



25 juin 2026

Avis d'Amnesty International sur la proposition de résolution relative à la protection de la Cour pénale internationale (Doc. 56K1162)

Introduction

Amnesty International salue l'initiative de cette [proposition de résolution visant à protéger la Cour pénale internationale](#), une initiative particulièrement nécessaire et opportune face aux attaques actuelles qui visent la Cour et fragilisent l'ordre juridique mondial dans son ensemble. Nous tenons également à exprimer notre gratitude pour l'opportunité qui nous est donnée de soumettre cet avis et de contribuer à la réflexion sur la protection du travail et de l'indépendance de la Cour ainsi que de ceux et celles qui collaborent avec elle.

Remarques générales

Si les attaques contre la CPI et ceux qui travaillent au sein de la Cour ne sont pas un phénomène nouveau dans la mesure où elles visent à saper le mandat de la Cour, les événements de ces dernières années montrent que la CPI et les personnes qui y travaillent, y compris les hauts responsables, sont de plus en plus exposées à des menaces et à des intimidations, ainsi qu'à des sanctions individuelles ou à des mandats d'arrêt émis au niveau national.

Cependant, il convient également de rappeler de toute urgence que les attaques contre « la Cour » en tant qu'institution englobent également des attaques, des menaces, des sanctions et des campagnes de dénigrement à l'encontre d'un cercle beaucoup plus large d'organisations et de personnes œuvrant à la poursuite de la justice internationale au sein de la CPI, notamment les défenseur-es des droits humains, les ONG nationales, les victimes et les survivant-es, les témoins potentiels, ainsi que les avocat-es externes et les représentant-es légaux intervenant devant la Cour.

Sanctions américaines

Le 6 février 2025, le président américain Trump a promulgué un décret intitulé « Imposition de sanctions à l'encontre de la Cour pénale internationale » ([décret présidentiel américain n° 14203](#)). Ce décret a été motivé par la délivrance, en novembre 2024, par la CPI, de mandats d'arrêt à l'encontre de Benjamin Netanyahu, Premier ministre d'Israël et de Yoav Gallant, ancien ministre israélien de la Défense, pour des chefs d'accusation de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. Ce décret a été qualifié d'« attaque de grande envergure contre la Cour qui nuira à la capacité des témoins, des survivants, des fonctionnaires de justice, des entreprises technologiques et d'autres acteurs issus d'alliés proches des États-Unis à soutenir la justice, bien au-delà des enquêtes spécifiques de la CPI auxquelles le gouvernement américain s'oppose ». Le procureur de la CPI, deux procureurs adjoints et six juges de la CPI, ainsi que des organisations palestiniennes

de défense des droits humains (Al Haq, le Palestinian Center for Human Rights (PCHR) et Al Mezan) ont été visés par les sanctions prévues par ce décret, aux côtés de la Rapporteuse spéciale des Nations unies sur les territoires palestiniens occupés.

L'attaque menée par le gouvernement américain contre la CPI vise à entraver la quête indépendante de justice internationale menée par la Cour. Les sanctions prononcées porteront atteinte à l'obligation de rendre des comptes, un élément essentiel à la sécurité mondiale et à long terme. Elles auront un impact négatif sur les intérêts de toutes les victimes à travers le monde et de celles et ceux qui se tournent vers la Cour pour obtenir justice dans tous les pays où elle mène des enquêtes, notamment au Darfour, en Libye, aux Philippines, en Palestine, en Ukraine et au Venezuela.

Selon Amnesty International, les menaces croissantes qui pèsent sur la Cour, notamment celles résultant du décret présidentiel de Donald Trump, doivent être considérées comme existentielles pour la CPI. Les sanctions individuelles, voire institutionnelles, doivent être perçues comme des attaques éhontées contre la justice internationale, les droits humains et le système international fondé sur des règles. Le décret du président Trump est extrêmement préjudiciable aux personnes travaillant au sein ou en collaboration avec la CPI, et a des conséquences désastreuses sur l'accomplissement par la Cour de son mandat dans toutes les situations où elle intervient. Par exemple, d'éventuelles mesures administratives ou sanctions visant des personnes, ou susceptibles d'affecter les systèmes financiers de l'institution ou les prestataires de services de la Cour, auront des conséquences dramatiques sur le fonctionnement quotidien de la Cour.

