HAL
open science

Le soutien de l'Union européenne à la Cour pénale internationale

Nathan Lille

▶ To cite this version:

Nathan Lille. Le soutien de l'Union européenne à la Cour pénale internationale. 2021. hal-04511627

HAL Id: hal-04511627
https://hal.science/hal-04511627

Submitted on 20 Mar 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le soutien de l'Union européenne à la Cour pénale internationale

Le système international traverse actuellement une crise du multilatéralisme. Cette crise impacte les principaux organes de l'universalisme : les organisations internationales. La Cour pénale internationale (ci-après « la Cour » ou « CPI ») subit cette crise de plein fouet. Sa légitimité bascule depuis quelques années notamment en raison du mouvement de dénonciation du Statut de Rome par l'Union africaine. Cette légitimité a continué d'être entamée avec la dénonciation effective de deux États[1] et plus récemment avec les menaces et sanctions américaines à l'égard de la Cour et de son personnel[2]. Or, la CPI ne peut fonctionner que par la coopération des États. C'est pourquoi les mécanismes de justice pénale internationale vivent aujourd'hui une crise par ricochet à celle des relations internationales.

Malgré cette crise, l'Union européenne (ci-après « l'Union ») apparaît comme un soutien indéfectible à la CPI en développant une politique massive de soutien et en légiférant au profit d'un arsenal normatif à multiples niveaux. D'autre part, force est de constater que les États membres représentent les derniers mécènes de l'effectivité de la Cour.

L'intérêt de cette mise en relation entre Union et CPI s'explique par les nombreux points de rencontre entre ces deux organisations, notamment au niveau de leur construction, de leur histoire et de leurs objectifs, mais aussi du fait qu'il s'agisse de deux produits d'un multilatéralisme en crise. L'Union démontre néanmoins qu'elle résiste. En effet, l'activisme de l'Union est aujourd'hui déterminant pour assurer l'effectivité et l'intégrité du Statut de Rome.

Il s'agira ainsi de démontrer cette coopération de l'Union en la décomposant en deux branches. Une branche politique et diplomatique en premier lieu et une branche matérielle et logistique ensuite.

Une coopération politique et diplomatique déterminante pour l'universalité et l'intégrité du Statut de Rome

Outre les résolutions du Parlement européen qui ne détiennent pas de force obligatoire, c'est par l'instrument de la position commune que le Conseil de l'Union Européenne (ci-après « le Conseil ») va se positionner sur le soutien de l'Union à la CPI.

La première position commune[3] prend date en 2001, une deuxième[4] la révise rapidement en 2002. En son article 3, la position vient préciser la coopération formelle entre la Cour et l'Union en ce que « [l]'Union et ses États membres appuient, y compris par des moyens concrets, la mise en place à bref délai et le bon fonctionnement de la Cour »[5] ; ou encore « [l]'Union européenne et ses États membres examinent la possibilité de participer de manière appropriée et équitable au financement »[6]. Ces positions vont représenter les premiers actes normatifs de l'Union envers la Cour, lui laissant dorénavant la capacité d'enjoindre à ses États

---

[1] La République du Burundi et la République des Philippines, respectivement le 27 octobre 2016 et le 17 mars 2019.

[2] Documents présidentiels, *Executive order 13928 du 11 juin 2020*, registre fédéral, volume 85, n°115, 15 juin 2020.

[3] Conseil de l'Union européenne, *Position commune relative à la Cour pénale internationale*, 11 juin 2001, 2001/443/PESC (J.O L 155/19 du 12 juin 2001).

[4] Conseil de l'Union européenne, *Position commune modifiant la position commune 2001/443/PESC concernant la Cour pénale internationale*, 20 juin 2002, 2002/474/PESC (J.O L 164 du 22 juin 2002).

[5] *Ibid.*, article 3 paragraphe 1.

[6] *Ibid.*, article 3 paragraphe 3.

membres une harmonisation de leurs politiques et législations. La position commune est de nouveau révisée[7] en 2003, pour marquer l'entrée en vigueur du Statut de Rome.

Aussi, l'Union va se placer comme la première organisation internationale à ratifier un accord de coopération[8] avec la Cour en 2006. L'article 4 dudit accord est le plus représentatif pour démontrer l'objet et le but de ce traité, « […] faciliter le bon exercice de leurs responsabilités respectives, de coopérer étroitement, s'il y a lieu, et de se consulter sur les questions d'intérêt mutuel […] ». Cet accord met en place une coopération *in extenso* entre les deux organisations, comme en témoigne l'article 5 sur la participation du personnel de la Cour aux réunions européennes, l'article 7 sur l'échange d'informations ou encore l'article 13 sur la mise à disposition de la large et complexe machinerie institutionnelle de l'Union à la Cour.

