

Mandats d'arrêt émis par la CPI à l'encontre de responsables étatiques : exécution ou respect du principe d'immunité par les États parties ?

Pétronille Gérard Pigeaud

Doctorante en droit public

OMIJ (UR 14476) – Université de Limoges

La Cour pénale internationale (CPI) a récemment émis des mandats d'arrêt à l'encontre de chefs d'État et de gouvernement dans le cadre de deux situations¹ pour lesquelles elle a reconnu sa compétence. Les États ayant ratifié son statut sont chargés d'exécuter ces mandats, en vertu de l'obligation de coopérer avec la Cour qui y figure. Pourtant, certains se sont exprimés de manière à justifier une éventuelle violation de leur obligation statutaire de coopérer, en se référant au principe d'immunité qui bénéficie à de tels individus en vertu du droit international.

Le principe d'immunité en droit international trouve son fondement dans le principe d'égalité souveraine des États. En effet, dans le cadre de leurs relations, les États sont souverains, c'est-à-dire qu'ils ne sont « *soumis à aucun autre pouvoir de même nature* »². Cette souveraineté, propre à l'entité étatique, place les États sur un pied d'égalité au regard du droit international. Ainsi aucun État ne peut, de manière

¹ Situation en Ukraine, mandat d'arrêt émis par la Chambre préliminaire II, à l'encontre du Président de la Fédération de Russie le 17 mars 2023 ; Situation dans l'État de Palestine, mandat d'arrêt émis par la Chambre préliminaire I, à l'encontre du Premier ministre de l'État d'Israël le 21 novembre 2024 après avoir écarté les exceptions d'incompétence soulevées par Israël.

² Jean Salmon, *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, 2001, *Souveraineté*, B.

licite, intervenir militairement sur le territoire d'un autre État ou s'immiscer dans ses affaires internes, sans son accord. L'immunité reconnue à certaines personnes exerçant des fonctions officielles et représentant un État joue alors un rôle essentiel pour permettre aux États d'entretenir des relations pacifiques voire amicales.

Dans le préambule de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, les États affirment être « *convaincus que le but desdits [...] immunités est non pas d'avantagez des individus mais d'assurer l'accomplissement efficace des fonctions des missions diplomatiques en tant que représentants des États* ». L'article 31 précise qu'il s'agit notamment d'une immunité de juridiction pénale. Ainsi, les diplomates, qui sont des représentants des États à l'étranger, ne peuvent être poursuivis devant les juridictions pénales d'un État étranger, sans l'accord de l'État qu'il représente – le même principe s'appliquant aussi aux agents consulaires³. Ce régime global d'immunité bénéficie *a fortiori* aux chefs d'État et aux chefs de gouvernement, premiers représentants des États. L'objectif ici est de préserver de *bonnes* relations entre États, et donc de leur permettre d'interagir par le biais de représentants, sans crainte pour leur souveraineté. Assurer la pérennité des relations étatiques et ainsi le respect de la souveraineté de chaque État est l'objectif de ce principe d'immunité de leurs représentants.

Le principe d'immunité s'applique par conséquent dans le cadre de relations horizontales mettant en rapport des États souverains entre eux. L'obligation de coopérer présente dans le statut de la CPI⁴, quant à elle, intervient dans le cadre d'une relation verticale, c'est-à-dire entre un État et la juridiction pénale internationale. Les États parties qui ont décidé de ratifier ce Statut en vertu de leur souveraineté, partagent alors avec la CPI leur compétence pénale et s'engagent à coopérer avec elle dans la réalisation de sa mission.

La CPI est la juridiction pénale internationale permanente et indépendante qui a été instituée à Rome en 1998 par les États dans l'objectif d'organiser une répression pénale internationale à l'égard de crimes ne pouvant rester impunis en raison de leur gravité, à savoir le crime de génocide, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le crime d'agression. Elle est chargée d'en juger les auteurs, qui n'ont pas encore fait l'objet de poursuites. Son rôle est de pallier l'inaction des États afin de lutter au mieux contre l'impunité des crimes pour

³ Convention de Vienne sur les relations consulaires, 1963.

