



Ambassadeurs  
de la  
Jeunesse

# L'immunité des chefs d'État au regard de l'affaire Omar Hassan al-Bashir

*Par Alexandre Negrus,  
Président et fondateur des Ambassadeurs de la Jeunesse*

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur

© Tous droits réservés, Paris, Ambassadeurs de la Jeunesse, 2019.

## **Comment citer cette publication :**

Alexandre Negrus,  
« L'immunité des chefs d'État au regard de l'affaire Al Bashir », Ambassadeurs de  
la Jeunesse, 12 juin 2019.

Ambassadeurs de la Jeunesse  
31 Rue de Poissy 75005 Paris  
E-mail : [contact@ambassadeurs-jeunesse.org](mailto:contact@ambassadeurs-jeunesse.org)  
Site internet : [www.ambassadeurs-jeunesse.org](http://www.ambassadeurs-jeunesse.org)



## **Sommaire**

### **Introduction - p. 2**

### **I. Le droit international coutumier et l'immunité des chefs d'État - p. 3**

1. Le principe de l'immunité des chefs d'État - p. 3

2. La non-automaticité de l'immunité des chefs d'État - p. 4

### **II. Les conséquences de la résolution 1593 (2005) sur l'immunité des chefs d'État - p. 5**

1. L'articulation entre les articles 13 et 98 du Statut de Rome - p. 5

2. L'articulation des relations entre le Conseil de sécurité de l'ONU et la Cour pénale internationale - p. 6



Préalablement, avant de s'aventurer dans une analyse détaillée de l'arrêt rendu par la Chambre d'appel de la Cour pénale internationale (ci-après « la Cour ») dans l'affaire *Le Procureur c. Al-Bashir*, il convient de revenir sur le contexte de cette affaire et sur sa chronologie<sup>1</sup>. Aussi, ce commentaire est rédigé sur la base d'un résumé de l'arrêt du juge Eboe-Osuji le 6 mai 2019<sup>2</sup>.

En date du 31 mars 2005, le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ci-après « ONU ») adopte une résolution 1593<sup>3</sup>, déférant à la Cour pénale internationale la situation au Darfour. Trois mois plus tard, le Procureur ouvre une enquête, laquelle se soldera par la délivrance par la Cour de deux mandats d'arrêt à l'encontre d'Omar Al-Bashir<sup>4</sup> en date du 4 mars 2009 et du 12 juillet 2010. Il est accusé de crimes contre l'humanité<sup>5</sup>, crimes de guerre<sup>6</sup> et de génocide<sup>7</sup> pour une période allant de 2003 à 2008.

Depuis la délivrance de ces deux mandats d'arrêt, de grandes difficultés pour arrêter Omar Al-Bashir sont constatées, notamment en raison du manque de coopération de la Jordanie. Cette dernière étant partie au Statut de Rome depuis 2002 est soumise à l'obligation d'exécuter les demandes d'arrestation et de remise à la Cour lorsqu'un accusé se trouve sur son territoire. Le 29 mars 2017 a lieu en Jordanie un sommet de la Ligue des États arabes. À cette occasion, Omar Al-Bashir se rend sur le territoire jordanien mais la Jordanie ne l'arrête pas et, *de facto*, ne le remet pas à la Cour. La Chambre préliminaire II de la Cour rend alors un arrêt le 11 décembre 2017 concluant que la Jordanie a manqué à ses obligations dans le cadre du Statut de Rome et renvoie la question à l'Assemblée des États parties au Statut de Rome ainsi qu'au Conseil de sécurité de l'ONU. La Jordanie fait appel de cette décision le 12 mars 2018.

La Chambre d'appel de la Cour a rendu un arrêt le 6 mai 2019 en se prononçant sur l'obligation ou non de coopérer. Pour fonder son argumentation en lien avec cette affaire, la Chambre d'appel a développé plusieurs questions de droit qu'il est intéressant de soulever dans le présent commentaire.

La question de droit soulevée consiste à savoir si la Jordanie a violé son obligation de coopérer avec la Cour.

---

<sup>1</sup> Informations recueillies sur le site de la Cour pénale internationale, consulté le 28 mai 2019.