Grâce à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Conseil va user de son nouvel instrument, la décision, pour regrouper ces nombreuses positions communes et reprendre certaines dispositions de l'Accord de 2006 dans une décision du 21 mars 2011[9].

Outre cet arsenal normatif *stricto sensu*, l'Union a mis en place un groupe de travail spécialement dédié à la CPI (COJUR ICC)[10] au sein du groupe droit international du Conseil. L'objectif de ce groupe est d'étudier, de suivre et d'analyser les travaux de la Cour afin d'y associer le mieux possible l'action de l'Union. Pour se faire, le COJUR ICC se réunit quatre à cinq fois par an à Bruxelles et une fois à La Haye, rencontrant de nombreuses personnalités de la justice pénale internationale.

Cette coopération *in extenso* entre l'Union et la Cour permet à l'Union de s'affirmer comme un soutien indéfectible à la CPI, malgré l'exacerbation des relations internationales et les crises de légitimité auxquelles cette dernière fait face.

En parallèle de cette coopération interne, l'Union joue de sa capacité de projection diplomatique pour promouvoir l'universalité et l'intégrité du Statut de Rome.

Le traité de Lisbonne a voulu travailler sur la simplification de la représentation internationale de l'Union, pour contrer la complexité de cette représentation que soulignait H. KISSINGER[11]. En résumé, l'Union dispose aujourd'hui d'un Haut-Représentant pour les affaires étrangères, d'un service européen pour l'action extérieure et de délégations de l'Union européenne. Cependant, les spécialistes sur la question considèrent cette simplification comme un simple artifice ne décomplexifiant pas réellement la représentation de l'Union à l'international[12].

---

[7] Conseil de l'Union européenne, *Position commune concernant la Cour pénale internationale*, 16 juin 2003, 2003/444/PESC (J.O L 150/67 du 18 juin 2003).

[8] Accord de coopération et d'assistance entre la Cour pénale internationale et l'Union européenne, ICC-PRES/01-01-06 (J.O L 115/50 du 28 avril 2006).

[9] Conseil de l'Union européenne, *Décision concernant la Cour pénale internationale et abrogeant la position commune 2003/444/PESC*, 21 mars 2011, 2011/168/PESC (J.O L 76/56 du 22 mars 2011).

[10] Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, "The European Union and the International Criminal Court", *expert series*, mai 2010, p. 27.

[11] Le secrétaire d'État américain sous la Présidence de R. NIXON se plaignait de ne pas avoir le numéro de téléphone de la diplomatie européenne ; critiquant ainsi la complexité de la représentation de l'Union à l'international ; Voir en ce sens : C. DEGRYSE, *Dictionnaire de l'Union européenne*, 4ème édition, dictionnaires juridiques Larcier, 2011, Bruxelles, p. 480.

[12] E. LANNON, « Chapitre III : L'Union européenne en tant qu'acteur international et membre d'organisations internationales », *in* J. MÉGRET, « L'Union européenne comme acteur international », sous la coordination de J. BOURGEOIS, 3ème édition, éditions de l'Université de Bruxelles, institut d'études européennes, Bruxelles, 2015.

Le Haut-Représentant est compétent pour se positionner sur des sujets relatifs à la CPI, comme le cas des sanctions américaines[13] ou les visites de l'ancien Président du Soudan du Sud dans les États parties malgré un mandat d'arrêt international à son encontre[14].

Qui plus est, l'Union s'est engagée, par ses plans d'action, à mettre en œuvre un arsenal juridique et diplomatique pour inciter ou aider les États tiers à ratifier le Statut de Rome. Selon le secrétariat général du Conseil, l'Union a réalisé plus de 340 démarches auprès d'États tiers en faveur de l'intégrité et de l'universalité du Statut de Rome[15]. Dans ces démarches, l'Union fait nécessairement face aux deux limites du droit international : l'incapacité ou la non-volonté des États à ratifier le Statut[16]. Dans ces démarches, il est possible de faire référence aux célèbres « clauses CPI » qui, à l'instar des clauses « droits de l'Homme », sont omniprésentes de tous les accords que les États tiers concluent avec l'Union. À titre d'illustration, il convient de citer la clause CPI présente au sein de l'accord de Cotonou[17]. Ces clauses CPI prennent source dès la position commune de 2002 qui précise en son article 2 :

