

L'évolution du droit de la Cour pénale internationale : de Rome à la Haye via Kampala

« *Les points de vue exprimés dans le présent document sont ceux de l'auteur en sa capacité personnelle et ne reflètent en aucune façon ceux de la Cour pénale internationale* »

L'avènement de la Cour pénale internationale (CPI) marque une nouvelle ère du droit international pénal (DIP). Robert Kolb affirme à ce sujet que « la codification la plus complète et la plus moderne du DIP se trouve désormais dans le Statut de la CPI. Ce Statut coagule progressivement autour de lui le DIP moderne »^[1]. Sur le plan des sources du DIP, le *Statut de Rome* a notamment apporté comme innovations la précision et la hiérarchie^[2]. En effet, l'article 21 du Statut établit une hiérarchie entre les sources qu'il a au préalable précisées. Il n'y a toutefois pas de hiérarchie prévue en ce qui concerne les sources du droit international général, conformément à l'article 38 du *Statut de la Cour internationale de Justice*. Le *Statut de Rome*, les *Éléments des crimes* et le *Règlement de procédure et de preuve* (RPP) sont placés au sommet de la pyramide des sources avec une prédominance du *Statut de Rome*^[3]. Ce dernier dispose dans ses articles 9 et 51 que les *Éléments des crimes* et le RPP, ainsi que les amendements s'y rapportant, doivent être conformes au *Statut de Rome* et qu'en cas de conflit d'interprétation, c'est le *Statut* qui prévaut. Ces trois textes juridiques constituent la base du droit se rapportant à la CPI. Ainsi, en parlant de l'évolution du droit de la CPI, nous allons analyser le développement des règles du *Statut de Rome*, des *Éléments des crimes* et du RPP. Le corps du droit de la CPI a connu une évolution majeure en deux temps : lors de la première *Conférence de révision du Statut de Rome* à Kampala, en Ouganda, et à la douzième session de l'AEP à La Haye, aux Pays-Bas. Qu'est-ce qui a justifié l'adoption des nouvelles règles ? Comment adapter le droit de la CPI aux nouveaux défis sans porter atteinte aux valeurs fondamentales de la CPI telles que l'indépendance, l'efficacité et l'équité ?

Tout État Partie, les juges à la majorité absolue et le Procureur peuvent proposer des amendements au RPP et aux *Éléments des crimes*. Il existe à la CPI un comité consultatif chargé de la révision des textes, tel que prévu par la norme 4 du *Règlement de la Cour*. Ce comité ne peut proposer des amendements qu'au RPP, aux *Éléments des crimes* et au *Règlement de la Cour*. Toutefois, en ce qui concerne le RPP, les juges peuvent établir des règles provisoires qui resteront en vigueur jusqu'à ce que l'Assemblée des États Parties (AEP), à sa réunion ordinaire ou extraordinaire suivante, les adopte, les modifie ou les rejette. Quant aux amendements au *Statut de Rome*, ils ne peuvent être proposés que par des États Parties. L'AEP exerce ainsi le pouvoir législatif, tant en ce qui concerne le droit pénal matériel que le droit pénal procédural de la CPI.

Il est important de relever que, durant les dixième et onzième sessions de l'AEP, le droit pénal procédural de la CPI a connu des modifications. Les règles *4 bis* et *132 bis* ont en effet été insérées dans le RPP. En vertu de la règle *4 bis*, il revient maintenant à la Présidence de la CPI d'affecter les juges aux sections en lieu et place de la session plénière des juges. Quant à la règle *132 bis*, elle permet à la Chambre de première instance de désigner un ou plusieurs de ses membres en vue d'assurer la préparation d'un procès. Ce sont les juges qui avaient proposé cette règle, conformément à l'article 51(2)(b) du *Statut de Rome*. Ces nouvelles règles ont été justifiées par les États Parties comme nécessaires au renforcement de la bonne organisation et de l'efficacité de la CPI.