L'Assemblée des États parties et chaque État partie doivent veiller à ce que la Cour soit protégée et capable de faire face aux sanctions ou autres mesures susceptibles d'être adoptées dans un avenir proche. Les États parties doivent également être prêts à réagir de manière proactive et ferme face aux sanctions et à en atténuer les effets. Cela implique notamment d'apporter un soutien à la Cour afin de garantir la poursuite de ses activités, notamment en veillant à ce qu'elle puisse, par exemple, continuer à accéder aux services liés aux finances et aux technologies de l'information, et qu'elle dispose de ressources suffisantes pour assurer une sécurité optimale pour ses travaux.

Il est tout à fait clair que, pour des États tels que les États-Unis qui ont imposé des sanctions à la Cour, le prix à payer pour la levée de ces sanctions scandaleuses serait que la Cour cesse ses travaux concernant la situation dans l'État de Palestine et qu'elle puisse abandonner sa compétence vis-à-vis de ressortissant-es d'États non parties. Ces concessions sont exigées en raison de l'opposition fondamentale des États-Unis à certaines dispositions du Statut de Rome qui confèrent à la Cour une indépendance et une impartialité totales, notamment le principe fondamental selon lequel la CPI est compétente à l'égard des ressortissant-es d'États non parties lorsqu'ils ou elles commettent des crimes relevant du droit international sur le territoire d'un État qui a – par un acte souverain – accepté la compétence de la CPI conformément à l'article 12, paragraphe 1, du Statut de Rome. Selon Amnesty International, toute concession de ce type visant à atténuer les attaques auxquelles la Cour est confrontée aujourd'hui ou le sera à l'avenir serait une grave erreur.

En outre, les États parties doivent également être disposés à apporter un soutien politique à la CPI – dans le cadre de toutes ses enquêtes et activités – et à adopter des positions diplomatiques fermes à l'encontre des États qui menacent la Cour. Au-delà de ce soutien, les États parties doivent également être disposés à soutenir l'Assemblée, ainsi que les autres États parties susceptibles de subir des pressions en raison de leur appartenance à la Cour, ou pour avoir coopéré avec celle-ci. Par exemple, des États peuvent subir des pressions pour les amener à ne pas respecter leurs obligations découlant du Statut de

Rome, notamment en matière de coopération avec la CPI, y compris les obligations fondamentales d'arrêter les personnes mises en accusation.

Aux niveaux national et régional, les États parties devraient adopter des lois et des mesures visant à atténuer ou à « bloquer » l'effet de toute sanction visant la Cour dans le cadre des juridictions nationales et régionales. À cet égard, il convient d'envisager l'adoption de ce que l'on appelle des « lois de blocage », qui protégeraient les opérateurs d'un État contre l'application extraterritoriale des lois de sanction de pays tiers. Des « lois de blocage » similaires ont déjà été adoptées à l'échelle régionale, notamment par l'Union européenne, et devraient être envisagées de toute urgence dans la situation actuelle concernant la CPI (*voir explications plus bas*).

En définitive, tous les États, et plus particulièrement les États parties au Statut de Rome, ne doivent pas rester silencieux face à ces menaces : ils doivent défendre la capacité de la CPI à exercer son mandat en toute indépendance, ainsi que la capacité de toutes les parties prenantes collaborant avec la CPI à mener à bien leur travail à l'abri des menaces et des attaques.

Enfin, Amnesty International rappelle avec insistance que des sanctions ont été adoptées à l'encontre des organisations de la société civile palestinienne et que, partout dans le monde, les défenseur-es des droits humains continuent d'être menacés en raison de leur engagement auprès de la Cour et de leur combat pour la justice internationale. Compte tenu du rôle crucial que jouent la société civile et les défenseur-es des droits humains dans le système du Statut de Rome et, au niveau national, en tant que parties prenantes à part entière des travaux de la CPI dans les pays concernés par des situations examinées par la Cour, les États parties devraient s'engager à soutenir et à protéger la société civile et les défenseur-es des droits humains dans leur action.

Lois de blocage

Une mesure concrète que les États devraient adopter de toute urgence au niveau national pour empêcher l'application et contrer les effets du décret présidentiel américain imposant des sanctions à la CPI consiste à promulguer des lois et des mesures visant à atténuer ou à « bloquer » les effets de toute sanction à l'encontre de la Cour relevant de leur juridiction nationale. Ces lois, dites « lois de blocage », devraient protéger les opérateurs d'un État contre l'application extraterritoriale des lois de sanctions de pays tiers.

