

La convention de Rome portant statut de la Cour pénale internationale

M. l'Ambassadeur Jean-François Dobelle

Citer ce document / Cite this document :

Dobelle Jean-François. La convention de Rome portant statut de la Cour pénale internationale. In: Annuaire français de droit international, volume 44, 1998. pp. 356-369;

doi : 10.3406/afdi.1998.3520

http://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_1998_num_44_1_3520

Document généré le 12/03/2016



LA CONVENTION DE ROME PORTANT STATUT DE LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE

JEAN-FRANÇOIS DOBELLE

1. La Convention portant statut de la Cour pénale internationale a été adoptée le 17 juillet dernier à Rome à l'issue d'un vote demandé par les Etats-Unis. Cent vingt Etats dont la France et l'ensemble des pays de l'Union européenne se sont prononcés pour ce texte, sept ont voté contre (Etats-Unis, Inde, Israël, Chine, Barhein, Qatar, Vietnam), vingt et un se sont abstenus (pays arabes). La création d'une juridiction pénale internationale de nature permanente, dont les juristes (notamment MM. Donnedieu de Vabre et Vespasien Pella) débattaient déjà entre les deux guerres, constitue une avancée historique et radicale dans la codification et plus encore en l'espèce le développement du droit international.

Il est hautement symbolique que ce Statut ait été adopté l'année du cinquantenaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme. La CPI voit également le jour cinq ans après l'adoption de la Déclaration de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne, premier texte universel énonçant l'importance de la lutte contre l'impunité des auteurs de violations des droits de l'homme. Le droit des victimes à la mémoire, le droit de savoir, le droit à la justice ont été reconnus comme autant d'impératifs pour briser les cycles de violence, et la CPI était le chaînon manquant du système mis en place pour lutter contre l'impunité. Comment en est-on arrivé là ? Quel est le contenu du texte adopté à Rome ? Quel est son avenir ? Tels sont les points qui seront abordés tour à tour.

I. – HISTORIQUE ET DÉROULEMENT DE LA CONFÉRENCE DE ROME

2. Les discussions relatives à la création d'une Cour pénale permanente ont été lancées en 1947 aux Nations Unies dans le cadre de la Commission du droit international. Interrrompus par la guerre froide, les travaux ont repris et progressé rapidement au début des années 1990. La CDI a remis son rapport final en 1994. Sur cette base, un Comité préparatoire interétatique, d'abord chargé d'une réflexion thématique, puis du recensement des propositions, a élaboré un projet de Statut. En mars 1998, il a tenu son ultime réunion et

(*) Jean-François DOBELLE, directeur-adjoint des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères. Cet article, qui reprend, développe et actualise trois communications à la Commission nationale consultative des droits de l'homme, à la Société française de droit international et à un colloque à la cour d'appel de Paris, ne reflète que les vues personnelles de son auteur. Celui-ci remercie très vivement M^{me} Béatrice Le Fraper du Hellen, secrétaire des Affaires étrangères, pour le concours qu'elle lui a apporté dans sa rédaction.

transmis à la Conférence de Rome un texte synthétique mais reflétant encore de très larges divergences de vues entre les Etats. La Conférence diplomatique s'est tenue du 15 juin au 17 juillet 1998.

3. Depuis 1994, et à Rome, les négociations se sont déroulées sur des bases originales, très éloignées par exemple du modèle de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne où l'appartenance aux groupes régionaux avait été déterminante, mais plus proches du processus d'Oslo sur les mines anti-personnel.

La dimension éthique, l'impératif moral de la lutte contre l'impunité des auteurs de violations des droits de l'homme, ont été au cœur du débat au point d'éclipser parfois la dimension politique de la négociation. A Rome et pendant la phase préparatoire, le projet de base de la CDI a été porté par une coalition de pays appartenant aux différents groupes régionaux. Ce groupe, auto-baptisé « *Like-minded* » ou « Etats pilotes », s'était donné pour objectif commun l'aboutissement rapide des travaux, au détriment parfois du contenu du Statut, de sa cohérence et de sa précision. Tous nos partenaires de l'Union européenne (dont le Royaume-Uni depuis 1997) ainsi que la Suisse, la Croatie, le Canada, l'Australie, l'Argentine, l'Afrique du Sud et les pays de la SADC (1), l'Egypte, la Corée du Sud, Singapour, ont fait partie de cette coalition. Les Africains francophones ont été nombreux à s'y joindre. La coalition a pâti *in fine* du nombre et de la diversité de ses membres dont certains poursuivaient des objectifs propres. A titre d'exemple, l'autosaisine de la Cour ne faisait pas partie du programme commun des Etats pilotes, plusieurs membres du groupe (Royaume-Uni, Egypte) y étant opposés.

Les Etats les plus réticents (Chine, Etats-Unis, Inde) se sont en revanche peu exprimés jusqu'à une date avancée du processus. C'est seulement en 1997 que les Etats-Unis ont commencé à faire part de leurs fortes réserves à l'égard du Statut. En fait, Washington semble n'avoir jamais accepté la remise éventuelle de citoyens américains à une juridiction internationale. Pendant toutes les discussions, les Etats-Unis ont donc tenté d'introduire des dispositions permettant de faire une distinction entre les « méchants Etats » (« *rogue States* ») – obligés de coopérer avec la Cour – et les « gentils Etats » dont les ressortissants seraient par principe renvoyés devant leur justice nationale. Jusqu'au 8 juillet, des efforts importants ont été déployés pour obtenir une adhésion des Etats-Unis ; en présentant le 9 juillet, à moins de huit jours de l'issue de la Conférence, une longue liste d'exigences contenant encore le principe de non-remise des nationaux, les Etats-Unis laissaient clairement entendre qu'ils ne se joindraient pas aux signataires.