Le développement du droit de la CPI entre 2009 et 2013 s'est fait dans un contexte international particulier qu'il est important d'analyser vu l'influence que ce dernier a exercé sur ce processus de modification.

Une forte protestation de l'[Union africaine \(UA\)](#) contre les poursuites visant des chefs d'États africains par la CPI était à la une des débats sur la scène internationale durant la période précitée. Le 4 mars 2009, un [mandat d'arrêt](#) est délivré contre le président du Soudan Omar al Bachir pour des [crimes contre l'humanité et des crimes de guerre](#) qui auraient été commis au Darfour. Un deuxième mandat pour [génocide](#) sera rendu public en 2010. En 2011, deux citations à comparaître à charge du président [Uhuru Muigai Kenyatta](#) et du vice-président [William Samoei Ruto](#) du Kenya sont délivrées par la CPI. Les deux hommes, autrefois ennemis politiques durant les violences post-électorales de 2007-2008, s'étaient réconciliés afin de faire campagne ensemble. La victoire de Kenyatta et de Ruto à l'[élection présidentielle kényane de 2013](#), malgré les poursuites de la CPI, donnera un argument de plus à l'Union africaine contre l'action de la CPI.

1. La Conférence de révision de Kampala du 31 mai au 11 juin 2010

La Conférence de révision de Kampala était la première Conférence de révision prévue par l'article 123 du *Statut de Rome*. Il avait été prévu que cette conférence n'ait lieu que sept ans après l'entrée en vigueur du Statut afin d'assurer la stabilité de l'institution et de donner le temps minimum nécessaire à la mise à l'épreuve de son droit. L'article 121 du Statut bloquait aussi toute tentative de propositions d'amendements avant la fin de ce délai de sept ans. Plusieurs propositions d'amendements ont été soumises par des États Parties au [Groupe de travail sur la Conférence de révision](#), en vue de la Conférence de Kampala.

La proposition d'amendement de l'article 16 du Statut soumis par l'Afrique du Sud au nom des États Parties membres de l'Union africaine est particulièrement intéressante. Cette proposition visait à permettre à un État compétent de demander au Conseil de sécurité de saisir la CPI pour une suspension des enquêtes ou des poursuites. Si le Conseil de sécurité omettait de se prononcer dans les 6 mois à compter de la réception de ladite requête, l'État requérant pouvait demander à l'Assemblée générale des Nations Unies, conformément à la [résolution 377 \(V\) de l'Assemblée](#), de saisir la CPI.

D'après le rapport du Groupe de travail sur la Conférence de révision, l'article 16 est une exception au sein du système de Rome. Il constitue une solution unique conçue pour témoigner du rôle spécial joué par le Conseil de sécurité des Nations Unies dans la promotion de la paix et de la sécurité. L'article 16 serait le résultat de négociations menées en 1998 avec beaucoup de circonspection. En conséquence, la proposition d'amendement n'a pas été retenue.

Pour le Groupe de travail, seuls les amendements susceptibles de faire l'objet d'un large consensus ou d'un très large accord devaient être transmis pour examen à la Conférence de révision. Les amendements qui ne seraient pas examinés à Kampala pourraient faire l'objet d'un suivi de la part des États et être examinés lors de sessions ultérieures de l'Assemblée des États Parties, comme le prévoit l'article 121 du *Statut de Rome*.

En définitive, l'Assemblée des États Parties n'a retenu que trois propositions d'amendements du *Statut de Rome* à adopter lors de la Conférence de révision : la définition du crime d'agression et des modalités de poursuites ; l'inclusion de l'interdiction de l'utilisation de certaines armes à l'article 8; et la suppression ou non de l'article 124.

A. Le crime d'agression

Prévu par l'article 5 du Statut, le crime d'agression n'était pas défini par les États. Sa définition et les modalités de poursuite étaient le principal enjeu de la Conférence de révision de Kampala. Le [Groupe de travail spécial sur le crime d'agression](#) a clôturé ses travaux en 2009. Malgré l'avancé des discussions au sein de ce groupe, les tensions ont persisté lors de la Conférence de Kampala. C'est de justesse qu'un consensus a pu être trouvé. Et

bien que le résultat obtenu ne soit pas satisfaisant aux yeux de tous, un pas de plus a été franchi.

