



Diritto Penale Contemporaneo

RIVISTA TRIMESTRALE

REVISTA TRIMESTRAL DE DERECHO PENAL

A QUARTERLY REVIEW FOR CRIMINAL JUSTICE

TEMPO, MEMORIA E DIRITTO PENALE



MEMORY LAWS IN EUROPEAN AND COMPARATIVE PERSPECTIVE
(M.E.L.A)

Bologna - Febbraio / Dicembre 2018

ISSN 2240-7618

4/2018

EDITOR-IN-CHIEF

Francesco Viganò

EDITORIAL BOARD

Italy: Gian Luigi Gatta, Antonio Gullo, Guglielmo Leo, Luca Luparia, Francesco Mucciarelli
Spain: Jaime Alonso-Cuevillas, Sergi Cardenal Montraveta, David Carpio Briz, Joan Queralt Jiménez

Chile: Jaime Couso Salas, Mauricio Duce Julio, Héctor Hernández Basualto, Fernando Londoño Martínez

EDITORIAL STAFF

Alberto Aimi, Enrico Andolfatto, Enrico Basile, Carlo Bray, Javier Escobar Veas, Stefano Finocchiaro, Elisabetta Pietrocarlo, Tommaso Trinchera, Stefano Zirulia

EDITORIAL ADVISORY BOARD

Rafael Alcacer Guirao, Alberto Alessandri, Giuseppe Amarelli, Ennio Amodio, Coral Arangüena Fanego, Lorena Bachmaier Winter, Roberto Bartoli, Fabio Basile, Hervé Belluta, Alessandro Bernardi, Carolina Bolea Bardón, David Brunelli, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Pedro Caeiro, Michele Caianiello, Lucio Camaldo, Stefano Canestrari, Francesco Caprioli, Claudia Cárdenas Aravena, Raúl Carnevali, Marta Cartabia, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Massimo Ceresa Gastaldo, Mario Chiavario, Mirentxu Corcoy Bidasolo, Cristiano Cupelli, Norberto Javier De La Mata Barranco, Angela Della Bella, Cristina de Maglie, Gian Paolo Demuro, Miguel Díaz y García Conlledo, Ombretta Di Giovine, Emilio Dolcini, Jacobo Dopico Gomez Áller, Patricia Faraldo Cabana, Silvia Fernández Bautista, Javier Gustavo Fernández Terruelo, Marcelo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Gabriele Fornasari, Novella Galantini, Percy García Caveró, Loredana Garlati, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Víctor Gómez Martín, José Luis Guzmán Dalbora, Ciro Grandi, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Roberto E. Kostoris, Máximo Langer, Juan Antonio Lascurain Sánchez, Maria Carmen López Peregrín, Sergio Lorusso, Ezequiel Malarino, Francisco Maldonado Fuentes, Stefano Manacorda, Juan Pablo Mañalich Raffo, Vittorio Manes, Grazia Mannozi, Teresa Manso Porto, Luca Marafioti, Joseph Margulies, Enrico Marzaduri, Luca Maserà, Jean Pierre Matus Acuña, Anna Maria Maugeri, Oliviero Mazza, Iván Meini, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Melissa Miedico, Vincenzo Militello, Santiago Mir Puig, Fernando Miró Linares, Vincenzo Mongillo, Renzo Orlandi, Francesco Palazzo, Carlenrico Paliero, Michele Papa, Raphaële Parizot, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lorenzo Picotti, Paolo Pisa, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Mario Romano, María Ángeles Rueda Martín, Carlo Ruga Riva, Stefano Ruggeri, Francesca Ruggieri, Marco Scoletta, Sergio Seminara, Paola Severino, Nicola Selvaggi, Rosaria Sicurella, Jesús María Silva Sánchez, Carlo Sotis, Giulio Ubertis, Inma Valeije Álvarez, Antonio Vallini, Paolo Veneziani, Costantino Visconti, Javier Willenmann von Bernath, Francesco Zacchè

Editore Associazione "Progetto giustizia penale", via Altaguardia 1, Milano - c.f. 97792250157
ANNO 2018 - CODICE ISSN 2240-7618 - Registrazione presso il Tribunale di Milano, al n. 554 del 18 novembre 2011.
Impaginazione a cura di Chiara Pavesi

Le temps et la justice pénale internationale*

El tiempo y la justicia penal internacional

Time and International Criminal Justice

NICOLAS GUILLOU

Juge - Chambres spécialisées pour le Kosovo
guillou@un.org

GIUSTIZIA PENALE DI TRANSIZIONE

JUSTICIA PENAL TRANSICIONAL

TRANSITIONAL CRIMINAL JUSTICE

ABSTRACTS

Le constat des Etats et de la société civile internationale est aujourd'hui unanime: La justice pénale internationale est trop lente et donc trop chère. Les juridictions internationales jugent tardivement, lentement et difficilement, du fait d'une multitude de facteurs, endogènes et exogènes. Pour accélérer le processus judiciaire, il faut probablement raccourcir les procès, maîtriser davantage la procédure et repenser les décisions, sans jamais sacrifier les droits de la défense ni les garanties fondamentales du procès équitable. Mais il faut aussi et surtout normaliser notre conception du temps, notre mesure du temps et notre appréciation du temps : de nouvelles institutions comme un Conseil supérieur de la magistrature internationale et une Inspection internationale des services judiciaires pourraient être mises en place par les Etats. Renforcer l'efficacité sans remettre en cause la qualité de la justice, c'est sans doute le défi principal de la mondialisation du judiciaire.