<sup>2</sup> Judge Eboe-Osuji, Summary, Judgment of the Appeals Chamber in The Prosecutor v. Al-Bashir, The Hague, 6 May 2019.

<sup>3</sup> S/RES/1593 (2005).

<sup>4</sup> Militaire et homme d'État soudanais.

<sup>5</sup> Cinq chefs d'accusation : meurtre, extermination, transfert forcé, torture et viol.

<sup>6</sup> Deux chefs d'accusation : diriger intentionnellement des attaques contre une population civile en tant que telle ou contre des personnes civiles qui ne participent pas directement aux hostilités, pillage.

<sup>7</sup> Trois chefs d'accusation : génocide contre les groupes ethniques four, massalit et zaghawa.

D'abord, dans le cadre d'un développement argumenté, la Chambre d'appel s'est focalisée sur la question du droit international coutumier (I) avant qu'elle ne consacre un développement sur la résolution 1593 (2005) du Conseil de sécurité dont les incidences sont importantes pour répondre à la question de droit ainsi posée (II).

## **I. Le droit international coutumier et l'immunité des chefs d'État**

Si le principe de l'immunité des chefs d'État n'est pas nié par la Chambre d'appel (1), il n'en demeure pas moins qu'elle tend à démontrer que cette immunité n'est pas automatique (2).

### *1. Le principe de l'immunité des chefs d'État*

Dans son arrêt, la Chambre d'appel adopte un raisonnement méthodique et démonstratif sur le fait que la Jordanie ne pouvait invoquer l'immunité des chefs d'État.

En effet, cette question était au coeur de l'arrêt rendu. À titre liminaire, il convient de préciser que la Chambre d'appel ne nie pas l'existence d'une telle immunité des chefs d'État en droit international. Cette immunité est acceptée en droit international coutumier et dans certaines circonstances, comme le précise la Cour au paragraphe 36 :

« [t]he Appeals Chamber notes that the Head of State immunity, which Jordan asserts at the instance of Sudan, is based on a manner of immunity that is clearly accepted under customary international law *in certain circumstances*<sup>8</sup> [...]. »

Les États étant souverains et égaux en droit, ils ne peuvent exercer leur compétence pénale à l'encontre d'un chef d'État étranger. Le premier paragraphe de l'article 2 de la Charte des Nations Unies dispose que « [l]'organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine des États. ». La souveraineté de l'État a une conséquence logique ; il exerce seul ses compétences sur son territoire<sup>9</sup>.

Il existe cependant des exceptions au principe de l'exclusivité des compétences, parmi lesquelles l'intervention du Conseil de sécurité de l'ONU qui peut saisir la Cour d'une affaire comme c'est le cas en l'espèce.

---

<sup>8</sup> It. ajoutées.

<sup>9</sup> Voir par ex. CIJ, Affaire du Déroit de Corfou, 1949.

## 2. La non-automaticité de l'immunité des chefs d'État

Cependant, la Chambre d'appel démontre que cette immunité n'est pas automatique en toutes circonstances et que, juridiquement, il existe des possibilités de contourner cette immunité due à l'égalité souveraine des États. Dans la résolution 1593 (2005) du Conseil de sécurité, l'immunité mise en avant par la Jordanie n'apparaît pas, ni dans le Statut de Rome. C'est ce que précise d'ailleurs la Chambre d'appel au paragraphe 35 :

« [...] since the immunity being asserted is described nowhere in the Rome Statute or in resolution 1593 (2005). »

Bien au contraire, le Statut de Rome ne reste pas silencieux sur la question de l'immunité. Il va même plus loin avec l'article 27 (2) en excluant l'immunité des chefs d'États devant la Cour. Ainsi, l'article 27 (2) du Statut visé dispose :

« [I]es immunités ou règles de procédure spéciales qui peuvent s'attacher à la qualité officielle d'une personne, en vertu du droit interne ou du droit international, *n'empêchent*<sup>10</sup> pas la Cour d'exercer sa compétence à l'égard de cette personne. »

Le Statut de Rome étant un traité liant les États parties l'ayant signé et ratifié, cette disposition est pleine de sens et dans le cas d'espèce, la Chambre d'appel souhaite démontrer que par cette disposition conventionnelle, la Jordanie doit pleinement coopérer avec la Cour. Par ailleurs, elle met l'accent sur le fait que cette obligation a aussi une valeur coutumière en droit international public. C'est ce qui est mentionné au paragraphe 38 :