⁴ Article 86, Statut de Rome, 1998.

lesquels ils lui ont donné compétence, en vertu du principe de complémentarité⁵. Or, la commission de tels crimes implique généralement l'appareil étatique et donc des représentants étatiques, ce qui réduit l'éventualité de l'exercice de poursuites en droit interne et rend impossibles les poursuites devant des juridictions étrangères en vertu du principe d'immunité pré-exposé. La CPI est alors seule à pouvoir agir dans un tel cas en tant que juridiction pénale internationale si sa compétence est reconnue – capacité qui semble d'ailleurs lui avoir été offerte par les États dans cet objectif précis afin qu'elle puisse honorer sa mission de lutte contre l'impunité. Il paraît donc nécessaire qu'elle puisse juger de tels individus qui, *a contrario*, échapperait à la justice.

Le Bureau du Procureur de la CPI est chargé d'enquêter sur les crimes relevant de sa compétence et d'en poursuivre les auteurs. Les chambres de la Cour doivent par la suite apprécier les éléments de preuve pour établir, ou non, leur responsabilité et la peine à assortir. Néanmoins, la CPI ne dispose d'aucune force armée, d'aucun pouvoir de police. Elle ne détient pas les moyens pour arrêter elle-même les individus qu'elle entend poursuivre, ainsi son statut prévoit-il une obligation de coopérer avec elle pour ses États parties⁶. Cette obligation statutaire est accompagnée d'un cadre juridique précis pour que les États exécutent, en son nom, les mandats d'arrêt qu'elle émet⁷. Une fois sa compétence reconnue, la CPI devrait donc pouvoir obtenir la coopération des États qui ont ratifié son statut et la remise des personnes recherchées qui se trouvent sur leur territoire, qu'il s'agisse de responsables étatiques étrangers ou non, en exercice ou non. Pour autant, certains États ont réagi de manière surprenante à l'émission par la CPI de mandats d'arrêt dans le cadre de situations pour lesquelles les juges des chambres préliminaires ont reconnu sa compétence⁸, et relevant donc de sa mission de lutte contre l'impunité des crimes les plus graves.

En cas d'émission de mandats d'arrêt par la CPI à l'encontre de représentants étatiques étrangers, des États parties à la Cour ont pu revendiquer une incompatibilité entre le principe international d'immunité et l'obligation statutaire de coopération avec la CPI. Ils cherchent ainsi

⁵ Article 17, Statut de Rome, 1998.

⁶ Article 86, Statut de Rome, 1998.

⁷ Article 59 et articles 89 à 92, Statut de Rome, 1998.

⁸ Mandats d'arrêt émis par la Chambre préliminaire II de la CPI le 7 mars 2023 dans le cadre de la situation en Ukraine et ceux émis par la Chambre préliminaire I le 21 novembre 2024 dans le cadre de la situation dans l'État de Palestine.

à justifier une éventuelle non-exécution des demandes d'arrestation et de remise qui feraient suite à l'émission de ces mandats d'arrêt par la Cour. Selon eux⁹, la question de cette incompatibilité entre leur obligation de coopérer avec la CPI et leur obligation de respecter le principe d'immunité des représentants étatiques étrangers n'aurait pas été réglée en droit international, leur offrant un choix politique entre deux obligations juridiques. Les États peuvent-ils ainsi opposer le principe d'immunité des représentants étatiques pour justifier un refus d'exécuter les mandats d'arrêt émis par la CPI à leur encontre ? Cette position ne semble pas se justifier en droit international, puisque l'inopposabilité de ce principe devant les juridictions pénales internationales a été affirmée de manière constante par les États (I), permettant alors une coopération de leur part, coopération d'ailleurs nécessaire pour que la CPI puisse exercer la mission de lutte contre l'impuissance qu'ils lui ont confiée (II).