Los estados y la sociedad civil internacional coinciden: la justicia penal internacional es demasiado lenta y, por ello, demasiado costosa. Los tribunales internacionales juzgan tarde, lentamente y con dificultades, debido a una multitud de factores, endógenos y exógenos. Para acelerar el proceso judicial probablemente es necesario acortar y controlar mejor los procedimientos y repensar las decisiones, sin sacrificar jamás los derechos de defensa ni las garantías fundamentales del proceso justo. Pero sobre todo es también necesario uniformizar nuestra concepción del tiempo, nuestra medición del tiempo y nuestra apreciación del tiempo: los estados podrían introducir nuevas instituciones como un Consejo Superior de la Magistratura Internacional o una Inspección Internacional de los Servicios Judiciales. El principal desafío de la globalización judicial es, sin duda, reforzar la eficacia sin poner en peligro la calidad de la justicia.

Both the States and the international civil society are now unanimous: International criminal justice is too slow and therefore too expensive. International courts judge late, slowly and with difficulty, because of a multitude of factors, either endogenous or exogenous. In order to speed up the judicial proceedings, it is probably necessary to accelerate the trials, to increase the control over the procedure and to rethink the decisions, without ever sacrificing the rights of the defence or the fundamental guarantees of a fair trial. Nonetheless, we must also, and above all, standardize our conception of time, our measurement of time and our appreciation of time: new institutions

* Les opinions exprimées dans ce texte sont celles de l'auteur et n'engagent nullement le Tribunal Spécial pour le Liban.

such as a Higher Council of the International Judiciary and an International Inspectorate of Judicial Services could be set up by the States. Strengthening efficiency without jeopardizing the quality of justice is perhaps the main challenge of judicial globalization.

SOMMARIO

1. Introduction. - 2. Décélération. - 2.1. Juger tardivement. - 2.2. Juger lentement. - 2.3. Juger difficilement. - 3. Accélération. - 3.1. Raccourcir le procès. - 3.2. Maîtriser la procédure. - 3.3. Repenser les décisions. - 4. Normalisation. - 4.1. Normaliser notre conception du temps. - 4.2. Normaliser notre mesure du temps. - 4.3. Normaliser notre appréciation du temps. - 5. Conclusion.

1. Introduction

L'avenir de la justice pénale internationale est aujourd'hui en question. Elle est d'abord contestée par des Etats qui sont de plus en plus opposés à toute forme de multilatéralisme. Ils voient dans cette forme de justice un néo-colonialisme illégitime ou un contournement de la souveraineté nationale et appellent à un retour au monopole des justices nationales.

Mais la justice pénale internationale est aussi critiquée par la société civile internationale. Les organisations non-gouvernementales et les groupes de victimes sont souvent déçus par rapport à leurs attentes et regrettent qu'elle ne puisse aboutir dans un grand nombre de cas ou qu'elle soit trop dépendante de considérations politiques. Mais la plus grande menace à laquelle fait face la justice pénale internationale est probablement endogène : c'est son propre fonctionnement. Justice trop lente et trop chère, les Etats ne voudront ou ne pourront peut-être plus la financer dans les années à venir, ce qui sonnerait la fin d'un espoir considérable qui s'est développé après la fin de la guerre froide.

Les causes du coût exorbitant de la justice pénale internationale sont multiples. Les frais de structure sont d'abord déconnectés du nombre de dossiers. Il y a pour chaque tribunal international plusieurs unités administratives n'ayant aucune fonction dans la procédure juridictionnelle, mais pourtant indispensables au fonctionnement de la juridiction. Ces unités remplacent des fonctions exercées par les administrations centrales des ministères dans les systèmes judiciaires nationaux, comme les services des ressources humaines, les services financiers ou encore ceux en charge des marchés publics. Les frais de structure reflètent ensuite le coût moyen des organisations internationales, dont les salaires sont plus élevés que dans les administrations nationales. Mais les coûts sont enfin et surtout démultipliés car les procédures sont extrêmement longues. Bien souvent, des tribunaux dont les Etats avaient envisagé l'existence pour quelques années seulement dépassent une ou deux décennies d'existence. L'argent est ainsi plus que jamais une question de temps dans les tribunaux pénaux internationaux.

D'une manière générale, les justices pénales nationales entretiennent avec le temps des rapports complexes. C'est la recherche d'un équilibre qui est le plus souvent valorisée, entre d'une part une justice qui écoute et qui individualise et d'autre part une justice qui agit et qui standardise. Au niveau international, la rapidité des procédures n'est pas un grief contre les juridictions pénales internationales. Il existe un consensus sur le constat d'une justice plus lente que les justices nationales. Mais rétablir un point d'équilibre entre des objectifs parfois contradictoires n'est pas aisé, particulièrement dans un contexte où cohabitent plusieurs systèmes et cultures juridiques.

Renforcer l'efficacité sans remettre en cause la qualité, c'est sans doute le principal défi de la mondialisation du judiciaire. Mener des enquêtes dans des zones de guerre ou en collaboration avec des Etats récalcitrants prend du temps. Présenter des preuves dans plusieurs langues devant des juges de plusieurs nationalités prend du temps. Hybrider les systèmes juridiques sans imposer un système sur un autre prend du temps. Il faut donc admettre que la justice pénale internationale sera toujours plus lente que les justices nationales. L'enjeu n'est pas d'aligner les temporalités des justices pénales nationales et internationales, mais de réduire l'écart entre la durée des procédures nationales et internationales et arriver à un seuil acceptable par les Etats. Ce qui sera vrai de la durée le sera mécaniquement ensuite pour les coûts.

Ainsi, la globalisation du judiciaire est une décélération par rapport aux processus juridictionnels nationaux (I), du fait de causes endogènes et exogènes à la justice pénale internationale. Cette décélération remet en cause l'avenir même des tribunaux internationaux, car elle affecte le soutien politique des Etats à ces juridictions, elle contribue à l'augmentation de leur coût et elle risque d'entraîner un désintérêt de la société civile. Il faut donc pour cela des juridictions plus rapides, moins chères mais toujours aussi légitimes. L'enjeu essentiel est d'arriver

à une temporalité acceptable pour garantir la survie de la justice pénale internationale. A cette fin, il faut engager deux mouvements qui consistent d'une part à accélérer (II) et d'autre part à normaliser (III) la justice pénale internationale.