« [t]he Appeals Chamber finds, however, that the provision represents more than a stipulation in treaty law. The provision also *reflects*<sup>11</sup> the status of customary international law [...]. »

La Chambre d'appel adopte en l'espèce un raisonnement par analogie qui consiste à énoncer une conclusion sur la base d'une affirmation contraire. En l'occurrence, elle expose qu'il n'existe pas de pratique des États et *a fortiori* aucune coutume qui appuierais l'idée d'une immunité des chefs d'État. C'est ce qu'il ressort du même paragraphe 38 :

« [i]n that regard, the Appeals Chamber finds that there is neither State practice nor an impelled sense of such a practice as

---

<sup>10</sup> It. ajoutées.

<sup>11</sup> It. ajoutées.



law, which would support the existence of Head of State immunity under customary international law [...]. »

En somme, la Chambre d'appel considère que le droit international coutumier ne confère aucune immunité automatique aux chefs d'État devant les juridictions pénales internationales. En ce sens, la Chambre d'appel considère que la Jordanie a violé ses obligations de coopération avec la Cour pénale internationale. L'arrêt permet d'avoir une approche globale des immunités des chefs d'État et donne une visibilité sur l'état de la coutume en la matière, mise en perspective avec des dispositions conventionnelles adoptées par les États parties au Statut de Rome. La non-automaticité de l'immunité des chefs d'État est un aspect important en matière de justice pénale internationale. Sur la base du consentement des États, qui ont accepté de lever les immunités dans un cadre conventionnel, ces dernières ne sont pas un obstacle permanent à l'incrimination des criminels internationaux.

Outre la question de savoir si le droit international coutumier reconnaît une immunité des chefs d'État devant les juridictions pénales internationales et plus particulièrement la Cour pénale internationale, la Chambre d'appel s'est aussi focalisée sur les conséquences de la résolution 1593 (2005) du Conseil de sécurité.

## **II. Les conséquences de la résolution 1593 (2005) sur l'immunité des chefs d'État**

Le résumé du juge Eboe-Osuji donne une clé de lecture pédagogique sur la façon dont sont articulés, entre eux, les articles du Statut de Rome (1), mais aussi de la manière dont sont articulées les relations entre le Conseil de sécurité de l'ONU et la Cour pénale internationale (2).

### *1. L'articulation entre les articles 13 et 98 du Statut de Rome*

En vertu de l'article 98 (1) du Statut de Rome « [l]a Cour ne peut poursuivre l'exécution d'une demande de remise ou d'assistance qui contraindrait l'État requis à agir de façon incompatible avec les obligations qui lui incombent en droit international en matière d'immunité des États ou d'immunité diplomatique d'une personne ou de biens d'un État tiers, à moins d'obtenir au préalable la coopération de cet État tiers en vue de la levée de l'immunité. ».

Cette disposition conventionnelle a été « contrée » par une autre disposition du Statut de Rome, à savoir l'article 13 (b) qui dispose que « [l]a Cour peut exercer sa compétence à l'égard d'un crime visé à l'article 5, conformément aux dispositions du présent Statut : [...], b) si une situation dans laquelle un ou plusieurs de ces crimes paraissent avoir été commis est

déférée au Procureur par le Conseil de sécurité agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies [...]. ».

Cet arrêt de la Chambre d'appel a le mérite d'être suffisamment pédagogique pour comprendre l'articulation qu'il existe entre les différentes dispositions du Statut de Rome entre elles (entre l'article 98 et l'article 13 par exemple), mais aussi le mécanisme instituant une certaine complémentarité entre le Conseil de sécurité de l'ONU d'une part et la Cour pénale internationale d'autre part.