4. Les ONG ont été présentes à toutes les étapes des négociations, avec de forts moyens, et le relais très médiatique d'un Commissaire européen, M^{me} Bonino. Certaines ONG sont entrées dans des délégations étatiques, notamment celles d'Afrique francophone. Elles se sont livrées d'une part à un lobbying intense dans les capitales et auprès des délégations, d'autre part à un travail technique de proposition, d'autant plus efficace qu'il était ciblé sur des dispositions précises, telles que les droits des victimes, la protection des témoins ou encore les violences sexuelles ou sexo-spécifiques.

Cette dynamique a en partie gommé les règles de jeu habituelles aux Nations Unies. Mais en fin de parcours, des Etats dont l'attachement au

(1) Communauté de développement de l'Afrique australe.

succès de la Conférence ne pouvait être mis en doute (Canada par exemple) ont privilégié la recherche de compromis dans des groupes restreints et fermés.

5. La rédaction du compromis final a été assurée en définitive par quelques Etats seulement, les Etats pilotes les plus sensibles aux enjeux politiques (Canada, Argentine, Finlande, Australie notamment), en liaison avec certains groupes régionaux structurés (Union européenne, Ligue arabe) et des pays ayant participé activement à tout le processus, comme la France.

Il est indéniable que les réflexes traditionnels, notamment les solidarités de groupe, ont joué un rôle croissant en fin de conférence. Seuls pourtant l'Union européenne et dans une certaine mesure le groupe arabe étaient animés d'une véritable dynamique. Les non-alignés avaient pris des positions très dures avant la Conférence, en particulier sous l'influence de l'Inde (consentement nécessaire des Etats, absence de rôle pour le Conseil de sécurité). Mais ils ont éclaté sous la pression des pays de la SADC.

6. Enfin, le poids des membres permanents du Conseil de sécurité s'est fait sentir à Rome : un Statut auquel quatre d'entre eux n'auraient pas souscrit – situation au 15 juillet – aurait été entaché d'un défaut de crédibilité considérable. C'est pourquoi le ralliement de la France, dont on savait qu'il entraînerait vraisemblablement dans son sillage celui de la Russie, était important. Aucun pays cependant ne pouvait s'opposer seul à la mouvance majoritaire. Les Etats-Unis devaient en faire l'amère expérience. Les Etats pilotes furent d'autant moins enclins à prendre en compte leurs exigences, jugées au demeurant trop nombreuses, que leur acceptation n'aurait pas pour autant garanti le soutien de Washington à la CPI.

7. La France, pour sa part, annonça ses attentes dès le début de la Conférence. Elle indiqua clairement que si celles-ci étaient satisfaites, elle signerait la Convention. Le Gouvernement français était déterminé à mettre tout en œuvre pour assurer l'aboutissement des travaux de la Conférence de Rome. Le Premier ministre avait affirmé ce soutien dans le cadre de la Commission des droits de l'homme à Genève. M. Hubert Védrine le 17 juin à Rome se prononça pour une Cour efficace, crédible, fondant son action sur des procédures précises et adaptées au contexte international, complémentaire des juridictions nationales, bien insérée dans le réseau des institutions existantes et dont la composition serait universelle. La France manifesta le souci, en tant que pays pourvoyeur de troupes aux opérations de maintien de la paix, d'insérer dans le Statut des garanties contre des plaintes abusives, teintées d'arrière pensées politiques, susceptibles d'être dirigées contre des personnels (civils et militaires) déployés sur des théâtres extérieurs.

Pour faire valoir ses vues, et désarmer les critiques qui lui reprochaient, compte tenu du grand nombre de ses propositions, de vouloir ralentir les discussions, la France participa activement au groupe discret des « amis » du président du Comité préparatoire (M. Bos, Pays-Bas) et du président du Comité plénier de la Conférence (M. Kirsch, Canada). Avant et pendant la Conférence, ce groupe se réunit régulièrement sous l'appellation « bureau élargi ». La France coordonna au nom des présidents des discussions sur divers thèmes (fonction des juges pendant la phase d'instruction, rapports entre les tribunaux internes et la Cour, droits des victimes, obligation de coopération des Etats). La France encouragea également la concertation

communautaire, permettant *in fine* à l'Union européenne de retrouver sa cohésion sous présidence autrichienne. Enfin, elle mena avec les membres permanents du Conseil de sécurité une réflexion qui devait favoriser l'adoption de règles respectueuses des prérogatives du Conseil.

L'engagement de notre pays permit la prise en compte de nos vues dans le compromis final.

II. – LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU TEXTE ADOPTÉ À ROME

8. Le texte adopté est précis et contraignant; aucune réserve n'est admise. Il est créé une Cour de caractère permanent dont les acteurs principaux sont un Procureur et dix-huit juges élus par l'Assemblée des Etats parties au Statut pour un mandat de neuf ans. La Cour est composée d'une section préliminaire, d'une section de première instance et d'une section des appels; les fonctions judiciaires sont exercées dans chaque section par des chambres. En principe, le Statut était censé refléter le « droit existant ». Il est clair cependant que les négociateurs n'ont pu s'en tenir à cette ligne de conduite, et que de nombreuses dispositions du Statut relèvent du développement progressif, voire de la création pure et simple du droit international soit parce qu'il n'y avait pas de normes internationales préexistantes généralement acceptées (s'agissant par exemple de la définition des crimes contre l'humanité), soit parce que les Etats ont jugé nécessaire d'adapter ces normes en fonction de l'objet spécifique du Statut ou pour obtenir le ralliement de tel ou tel groupe de pays (ainsi, dans la définition des crimes de guerre, la question du transfert de colons vers des territoires occupés ou l'introduction du concept de « grossesse forcée »).