2. Décélération

La lenteur est une des principales critiques adressées à la justice pénale internationale. Les décisions de condamnation ou d'acquittement sont ainsi prononcées parfois plusieurs décennies après les faits. Mais les causes de cette décélération du processus judiciaire au niveau international sont en fait multiples : Si la justice pénale internationale est une justice lente (B), c'est d'abord qu'elle débute longtemps après les faits (A), car elle opère dans un environnement complexe, voire hostile (C).

2.1. Juger tardivement

Hormis la Cour pénale internationale, qui a vocation à juger des affaires postérieures à sa création, les tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* sont le plus souvent créés après les faits qui font l'objet de leur mandat.

Or, cette création prend du temps car elle requiert un consensus politique interne ou un accord diplomatique pour imposer la création d'une nouvelle juridiction : que ce soit par le biais d'un accord international entre un pays et les Nations Unies, qui nécessite le plus souvent une ratification parlementaire, ou par une résolution du Conseil de sécurité, qui nécessite un accord ou à tout le moins l'absence d'opposition des membres permanents, le parcours de création de ces juridictions implique une longue phase de discussion pour définir leur compétence matérielle, géographique et temporelle, mais aussi leur mode de financement et leur gouvernance. Il faut donc en général un délai de plusieurs années après les faits pour que les tribunaux pénaux internationaux soient juridiquement créés. En outre, il faut ajouter à ce délai celui de la montée en puissance opérationnelle, caractérisée par une multitude de recrutements et l'adoption d'un cadre juridique approprié, notamment pour le fonctionnement juridique interne de chaque tribunal. A nouveau, c'est un délai de plusieurs années qui est souvent nécessaire pour rendre une juridiction internationale pleinement opérationnelle.

Ce processus de création d'un tribunal pénal international est généralement concomitant avec le rassemblement des preuves, qui conditionne d'ailleurs parfois la décision de création de la juridiction. Une juridiction pénale n'est en effet utile que s'il peut y avoir des poursuites. Or, les investigations, qui débutent souvent avec une commission d'enquête internationale indépendante, sont fréquemment très longues car elles ont lieu dans des zones de guerre ou des États faillis et qu'elles impliquent l'exécution de commissions rogatoires internationales par des États qui ne sont pas tous disposés à coopérer. Ce sont des paramètres sur lesquels les juridictions pénales internationales ont une marge de manœuvre limitée. En l'absence de police judiciaire internationale, la vitesse des enquêtes dépend de la coopération des États.

Enfin, l'interpellation des accusés, nécessaire pour permettre de débiter un procès, nécessite souvent un travail de localisation, puis de négociation avec un État, voire un débat sur d'éventuelles immunités. Hormis les juridictions qui peuvent juger *in absentia*, comme le Tribunal Spécial pour le Liban, il s'agit donc d'une contrainte forte qui peut retarder le début des procès de plusieurs mois voire plusieurs années. A nouveau, il s'agit de décisions sur lesquelles les juridictions pénales internationales ont une influence limitée et qui dépend principalement des États.

2.2. Juger lentement

Les procédures pénales internationales ne démarrent pas seulement tardivement : elles sont plus lentes que les justices pénales nationales. Toutes les causes de la lenteur de la justice pénale internationale ne reflètent cependant pas forcément des dysfonctionnements. L'affirmation d'un pluralisme linguistique en premier lieu, implique l'interprétation simultanée des

audiences en deux ou trois langues, voire celle de l'accusé ou du témoin, ce qui ralentit la progression des audiences. Elle nécessite aussi la traduction de l'ensemble des pièces et des écritures des parties. A nouveau, ces exigences ralentissent le déroulement de la procédure. Mais en même temps, une justice internationale peut-elle être légitime si elle est uniquement en anglais, et ainsi non accessible aux populations concernées et à la communauté internationale en générale ? Il s'agit là d'une contrainte nécessaire pour garantir la légitimité de la juridiction et la compréhension des audiences.

La lenteur de la justice pénale internationale est aussi le produit de la diversité des *habitus* judiciaires des acteurs. Procureurs, juges et avocats, c'est-à-dire la communauté judiciaire internationale, sont partagés entre plusieurs clivages : droit continental et *Common Law*, mais aussi pénalistes et internationalistes, praticiens des tribunaux nationaux et universitaires ou diplomates. Or, ces dichotomies qui structurent le champ pénal international ne facilitent pas l'émergence d'une culture de travail commune car chacun arrive avec ses certitudes, ses méthodes et ses habitudes. C'est toute une phase d'acculturation qui est nécessaire, fondée sur l'ouverture d'esprit, l'humilité et le compromis permanent entre les différents *habitus* judiciaires. Ce compromis prendra autant de temps que les acteurs auront des certitudes pour lesquelles ils refuseront toute discussion. C'est là tout le défi de l'hybridation qui est au cœur de la mondialisation du judiciaire.

L'hybridation est en fait un véritable défi car elle amène à choisir entre plusieurs modèles. Celui d'un juge arbitre ou acteur du procès, celui d'un dossier écrit uniforme et exhaustif ou d'une présentation des preuves parcellaire maîtrisée par les parties, ou encore celui d'un accusé acteur ou absent des débats. Ces éléments structurants du procès pénal sont en fait en perpétuelle discussion entre les acteurs, qui ont souvent du mal à appliquer le cadre juridique commun constitué par le Statut et le règlement de procédure et de preuve. Une pratique professionnelle est en fait difficile à changer, surtout pour ceux qui n'ont jamais travaillé dans un autre système. Le refus de l'acceptation voire l'absence de conscience de l'altérité juridique est un frein puissant à l'efficacité des procédures. Ces différences produisent ainsi souvent des débats, des oppositions, voire des conflits entre les acteurs, et donc ralentissent mécaniquement le processus juridictionnel. Souvent sous-estimée par le public, cette recherche du compromis nécessite un dialogue qui prendra d'autant plus de temps que les acteurs seront réfractaires au dialogue entre les cultures juridiques.