I. Une inopposabilité constante de l'immunité devant les juridictions pénales internationales

L'idée de juger les auteurs des crimes les plus graves au niveau international est envisagée par les États depuis 1919, puisqu'était prévue, dans le Traité de Versailles, la mise en accusation de l'empereur d'Allemagne, Guillaume II, pour le déclenchement de la Première guerre mondiale (l'équivalent du crime d'agression). Ainsi, l'idée d'engager la responsabilité d'un chef d'État au niveau international est présente depuis le début du XX^e siècle, malgré l'existence d'un principe international coutumier d'immunité diplomatique les concernant et leur permettant d'échapper à des poursuites pénales devant des juridictions qui ne sont pas celles de leur État.

Cette idée est reprise dès la fin de la Seconde guerre mondiale par les Alliés pour créer les Tribunaux militaires internationaux (TMI) de Nu-

⁹ La France, par exemple, a soutenu une telle position à la suite de l'émission des mandats d'arrêt dans le cadre de la situation dans l'État de Palestine, dans un communiqué du 27 novembre 2024 (<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/israel-territoires-palestiniens/article/israel-cour-penale-internationale-27-11-24>), puis dans un colloque relatif à la justice pénale internationale (10^{es} Journées de la Justice pénale internationale organisé à l'Université Paris-Panthéon-Assas, 31 janv. 2024).

remberg (1945)¹⁰ et de Tokyo (1946)¹¹. Les statuts de ces tribunaux excluent l'excuse de situation officielle des accusés. Par conséquent, des représentants étatiques ont pu être jugés pénalement par ces juridictions pénales internationales, écartant alors l'opposabilité de l'immunité diplomatique propre aux relations interétatiques.

Rapidement, l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) confirme les principes issus de l'expérience des TMI dans une résolution du 11 décembre 1946¹², puis confie¹³ à la Commission du droit international qu'elle crée alors¹⁴, le soin de les formuler. En 1950, celle-ci les expose à l'ensemble des États des Nations unies réunis à l'AGNU, et notamment ce 3^e principe : « *Le fait que l'auteur d'un acte qui constitue un crime de droit international a agi en qualité de chef d'État ou de gouvernement ne dégage pas sa responsabilité en droit international.* »¹⁵ Il est ainsi reconnu que l'immunité est écartée afin que les chefs d'État ou de gouvernement puissent être poursuivis au niveau international, c'est-à-dire devant des juridictions pénales internationales.

Par la suite, le principe d'inopposabilité de l'immunité diplomatique en droit international pénal ainsi affirmé est repris par les juridictions internationales pénales postérieures. En effet, les statuts des Tribunaux pénaux internationaux (TPI) pour l'ex-Yugoslavie (1993)¹⁶ et pour le Rwanda (1994)¹⁷ écartent toute exonération de poursuites en raison de la qualité ou des fonctions officielles de l'auteur des crimes relevant de leur compétence. Ces TPI ont été créés par le Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) lui-même, ainsi le principe d'inopposabilité de l'immunité devant les juridictions internationales pénales est réaffirmé par les États le composant (notamment les États-Unis, la Chine, la Russie, le Royaume-Uni et la France, ses membres permanents). Le TPIY, se prononçant sur le cas de Slobodan Milošević,

¹⁰ Accords de Londres, 8 août 1945.

¹¹ Proclamation spéciale du Commandant suprême des Forces alliées en Extrême-Orient, 19 janv. 1946.

¹² AGNU, résolution 94 (I), A/RES/94(I), 11 déc. 1946.

¹³ AGNU, résolution 177 (II), A/RES/177(II), 21 nov. 1947.

¹⁴ AGNU, résolution 174 (II), A/RES/174(II), 21 nov. 1947.

¹⁵ Commission du droit international, Principes de droit international consacrés par le Statut du Tribunal de Nuremberg et dans le jugement de ce tribunal, 12 déc. 1950.

¹⁶ Adopté en vertu de la résolution 827 du Conseil de sécurité de l'ONU, S/RES/827 (1993), 25 mai 1993.