La définition du [crime d'agression](#) a été adoptée sur la base de la [résolution 3314 \(XXIX\) de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies](#). Il est à noter que des amendements ont aussi été apportés aux *Éléments des crimes* quant à ce crime. Ainsi, le crime d'agression n'entraîne pas de responsabilité pénale à l'égard des personnes morales, conformément à l'article 25 du *Statut de Rome*.

Concernant les modalités d'exercice de la compétence de la CPI pour ce crime, les discussions ont surtout porté sur le rôle du Conseil de sécurité dans la constatation d'un acte d'agression. Un compromis a finalement été trouvé. Tout en reconnaissant le rôle du Conseil de sécurité pour constater l'existence d'un acte d'agression avant l'ouverture des enquêtes, la Conférence a autorisé le Procureur, en l'absence d'un tel constat dans les six mois suivant la date de l'avis adressé au Secrétaire général des Nations Unies, d'ouvrir une enquête de sa propre initiative ou à la demande d'un État Partie. Le Procureur doit cependant obtenir au préalable l'autorisation de la Section préliminaire de la CPI. Cette autorisation préalable est également obligatoire pour les autres crimes lorsque le Procureur veut exercer son pouvoir *proprio motu*.

S'agissant de l'exercice de la compétence de la CPI à l'égard du crime d'agression, elle ne sera possible qu'un an après la ratification ou l'acceptation des amendements par trente États Parties. De plus, une décision à cet égard sera prise après le 1 janvier 2017 par la majorité des deux tiers des États Parties. Pourquoi l'exigence d'une telle décision après avoir adopté par consensus les amendements à Kampala ? Pourquoi avoir décidé de réexaminer les amendements relatifs au crime d'agression sept ans après le commencement par la Cour de l'exercice de sa compétence ? Cette gymnastique juridique ne fait que conforter le caractère particulier du crime d'agression par rapport aux autres crimes relevant de la compétence de la CPI. Dans tous les cas, il faut capitaliser les avancées de Kampala en encourageant les États Parties à ratifier les amendements avant 2017.

B. Article 8

Les États Parties ont considéré que le fait d'utiliser du poison ou des armes empoisonnées, des balles qui s'épanouissent facilement dans le corps humain, des gaz asphyxiants ou toxiques, ainsi que tous liquides, matières ou procédés analogues constituent des violations graves des lois et des coutumes applicables aux conflits armés ne présentant pas un caractère international, conformément au droit international coutumier. Ils ont ainsi décidé d'ajouter les [paragraphes 2 \(e\) \(xiii\) à 2 \(e\) \(xv\)](#) à l'article 8. Rappelons que le recours à ces armes dans les conflits armés ayant un caractère international était déjà considéré comme un crime de guerre par le *Statut de Rome*.

C. Article 124

Disposition transitoire, l'article 124 était de droit inscrit à l'ordre du jour de la Conférence de révision parce que son réexamen à ladite Conférence était expressément prévu par le *Statut de Rome*. L'article 124 permet aux nouveaux États Parties de déclarer que, pour une période de sept ans, ils n'acceptent pas la compétence de la CPI en ce qui concerne les crimes de guerre lorsqu'il est allégué qu'un crime a été commis sur leur territoire ou par leurs ressortissants. On peut considérer cet article comme une réserve statutaire, à l'instar de celui concernant le crime d'agression prévue à l'article 15 *bis* alinéa 4 du *Statut de Rome*.

Fortement critiqué lors de son adoption à Rome, cet article, proposé par [la France](#), était un appât pour attirer les États réticents à ratifier le *Statut de Rome* par crainte de poursuites contre leur personnel militaire. Lors des discussions préparatoires de la Conférence de révision, deux tendances ressortaient clairement entre les États : d'une part ceux qui soutenaient le maintien de l'article et d'autre part ceux qui y étaient opposés.