2.3. *Juger difficilement*

La lenteur de la justice pénale internationale est également accentuée par plusieurs phénomènes qui pèsent sur sa crédibilité et son efficacité. L'augmentation des coûts tout d'abord, reflète un décalage considérable entre justice nationale et justice internationale. La plupart des tribunaux internationaux disposent de budgets annuels de plusieurs dizaines de millions d'euros, souvent pour quelques affaires seulement, ce qui est sans commune mesure avec les tribunaux nationaux.

Ceci s'explique par la nécessité de créer une organisation internationale autocéphale qui constitue le socle sur lequel s'appuie la juridiction. Le personnel d'une juridiction pénale internationale affecté aux missions extra-judiciaires est ainsi très coûteux mais indispensable car les juridictions internationales ne s'appuient pas sur une administration nationale. Il n'existe pas d'école de formation, de direction des ressources humaines ou encore de ministère de l'intérieur sur lesquels s'appuyer. Un greffe international centralisé pourrait permettre des économies d'échelle et devrait amener à limiter la duplication des services supports. Mais du fait de la pluralité des financements et surtout des clés de répartition des financements, une telle institution est difficile à mettre en place.

Elle nécessiterait l'adoption de contrats de fourniture de prestation de service du greffe centralisé aux tribunaux *ad hoc*, mais se poserait alors la question du juste prix. Elle ne pourrait de plus en pratique que s'appuyer sur la seule juridiction pénale internationale, c'est-à-dire la Cour pénale internationale. Ce seul point sera contesté par certains Etats, dont plusieurs membres permanents du Conseil de sécurité, qui ne sont pas membres de la CPI.

La lenteur de la justice peut également être accentuée par la diminution des soutiens politiques et financiers. Dix ans après sa création, un tribunal traite d'une situation politique qui a parfois perdu de son actualité pour les Etats. Leur objectif est de terminer les procès, mais pas

de prolonger un processus lent et souvent coûteux. On assiste alors souvent à la diminution des contributions volontaires, qui provoque des incertitudes sur le budget, et en conséquence une précarisation du statut des acteurs, qui quittent le tribunal et sont remplacés par des nouveaux juges, procureurs ou avocats. Cette rotation des personnels est elle-même génératrice de décélération des procédures, car il faut toujours plusieurs semaines ou plusieurs mois de familiarisation avec des dossiers souvent très volumineux. La lenteur des procédures a alors un effet exponentiel : la lenteur crée elle-même de la lenteur, ce qui a en outre un effet négatif sur la motivation des acteurs.

La lenteur aboutit enfin parfois à un déficit de sens du processus juridictionnel. Pour les accusés d'abord, qui sont souvent en détention provisoire pour une durée extrêmement longue comparée aux systèmes nationaux. Pour les victimes ensuite, qui perdent confiance dans l'institution et qui ne suivent plus les procès car ils sont trop longs et difficilement compréhensibles. Pour la société civile enfin, qui n'accorde plus d'intérêt aux décisions car elles arrivent trop tard. C'est une difficulté que les services de communication des tribunaux peuvent aider à améliorer avec une politique d'information ciblée, mais qui peut mettre en doute la perception de l'utilité de la justice pénale internationale. Le doute sur l'utilité peut amener à une diminution des financements et par ricochet à un nouveau ralentissement des procédures. A nouveau, on se situe dans une situation où la lenteur a un effet exponentiel.

3. Accélération

Face à ce constat alarmant, certains acteurs ont fait le choix de considérer que cette extrême lenteur était une composante naturelle de la justice pénale internationale. A crime extraordinaire, temporalité extraordinaire, quitte à ce que les coûts soient considérables. Il existe pourtant des pistes pour améliorer le rythme des procédures, pistes qui ont été proposées dans divers rapports rédigés depuis plus d'une décennie, souvent à la demande des bailleurs internationaux, mais également de plus en plus par les juges eux-mêmes.

Répondre à la lenteur de la justice pénale internationale requiert une approche multidisciplinaire : il faut mettre en place des outils procéduraires, mais aussi changer certaines méthodes de travail et encourager les forces centripètes par rapport aux forces centrifuges. Il est aussi souhaitable de trouver des solutions qui évitent de devoir renégocier les statuts des tribunaux, sans quoi les pistes discutées seront très difficiles à mettre en œuvre. Pour cela, le raccourcissement des procès (A) doit s'accompagner d'une meilleure maîtrise de la procédure, notamment par les juges (B) et d'une nouvelle approche de la rédaction des décisions (C).

3.1. Raccourcir le procès

Plusieurs groupes de travail ou comités d'experts, internes ou externes aux tribunaux internationaux, ont travaillé dans les dernières années avec pour objectif de limiter la durée des procès. Le premier axe de travail consiste à rétrécir l'étendue des débats, en favorisant les ententes entre les parties sur les éléments de preuve, en encourageant la reconnaissance par les juges des faits de notoriété publique, voire en limitant la multiplication des charges sur les mêmes faits. La procédure d'entente sur les éléments de preuve a ainsi été fréquemment utilisée par les Chambres du TPIY, du fait du nombre important de décisions précédemment rendues dans un contexte similaire. Il s'agit alors de focaliser les débats sur les points litigieux. Ces outils sont relativement classiques dans les procès de *Common Law* et ont été consacrés dans les Statuts de l'ensemble des tribunaux internationaux¹.

