à des situations relevant de la compétence de la Cour, un grand nombre de victimes de crimes commis sur le territoire d'États parties au Statut de la Cour pourraient être laissées en rade. Étant donné qu'en vertu du principe de complémentarité, la Cour n'est compétente que lorsque les juridictions étatiques concernées sont incapables ou n'ont pas la volonté de connaître des affaires dont il s'agit.

[48] En dehors des ressources obtenues par l'intermédiaire de la Cour, à savoir le produit des amendes et biens confisqués et le produit des réparations, exclusivement réservés aux victimes du condamné (mandat judiciaire), la règle 21 du Règlement du Fonds distingue deux autres sources de financement destinées à permettre au Fonds d'exécuter son mandat de soutien aux victimes relevant de la compétence de la Cour : les contributions volontaires et les ressources provenant de l'Assemblée des États parties.

[49] À la vérité, les contributions volontaires constituent la plus importante source de financement du Fonds. À l'aune de la règle 21 du Règlement du Fonds, ces contributions peuvent être versées par des gouvernements (y compris ceux d'États non parties), des organisations internationales, des particuliers et d'autres entités. Les contributions majeures proviennent globalement des États et des organisations internationales (Jeangène Vilmer, 2009, Chap.3, § 18). Mais, « [l]es réparations ne sont généralement pas considérées comme des causes attrayantes auxquelles donner. En

général, de nombreux gouvernements préfèrent des causes plus “optimistes” ou davantage tournées vers l’avenir, comme le développement » (De Greiff & Wierda, 2005, p. 237-238).

[50] En somme, le mandat d’assistance du Fonds étant principalement financé par des contributions volontaires des États et organisations internationales, les ressources dont il dispose sont très limitées et ne peuvent permettre de prendre en compte que très peu de situations de perpétration de crimes internationaux.

CONCLUSION

[51] Les différents modes de saisine de la Cour pénale internationale consacrés par le Statut de Rome présentent des défis majeurs qui font que la plupart des cas de commission de crimes relevant de la compétence de la Cour échappent à la poursuite. Aussi, force est de constater que lorsque les responsables de ces crimes sont effectivement poursuivis et condamnés, leurs ressources matérielles et financières sont généralement inexistantes ou insuffisantes et ne peuvent permettre d’exécuter l’ordonnance de réparation qui est à leur charge. La bouée de sauvetage que constitue le Fonds d’affectation spéciale au profit des victimes est chichement gonflée. Il n’a pas vocation à se substituer aux débiteurs de l’obligation de réparation et ses mandats ne lui permettent pas de prendre en charge toutes les victimes de crimes de masse.

[52] En définitive, les analyses qui précèdent suggèrent que le système de réparation de la Cour pénale internationale, au regard des variables et des réalités qui influent sur sa mise en œuvre, est déficient et ne peut permettre une effective réparation des crimes visés par le Statut de la Cour. Partant, le droit des victimes à réparation des préjudices subis, subséquent à la commission de crimes internationaux, qui, théoriquement est un acquis depuis le Statut de Rome, s’apparente à un mirage.

BIBLIOGRAPHIE

Aptel, C., « La complémentarité en droit international pénal et les droits des victimes en droit international des droits de l'homme », dans Canal-Forgues, E. et M. Delmas-Marty (dir.), *Quelle(s) complémentarité(s) en droit international pénal ?*, Paris, Éditions A. Pedone, 2017. p.27

Bourguiba, L., « La justice pénale est-elle politisée ? Des relations entre la CPI, le Conseil de sécurité et l'Union Africaine », dans Canal-Forgues, E. et M. Delmas-Marty (dir.), *Quelle(s) complémentarité(s) en droit international pénal ?*, Paris, Éditions A. Pedone, 2017. p.43

Calvo-Goller, K., *La procédure et la jurisprudence de la Cour pénale internationale*, coll. Guide pratique, Paris Lextenso éd., Gazette du Palais, 2012.

Cohen, M., *Realizing Reparative Justice for International Crimes: From Theory to Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020

Conseil de paix et de sécurité de l'union africaine, « Communiqué de la 142e réunion », 21 juillet 2008, PSC/MIN/Comm(CXLII)

Currat, P., « Kadhafi : le temps de la justice n'est peut-être pas celui de la guerre », *Le Temps*, 2 novembre 2011

Damaška, M., « What Is The Point of International Criminal Justice », (2008) 83 *Chi.-Kent L. Rev.* 329

De Greiff, P. et M. Wierda, *The Trust Fund for Victims of the International Criminal Court: Between possibilities and constraints*, dans K. De Feyter et al. (dir.), 2005, p.225

Fardel, M., *La participation des victimes aux procédures pénales internationales et les droits de l'accusé*, coll. Collection genevoise - droit international, Geneve, Schulthess, 2019

Groupe des sages de l'union africaine, *Paix, justice et réconciliation en Afrique : opportunités et défis liés à la lutte contre l'impunité*, La collection Union africaine, New York : International Peace Institute, 2013

Jeangène Vilmer, J-B., *Réparer l'irréparable*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009

Kamto, M., *Droit international de la gouvernance*, Paris, Editions A. Pedone, 2013.

Manirabona M. A., et J.-A. M. Wemmers, « It doesn't go away with time: victim's need for reparation following crimes against humanity », dans J.-A. M. WEMMERS, (dir.), *Reparation for victims of crimes against humanity: the healing role of reparation*, coll.

Routledge frontiers of criminal justice, n°19, Milton Park, Abingdon, Oxon, Routledge, 2014.

Nations Unies, *Justice transitionnelle et droits économiques, sociaux et culturels*, New York, UN, 2014

Pellet, S., « Chapitre V. Le procès », dans J. Fernandez, X. Pacreau, M. Ubéda-Saillard et M. Dosen (dir.), *Statut de Rome de la Cour pénale internationale: commentaire article par article*, 2e éd, Paris, Éditions A. Pedone, 2019, p. 1985

Schabas, W., *An Introduction to the ICC*, seconde édition, Cambridge, Cambridge University Press, 2004

Swart, B., « General Problems », in Cassese, A., P. Gaeta et J. R. W. D. Jones (dir.), *The Rome statute of the international criminal court: a commentary*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 2002.

Tiehi, J.E., « Le fonds au profit des victimes de la Cour pénale internationale : un modèle de réparation ? », *Société québécoise de droit international*, 22 avril 2020, en ligne : <https://blogue.sqdi.org/2020/04/22/le-fonds-au-profit-des-victimes-de-la-cour-penale-internationale-un-modele-de-reparation/>