9. La Cour jugera les individus de plus de dix-huit ans quand ils sont les auteurs présumés de crimes particulièrement graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale et qui, suivant les termes du préambule du traité, sont de nature à menacer « la paix, la sécurité et le bien-être du monde » : génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre (dont les crimes contre le personnel de l'ONU et le personnel associé participant à des opérations humanitaires ou de maintien de la paix), crimes d'agression. La limitation de la compétence matérielle de la Cour à ce « noyau dur » n'allait pas de soi. Des Etats plaidaient pour que soient insérés des crimes d'une autre nature : terrorisme (Inde, Turquie), trafic de drogues (pays Caraïbes). La question sera réexaminée sept ans après l'entrée en vigueur du Statut lors d'une Conférence de révision. La France et ses partenaires européens demeurent pour leur part hostiles à de tels amalgames. La limitation de la compétence de la Cour à un « noyau dur » de crimes nous semble en effet gage d'efficacité.

10. Dans un premier temps, la Cour n'exercera pas sa compétence en matière d'agression car aucune définition n'a été agréée. La position de la France et des membres permanents du Conseil de sécurité est ferme à cet égard : l'agression doit être constatée au préalable par le Conseil. Les pays du Sud, favorables à une définition autonome sur la base de la résolution 3314 adoptée en 1974 par l'Assemblée générale des Nations Unies, se sont divisés sur son contenu. Les pays arabes ne se contentaient pas d'une simple

référence à la résolution 3314 et souhaitaient notamment rajouter à la définition le fait de « priver d'autres peuples de leur droit à l'autodétermination, à la liberté et à l'indépendance » qui ne figure pas dans cette résolution. La rédaction d'un nouvel article définissant le crime d'agression est confiée à une Commission préparatoire. Il devra être conforme à la Charte de l'ONU et sera intégré au Statut par voie d'amendement. Cette précision est importante car un amendement relatif à la définition des crimes n'entrera en vigueur qu'à l'égard des pays l'ayant ratifié.

11. Sur les crimes de guerre dont la définition, largement inspirée des conventions de Genève, peut tout à fait comprendre des actes isolés (ce qui distingue radicalement les crimes de guerre du génocide ou des crimes contre l'humanité), deux points ont fait l'objet de discussions particulièrement difficiles.

Tout d'abord, les conflits internes : les non-alignés s'étaient prononcés contre l'insertion des conflits internes dans le Statut. Le prix payé pour obtenir leur « passivité » au moment du vote a été élevé : les Etats pilotes ont dû en effet accepter une clause plus restrictive que celle contenue dans le protocole II additionnel aux conventions de Genève. Il est précisé que rien dans le Statut n'affecte le droit des Etats à maintenir l'ordre public.

Ensuite, la liste des armes prohibées au sens du Statut. Les tentatives des non-alignés d'incriminer la menace et l'usage de l'arme nucléaire ont été écartées. L'Inde a présenté au dernier moment un amendement qui a été rejeté par une motion de non-action, évitant ainsi aux délégués de se prononcer sur le fond. Si les armes nucléaires ne sont pas mentionnées, les armes chimiques, à la demande du groupe arabe, ne le sont pas non plus. L'article sur les armes prohibées prévoit toutefois que des armes agissant sans discrimination pourront être dans le futur intégrées au Statut, mais selon la procédure d'amendement précitée et à condition que ces armes fassent l'objet par ailleurs d'une interdiction générale. Cela pourrait permettre d'ajouter les mines anti-personnel qui ont été également exclues de la liste.

12. La définition du génocide est celle de la Convention de 1948. Le génocide suppose la perpétration d'actes « commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux ». La définition des crimes contre l'humanité est complexe : ces crimes doivent s'inscrire dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique. Les critères sont donc ici alternatifs, comme le souhaitaient les ONG, mais, dix lignes plus loin, l'attaque est définie selon deux critères additionnels qui sont, eux, cumulatifs : tout d'abord, le caractère multiple des actes commis (meurtre, torture, viol...); ensuite, l'existence d'une politique visant à commettre de tels actes. Cette définition reflète le souci des Etats pilotes de permettre le consensus, lequel passait obligatoirement par des critères cumulatifs, tout en évitant de susciter l'ire des ONG qui tenaient à l'expression « généralisée ou systématique ». Le résultat manque sans doute de lisibilité mais il a le mérite d'avoir suscité un accord général en répondant aux préoccupations de nombreux Etats qui souhaitaient distinguer radicalement le crime contre l'humanité d'un acte isolé.

13. Après la définition des crimes, c'est le caractère obligatoire ou non de la compétence de la Cour qui a suscité les plus vifs débats. En début de

négociation, la réflexion des Etats n'était pas achevée sur ce thème et les concepts (compétence obligatoire, inhérente, automatique, les trois termes étant largement synonymes ; compétence universelle) ne revêtaient pas pour tous la même signification. Alors que les Etats pilotes se prononçaient clairement en faveur de la compétence automatique de la Cour pour les Etats parties, des pays plus réticents ou plus soucieux de prévenir les plaintes abusives cherchaient des voies médiennes, faisant une certaine place au consentement, notamment pour certains types de crimes. Diverses solutions ont été mises en avant à Rome, qui tournaient toujours autour de l'idée d'un régime provisoire et optionnel, intégré au Statut ou prenant la forme d'un protocole additionnel au Statut.