¹⁷ Adopté en vertu de la résolution 955 du Conseil de sécurité de l'ONU, S/RES/955 (1994), 8 nov. 1994.

affirme d'ailleurs en 2001 que cette inopposabilité est un principe de droit international coutumier, écartant ainsi toute contestation des poursuites de cet ancien président de Serbie devant la juridiction internationale pénale compétente (le TPIY en l'espèce). Par conséquent, la juridiction constate que les agissements de l'ensemble des États témoignent d'une pratique générale et cohérente ainsi que d'une *opinio juris*¹⁸ offrant à ce principe une nature coutumière.

L'inopposabilité est confirmée par la Cour internationale de justice (CIJ) en 2002¹⁹ qui conclut aussi à sa nature coutumière. Tout en réaffirmant l'opposabilité de l'immunité devant les juridictions nationales étrangères, la juridiction de l'ONU chargée d'interpréter le droit international précise que ce principe se cantonne aux relations interétatiques. Par conséquent, un responsable étatique « *peut faire l'objet de poursuites pénales devant certaines juridictions pénales internationales dès lors que celles-ci sont compétentes* »²⁰. Sa seule compétence suffit donc à la juridiction pénale internationale pour lui permettre d'engager des poursuites à l'encontre de ce type d'individus. Ces quelques exemples confirment que l'inopposabilité des immunités des représentants des États devant les juridictions pénales internationales est affirmée de manière constante par les États dans leur ensemble, disposant même d'une nature coutumière en droit international.

La Conférence de Rome qui a réuni 160 États en 1998 afin de lutter contre l'impunité des auteurs des « *crimes les plus graves* »²¹ a permis l'adoption du statut de la CPI. Les États reprirent alors ce principe coutumier pour l'appliquer à la première juridiction pénale internationale permanente. Ainsi, l'article 27-2 dispose que « *les immunités [...] qui peuvent s'attacher à la qualité officielle d'une personne [...] n'empêchent pas la Cour d'exercer sa compétence à l'égard de cette personne* ». Les États qui ratifient ce statut confirment donc, à nouveau, leur acceptation d'une inopposabilité de la qualité officielle devant une juridiction internationale pénale et s'en imposent le respect dans leur relation avec la CPI. C'est ainsi le cas, à ce jour, de 125 États qui ont par ailleurs consenti à d'autres obligations découlant du Statut de Rome

¹⁸ Ensemble, ils constituent les deux conditions à l'apparition d'une coutume en droit international public : les États doivent ainsi témoigner d'une pratique générale et cohérente, ainsi qu'être convaincus que cette pratique est obligatoire.

¹⁹ CIJ, Mandat d'arrêt du 11 avr. 2000 (République démocratique du Congo c/ Belgique), Arrêt du 14 févr. 2002.

²⁰ *Ibid.*, § 61.

²¹ Préamb., Statut de Rome, 1998.

en le ratifiant, notamment celle de coopérer, fondamentale pour que la Cour puisse réaliser sa mission.

II. Une coopération des États nécessaire pour la réalisation de sa mission par la CPI

À Rome, les États ont créé la CPI en prévoyant, dans son statut, une obligation de coopérer²² avec elle pour les États qui le ratifient, afin de pallier l'absence de moyen pour exécuter ses propres décisions. En ratifiant le Statut de Rome, les États s'engagent ainsi à coopérer avec la CPI et notamment à exécuter les mandats d'arrêt qu'elle émet en cas de demande d'arrestation et de remise par la Cour, pour que celle-ci puisse juger les personnes visées et éviter que les auteurs des « *crimes les plus graves* »²³ ne restent impunis.

A priori de l'émission de mandats d'arrêt, la chambre préliminaire de la CPI constate la compétence de la Cour et évalue la requête du Procureur (contenant l'exposé des motifs raisonnables de croire que la personne est responsable de tels crimes) ainsi que la nécessité d'arrêter l'individu visé²⁴. Cette analyse préalable par les juges de cette juridiction pénale internationale indépendante permet aux États de pouvoir s'exécuter immédiatement. En effet, « *l'État partie qui a reçu une demande d'arrestation provisoire ou d'arrestation et de remise prend immédiatement des mesures pour faire arrêter la personne dont il s'agit conformément à sa législation et aux dispositions du chapitre IX* »²⁵. L'État agit alors au nom de la Cour et de sa mission de lutte contre l'impunité en exécutant la demande d'arrestation et de remise qui suit l'émission d'un tel mandat d'arrêt lorsque l'individu recherché se trouve sur son territoire. Il n'a donc pas à prendre une quelconque décision politique puisqu'il s'agit simplement pour lui d'exécuter ses obligations statuaires.