## *2. L'articulation des relations entre le Conseil de sécurité de l'ONU et la Cour pénale internationale*

L'application du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies est primordiale dans l'analyse de l'arrêt de la Chambre d'appel. En effet, au nom du maintien de la paix et de la sécurité internationales et de la prévention des menaces à la paix et à la sécurité internationales le Conseil de sécurité - organe éminemment politique - peut transmettre à la Cour une affaire. En ce sens, le Soudan ne peut pas invoquer l'immunité des chefs d'État car la résolution 1593 (2005) du Conseil de sécurité permet à la Cour de se saisir de l'affaire et tous les États sont liés par les décisions du Conseil de sécurité. Par ce biais, l'obligation de coopération des États parties au Statut de Rome devient également une obligation applicable au Soudan. Quand bien même ce dernier bénéficierait d'une immunité en vertu du droit international, l'exercice effectif de la compétence de la Cour ne peut être contesté. En somme, la Cour n'a pas besoin de lever d'immunité et la Jordanie a violé son obligation de coopérer en vertu du Statut de Rome en n'arrêtant pas Omar Al-Bashir et en ne le remettant pas à la Cour.

Cet arrêt permet de se rendre compte du pouvoir du Conseil de sécurité, organe politique restreint mais qui dispose d'un pouvoir suffisamment puissant pour « donner mandat » à la Cour pénale internationale de se saisir d'une affaire et de lever les immunités des chefs d'État mis en accusation. S'il est bien mentionné que les États membres de l'ONU doivent se conformer aux décisions du Conseil de sécurité, il est en revanche dommage que ce ne soit pas argumenté juridiquement. En effet, le Conseil de sécurité de l'ONU jouit d'une légitimité juridique qui lui est conférée par la Charte des Nations Unies à travers l'article 25 de la Charte des Nations Unies, lequel dispose que « [l]es Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte ». Ainsi, l'ONU garde le monopole du maintien de la paix et de la sécurité internationales<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> C'est lui-même qui a le pouvoir de qualification des situations dans lesquelles il peut intervenir.



Si le Conseil de sécurité est un organe onusien important et incontournable dans le droit international et les relations internationales<sup>13</sup>, il faut toutefois soulever le fait qu'il peut être un obstacle, parfois, en matière de justice pénale internationale. Du fait de sa composition restreinte et surtout du droit de veto dont disposent les États vainqueurs de la Seconde guerre mondiale, certains crimes internationaux peuvent rester impunis, ou du moins ne pas faire l'objet d'une enquête de la Cour pénale internationale. Assurément, si l'un des États disposant d'un droit de veto au Conseil de sécurité oppose son veto à un projet de résolution proposé par un autre membre du Conseil pour que la Cour soit compétente dans une affaire précise, alors le projet de résolution n'aboutira pas et la justice pénale internationale en paiera le prix fort. De manière très pragmatique, il faut reconnaître que l'ONU est une organisation internationale puissante, qui a un pouvoir politique et, comme démontré en l'espèce, indirectement juridictionnel. Si la Cour pénale internationale n'est pas, contrairement à la Cour internationale de justice, une juridiction onusienne, elle est soutenue par l'ONU *via* le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

Il convient aussi de soulever toute ambiguïté sur la question de la prétendue atteinte à la souveraineté des États. Sommer un État partie au Statut de Rome ou bien un État membre de l'ONU d'arrêter et de remettre un individu à la Cour pénale internationale n'est en rien une atteinte à sa souveraineté. L'État en question aura au préalable exercé sa souveraineté en signant et ratifiant un acte conventionnel, créant ainsi pour lui un certain nombre d'obligations auxquelles il doit se conformer. En cas de non respect des clauses conventionnelles librement consenties, l'État s'expose à une sanction, laquelle ne peut dès lors pas être qualifiée d'atteinte à la souveraineté de l'État.

---

<sup>13</sup> En vertu de l'article 39 de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité peut prendre des décisions contraignantes opposables aux États membres.

© : Tous droits réservés, Paris, Ambassadeurs de la Jeunesse, 2019.

Toute reproduction et distribution est strictement interdite. L'association « Ambassadeurs de la Jeunesse » se réserve le droit d'exercer les recours nécessaires en cas de manquement.

Ambassadeurs de la Jeunesse

31 Rue de Poissy, 75005 Paris

E-mail : [contact@ambassadeurs-jeunesse.org](mailto:contact@ambassadeurs-jeunesse.org)

Site internet : [www.ambassadeurs-jeunesse.org](http://www.ambassadeurs-jeunesse.org)