C'est très tardivement, en été 1997 seulement, que les négociateurs ont commencé à se poser la question de la compétence de la Cour à l'égard d'Etats non parties et à s'interroger sur les critères de rattachement territorial ou personnel nécessaires pour que la Cour puisse se déclarer compétente. L'Allemagne présenta alors son projet de compétence universelle de la Cour, plus d'ailleurs pour faire progresser l'idée de critères de rattachement très larges que pour faire accepter le principe d'une compétence véritablement universelle qui était très loin de recueillir l'unanimité au sein des Etats pilotes. Ainsi, jusqu'à la Conférence de Rome, le Royaume-Uni par exemple se prononçait pour que le rattachement territorial soit le critère déterminant.

14. Le compromis final sur cette question est intervenu dans les dernières heures de la Conférence, le 16 juillet, entre 13 heures et 22 heures. Il s'analyse comme suit : en ratifiant la Convention, les Etats acceptent la compétence obligatoire de la Cour pour tous les crimes relevant de la compétence matérielle de la Cour, sous réserve d'un dispositif transitoire pour les crimes de guerre. La Cour exerce sa compétence dès qu'un Etat concerné, à savoir l'Etat de la nationalité des auteurs présumés du crime ou l'Etat sur le territoire duquel le crime a eu lieu, est partie à la Convention ou donne son consentement exprès. Cette formule correspond à la thèse défendue par la France. Elle est assez éloignée du système de compétence universelle que prônait l'Allemagne, mais elle demeure pourtant contestée par les Etats-Unis qui estiment indispensable le rattachement au seul Etat de la nationalité de l'auteur présumé du crime.

L'article 124 du Statut introduit cependant un régime provisoire, optionnel, pour les crimes de guerre. Les Etats qui le souhaitent pourront, au moment du dépôt de leur instrument de ratification, déclarer décliner la compétence de la Cour pour les crimes de guerre commis par leurs nationaux ou sur leur territoire. Cette déclaration sera valable pour sept ans à compter de l'entrée en vigueur du Statut à l'égard de l'Etat concerné. La France a annoncé qu'elle se prévaudrait de cette possibilité.

L'article 124 fera l'objet d'une révision sept ans après l'entrée en vigueur du Statut. L'expérience et le recul permettront alors de déterminer si les garanties intégrées au Statut afin d'éviter les recours abusifs, à caractère politique, auxquels les pays participant aux opérations de maintien de la paix sont plus particulièrement exposés, sont efficaces. Cette disposition a constitué, pour de nombreux Etats, la clef de l'accord final.

15. La question de la saisine a été en définitive moins controversée. La Cour sera saisie par un Etat partie, par le Conseil de sécurité ou de sa propre initiative. Alors que l'autosaisine ne paraissait plus d'actualité en été 1997,

rejetée même par un grand nombre d'Etats pilotes, elle a pu renaître de ses cendres grâce à l'idée française d'une chambre préliminaire. L'Argentine a construit sur cette base le principe d'une autosaisine collégiale, entourée de sauvegardes (saisine demandée par le procureur sur la base d'informations émanant de toute source, et autorisée par les juges de la Chambre préliminaire). Très vite la majorité des membres de l'Union européenne, à l'exception du Royaume-Uni, se prononcèrent pour cette solution et créèrent ainsi un mouvement irréversible.

16. Les clivages politiques ont été plus marqués lorsqu'il a fallu définir les rapports entre la Cour et les tribunaux internes. Entre certains pays européens (Irlande, Grèce, Italie) qui concevaient la Cour comme une instance d'appel de toute procédure pénale nationale portant sur l'un des quatre grands crimes, et la position radicale d'autres pays sur la souveraineté de l'ordre judiciaire interne, les différences étaient immenses. De nombreux pays non-alignés, qui ne s'étaient guère prononcés lors des discussions sur la compétence de la Cour, sont intervenus avec plus de pugnacité dans ce débat qui leur paraissait porter très directement atteinte à leur souveraineté. Les Etats-Unis ont pesé de tout leur poids pour faire respecter le rôle des tribunaux internes ; ils bénéficièrent de l'appui sans faille de l'Inde, de la Chine, de l'Iran, du Mexique pour lesquels cette question constituait un point de rupture. A mi-chemin entre la primauté et la subsidiarité, l'accord s'est fait sur le concept moins tranché de complémentarité entre la Cour et les juridictions nationales.

Les consultations ont été coordonnées par le Canada et la France, qui avaient une position médiane, et le compromis paraît équilibré. Les Etats gardent leur responsabilité première dans la répression des crimes. La Cour est compétente uniquement lorsque les Etats refusent ou sont incapables de traduire les criminels en justice, c'est-à-dire en réalité lorsque l'ordre judiciaire interne est défaillant, soit en raison de l'impuissance de l'Etat soit du fait de sa mauvaise volonté. Ceci suppose, en d'autres termes, l'effondrement ou l'indisponibilité de l'appareil judiciaire national.

De larges possibilités de contestation de la compétence de la Cour sont ouvertes aux Etats parties au Statut. Ainsi une affaire sera en principe jugée irrecevable par la Cour soit lorsqu'elle fait l'objet d'une enquête ou de poursuites de la part d'un Etat ayant compétence en l'espèce, soit lorsque, après enquête, cet Etat a décidé de ne pas poursuivre la personne concernée, soit enfin, lorsque cette dernière a déjà été jugée pour des comportements faisant l'objet de la plainte soumise à la Cour. En outre, la Cour a l'obligation d'informer tous les Etats parties de toute plainte dont elle est saisie ou de toute affaire dont elle déciderait de se saisir.