Au niveau national, les « lois de blocage » ont été adoptées pour protéger et permettre la poursuite des échanges commerciaux avec les pays sanctionnés, plutôt que pour protéger des personnes physiques et des organisations internationales telles que la CPI. Par exemple, la loi sur les mesures extraterritoriales étrangères ([Foreign Extraterritorial Measures Act](#)) est un exemple de loi de blocage adoptée au niveau national par le Canada. Cette loi a été promulguée dans le but de bloquer l'application extraterritoriale des sanctions américaines contre Cuba (« Helms-Burton ») aux entreprises canadiennes. Des mesures de blocage similaires ont été adoptées au [Royaume-Uni](#), au [Mexique](#) et en [Argentine](#).

Si les États parties à la CPI étaient disposés et en mesure, au niveau national, d'étudier et de mettre en œuvre des mesures qui atténueraient les effets du décret présidentiel américain, la disponibilité de tels États présenterait un avantage pratique

considérable pour la CPI et les personnes touchées par ce décret, tout en démontrant, de manière concrète, l'engagement d'un État envers la CPI et la justice internationale.

En effet, une « loi de blocage » aurait pour effet concret :

- de protéger les entreprises et les organisations de la société civile relevant de la juridiction d'un État contre l'effet extraterritorial des sanctions américaines contre la CPI ;
- d'indemniser les personnes pour les préjudices subis du fait de leur non-respect (en raison de la loi de blocage) du décret étasunien établissant les sanctions ;
- d'interdire aux entreprises et autres personnes relevant de la juridiction d'un État de se conformer au décret présidentiel américain ;
- de prévoir que les entités juridiques et judiciaires d'un État refuseront de reconnaître et de se conformer aux décisions de justice ou aux décisions administratives fondées sur les sanctions étasuniennes ;
- de prévoir que les violations de cette loi de blocage constituent des infractions pénales.

Adoptée en 1996, le [règlement de blocage de l'UE](#) (en anglais, "Blocking statute") vise à protéger les opérateurs européens contre les sanctions extraterritoriales adoptées par des pays tiers, c'est-à-dire contre les sanctions qui affectent les activités des opérateurs européens bien qu'elles n'aient aucun lien avec le pays qui impose ces sanctions.

Le règlement de blocage de l'UE a pour effet de contrer les sanctions imposées par un pays tiers en:

1. interdisant aux opérateurs européens de se conformer, directement ou indirectement, à toute exigence ou interdiction découlant des sanctions ou des mesures fondées sur celles-ci ou en résultant ;
2. annulant les effets dans l'UE des décisions judiciaires ou administratives étrangères fondées sur les sanctions imposées par le pays tiers ;
3. permettant aux opérateurs de l'UE d'obtenir réparation des dommages causés par les sanctions.

Sur le plan procédural, la Commission européenne peut proposer – de sa propre initiative – d'activer le règlement de blocage de l'UE contre les effets du décret présidentiel sanctions des Etats-Unis à l'égard de la CPI. À la suite d'une telle activation, tant qu'il n'y a pas d'objection de la part des États membres de l'UE (par un vote à la majorité qualifiée) ou du Parlement européen dans un délai de deux mois, le règlement de blocage peut être mis en œuvre.

Recommandations

Afin de soutenir le travail et l'indépendance de la Cour pénale internationale ainsi que de celles et ceux qui coopèrent avec elles ou la soutiennent, Amnesty International recommande au gouvernement belge de :

- Adopter des déclarations de haut niveau condamnant et s'opposant à l'imposition de sanctions à l'encontre de la CPI et de ses responsables, assorties d'engagements concrets visant à protéger et à soutenir la Cour ainsi que les personnes sanctionnées par l'administration américaine ;
- Condamner fermement toutes les menaces proférées à l'encontre de la CPI, de son personnel et de celles et ceux qui sont menacés en raison de leur travail en faveur de la CPI et du Statut de Rome, en reconnaissant que ces menaces constituent des atteintes flagrantes à la justice internationale ;
- Condamner fermement et s'opposer aux sanctions imposées à la Cour par le décret présidentiel américain n°14203 :