La CPI est compétente pour juger les individus qui ont commis de tels crimes soit parce qu'ils sont ressortissants d'un État partie à la Cour (ou ayant accepté sa compétence), soit parce que les crimes concernés ont eu lieu sur le territoire d'un État partie. Ainsi, elle peut être compétente pour juger des ressortissants d'États non-parties à partir du

²² Art. 86, Statut de Rome, 1998.

²³ Préamb., Statut de Rome, 1998.

²⁴ Art. 58, Statut de Rome, 1998.

²⁵ Art. 59-1, Statut de Rome, 1998.

moment où ces crimes ont été commis sur le territoire d'un État partie. Dans ce dernier cas, si l'individu recherché se trouve sur le territoire d'un État partie à la Cour, d'aucuns ont soutenu que celui-ci pourrait justifier un refus de procéder à son arrestation en se fondant sur le principe d'immunité dont l'individu bénéficierait. Le principe d'immunité pourrait ainsi permettre à un tel État de justifier un refus de coopérer avec la Cour et justifier la violation de ses obligations statutaires.

L'article 98-1 du Statut semble envisager la confrontation de l'obligation de coopérer avec le principe d'immunité, et envisage alors comme solution que la Cour organise une coopération avec l'État *tiers* pour obtenir la levée de l'immunité²⁶. Pour autant, la Chambre préliminaire I, se prononçant sur le défaut de coopération du Tchad et du Malawi en 2011, dans le cadre de l'affaire Al Bashir, en écarte l'application en affirmant que la seule compétence de la Cour suffit à écarter la possibilité pour un État partie de se libérer de son obligation de coopérer en opposant l'immunité des individus recherchés – reprenant alors le principe affirmé par la CIJ le 11 avril 2000²⁷ –, qu'ils soient chefs d'États parties au Statut ou non, en exercice ou non²⁸. Cette position semble avoir été maintenue en 2024²⁹ puisque les chambres préliminaires émettent de nouveaux mandats d'arrêt à l'encontre de chefs

²⁶ La disposition manque de clarté, puisque l'expression ici soulignée par nos soins pourrait renvoyer à l'État tiers au statut de la CPI ou à l'État tiers à la situation sous enquête. Voir notamment Muriel Ubeda-Saillard, « Article 98 », in Julian Fernandez, Xavier Pacreau et Muriel Ubeda-Saillard (dir.), *Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Commentaire article par article*, A. Pedone, 2019, p. 2309.

²⁷ CIJ, Mandat d'arrêt du 11 avr. 2000 (République démocratique du Congo c/ Belgique), Arrêt du 14 févr. 2002.

²⁸ CPI, Pre-Trial Chamber I, 12 déc. 2011, *Situation in Darfur, Sudan*, The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, Decision Pursuant to Article 87(7) of the Rome Statute on the Failure by the Republic of Malawi to Comply with the Cooperation Requests Issued by the Court with Respect to the Arrest and Surrender of Omar Hassan Ahmad Al Bashir, ICC- 02/05-01/09-139 ; CPI, Chambre préliminaire I, 13 déc. 2011, *Situation au Darfour, Soudan*, Affaire Le Procureur c. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, Décision rendue en application de l'article 87-7 du Statut de Rome concernant le refus de la République du Tchad d'accéder aux demandes de coopération délivrées par la Cour concernant l'arrestation et la remise d'Omar Hassan Ahmad Al Bashir, ICC-02/05-01/09-140.