A l'issue d'une procédure de contestation de la compétence toutefois, la décision finale appartient à la CPI, qui est le juge ultime de sa propre compétence. Cela a toujours été la position de la France.

17. Dans le domaine de la procédure, des solutions novatrices qui représentent une synthèse entre les pays de droit civil (préparation par le juge d'instruction d'un dossier à charge et à décharge) et les pays de *common law* (préparation par le procureur d'un acte d'accusation) ont été mises en place. Une chambre préliminaire composée de juges assure dès la phase d'instruction le contrôle des actes du procureur. Elle se voit conférer en outre la garantie des droits de l'inculpé, et peut ordonner aux Etats l'exécution des

actes judiciaires demandés par les avocats de la défense. Elle peut intervenir de sa propre initiative, si elle estime que le procureur ne prend pas les mesures nécessaires. La chambre préliminaire a constitué en outre la clef de l'accord final sur l'autosaisine de la Cour : celle-ci sera collégiale, demandée par le procureur et approuvée par les juges.

Au total, la chambre préliminaire se voit reconnaître des prérogatives considérables : elle seule est compétente, après ouverture d'une enquête, pour prendre, sur requête du Procureur, des mesures restrictives ou privatives de liberté, telles que la délivrance d'un mandat d'arrêt ou d'une citation à comparaître ; elle dispose en outre d'un pouvoir général de suivi des enquêtes et poursuites diligentées par le Procureur, notamment en matière de preuves ; il lui appartient enfin de confirmer, dans le cadre d'une audience, les charges sur lesquelles le Procureur entend se fonder pour requérir le renvoi en jugement.

Le rôle des juges dans la phase préliminaire, combiné aux prérogatives qui leur sont reconnues pendant le procès (pouvoir d'ordonner la production de moyens de preuve), établit au sein de la CPI un équilibre institutionnel, une cohérence interne, qui n'existant pas dans le Statut des Tribunaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda. Cette évolution répond à des critères d'efficacité auxquels ces deux tribunaux *ad hoc* ont d'ailleurs été tout à fait sensibles puisqu'ils ont eux-mêmes largement adapté leurs procédures afin de mieux ordonner le déroulement des procès ; mais les juges des TPI ne peuvent agir qu'à la marge, en modifiant leur règlement de procédure et de preuve qui reste naturellement subordonné à leur statut.

L'importance de la synthèse réalisée dans le Statut de Rome entre principes de droit civil et de *common law*, notamment pendant la phase d'instruction, constitue un succès dont la France peut se féliciter. Force est de constater toutefois qu'elle a mené ce combat plutôt seule, sans parvenir à mobiliser d'autres pays de droit romano-germanique, notamment francophones, lesquels estimaient le plus souvent que le calendrier ne permettait pas de faire campagne pour des solutions qui ne seraient pas directement inspirées de la *common law*. Ces pays étaient en outre soumis aux pressions assez fortes de certaines ONG qui avaient pris fait et cause pour le droit anglo-saxon et prétendaient de manière assez spécieuse que les propositions françaises n'avaient en fait pour objet que de ralentir les travaux. Ce sont en définitive des pays anglo-saxons, dont le Royaume-Uni, qui ont reconnu l'intérêt de nos procédures pour une Cour internationale, qui pâtirait de difficultés telles que celles rencontrées par le TPI ex-Yougoslavie, au moins à ses débuts (actes d'accusation incomplets, charges écartées par les juges en début de procès).

18. La France est également parvenue à faire introduire des dispositions relatives à la participation des victimes et de leurs représentants légaux à la procédure et aux réparations en leur faveur. De multiples contacts avec les ONG avaient permis de préparer sur ces thèmes une position cohérente. Un tel système était difficile à mettre en place car les pays anglo-saxons connaissent peu la participation des victimes dans une procédure pénale. En revanche, la France a dû renoncer à ses propositions initiales dans deux domaines : d'une part, la responsabilité des personnes morales n'est pas prévue dans le Statut ; d'autre part, il n'y a pas de jugement par contumace, mais seulement une procédure de confirmation des charges en l'absence des inculpés sur le modèle du Tribunal de La Haye.

19. Avec les autres traditions juridiques, notamment les pays de droit islamique, les différences se sont fait sentir sur des thèmes précis comme la fixation des peines (ces pays étant favorables à la peine de mort), les droits des femmes (ainsi, dans le domaine des réparations, ces pays ont tenté d'écartier la possibilité que les femmes puissent obligatoirement hériter des droits à réparation de leur conjoint) ou encore la responsabilité pénale des mineurs (c'est entre autre parce que l'âge de responsabilité pénale proposé par ces pays était trop bas – neuf ans – qu'il n'a pas été possible d'établir un régime spécifique au moins pour les seize-dix-huit ans).