- Adopter une loi de blocage au niveau national qui aurait pour but de bloquer les effets extraterritoriaux du décret présidentiel étatsunien n°14203 sur les ressortissant-es et opérateurs belges.
- Demander à la Commission européenne d'activer le règlement de blocage de l'UE et, si nécessaire, de veiller à ce que ce règlement soit en mesure de protéger les ressortissant-es de l'UE et d'assurer son application à l'égard des ressortissant-es de l'UE, y compris les entreprises et les opérateurs européens.
- S'engager fermement à soutenir la CPI, notamment en collaborant avec la Cour et les personnes visées afin d'atténuer les effets des sanctions, de manière à ce qu'elle puisse continuer pleinement à exercer son mandat et à mener ses opérations de manière indépendante et impartiale ;
- Appeler le gouvernement américain à lever les sanctions et les désignations individuelles visant les juges de la CPI et les responsables du Bureau du Procureur ; les organisations palestiniennes de défense des droits humains ; et la Rapporteuse spéciale des Nations unies sur les territoires palestiniens occupés ;
- Maintenir une opposition ferme et collective de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome aux sanctions imposées par les États-Unis et s'opposer à tout engagement ou à toute concession envers les États-Unis sur la base ou au nom de la prétendue justification du décret présidentiel américain n° 14203 – qui repose sur l'opposition des États-Unis au mandat indépendant et impartial de la Cour de mener des enquêtes là où elle dispose d'une compétence territoriale. Tout engagement sur de telles concessions dans le but d'atténuer les attaques auxquelles la Cour est confrontée aujourd'hui ou à l'avenir serait profondément erroné. Reconnaître en outre qu'une volonté apparente d'envisager de telles concessions ou un tel engagement pourrait très sérieusement porter atteinte au Statut de Rome et aux principes fondateurs d'une CPI indépendante et impartiale.
- S'engager à coopérer avec la Cour et à lui allouer davantage de ressources afin de faire face aux risques croissants en matière de sécurité auxquels elle est confrontée, notamment ceux résultant de cyberattaques et d'autres menaces visant à paralyser la Cour et à entraver le travail des personnes employées par l'institution ou collaborant avec elle ;
- Reconnaître que les dirigeant-es et les responsables des États membres de la CPI ne doivent pas contribuer à affaiblir la CPI en rencontrant des fugitifs recherchés par celle-ci, y compris des responsables de haut niveau tels que Vladimir Poutine ou Benjamin Netanyahu, qui sont recherchés par la Cour ;
- Examiner plus en détail comment l'Assemblée des États parties pourrait lutter contre les attaques visant les défenseur-es des droits humains et la société civile œuvrant dans le cadre du système du Statut de Rome, notamment conformément à la stratégie de l'Assemblée des États parties visant à répondre aux attaques contre la Cour menées par tous les États, y compris par des États non parties ;
- Rappeler que l'Accord sur les privilèges et immunités (APIC) assure la protection du personnel de la Cour et appeler les États parties et les États non parties qui ne l'ont pas encore fait à ratifier cet accord ;
- Reconnaître que le manque de coopération des États parties constitue une menace pour le bon fonctionnement de la Cour ;
- Reconnaître qu'une communication publique efficace et dotée de moyens suffisants sur les activités de la Cour permet de lutter contre la désinformation et les discours influents qui menacent la Cour.

Remarques spécifiques sur la proposition de résolution

- Évoqué à plusieurs reprises dans la résolution (considérants Q et R, paragraphes opérationnels 2 et 6), le Blocking statute de l'Union européenne se traduit "règlement de blocage" en français, et non "statut de blocage". Un autre terme adéquat, "loi de blocage", est utilisé dans l'avant-dernier paragraphe de la page 4.