²⁹ Alors même, que la Chambre préliminaire II semblait en réduire la portée en 2017, voir CPI, Chambre préliminaire II, 6 juill. 2017, *Situation au Darfour, Soudan*, Affaire Le Procureur c. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, Décision rendue en application de l'article 87-7 du Statut de Rome concernant la non-exécution par l'Afrique du Sud de la demande que lui avait adressée la Cour aux fins de l'arrestation et de la remise d'Omar Al-Bashir, ICC-02/05-01/09-302.

d'État et de gouvernement d'États non-parties à la Cour³⁰, sur le seul fondement de sa compétence³¹ – sans tenir compte d'une quelconque demande préalable de levée d'immunité prévue à l'article 98-1. Par conséquent, la CPI semble, à ce jour, considérer que l'inopposabilité de l'immunité des représentants étatiques s'applique, que la personne recherchée soit ou non ressortissante d'un État partie.

L'exclusion de l'applicabilité de la disposition litigieuse dans un tel cas nous semble nécessaire, puisqu'à défaut, aucune arrestation de représentants étatiques ne pourrait être envisagée, ce qui réduirait à néant le principe coutumier et statutaire d'inopposabilité de l'immunité devant la juridiction pénale internationale. En effet, la Cour ne pouvant exécuter elle-même ses mandats d'arrêt sur le territoire des États, ce sont ses États parties qui doivent arrêter les individus qu'elle entend poursuivre et les lui remettre, afin que personne ne puisse échapper à la justice. *In fine*, la réalisation effective de sa mission de lutte contre l'impunité des crimes les plus graves dépend de la coopération des États eux-mêmes avec la Cour, coopération qui relève des obligations internationales auxquelles ils ont souverainement choisi de se soumettre en ratifiant le Statut de Rome. Ainsi, refuser, pour des États parties au Statut, d'arrêter et de remettre des individus recherchés par la CPI, en raison de leur immunité, serait contraire aux buts du Statut élaboré et ratifié par ces mêmes États. Pire, en refusant d'exécuter un mandat d'arrêt émis par la CPI, ces États l'empêcheraient, en pratique, de réaliser sa mission de lutte contre l'impunité et entacheraien ainsi la crédibilité de la justice pénale internationale en général et de la CPI en particulier – qu'ils avaient pourtant expressément choisi de soutenir. D'autant plus qu'aucune sanction n'est prévue par le Statut de Rome pour contraindre un État à respecter ses obligations statutaires – notamment celle de coopérer avec la Cour –, l'Assemblée des États parties (AEP) de la CPI pouvant simplement examiner ce point en séance³².

Si l'immunité des représentants d'États non-parties au Statut de Rome était opposable dans le cadre de la coopération des États parties avec la CPI, les responsables étatiques ne pourraient lui être livrés

³⁰ Situation en Ukraine, mandat d'arrêt émis à l'encontre du Président de la Fédération de Russie le 17 mars 2023 ; Situation dans l'État de Palestine, mandat d'arrêt émis à l'encontre du Premier ministre d'Israël le 21 nov. 2024 après avoir écarté les exceptions d'incompétence soulevées par Israël.

³¹ Établie par acceptation des États dont les territoires connaissent la commission des crimes relevant de la compétence de la CPI.

³² Art. 112-2-f, Statut de Rome, 1998.

que par leurs propres États, il faudrait donc attendre que le pouvoir change radicalement de mains pour que la CPI puisse les juger³³ – dans l'éventualité où cela arriverait et où le nouveau pouvoir en place choisirait de coopérer avec la CPI. Mais alors comment la Cour pourrait-elle réaliser de manière effective la mission que les États lui ont confiée : lutter contre l'impunité des crimes les plus graves ? Sans leur coopération effective permise par une inopposabilité absolue de l'immunité, comment la CPI pourrait-elle empêcher que des individus échappent encore à la justice alors qu'ils ont commis des « *crimes d'une telle gravité [qu'ils] menacent la paix, la sécurité et le bien-être du monde* »³⁴ ?

³³ Cas qui, lorsqu'il se produit, permet à la CPI d'engager des poursuites avec plus de simplicité. Pour un exemple récent, voir l'arrestation de Rodrigo Duterte suivant le mandat d'arrêt émis à son encontre le 7 mars 2025, dans le cadre de la situation aux Philippines.

³⁴ Préamb., Statut de Rome, 1998.