20. Les prérogatives du Conseil de sécurité ont constitué un autre enjeu majeur des discussions. Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, les pays pourvoyeurs de troupes aux opérations de maintien de la paix ainsi que les Etats membres de l'Alliance Atlantique ont soutenu en ce domaine l'idée d'une articulation entre la Cour et le Conseil de sécurité dans les situations de menace à la paix. Au départ, les cinq étaient encore plus exigeants en se prononçant pour un filtre automatique (dessaisissement de la Cour dès lors que le Conseil aurait été saisi au titre du chapitre VII). Mais le compromis dit de Singapour a rallié assez facilement leurs suffrages. Il préserve les prérogatives du Conseil de sécurité d'une manière qui est selon nous respectueuse de l'autonomie judiciaire de la Cour : sur la base du chapitre VII de la Charte, le Conseil de sécurité pourra saisir la Cour ou au contraire lui demander de surseoir à une enquête pour une période de douze mois renouvelable. Les Etats ont consenti à cette formule en dépit de l'hostilité de certains non-alignés (Mexique, Inde qui s'étaient prononcés avant la Conférence de Rome contre tout rôle du Conseil). Il faut noter que les pays de la SADC (Afrique du Sud, Lesotho, Malawi...) ont résolument soutenu le rôle du Conseil de sécurité et facilité ainsi le compromis final.

21. Les dispositions relatives à la coopération des Etats avec la Cour ont fait l'objet de négociations complexes. De nombreux Etats, qui se prononçaient en principe pour la compétence obligatoire de la Cour, se sont concentrés en effet sur le volet coopération pour encadrer ses prérogatives, notamment des pays asiatiques comme le Japon et Singapour, qui, associés aux Etats-Unis, à la Chine, aux pays arabes, voulaient définir de manière extensive les motifs que pourraient invoquer les Etats pour refuser de coopérer.

Ces délégations ont obtenu *in fine* de sérieuses garanties : ainsi, ce sont les procédures prévues par la loi nationale qui s'appliqueront pour l'exécution des demandes d'assistance de la Cour. La France aurait préféré pour sa part que le Statut définisse et impose davantage de critères communs à la coopération entre les Etats. Par ailleurs, un tempérament à l'obligation de coopération est introduit lorsque les demandes de la Cour (témoignages, documents) soulèvent des questions liées à la sécurité nationale de l'Etat concerné. Cette disposition est restée en discussion jusqu'au 16 juillet car elle constituait également un point de rupture pour de nombreux Etats (dont la France, les Etats-Unis et Singapour). Le compromis sur le secret défense a donc fait partie du « paquet final » proposé par le Canada. Dans ce cas, la solution retenue par le Statut dans son article 72 est proche de la pratique française : la Cour ne peut, de sa seule autorité, exiger la production de ces documents ou le témoignage des personnes concernées ; elle doit le cas échéant renvoyer l'affaire à l'Assemblée des Etats parties ou au Conseil de sécurité.

Il reste qu'il n'y a pas de manière générale de motif légitime de refus de coopération avec la Cour : il n'existe en particulier aucune exception à l'obligation de faire droit à une demande d'arrestation et de remise formulée par la Cour, quelle que soit la nationalité de la personne visée, que celle-ci ait déjà été reconnue coupable par la Cour ou qu'elle fasse l'objet d'un mandat d'arrêt délivré par la chambre préliminaire. On se place donc clairement dans la logique de la remise, non dans celle de l'extradition.

Face au défaut de coopération des Etats, deux voies sont ouvertes à la Cour : le renvoi à l'Assemblée des Etats parties, qui prend les mesures de son choix, ou le renvoi au Conseil de sécurité lorsque celui-ci a saisi la Cour. A en revanche été écartée l'idée d'un renvoi à l'Assemblée générale des Nations Unies.

22. La fixation et l'exécution des peines soulevaient pour la France de potentiels problèmes d'ordre constitutionnel ou législatif. La solution retenue, emprisonnement à vie ou maximum de trente ans, reflète nos vues, malgré le combat des pays partisans de la peine de mort, au premier rang desquels Trinidad et Tobago. Les peines seront purgées soit dans l'Etat du siège, soit dans un Etat ayant accepté de figurer sur une liste des pays prêts à recevoir des condamnés. Un Etat peut assortir son acceptation de conditions qui doivent être agréées par la Cour et peuvent être de nature à modifier sensiblement les conditions ou la durée de la détention.

III. – LES PROCHAINES ÉTAPES

23. La Convention a été ouverte à la signature le 18 juillet. Parmi les membres de l'U.E., la France, les Pays-Bas, l'Italie, la Grèce, la Belgique, le Luxembourg ont signé ce texte dès la fin de la Conférence de Rome. La Convention, qui a été signée à ce jour par 77 pays et ratifiée par un Etat (Sénégal), entrera en vigueur après le dépôt du 60^e instrument de ratification, ce qui demandera sans doute au moins trois à quatre ans. La Cour siégera à La Haye.

24. La France entend s'engager sur la voie d'une ratification rapide. Elle devra toutefois procéder au préalable à une révision constitutionnelle. En effet, saisi conjointement par le Président de la République et par le Premier ministre le 24 décembre 1998, le Conseil constitutionnel, par une décision du 22 janvier 1999, a conclu à l'incompatibilité partielle entre les stipulations de la Convention de Rome et les règles et principes de valeur constitutionnelle. Il a relevé trois motifs d'inconstitutionnalité, dont un était attendu et les deux autres moins prévisibles.

Le premier motif, qui n'est pas une surprise, est tiré de la contradiction entre l'article 27 de la Convention, qui dispose que la qualité de chef d'Etat, de membre du Gouvernement ou de parlementaire ne constitue pas, devant la Cour pénale internationale, un motif d'immunité ni ne justifie de protections particulières de nature procédurale, et les articles 68, 68-1 et 26 de la Constitution qui instituent soit des immunités, soit des règles spéciales de procédure (soit les deux à la fois) au bénéfice, respectivement, du Président de la République, des membres du Gouvernement et de ceux du Parlement.