Finalement, la Conférence a choisi le juste milieu en renvoyant l'examen dudit article à la quatorzième session de l'Assemblée des États Parties en 2015. Dans notre opinion, il serait nécessaire de supprimer l'article 124 à

cette occasion. Cette suppression va renforcer le mandat de la CPI.

1. La douzième session de l'Assemblée des États Parties du 20 au 28 novembre 2013

À la suite d'un échange de lettres entre la [Commission de l'Union africaine](#) et la [Présidence de la CPI](#), la Présidente de l'AEP, M^{me} Intelmann, [avait invité l'Union africaine](#) à saisir l'occasion offerte par la douzième session annuelle pour faire part de ses préoccupations.

L'Union africaine a obtenu un « [Débat spécial sur l'inculpation de chefs d'État et de gouvernement en exercice, et ses conséquences pour la paix, la stabilité et la réconciliation](#) » à l'issue duquel il s'est dégagé un large consensus permettant d'amender, non pas le *Statut de Rome*, mais le *Règlement de procédure et de preuve*.

Les nouvelles [règles 68, 100, 134 bis, 134 ter et 134 quater](#) ont été adoptées par consensus.

A. Les règles 68 et 100

Lors du Débat, les règles 68, concernant les témoignages préalablement enregistrés, et 100, concernant le lieu où se déroule le procès, ont été complétées.

Dans sa version non révisée, la règle 68 ne comportait que deux points. Aujourd'hui, elle est plus détaillée et comprend trois alinéas. Quant à la règle 100, elle a été profondément modifiée. Alors que dans l'ancienne version du RPP, seul le procès pouvait avoir lieu en dehors du siège de la CPI, la nouvelle version offre cette possibilité pour toute *audience*. Ainsi, on pourrait imaginer que les audiences de confirmation des charges puissent avoir lieu en dehors de La Haye. Cette règle permet d'avoir des audiences *in situ* afin de rapprocher les procédures des communautés affectées.

B. Les règles 134 bis, 134 ter et 134 quater

Les nouvelles règles 134 bis, 134 ter et 134 quater ont été les plus critiquées et contestées par la société civile et plusieurs experts. La règle 134 bis permet à un accusé qui n'est pas sous mandat d'arrêt de comparaître au moyen d'une liaison vidéo pendant une ou plusieurs parties de son procès. Les règles 134 ter et 134 quater concernent quant à elles les dispenses de comparution au procès des accusés sous citation à comparaître qui se feront représenter uniquement par un conseil. Le front de l'opposition estime que l'adoption de ces règles est une victoire du politique sur la CPI et la conséquence de la pression exercée par l'Union africaine et le Kenya. Ce front va plus loin en soutenant que ces règles violent les articles 27 et 63 du *Statut de Rome*, en particulier la règle 134 quater qui concerne la dispense de comparution au procès en raison de fonctions publiques extraordinaires.

Les nouvelles règles 134 ont un dénominateur commun : elles ne concernent que les personnes poursuivies sur base d'une citation à comparaître. Or, si la personne poursuivie comparaît en étant libre de ses mouvements, pourquoi ne pourrait-elle pas comparaître par liaison vidéo ou être dispensée de comparaître à son procès?

L'article 27(1) garantit que personne ne peut être exempté de sa responsabilité pénale en raison de ses titres et de ses fonctions. Le fait de comparaître par liaison vidéo ou d'être dispensé de comparaître à son procès n'affecte pas la responsabilité pénale de l'accusé. Il est clair que cette règle s'applique à une certaine catégorie de personnes au regard de leur statut, mais elle ne les soustrait pas à la justice : c'est là le but primordial de l'article 27(1). Quant à l'article 63 sur la présence de l'accusé à son procès, s'agit-il d'une obligation ou d'un droit de la défense auquel on peut librement renoncer ? Pour les opposants, il s'agit d'une obligation imposée par le Statut. En conséquence, pour cette opinion, vu la contradiction manifeste entre le RPP et le *Statut de Rome*, les juges

devront appliquer le Statut, c'est-à-dire exiger la comparution de l'accusé. Je ne partage toutefois pas cet avis.