> *[A]fin de contribuer à l'objectif d'une participation au Statut du plus grand nombre possible d'États, l'Union européenne et ses États membres mettent tout en œuvre pour faire avancer ce processus en soulevant, en tant que besoin, lors des négociations ou dans le cadre de dialogue politique mené avec des pays tiers […] la question de la ratification, de l'acceptation et l'approbation du Statut de Rome par le plus grand nombre possible d'États.*

En sus, l'Union va promouvoir le Statut de Rome lors de nombreux sommets et conférences internationaux. Le lobbying diplomatique européen représente un puissant atout pour le Statut de Rome. En effet, la diplomatie européenne repose sur un double réseau. Le réseau diplomatique des délégations européennes d'une part, et la somme des réseaux diplomatiques de l'ensemble des États membres, d'autre part. À titre d'exemple, il est possible de citer le sommet entre l'Union et la Corée du Sud en 2009 ou le sommet entre l'Union et le Canada en 2008 sur les questions relatives à la Cour et plus largement à la justice pénale internationale.

De plus, l'Union dispose d'un fort lobbying politique au niveau des Nations Unies avec un statut *sui generis* créé à son image qu'est celui de « super-observateur »[18]. Par ce statut, ainsi que les réseaux diplomatiques de ses États membres, l'Union est capable d'influencer et d'agir de manière cohérente dans le système international et, dans une moindre mesure, par la voix de ses États membres au Conseil de sécurité.

Au surplus, l'article 33 du Traité sur l'Union Européenne (ci-après TUE) permet au Conseil, sur demande du Haut-Représentant, de nommer un représentant spécial sur une question internationale spécifique. Ce représentant sera envoyé dans un État tiers afin de

---

[13] J. BARIGAZZI, « Borrell has "serious concern" over US sanctions against international criminal court », *politico.eu*, 11 juin 2000.

[14] Déclaration de la Haute-Représentante, au nom de l'UE, sur la visite du président AlBéchir au Tchad, Conseil de l'Union européenne, communiqué de presse, 6 décembre 2017 ; Déclaration de la Haute-Représentante, au nom de l'UE, sur la visite du président Al-Béchir à Djibouti et en Ouganda, Conseil de l'Union européenne, communique de presse, 9 juillet 2018.

[15] Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, *op. cit.* note n°[10], p.10.

[16] E. CHACHKO, A. DEEKS, « Which States support the "Unwilling and Unable" Test ? », *lawfareblog.com*, 10 octobre 2016.

[17] Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, Cotonou, 23 juin 2000, 2000/483/CE, article 11 paragraphe 7.

[18] Résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies, « Participation de l'Union européenne aux travaux de l'Organisation des Nations Unies », 3 mai 2011, A/RES/65/276.

développer des questions internationales dans lesquelles l'Union détient un intérêt particulier. Si l'ensemble de ces représentants détiennent dans leur portefeuille de compétences la promotion du Statut de Rome, « some of the EUSRs have a clear mandate related to the ICC, such as the EU Special Representative for Sudan »[19].

L'Union ne se contente néanmoins pas d'un soutien politique et diplomatique, mais coopère aussi de manière plus concrète avec la Cour pour permettre une meilleure effectivité du Statut de Rome.

Une coopération matérielle déterminante pour l'effectivité du Statut de Rome

La coopération de l'Union avec la Cour s'illustre aussi par un haut niveau de soutien technique et procédural grâce à divers instruments mis en place par l'Union. Au regard de leur nombre, un choix subjectif s'est imposé pour la pertinence du propos.

Cette coopération s'inscrit dans l'ancien troisième pilier « justice et affaires intérieures » d'une Union post-Maastricht. Bien que les instruments de ce pilier aient muté après Lisbonne, une décision-cadre reste toujours en vigueur : la décision-cadre[20] du 13 juin 2002. Cette décision met en place le mandat d'arrêt européen, outil particulièrement intéressant pour les États membres en ce qu'il impose une obligation de résultat et non de moyen. En ce qui concerne la poursuite des crimes internationaux, l'article 2 prévoit que le contrôle de la double-incrimination n'est pas obligatoire dans le cadre des crimes relevant de la juridiction de la Cour. Le mandat d'arrêt européen revêt donc une importance toute particulière pour faciliter la coopération, l'arrestation et la remise des criminels internationaux ou terroristes[21].