Un second axe de travail consiste à mieux encadrer les procès. Les règlements de procédure et de preuve peuvent ainsi imposer des délais impératifs, sous peine de forclusion, obliger à rationaliser les éléments de preuve, par une présentation intelligible et ordonnée, et imposer un formalisme aux requêtes, pour permettre une standardisation de la lecture et de la préparation des décisions. Le Règlement de procédure et de preuve des Chambres Spéciales du Kosovo impose ainsi un formalisme dans la présentation de l'acte d'accusation et prévoit un certain

¹ Par exemple, Règlement de procédure et de preuve du Tribunal Spécial pour le Liban (tel que modifié le 3 avril 2017) (RPP TSL), Articles 122 et 160.

nombre de délais obligatoires pour la présentation des preuves et les différentes phases procédurales². Cet encadrement normatif doit se compléter par un rôle actif du juge pour s'assurer du respect des délais et limiter l'impact des manœuvres potentiellement dilatoires des parties.

Un troisième axe de travail consiste à favoriser le contournement du procès international, si d'autres solutions existent. La procédure de plaider coupable, peut ainsi être un outil utile pour limiter les coûts et favoriser une sanction plus rapide. Elle a été utilisée par la Cour pénale internationale lors du procès Al Mahdi, qui s'est tenu du 22 au 24 août 2016, soit sur trois jours. Lors de l'ouverture du procès, M. Al Mahdi a ainsi plaidé coupable de crime de guerre consistant en la destruction de monuments à caractère historique et religieux. Il a été condamné le 27 septembre 2016, c'est-à-dire près d'un mois après le début du procès, à neuf ans d'emprisonnement pour crime de guerre consistant à avoir dirigé intentionnellement des attaques contre des bâtiments à caractère religieux et historiques à Tombouctou, au Mali, en juin et juillet 2012³. Il n'aurait jamais été possible de juger dans des délais aussi rapides sans plaider de culpabilité. Enfin le renvoi aux juridictions nationales par l'exercice de la complémentarité est aussi une solution pour permettre aux juridictions internationales de se focaliser sur les dossiers les plus emblématiques et ainsi prioriser leurs ressources. C'est une politique pénale qui a été imposée au TPIY et au TPIR par le Conseil de sécurité⁴. Mais cette solution implique une forte coordination avec les juridictions nationales, voire un mécanisme de suivi des dossiers, qui est lui-même générateur d'activité pour les tribunaux internationaux concernés. C'est donc une solution utile mais elle aboutit davantage à limiter le contentieux qu'à accélérer les procédures en tant que tel.

3.2. *Maitriser la procédure*

Le rôle plus actif des juges est une des clés du renforcement de l'efficacité des procédures internationales. Le juge doit ainsi anticiper les étapes de la procédure par la préparation de plannings régulièrement mis à jour et par des audiences de mise en état régulières pour traiter des questions procédurales et matérielles. Le rôle du président de chambre est essentiel sur ce point car il exerce *de facto* des fonctions managériales. Les juges doivent aussi encourager la préparation de modèles des décisions les plus courantes. Il est en effet essentiel de se rapprocher au maximum des justices nationales qui ont automatisé la préparation de décisions types par des progiciels d'assistance à la conception des décisions. Mais pour ces ordonnances types, il est également souhaitable de multiplier les décisions orales, dès lors que le raisonnement juridique n'est ni novateur ni complexe. Il est ainsi possible de dédier des audiences à certaines requêtes pour éviter la multiplication des écritures des parties et des décisions.

Cette maîtrise de la procédure par les juges doit aussi se traduire par une ambiance de travail sereine au sein de la salle d'audience. Le juge doit ainsi pacifier les relations entre et avec les parties, mais aussi au sein d'une chambre. Pour cela, il faut d'abord accepter l'altérité juridique, c'est-à-dire le fait qu'il existe plusieurs systèmes juridiques et qu'il n'y a pas de hiérarchie de valeurs entre eux. C'est un point essentiel car beaucoup de temps est souvent perdu en débat très longs car les juristes de différentes traditions juridiques ne connaissent pas les systèmes juridiques de leurs collègues. Il faut ensuite faire l'effort de comprendre le raisonnement juridique de l'autre, en essayant de l'appréhender en prenant en compte le contexte des différents systèmes juridiques. Il faut enfin assumer une forme d'humilité de la fonction judiciaire, c'est-à-dire ne pas vouloir imposer son propre système interne à tous les acteurs d'un procès international.

La maîtrise de la procédure consiste enfin à délinéariser son déroulement. Le juge ne doit pas attendre la fin de chaque étape pour commencer à prévoir la suite, mais au contraire avancer en même temps sur plusieurs sujets. Ceci est particulièrement vrai pour le stade de la mise en état. Il faut ainsi prévoir les différentes étapes à l'avance pour que les parties soient prêtes :

² Par exemple, Règlement de procédure et de preuve des Chambres Spéciales pour le Kosovo (tel qu'adopté le 17 mars 2017), Article 86.

³ *Le Procureur c. Ahmad Al Faqi Al Mahdi* (ICC-01/12-01/15), Mémoire d'appui à l'appel (partiel et limité) ICC-01/12-01/15-242-Conf-Exp-Corr déposé contre l'Ordonnance de réparation du 17 août 2017 (ICC-01/12-01/15-236-tFRA) de la Chambre de première instance VIII, Chambre d'appel, 17 octobre 2017.

⁴ Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 1503 (2003), adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4817^e séance, le 28 août 2003, S/RES/1503 (2003) et résolution 1534 (2004), adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4935^e séance, le 26 mars 2004, S/RES/1534 (2004). Voir aussi Règlement de procédure et de preuve du TPIR (tel que modifié le 13 mai 2015), Article 11bis.

cela permet de garantir des délais de préparation appropriés pour chaque partie et de limiter les débats sur le calendrier. Il faut enfin ne pas faire reposer l'audience sur un déroulement intangible et être toujours prêt à adapter le déroulement de la procédure à l'évolution des débats. Il faut ainsi consacrer un objectif de réactivité.