Page 3

- *"La reconstruction est encore loin d'avoir commencé et l'accès aux produits de première nécessité reste extrêmement réduit, ce qui montre que les limites du droit humanitaire international ont été largement transgressées."*
 - Changer en "droit international humanitaire"
- *"qui a été créée pour punir les crimes les plus graves commis à l'égard de la communauté internationale, apparaît comme l'institution la mieux à même de rendre justice aux victimes de ces violences et de lutter contre l'impunité."*
 - Conformément au préambule du Statut de Rome, il vaut mieux dire: "les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale". En effet, les victimes d'infractions pénales sont des individus et non la communauté internationale.
 - Cette formulation figure dans la résolution, à la page 5, point B.
- *"la CPI a ouvert une enquête sur les crimes de guerre et crimes contre l'humanité présumés commis dans les territoires palestiniens"*
 - Il faudrait parler de « territoire palestinien » au singulier, car, en vertu du droit international, il s'agit d'une seule et même entité territoriale.
- *"« de plusieurs organisations de défense des droits humains"*
 - Il faudrait préciser qu'il s'agit spécifiquement d'ONG palestiniennes.
- *"Menacer de sanctions des juges et procureurs indépendants est fondamentalement mal et marque le retour à un ordre mondial où la force prime le droit."*
 - Cela est non seulement fondamentalement mal, mais il s'agit également d'une véritable atteinte à l'État de droit, au multilatéralisme et à un ordre international fondé sur des règles.

Page 5

- *"C. considérant que la communauté internationale a échoué à plusieurs reprises à prévenir les génocides et les crimes contre l'humanité, par exemple le génocide des Tutsis perpétré en 1994 au Rwanda et le massacre de Srebrenica commis en 1995 en Bosnie,"*
 - Le génocide au Cambodge entre 1975 et 1979 pourrait être ajouté.
- *"ainsi qu'à la rapporteure spéciale des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés et à trois organisations non gouvernementales ».*
 - A nouveau, il est important de préciser qu'il s'agit d'ONG palestiniennes.
- *"N. considérant que la menace de sanctions place les entreprises et les banques européennes dans une position intenable puisqu'elles doivent choisir entre enfreindre la législation américaine en matière de sanctions ou la réglementation européenne et les obligations contractuelles envers la Cour; "*

- *O. considérant que les sanctions américaines mettent notre allié néerlandais, qui héberge la Cour pénale internationale depuis sa fondation, dans une position particulièrement inconfortable, ce qui requiert une réponse européenne solidaire,”*
 - Un paragraphe pourrait être ajouté qui reconnaît l'impact délétère sur la vie des personnes visées par les sanctions, en mentionnant également le fait que les sanctions à l'encontre des ONG palestiniennes ont des répercussions néfastes sur leur action en faveur des droits humains.

Page 6

- *“1. de condamner systématiquement, dans les termes les plus fermes, publiquement et dans ses contacts bilatéraux avec les États-Unis, les sanctions unilatérales des États-Unis à l'encontre de la Cour pénale internationale, de son personnel et des entités qui collaborent avec la Cour, en tant qu'attaques inacceptables contre le droit international et l'ordre juridique international,”*
 - Même si la résolution se veut générale et vise à englober d'autres entités susceptibles d'être sanctionnées à l'avenir, il faudrait reconnaître spécifiquement les personnes et entités qui ne relèvent pas de la CPI qui font actuellement l'objet de sanctions.
- *“2. de plaider immédiatement et avec vigueur, au sein du conseil de l'Union européenne, pour l'activation et l'actualisation du statut de blocage européen (règlement 2271/96) en vue de neutraliser les effets de l'application extraterritoriale des sanctions américaines et d'offrir sécurité juridique et protection aux entreprises, aux institutions et aux personnes qui collaborent avec la Cour pénale internationale,”*
 - Les ONG et les organisations de la société civile devraient être ajoutées à la liste.

Pages 7-8 - Paragraphes opérationnels (P.O.)

- Un paragraphe opérationnel supplémentaire devrait être intégré pour demander au gouvernement d'adopter une loi de blocage au niveau national, en plus de l'activation du règlement de blocage (référé comme statut de blocage) au niveau européen (P.O. 2).
- Les mesures de protection à l'égard des personnes et entités visées par les sanctions (P.O. 5 à 9) sont globalement satisfaisantes. Cependant, ce qui fait totalement défaut, c'est l'extension de ces mesures et de cette solidarité à la Rapporteuse spéciale des Nations unies. Elle a également été sanctionnée pour son travail sur la Palestine. Les sanctions à l'encontre de Francesca Albanese portent atteinte à son mandat d'experte indépendante des Nations unies et constituent en réalité une attaque contre l'ensemble du système des procédures spéciales des Nations unies, contre le Conseil des droits de l'homme des Nations unies qui a créé ce système, et contre les Nations unies de manière plus générale, tout comme les sanctions à l'encontre des responsables de la CPI constituent une attaque contre la CPI elle-même.