L'instrument le plus déterminant, et paradoxalement assez méconnu, est représenté par le Réseau génocide européen. Il s'agit d'un réseau de points de contact entre les États membres de l'Union mis en place, dans sa première version, par une décision du Conseil[22] du 13 juin 2002. L'ensemble des points de contact se réunissent de manière périodique afin de déterminer les objectifs et lignes directrices sur la poursuite des criminels internationaux. Cet instrument est spécifiquement dédié à la lutte contre ces crimes et à la coopération entre les États membres avec la Cour. Aujourd'hui communément nommé « Réseau génocide », il met en place des stratégies pour accroître l'effectivité de la poursuite des criminels et l'effectivité du Statut de Rome au sein des États membres. À titre d'illustration, il convient de citer l'arrestation d'A. RASLAN grâce au travail de l'équipe d'enquête commune[23] entre la France et l'Allemagne née

---

[19] « Certains des représentants spéciaux de l'Union européenne détiennent un mandat clair relatif à la Cour pénale internationale, à l'instar du représentant spécial de l'Union européenne pour le Soudan » [Traduction libre]. Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, *op. cit.* note n°[1010], p. 12.

[20] Conseil de l'Union européenne, *Décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres*, 13 juin 2002, 2002/584/JAI (J.O L 190 du 18 juillet 2002).

[21] La mise en place du mandat d'arrêt européen est directement liée aux attentats du 11 septembre 2001. Voir en ce sens : P. BERTHELET, « L'impact des événements du 11 septembre sur la création de l'espace de liberté, de sécurité, et de justice. Partie 1 », *Cultures & Conflits*, volume 46, n°2, 2002.
Salah ABDESLAM, un des terroristes des attentats du 13 novembre 2015 en France, fut arrêté en Belgique le 18 mars 2016 à la suite d'un mandat d'arrêt européen émis par la France.

[22] Conseil de l'Union européenne, D*écision portant création d'un réseau européen de points de contact en ce qui concerne les personnes responsables de génocides, de crimes contre l'Humanité et de crimes de guerre*, 13 juin 2002, 2002/494/JAI (J.O L 167 du 26 juin 2002)

[23] Conseil de l'Union européenne, *Décision-cadre relative aux équipes communes d'enquête*, 13 juin 2002, 2002/465/JAI (J.O L 162/1 du 20 juin 2002).

dans le cadre de la coopération au sein du Réseau génocide européen[24]. La stratégie[25] de 2014 est particulièrement intéressante à étudier pour déterminer les objectifs et buts du Réseau, ses difficultés, ses réussites ou encore ses principales missions. Par exemple, le Réseau soutient la création des pôles crimes contre l'Humanité et crimes de guerre au sein des États membres. Un point important de cette stratégie s'illustre par le fait que le Réseau précise que les crimes internationaux, bien qu'ils paraissent souvent éloignés du continent européen, ont de nombreux rapports avec l'Europe : au niveau du financement des crimes, de l'organisation ou encore de territoire d'asile des criminels.

Les institutions européennes participent elles aussi de manière indépendante pour améliorer l'efficacité et l'effectivité du Statut de Rome. L'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme[26] (IEDDH) participe, avec la Commission européenne, de manière ponctuelle et exceptionnelle au budget et aux travaux de la Cour, notamment en venant en aide aux États dans l'incapacité structurelle de ratifier le Statut de Rome. « [S]ince 2003, after the Rome Statute came into force, the European Commission has provided funding of more than €20 million to global ratification campaigns undertaken by civil society coalitions and to projects of the ICC »[27].

Qui plus est, l'Union développe des programmes sur la sécurité du territoire de l'Union[28]. Dans ces derniers instruments, de nombreuses références sont faites à la CPI et à la poursuite des criminels internationaux comme condition *sine qua none* au maintien de la sécurité du territoire européen.

Enfin, sous un angle similaire à celui du Collège de l'Europe[29], spécialisé dans la formation de fonctionnaires européens, l'Union développe des formations ponctuelles à destination des professionnels de la justice des États tiers afin de leur inculquer les bases du droit international pénal et du fonctionnement de la juridiction de la Cour. Tel a été le cas de la Conférence de droit international pénal qui s'est tenue à Torino en mai 2007. Cette conférence a regroupé des représentants de l'ensemble des mécanismes de justice pénale internationale afin de présenter les méthodes d'investigation, d'enquêtes et faire une mise au point sur la procédure pénale internationale. Dans la même idée, mais non uniquement réservée à la justice pénale internationale, l'Union a participé au développement et au financement d'un réseau multilatéral

---

[24] Voir en ce sens : B. COWLEY, « Coblence, premier procès des crimes de l'État syrien en Europe », *justiceinfo.net*, 14 décembre 2020 ; H. EL-HITAMI, « Procès Raslan en Allemagne : « Je n'ai ni ordonné ni soutenu la torture » », *justiceinfo.net*, 21 mai 2020.

[25] Réseau génocide, *Stratégie du réseau génocide de l'UE pour lutter contre l'impunité du crime de génocide, des crimes contre l'Humanité et des crimes de guerre au sein de l'Union européenne et de ses États membres*, novembre 2014, QP-05-14-102-FR-C.