3.3. *Repenser les décisions*

Les jugements des tribunaux internationaux sont souvent très longs. Cette taille est le plus souvent justifiée par la masse des éléments de preuve, le nombre de scènes de crime, ainsi que le nombre d'accusés et de victimes. Mais il faut pouvoir éviter plusieurs écueils : le jugement ne doit pas être un résumé exhaustif et analytique des audiences. Il n'est pas non plus un roman qui raconte l'histoire d'un pays. Il doit se focaliser sur les preuves produites à l'audience et sur la recherche de la vérité. La dimension historique n'est pas à nier, mais ce n'est pas la vocation première des jugements. Il est également souhaitable d'essayer de standardiser la forme des jugements, au moins dans le même tribunal. Outre favoriser la lisibilité des décisions pour le grand public, cette standardisation permet également de gagner du temps dans la conception et la rédaction, et donc de limiter la durée du délibéré, qui peut fréquemment prendre plus d'une année à être conclu.

Le point qui contraste le plus avec les systèmes nationaux est probablement moins la taille des jugements que celle des décisions interlocutoires ou de procédure, qui peuvent atteindre plusieurs dizaines de pages. Au niveau national, elles sont souvent beaucoup plus courtes car la masse de dossiers ne permet pas une rédaction aussi détaillée. Un temps considérable pourrait ainsi être gagné en standardisant la rédaction des ordonnances les plus courantes. Si l'utilisation de progiciels paraît difficile à mettre en place pour un nombre limité d'affaires, il est cependant souhaitable de préparer des modèles. Si les juges doivent évidemment pouvoir se départir de ces modèles, cela permet en pratique surtout d'éviter les travaux de rédaction répétitifs et de permettre de se focaliser sur les décisions qui présentent un intérêt juridique ou factuel plus important. Il faut ainsi dégager du temps pour le travail juridique le plus complexe.

Il serait enfin peut-être utile d'encadrer les options dissidentes et concordantes, qui sont souvent utilisées comme des vitrines pour affirmer telle ou telle opinion juridique, à la manière d'un article de doctrine. Pour cela, on pourrait envisager un anonymat des opinions dissidentes, ou encore de les limiter aux chambres d'appel. L'idée sous-jacente est à nouveau de favoriser les forces centripètes sur les forces centrifuges, en privilégiant la recherche du consensus sur l'affirmation des positions individuelles. Cela aboutirait également à une meilleure distinction entre travail académique et travail juridictionnel. Rédiger un jugement n'est pas rédiger un article de doctrine.

4. *Normalisation*

S'il est utile de mettre en place des outils pour accélérer le déroulement des procédures, il est nécessaire d'aller plus loin : il faut normaliser la justice pénale internationale, en utilisant les outils qui ont progressivement été mis en place au niveau national. Avec l'expérience des 25 dernières années, il faut désormais normaliser notre conception du temps (A), notre mesure du temps (B) et notre appréciation du temps (C).

4.1. *Normaliser notre conception du temps*

Il est souvent soutenu que la durée très longue des procédures est consubstantielle à la justice pénale internationale. Tout en prenant en compte les contraintes spécifiques inhérentes aux enquêtes internationales, il faudrait aujourd'hui nuancer ce postulat de principe. Il est en quelque sorte nécessaire de *desexceptionnaliser* cette justice. La gravité et l'importance d'un dossier ne justifient en effet d'abord pas obligatoirement sa complexité, qui dépend de multiples facteurs comme le nombre d'accusés, le nombre de témoins et de victimes, ou la masse de preuves. Ensuite, des dossiers de complexité similaire sont poursuivis devant les juridictions

nationales, en particulier en matière de crimes contre l'humanité et de crime de guerre. Il faut favoriser la comparaison des procès devant les juridictions internationales avec ceux devant les juridictions nationales.

Il serait en fait souhaitable, pour en quelque sorte désenclaver la communauté pénale internationale, de renforcer le dialogue des procureurs et des juges. Les juridictions internationales doivent en effet comparer la durée de leurs procédures avec des affaires similaires poursuivies devant les juridictions nationales. Il ne faut pas considérer que c'est une justice complètement distincte des justices nationales. Il faut au contraire échanger les pratiques et considérer qu'il s'agit du même type de dossier. Cette démarche devrait être complétée par une certaine désacralisation de la fonction judiciaire internationale.

L'indépendance des juges ne doit pas être interprétée comme leur laissant une totale autonomie dans la vitesse de traitement des procédures. Il est indispensable d'être indépendant dans son appréciation des preuves, des questions juridiques et de la culpabilité ou de l'innocence d'un accusé. Mais un juge n'est pas indépendant dans l'appréciation de sa charge de travail, qui relève de l'administration judiciaire. Comme au niveau national, il est ainsi nécessaire d'établir et d'appliquer des standards communs pour définir une forme de normalité de la durée des procédures, ainsi qu'une normalité en termes de nombre de dossiers et de jours d'audience pour chaque juge.

Normaliser notre conception du temps, c'est enfin aussi demander aux juridictions pénales internationales de focaliser d'abord sur leur mission première c'est-à-dire juger. Les Etats ont en effet parfois assigné une multitude de missions aux tribunaux internationaux, ces derniers devenant des centres de formation, des agences de communication ou encore des organes de coopération technique. Ces missions, aussi nobles soient-elles, ne doivent pas être considérées comme faisant partie intégrante du processus juridictionnel. Elles en constituent un accessoire utile, mais c'est aux Etats d'intégrer que le temps passé à ces activités est autant de temps qui ne sera pas consacré au travail juridictionnel. Il faut donc revenir aux fondamentaux et se concentrer sur le principal à défaut de se focaliser sur l'accessoire. Il faut prioriser.

4.2.