Le deuxième motif est tiré de ce que la possibilité conférée à la Cour par l'article 17 de la Convention d'engager des poursuites à raison de faits relevant de la juridiction française et couverts, en droit interne, par une loi d'amnistie ou par les règles de prescription du Code de procédure pénale, sans que la France puisse se soustraire à ses obligations d'arrêter et de remettre à la Cour la personne poursuivie (dès lors que, par hypothèse, celle-ci ne pourrait plus être jugée par les tribunaux français), porte atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, dont la préservation est un principe de valeur constitutionnelle.

Le troisième motif est tiré de ce que porte également atteinte à ces conditions le pouvoir reconnu au Procureur de la Cour, par l'article 99-4 de la Convention, d'inspecter, sur le territoire des Etats parties, les « sites publics » et « autres lieux publics » sans autorisation préalable et hors la présence des autorités judiciaires nationales.

En revanche, le Conseil constitutionnel n'a pas retenu d'autres griefs possibles à propos desquels des débats juridiques antérieurs avaient conduit à soulever des interrogations, notamment la compatibilité de la Convention de Rome avec le droit de grâce conféré au Président de la République par l'article 17 de la Constitution et la constitutionnalité de la disposition relative à l'imprescriptibilité des crimes de guerre. Le Conseil constitutionnel estime au contraire qu'« aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle n'interdit l'imprescriptibilité des crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale ». Il est, par ailleurs, d'avis qu'aucune stipulation de la Convention ne méconnaît le principe de légalité des délits et des peines, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère ou encore les exigences constitutionnelles relatives au respect des droits de la défense et à l'existence d'une procédure juste et équitable, garantissant l'équilibre des droits des parties.

Le Conseil constitutionnel relève encore que compte tenu de l'objet de la Convention de Rome (création d'une juridiction internationale permanente destinée à protéger les droits fondamentaux appartenant à toute personne humaine, en sanctionnant les atteintes les plus graves qui lui seraient portées), les obligations résultant de cet instrument s'imposent à chacun des Etats parties indépendamment des conditions de leur exécution par les autres Etats parties. Dès lors, la réserve de réciprocité mentionnée à l'article 55 de la Constitution n'a pas lieu de s'appliquer.

Un projet de loi portant révision de la Constitution a été adopté par le Conseil des ministres le 10 mars 1999. Il insère au titre VI de la Constitution un article 53-2 ainsi rédigé : « La République peut reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le Traité signé le 18 juillet 1998 ».

25. La Conférence a par ailleurs prévu la création d'une Commission préparatoire qui élaborera les textes techniques nécessaires à la mise en place de la Cour : définition de l'agression ; accord sur les liens avec l'ONU ; règlement de procédure et de preuve ; définition des éléments constitutifs des crimes ayant valeur interprétative pour les juges. Ces deux derniers textes devront être adoptés d'ici le 30 juin 2000 et seront soumis à l'approbation de l'Assemblée des Etats parties. La Commission, ouverte à tous les Etats, même non signataires, a été mise en place par l'Assemblée générale des Nations Unies durant sa dernière session. Il y a là de vrais enjeux, notamment pour la participation des victimes et de leurs représentants aux procédures, ou

pour la mise en place du régime de réparations. Une réflexion est actuellement menée avec les pays intéressés, les organisations internationales compétentes et plusieurs organisations non gouvernementales afin de préparer les articles pertinents du Règlement de procédure et de preuve.

26. Le Statut ne porte pas atteinte à l'existence des tribunaux *ad hoc* pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, créés par le Conseil de sécurité. La mise en place de la CPI devrait cependant permettre d'éviter la création de nouvelles instances *ad hoc*, le Conseil pouvant saisir la Cour d'une affaire dont il traiterait au titre du chapitre VII de la Charte ; dans l'hypothèse d'une telle saisine, la Cour pourrait agir à l'égard de tout Etat, partie ou non au Statut.

Rien toutefois n'exclut que le Conseil de sécurité crée de nouveaux TPI d'ici l'entrée en vigueur de la Convention de Rome, par exemple pour traiter de situations antérieures, car la CPI n'aura aucune compétence rétroactive.

27. En conclusion, la Cour sera confrontée à plusieurs défis majeurs.

Le premier est celui de l'universalité. L'efficacité de la future Cour, et au premier chef son rôle dissuasif dans la prévention des crimes, dépendront en effet du soutien de l'ensemble de la communauté internationale. Or si 140 Etats ont signé l'Acte final et 73 la Convention, deux membres du Conseil de sécurité, la Chine et les Etats-Unis, et des pays importants, dont l'Inde et le Mexique, ont exprimé leur opposition au Statut tel qu'il a été adopté à Rome.

Rien ne laisse présager l'attitude des pays arabes : ils ont négocié leur « passivité » en obtenant l'insertion dans la définition des conflits internes de la clause sur l'ordre public évoquée ci-dessus. Ils se disent satisfaits dans la mesure où le Statut retient parmi les crimes de guerre le transfert de colons vers un territoire occupé et le déplacement des populations à l'extérieur de ce territoire (article 8-2 B VIII : « Le transfert, direct ou indirect, par une puissance occupante d'une partie de sa population civile, dans le territoire qu'elle occupe ou la déportation ou le transfert à l'intérieur ou hors du territoire occupé de la totalité ou d'une partie de la population de ce territoire »), ce qui excluait par là même l'adhésion d'Israël. Mais ils se sont largement abstenus lors de l'adoption du Statut.