[26] Parlement européen et Conseil de l'Union Européenne, *Règlement instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'Homme dans le monde*, 20 décembre 2006, CE n°1889/2006 (J.O L 386/1 du 29 décembre 2006). À partir de 2021, l'IEDDH est supprimé au profit de l'instrument européen pour le voisinage, le développement et la coopération internationale (NDICI). Parlement européen et Conseil de l'Union Européenne, *Règlement établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale*, 9 juin 2021, PE/41/2021/INIT (J.O L 209 du 14 juin 2021).

[27] « Depuis 2003, après que le Statut de Rome soit entré en vigueur, la Commission européenne a financé à hauteur de 20 millions d'euros des campagnes mondiales de ratification menées par des coalitions de la société civile et des projets de la Cour pénale internationale » [Traduction libre]. Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, *op. cit.* note n°[1010], p. 16.

[28] Conseil de l'Union européenne, *Conclusions de la Présidence*, Programme de La Haye, 4 et 5 novembre 2004, 14292/1/04 REV 1 CONCL3. Conseil européen, *Le Programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens*, 2010, 2010/C 115/01 (J.O C 115/1 du 4 mai 2010).

[29] Le Collège de l'Europe est un établissement de l'enseignement supérieur destiné à la formation de la fonction publique européenne. Elle se situe à Bruges en Belgique depuis sa fondation en 1949 notamment grâce à W. CHURCHILL et les chefs de file de la pensée européenne d'après-guerre.

de réponse rapide aux crimes internationaux. Ce réseau dénommé « Justice rapid response »[30] a pour objectif d'envoyer des professionnels du droit international pour enquêter et collecter des éléments de preuves. Ce réseau a été conçu pour améliorer l'effectivité des enquêtes pénales internationales qui sont généralement longues à se mettre en place et peinent à récolter des éléments de preuve, tel que le démontre le débat autour de la durée des examens préliminaires du Bureau du Procureur[31].

S'il est possible d'investir l'Union de toutes les meilleures volontés concernant son soutien à la Cour, il ne faut cependant pas occulter les intérêts qu'elle trouve dans cette relation. Les valeurs qu'elle prône au sens de l'article 2 TUE et les objectifs qu'elle poursuit au regard de l'article 21 TUE se retrouvent dans le Statut de Rome. Ainsi, dans le même sens que sa politique de conditionnalité envers les États des Balkans occidentaux[32], l'Union perçoit dans l'universalité du Statut de Rome, un potentiel vecteur pour prôner l'universalité de l'État de droit et de la démocratie. Selon un certain européanocentrisme du système international, l'Union cherche une hégémonie de ses valeurs dans le système international et le Statut de Rome s'illustre comme un excellent socle de diffusion. Par cette relation avec la Cour, l'Union fait d'une pierre deux coups. Elle s'illustre comme exemplaire dans le système international, comme le démontrent les propos de N. MURAD devant le Parlement européen en faisant appel aux États de l'Union pour obtenir justice pour les yézidis[33], et travaille à la diffusion et à l'hégémonie de ses valeurs.

Le soutien de l'Union à la CPI est certain et déterminant au regard de la sombre période que traverse la Cour. Néanmoins, il ne faut pas être dupe. L'intégralité des instruments et des politiques de soutien de l'Union est transcendée par un objectif centré sur ses propres intérêts. L'exemple le plus illustratif est celui des stratégies de sécurité qui incitent à la lutte des crimes internationaux non pas pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, mais pour un objectif de sécurité du territoire de l'Union. Si l'Union poursuit avant tout ses propres intérêts dans son soutien à la Cour, est-ce réellement une raison pour rejeter ou contrarier ce soutien ? La Cour traverse une période compliquée et toute aide est la bienvenue. Attention cependant à ne pas confondre aide et instrumentalisation dont la Cour est souvent victime.

---

[30] www.justicerapidresponse.org

[31] Voir en ce sens : Cour pénale internationale, Assemblée des États parties, *Examen de la Cour pénale internationale et du Statut de Rome par des experts indépendants – Rapport final du 30 septembre 2020*, dix-neuvième session, New-York, 7-17 décembre 2020, ICC-ASP/19/16, pp. 163-165.

[32] I. DELPLA « Une échelle européenne pour la justice internationale ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2014/3-4 (n° 45), p. 75-106.

[33] Voir en ce sens : Prix Sakharov : deux jeunes yézidies exhortent l'Europe à stopper les crimes jihadistes, *justiceinfo.net*, flux AFP, 13 décembre 2016.