Normaliser notre mesure du temps

Normaliser notre approche de la justice pénale internationale, c'est aussi normaliser notre mesure du temps, c'est-à-dire mesurer le déroulement de l'activité juridictionnelle. Il faut pour cela commencer par accepter de mesurer quantitativement l'activité des tribunaux : c'est le cas du nombre de jours et de la durée des audiences, du nombre de témoins entendus, ou encore de la durée des délibérés pour les décisions interlocutoires. Il faut identifier des paramètres clés qui doivent être analysés et intégrés dans des outils statistiques à des fins de comparaison. Pour cela, il faut mettre en place une standardisation de la collecte des statistiques, entre les chambres bien sûr, mais aussi entre les différents tribunaux internationaux. C'est ce cadre commun et cette interopérabilité qui permettra dans un second temps de procéder à des comparaisons entre les dossiers, et ainsi d'identifier des moyennes et de constituer des référents ou des indicateurs. Cette méthode, courante au niveau national, est un outil essentiel pour déterminer les besoins matériels et pour préparer les budgets des tribunaux.

La collecte de ces informations doit dans un second temps permettre de mettre en place des indicateurs de performance, ou plutôt des indicateurs d'activité. En aucun cas il s'agit de mettre en place une comparaison qualitative des décisions. La qualité d'une décision juridictionnelle relève de l'appel. Il faut par contre identifier une série d'indicateurs quantitatifs clés, comme le nombre de jours ou d'heures d'audience par an, ou encore la durée des délibérés. On peut aussi imaginer mettre en place des indicateurs en fonction du nombre de personnels affectés à chaque dossier et ainsi procéder à des comparaisons en corrélant les indicateurs. Si les juges internationaux ont parfois exprimé une forte réticence face au principe même des indicateurs de performance, il faut rappeler que ce type d'indicateur a été mis en place dans de nombreux systèmes juridiques nationaux. Il permet ainsi d'évaluer le déroulement des affaires et les besoins. Il ne faut pas voir ces outils comme des sanctions mais comme une aide à la gestion des tribunaux, car s'ils permettent d'identifier les tribunaux qui disposent de moyens confortables, ils permettent aussi d'identifier les situations de manque de personnel.

Ces indicateurs doivent être complétés par la mise en place de calendriers de procédure. Les acteurs doivent identifier des moments clés du déroulement des procédures et ainsi pré-

parer des plannings prévisionnels pour faciliter la préparation du travail par les parties. Ces plannings seront essentiels pour chaque unité d'un tribunal international, car elles permettent de planifier les recrutements, de préparer le budget et d'anticiper les périodes de forte activité. Le suivi du respect des plannings est ensuite nécessaire pour garantir un délai raisonnable et identifier les stratégies dilatoires. Il appartiendra *in fine* aux juges de garantir le suivi de ces calendriers et de les adapter aux circonstances du procès le cas échéant.

4.3.

Normaliser notre appréciation du temps

La dernière étape de ce processus de normalisation de la justice pénale internationale consiste à normaliser notre appréciation du temps, c'est-à-dire créer des outils institutionnels capables de porter une évaluation éclairée et technique sur le déroulement des procédures. La première étape passe par la création d'une inspection internationale des services judiciaires, commune à tous les tribunaux. Il faut tout d'abord rappeler que ce type d'institution existe dans la quasi-totalité des systèmes judiciaires nationaux. Ces institutions sont d'ailleurs aujourd'hui membres de réseaux de coopération internationale⁵. Ces inspections sont essentielles pour identifier les problématiques, mettre en place des solutions, et *in fine* pour garantir le délai raisonnable. Elles permettent une évaluation des bonnes pratiques et ainsi de les diffuser. Elles permettent aussi de détecter les dysfonctionnements et de trouver des solutions pour y remédier. La création d'une institution commune à l'ensemble des tribunaux permettrait en outre de limiter ses coûts, qui seraient partagés entre les différentes juridictions. Elle aurait vocation à travailler en réseau avec les inspections nationales. Des missions thématiques ponctuelles pourraient ainsi être mises en place avec des inspecteurs nationaux spécialisés dans des domaines particuliers. Ce dialogue des inspecteurs serait de nature à diffuser les bonnes pratiques et les innovations nationales dans les juridictions internationales, mais aussi dans le sens inverse.

Au niveau international, la mise en place de ce type d'institution permettrait de dépolitiser l'appréciation du déroulement des procès et ainsi de garantir l'indépendance des juridictions. En effet, ce sont aujourd'hui les Etats qui sont responsables de la gouvernance des tribunaux, et ce sont eux qui portent une appréciation sur le déroulement des procédures. Ce type d'institution permettrait d'objectiver l'appréciation du déroulement des procès, mais aussi d'adapter le budget et le personnel si nécessaire, dans un sens ou dans un autre. Cette dépolitisation de l'analyse du fonctionnement des juridictions permettra une meilleure acceptabilité des appréciations et des solutions à trouver. Elle permettra en outre aux Etats d'exercer une gouvernance plus éclairée.

Pour parachever un véritable système judiciaire international, il faudrait enfin envisager la création d'un conseil supérieur de la magistrature international, composé de juges internationaux et de personnalités qualifiées nommées par les Etats, par exemple parmi les anciens juges et procureurs internationaux, les avocats, les ambassadeurs ou les professeurs d'université. Ce conseil pourrait avoir un rôle en matière de nomination des juges, soit comme organe de sélection, soit comme comité consultatif pour les tribunaux dans lesquels les juges sont élus. Le Conseil pourrait aussi avoir un rôle en matière de discipline des juges. Actuellement, les mécanismes disciplinaires varient d'un tribunal international à l'autre. Certains disposent de panels *ad hoc* pour l'enquête et la décision disciplinaire, d'autres ont confié ce rôle aux juges du tribunal eux-mêmes, ce qui pose des difficultés pour garantir l'impartialité des décisions. La mise en place d'un Conseil autonome permettrait d'externaliser les décisions et de garantir une meilleure impartialité des procédures. Enfin, ce conseil serait aussi garant de l'indépendance des juges internationaux. Il pourrait interpeller les Etats et la communauté internationale, si nécessaire, afin de garantir l'intégrité des processus juridictionnels et l'indépendance des juges.

5.