Une interrogation se pose aussi pour les pays d'Afrique francophone qui ont exprimé un soutien public à la Cour, mais dont on ne peut prédire s'il se traduira par des ratifications rapides. Complexe également sera l'analyse des réactions en Amérique latine : l'Argentine a été l'un des principaux artisans du compromis final, avec le Chili, et si le Brésil s'y est rallié, le Mexique a au contraire critiqué ce qu'il perçoit comme un empiètement sur sa souveraineté (indépendamment du rôle dévolu au Conseil de sécurité).

Les réticences américaines, que nous jugeons excessives, sont bien évidemment fondamentales : la complémentarité, l'équilibre institutionnel au sein de la Cour, la précision des procédures de coopération ne constituent, selon les Etats-Unis, aucune garantie sérieuse contre les poursuites abusives de leurs nationaux. Pour eux, la Convention de Rome contrevient à un principe essentiel du droit international en donnant compétence à la Cour sur les nationaux d'Etats non parties. Ils sont donc fondamentalement opposés à l'article 12 du Statut qui prévoit que la Cour peut se déclarer compétente, si l'Etat du territoire de commission des faits ou l'Etat des auteurs présumés des crimes est partie au Statut. L'argumentation américaine est toutefois

contestable : le critère de rattachement à l'Etat de la nationalité n'est plus en effet le seul critère fondamental du droit pénal international. Depuis longtemps la pratique internationale connaît des systèmes de compétence élargie voire universelle (Convention des Nations Unies contre la torture par exemple). Les Etats signataires, dont bien entendu la France, s'emploient à convaincre les Etats-Unis sinon d'adhérer, du moins d'accepter l'existence de la Cour sans s'y opposer activement.

28. Le second défi consiste à savoir si la Cour pourra répondre effectivement à l'objectif de répression des violations les plus graves des droits de l'homme qui n'auraient, hélas, pas pu être prévenues. L'enjeu ici sera l'intégration harmonieuse de ce volet judiciaire à l'action multilatérale en faveur de la paix. Il paraît à certains impossible de concilier l'indépendance de l'autorité judiciaire, d'une part, et une politique pénale consciente des enjeux de la paix et des processus de réconciliation et de construction de l'Etat de droit, d'autre part. Ce devrait être au contraire, selon la France, l'ambition du Procureur et des juges, qui évolueront non pas dans un ordre interne structuré mais dans un ordre international où toute l'activité judiciaire (du recueil de preuves à la protection des témoins ou à l'arrestation des suspects) repose sur la coopération des Etats, l'assistance d'autres organisations internationales ou encore l'autorité du Conseil de sécurité dans les situations de menace à la paix ou de rupture de la paix. Mais cette approche n'est pas nécessairement partagée par nos partenaires anglo-saxons qui ont une conception plus strictement judiciaire d'une juridiction internationale.

29. Le troisième défi porte sur les risques croissants de fragmentation de la jurisprudence des organes juridictionnels internationaux. Ce problème ne manquera pas de mobiliser les juristes dans les années qui viennent. Là encore, la France a plus que d'autres le souci d'une certaine unité conceptuelle interne et externe de la future Cour.

Cette fragmentation de la jurisprudence risque d'abord de se faire sentir au sein même de la future CPI. C'est un point qui préoccupe particulièrement, au sein des tribunaux pénaux internationaux existants, les juges de droit romano-germanique. A l'heure actuelle, en effet, il serait tout à fait possible pour une chambre du TPI ex-Yougoslavie de qualifier de crimes commis dans un conflit armé interne les actes perpétrés dans un village et pour une autre chambre de crimes commis dans un conflit armé international ceux perpétrés dans le village voisin sur le même théâtre d'opérations par les mêmes forces. Toute tentative d'unification, par exemple dans le cadre des formations plénières, se heurte aux fortes réserves des juges de *common law*. Des avancées ont cependant été faites, là encore, dans le Statut de la CPI : l'admission du fait de notoriété publique est ainsi inscrite dans le Statut (article 69-6).

La multiplication des juridictions internationales, de la CIJ à la CPI, accroît par ailleurs le risque d'une incohérence des réponses apportées à des questions similaires. Même s'il n'y a pas de hiérarchie entre les décisions, il est clair qu'un avis ou un arrêt de la CIJ sur l'existence d'un crime de génocide dans telle ou telle région du monde ne serait pas sans effet sur d'éventuels procès en cours devant la CPI. En sens inverse, même si la CPI ne connaît que de la responsabilité pénale individuelle, il est évident que ses décisions ne seront pas sans effet sur des affaires mettant en cause la responsabilité des Etats, surtout lorsque les inculpés seront des agents de

l'Etat. Une certaine fragmentation est sans doute inévitable, ne serait-ce qu'en raison des profils très différents des juges. Il faut noter à cet égard l'approche d'un pays comme le Royaume-Uni pour lequel seule l'expérience judiciaire au sein d'un tribunal pénal national est une qualification adéquate pour siéger dans une juridiction pénale internationale alors que la France attache plus d'importance à l'expérience internationale.

Ici encore, le Statut parvient à un compromis équilibré puisqu'il est stipulé à l'article 36 paragraphe 3 que les juges devront avoir une compétence reconnue soit dans les domaines du droit pénal et de la procédure pénale, soit dans les domaines pertinents du droit international, tels que le droit international humanitaire et les droits de l'homme.

Une fois mené à bien le travail (considérable) technique et diplomatique nécessaire à la mise en place et au succès de la Cour, l'avenir, quoi qu'il advienne, sera largement entre les mains des futurs juges.