La présence de l'accusé au procès est un droit de la défense tel que le prévoit d'ailleurs [l'article 67 du Statut](#) et le [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#) en son article 14. Dans son communiqué de presse sur la clôture de la douzième session, l'AEP justifie les nouvelles règles 134 comme nécessaires pour améliorer l'efficacité des procédures engagées devant la Cour tout en garantissant les droits des accusés. La Commission africaine des droits de l'homme est encore plus explicite dans ses [directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique](#) en affirmant que l'accusé peut renoncer de son plein gré à son droit de comparaître à l'audience, mais cette renonciation doit être faite de manière claire et, de préférence, par écrit. Cette interprétation est conforme aux règles 134 *ter* et 134 *quater* qui considèrent le fait d'être présent au procès comme un droit auquel l'accusé peut renoncer. Mais la dispense de comparution au procès n'est pas accordée sur simple demande de l'accusé. Les États Parties ont laissé aux juges un large pouvoir d'appréciation afin justement de préserver leur indépendance.

Conclusion

L'évolution du droit de la CPI est nécessaire. Confronté à la réalité, ce droit nécessitera des ajustements. La création de la CPI le 17 juillet 1998 est le résultat de la volonté politique de plusieurs États. Rappelons que la CPI n'a pas été créée par les ONG, même si ces dernières ont joué un rôle important de plaidoyer et lobbying auprès des États durant la conférence de Rome. Puisque le Statut permet aux États Parties d'amender le droit propre à la CPI, on ne pourra pas empêcher la politique des États d'être de nouveau à l'œuvre. Je constate que plusieurs États Parties affichent une volonté de sauvegarder l'efficacité et l'indépendance judiciaire de la CPI. Toutefois, en cas d'atteinte potentielle aux fondements de la justice, la société civile doit agir en tant que sentinelle du droit de la CPI en interpellant les États fautifs.

Ce billet ne lie que la ou les personne(s) l'ayant écrit. Il ne peut entraîner la responsabilité de la Clinique de droit international pénal et humanitaire, de la Faculté de droit, de l'Université Laval et de leur personnel respectif, ni des personnes qui l'ont révisé et édité. Il ne s'agit pas d'avis ou de conseil juridiques.

[1] Robet Kolb, *Droit international pénal : Précis*, Bâle, Helbing Lichtenhahn, 2008 à la p. 55.

[2] Laurence Burgorgue-Larsen, « Les sources du droit international pénal : Analyse comparative de la pratique judiciaire des tribunaux pénaux internationaux et du texte du Statut portant création de la Cour pénale internationale » dans Mireille Delmas-Marty, Emmanuel Fronza et Elisabeth Lambert Abdelgawad, dir., *Les sources du droit international pénal*, Paris, Société de législation comparée, 2008 à la p. 379.

[3] Claire Callejon, « Article 21 : droit applicable » dans Julien Fernandez et Xavier Pacreau, dir., *Statut de Rome de la Cour pénale internationale : commentaire article par article*, Paris, Pedone, 2012 Tome I à la p. 765.

Par

[Patrick Tshibuyi Wa Tshibuyi](#)

[Cour pénale internationale](#)[Statut de Rome de la Cour pénale internationale](#)[Règlement de preuve et de procédure](#)[Assemblée des États parties](#)[Union africaine](#)9 juin 2015 - 12:00 [Nations Unies \(NU\)](#)[Règlement de Procédure et de Preuve de la CPI](#)[Statut de Rome de la CPI](#)[Union africaine](#)[Assemblée des États Parties à la CPI](#)[Le symposium sur le Kenya](#)non893