Conclusion

La durée des procès internationaux a amené la communauté internationale à mettre en

⁵ Il existe ainsi un réseau européen des services d'inspection de la justice (accessible [ici](#)).

place des modèles alternatifs à la justice pénale internationale. Les récents mécanismes d'enquête indépendants pour la Syrie et l'Irak reflètent cette évolution. Ces mécanismes constituent un embryon de procureur international pour une situation spécifique, ou à tout le moins de coordinateur international des enquêtes et des poursuites. Cette nouvelle forme de complémentarité avec les juridictions nationales, si elle présente un intérêt et une dynamique certaine, est aussi une des conséquences de la durée des procédures : si la justice internationale ne va pas plus vite, elle sera contournée. Accélérer la justice pénale internationale est aujourd'hui une des conditions de sa crédibilité et de son maintien.

La communauté internationale pourrait être aussi tentée de développer davantage la coopération technique avec les Etats dans les territoires desquels des crimes internationaux ont été commis, afin de faire juger les affaires par les tribunaux nationaux. Au lieu de créer des tribunaux internationaux *ad hoc*, il s'agirait de financer des programmes de formation des juges locaux, voire de nouvelles salles d'audience et du matériel. A nouveau, il s'agit ici d'éviter de mettre en place des juridictions internationales considérées comme coûteuses et trop lentes. Le choix d'un soutien des juridictions nationales pourrait constituer une forme de justice pénale internationale au rabais.

C'est donc aujourd'hui aux juridictions internationales elles-mêmes de réagir pour proposer des améliorations de leurs propres procédures. C'est ce qu'ont fait un certain nombre de Présidents de tribunaux internationaux et de juges internationaux en adoptant la déclaration de Paris, à l'ENM Paris en Octobre 2017⁶. Cette déclaration consacre en quelque sorte un objectif d'efficacité pour respecter le délai raisonnable. Composée de 31 propositions sur la prévisibilité, la célérité et la gouvernance, la déclaration dépasse les clivages entre *Common Law* et droit continental, et propose l'adoption de solutions pragmatiques pour améliorer concrètement le traitement des dossiers. Ce type de démarche doit être encouragé car il procède d'un travail de terrain par les praticiens eux-mêmes. Il doit aussi permettre aux Etats de mettre en place un certain nombre de réformes pour garantir une gouvernance optimale pour ces tribunaux. C'est dans cette direction que la justice pénale internationale doit aujourd'hui évoluer.

Bibliographie

- CASSESE, Antonio (2006): *Report on the Special Court for Sierra Leone*.
- DEVLIN, Richard e DODEK, Adam (2016): *Regulating judges* (Northampton, Edward Elgar publishing).
- HELPER, Laurence (2014): "The Effectiveness of International Adjudicators", in ROMANO, Cesare, ALTER, Karen e SHANY, Yuval (editor): *The Oxford Handbook of International Adjudication* (Oxford, Oxford University Press), pp. 464-482.
- METTRAUX, Guinel, FISHER, Shireen, GROOME, Dermot, WHITING, Alex, MC INTYRE, Gabrielle, DE HEMPTINNE, Jérôme e SLUITER, Goran (2014): *Expert Initiative on Promoting Effectiveness at the International Criminal Court*.
- RYNGAERT, Cedric (2009): *The Effectiveness of International Criminal Justice* (Antwerp-Oxford-Portland, Intersentia).
- SHANY, Yuval (2014): *Assessing the Effectiveness of International Courts* (Oxford, Oxford University Press).
- SHANY, Yuval (2010): "Compliance with Decisions of International Courts as Indicative of Their Effectiveness: A Goal-Based Analysis", in CRAWFORD, James e NOUWEN, Sarah (editor): *Select Proceedings of the European Society of International Law* (Oxford-Portland, Hart), pp. 229-242.

⁶ Déclaration de Paris sur l'Efficacité de la Justice Pénale Internationale, 16 octobre 2017 (accessible [ici](#)).

Documents et rapports

Conseil de l'Europe, *Rapport abrégé*, Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), adopté par le Conseil de l'Europe à la 24ème réunion plénière, 11-12 décembre 2014.

Conseil de l'Europe, *Rapport sur les « Systèmes judiciaires européens – Edition 2014 : Efficacité et qualités de la justice »*, Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), adopté par le Conseil de l'Europe à la 23ème réunion plénière, 3-4 juillet 2014.

Conseil de l'Europe, *Report on 'Delay in Judicial Proceedings: A Preliminary Inquiry into the Relation Between the Demands of the Reasonable Time Requirements of Article 6,1 ECHR and their Consequences for Judges and Judicial Administration in the Civil, Criminal and Administrative Justice Chains'* (preliminary draft report), Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), Conseil de l'Europe, 10 November 2003.

Conseil de l'Europe, *Report on 'Practical ways of combating delays in the justice system, excessive workloads of judges and case backlogs'*, Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), Conseil de l'Europe, 27-28 septembre 2005.

Cour Pénale Internationale, *Rapport complet sur la réorganisation du Greffe de la Cour pénale internationale*, Greffe de la Cour Pénale Internationale, août 2016.

United Nations, *Rapport détaillé sur les résultats de l'application des recommandations du Groupe d'experts chargé d'évaluer l'efficacité des activités et du fonctionnement du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et du Tribunal pénal international pour le Rwanda*, adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies à la 56ème assemblée plénière, A/56/853, 4 mars 2002.

United Nations, *Rapport du Bureau des services de contrôle interne des Nations Unies sur l'Évaluation des méthodes de travail du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie*, A/70/873-S/2016/441, 12 mai 2016.

United Nations, *Rapport du Groupe d'experts chargé d'évaluer l'efficacité des activités et du fonctionnement du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et du Tribunal pénal international pour le Rwanda*, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies à la 54ème assemblée plénière, A/54/634, 22 novembre 1999.



Diritto Penale Contemporaneo

R I V I S T A T R I M E S T R A L E

REVISTA TRIMESTRAL DE DERECHO PENAL
A QUARTERLY REVIEW FOR CRIMINAL JUSTICE

<http://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu>