



Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme
International federation of human rights
Federacion internacional de los derechos humanos
الفدرالية الدولية لحقوق الانسان

Rapport de position n°7 **Cour pénale internationale**

Fin des travaux de la Commission préparatoire pour la CPI

*Dixième session de la Commission préparatoire pour la
Cour pénale internationale : 01-12 juillet 2002*

Sommaire

INTRODUCTION : CONTEXTE DE LA PREPCOM 10

1. Entrée en vigueur de la CPI
2. La CPI aux Pays Bas
3. Le PREPCOM dans le contexte du 11 septembre 2001
4. Les Etats-Unis en guerre contre la CPI

PARTIE I - ETAT DES TRAVAUX

I - RAPPEL DES TRAVAUX FINALISÉS LORS DE LA PREPCOM 8 (24 septembre - 05 octobre 2001)

- 1.1 Accord sur les relations entre l'ONU et la CPI
- 1.2 Règlement financier
- 1.3 Accord sur les privilèges et immunités du personnel de la Cour
- 1.4 Règlement intérieur de l'Assemblée des Etats Parties

II - TRAVAUX DE LA PREPCOM 9, PERSPECTIVES (8-19 avril 2002)

- 2.1 Principes de base devant régir l'accord de siège entre la CPI et le Royaume des Pays-Bas
- 2.2 Crime d'agression
 - Sur la définition du crime d'agression
 - L'acte d'agression
 - Sur les conditions d'exercice de la compétence à l'égard du crime d'agression
 - Sur la suite des négociations
- 2.3 Dispositions financières
 - Les règles de la gestion financière
 - La rémunération des juges
 - Le Fonds au profit des victimes
 - Gestion et administration du Fonds
 - Contributions volontaires au Fonds
 - Suite des négociations
- 2.4 Projet de budget pour le premier exercice de la Cour
 - Présentation générale du projet de budget révisé
 - Administration du Greffe
- 2.5 Documents préparatoires à l'Assemblée des Etats Parties
 - Nomination et élection des hauts personnels de la CPI
 - Le Secrétariat de l'Assemblée des Etats Parties
 - L'agenda de l'Assemblée des Etats Parties

PARTIE II –RECOMMANDATIONS POUR LA PREPCOM 10

INTRODUCTION

Contexte de la dixième session de la Commission préparatoire pour la CPI

1. Entrée en vigueur de la CPI

Selon son article 126, le Statut de Rome « entrera en vigueur le premier jour du mois suivant le soixantième jour après la date du dépôt du soixantième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion auprès du Secrétaire général de l'ONU ».

Le 11 avril 2002, les dernières ratifications nécessaires à l'entrée en vigueur de la Cour pénale internationale (CPI) ont été déposées au siège des Nations unies. La Bosnie, la Bulgarie, le Cambodge, la République démocratique du Congo, l'Irlande, la Mongolie, le Niger, la Roumanie, la Jordanie et la Slovaquie ont, ce jour, ratifié le Statut de Rome. En conséquence, la CPI est devenue une réalité le 1er juillet 2002. On estime qu'elle pourra connaître ses premières affaires un an plus tard.

A l'occasion du dépôt formel des instruments de ratifications Kofi Annan, Secrétaire général des Nations Unies a congratulé : « les 66 pays qui ont ratifié le Statut. Je souhaite vivement que les autres suivent leur exemple. Une Cour universelle sera la meilleure des défenses contre le mal. Faisons de la CPI un instrument efficace, un rayon d'espoir pour les innocents et les plus faibles ». Bill Pace, Coordinateur de la Coalition Internationale pour la CPI a également mis en exergue le fait que la création de la Cour est « une victoire non seulement pour les juristes qui ont participé depuis longtemps au processus de son établissement, mais aussi et surtout une victoire pour toutes les victimes des crimes les plus atroces ».

La FIDH milite depuis sa création pour l'instauration d'une juridiction pénale internationale efficace et indépendante. Elle s'est également impliquée totalement dans les négociations à Rome et depuis Rome, en particulier au sein du comité de pilotage de la Coalition Internationale pour la CPI qui regroupe désormais plus de 1000 organisations non gouvernementales. Le 11 avril et le 1 juillet marquent par conséquent des dates clés dans ce combat et la FIDH s'en félicite vivement.

Cet événement constitue par ailleurs une étape importante pour les victimes et les défenseurs des droits de l'Homme qui ont apporté à ce projet leur soutien tout au long du processus de création de la Cour. En effet, la CPI sera la première juridiction internationale au sein de laquelle les victimes des crimes les plus graves auront accès et bénéficieront d'un droit à réparation.

La FIDH et l'ensemble des organisations de défense des droits de l'Homme qu'elle représente restent cependant mobilisées et appellent l'ensemble des Etats à s'engager effectivement en faveur de la lutte contre l'impunité, en ratifiant le Statut de la CPI et en adaptant leurs législations nationales en conséquence.

2. La CPI au Pays Bas

De nombreuses démarches de la société civile et des Etats ont été entreprises en direction de l'Etat hôte - les Pays Bas - pour l'inciter à accélérer la préparation matérielle de la future CPI.

M. Joias J. van Aartsen, Ministre des Affaires Etrangères des Pays-Bas, a fait une longue intervention le 25 septembre 2001 lors de la session plénière de la huitième Prepcom. Ce dernier a réaffirmé que « le gouvernement néerlandais ferait tout son possible pour aider la Commission préparatoire à planifier la phase qui suivra la soixantième ratification ». Sur l'état d'avancement des préparatifs, le Ministre a déclaré qu'un site permanent avait été retenu pour accueillir la future CPI. Il comprendra quelque 30.000 mètres carrés de bureaux, chambres d'audience, zones de services, espaces publics et quartiers de détention. Les travaux devraient être achevés « à l'horizon 2007 ». Des solutions

provisoires seront trouvées et un bâtiment sera disponible dès le premier jour d'existence de la Cour et sera financé par le gouvernement des Pays-Bas. Ces derniers pourraient dépenser plus de 33 millions d'euros rien que pour rénover ce lieu d'accueil provisoire. Le Ministre a enfin annoncé que son gouvernement était disposé à soutenir financièrement la tenue des réunions initiales de l'Assemblée des Etats Parties (AEP) et de son Bureau.

Les greffiers des deux tribunaux pénaux ad hoc, M. Hans Holthuis du TPIY et M. Adama Dieng du TPIR se sont également adressés à la Prepcom le 1er octobre 2001. Ces contributions ont été très utiles dans la prise en considération de l'expérience inestimable des deux tribunaux préexistants pour la future CPI en particulier pour sa mise en place lors de la première année.

Lors de la neuvième Prepcom, le représentant de l'Etat hôte, Eduard Wellenstein, a confirmé les avancées de son pays dans la préparation de la mise en place de la Cour. Des études ont été réalisées dans le but de prévoir les besoins en terme de sécurité, d'espace pour les bureaux, les media, les Cours et salles de conférences.

3. La Prepcom dans le contexte du 11 septembre 2001

La Prepcom sur la CPI a été la seule réunion intergouvernementale confirmée du mois de septembre 2001 à l'ONU. Alors que la session spéciale de l'ONU sur les droits de l'enfant et l'Assemblée générale annuelle ont été annulées, de très nombreux Etats et représentants d'ONG se sont réunis pour continuer les discussions sur les textes qui permettront à la future CPI d'entrer en vigueur.

Les attentats perpétrés quelques jours plus tôt sur le sol américain étaient à l'esprit de tous et la place de la CPI, première institution judiciaire internationale permanente pour juger les auteurs de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre, comme alternative judiciaire aux opérations militaires en préparation à l'époque ont été au cœur de nombreuses discussions.

Le terrorisme international n'est pas un crime relevant de la compétence de la CPI

Il est important de rappeler que le crime de terrorisme international ne fut pas retenu par les Etats comme faisant partie de la compétence de la Cour même si certains pays souhaitaient, au même titre que le trafic de stupéfiants, voir cette infraction visée par le Statut.

Cependant, sur l'initiative de la Turquie une résolution spécifique (résolution E) a été intégrée dans l'Acte Final au Statut de Rome :

- **Reconnaissant** que les actes terroristes, quels qu'en soient les auteurs, où qu'ils soient commis et quelles qu'en soient les formes, les méthodes et les motivations, sont des crimes graves qui concernent la communauté internationale,
- **Reconnaissant** que le trafic international de drogues illicites est un crime d'une grande gravité, capable de fragiliser parfois l'ordre politique, social et économique des États,
- **Profondément alarmée** par la persistance de ces fléaux qui sont une grave menace pour la paix et la sécurité internationale,
- **Regrettant** de n'avoir pu dégager une définition généralement acceptable des crimes de terrorisme et des crimes liés à la drogue, qui auraient pu relever de la compétence de la Cour,
- **Affirmant** que le Statut de la Cour pénale internationale prévoit un mécanisme de révision qui permet d'élargir ultérieurement la compétence de la Cour
- **Recommande** qu'une conférence de révision organisée conformément à l'article 123 du Statut de la Cour pénale internationale étudie le cas des crimes de terrorisme et des crimes liés à la drogue en vue de dégager une définition acceptable de ces crimes et de les inscrire sur la liste de ceux qui relèvent de la compétence de la Cour.

Incidence des actes terroristes du 11 septembre sur les négociations relatives à la CPI

Suite aux événements du 11 septembre à New York, la Turquie a été la seule délégation à recommander l'insertion du crime de terrorisme dans la compétence de la CPI en proposant une :

« approche pragmatique [en vue] d'examiner la question dans le cadre des délibérations en cours de la Commission préparatoire » ou « organiser une conférence internationale ayant précisément pour mandat de revoir la question de la juridiction de la Cour afin que les crimes de terrorisme constituent une catégorie distincte de crimes, à côté de ceux qui sont déjà énumérés dans le Statut ».

Ces propositions n'ont été reprises par aucune délégation.

La FIDH exige que ne soit pas porté atteinte à l'intégrité du Statut de Rome. La résolution E de l'Acte Final est explicite en ce sens. Seule la Conférence de révision, qui se réunira sept années après l'entrée en vigueur de la CPI, pourra servir légitimement de forum de négociation pour amender la compétence de la CPI.

4. Les Etats-Unis en guerre contre la CPI

Moins de quinze jours après les attentats terroristes sur New York et Washington, le gouvernement Bush envoyait une lettre au sénateur ultra conservateur Jesse Helms pour l'informer de son soutien à une loi anti-Cour pénale internationale (CPI) visant, entre autre, à interdire toute assistance militaire aux Etats ayant ratifié le Statut de Rome créant la future Cour permanente.

Cette lettre a fait l'effet d'une bombe ! Nul n'ignorait qu'une loi intitulée « American Servicemembers' Protection Act » (ASPA) planait, comme une épée de Damoclès, depuis plusieurs mois au-dessus du Congrès américain. Nul n'ignorait également, que les Etats-Unis, depuis leur opposition remarquée le jour de vote du Statut à Rome, cherchaient par tous les moyens à garantir que jamais leurs ressortissants ne seraient mis en cause par la CPI. Pourtant, ce soudain soutien officiel à une initiative qui était jusqu'à présent perçue comme l'une des nombreuses « déclarations de guerre » à la CPI lancée par Helms et ses acolytes a fini d'exaspérer les délégations gouvernementales réunies du 25 septembre au 2 octobre à New York pour la huitième session de la Commission préparatoire pour la CPI.

Alors que les Etats-Unis en appellent au plus grand nombre à se coaliser contre le terrorisme international et lancer une offensive unie contre l'Afghanistan, ils démontrent, une fois n'est pas coutume, l'ambiguïté et l'incohérence de leur politique extérieure. La bonne foi des Etats-Unis est mise en doute et, immédiatement après réception de la missive, de nombreuses démarches diplomatiques s'engagent à Washington.

Un délégué européen déclare que l'opposition américaine à la CPI pourrait « *potentiellement aliéner ses alliées et miner le soutien à la Coalition internationale contre le terrorisme. La loi qui prévoit des représailles militaires et juridiques est du jamais vu. Elle est inacceptable* ».

Humour anglais ? Alors que les pays de l'Union européenne se réunissent pour réfléchir à une démarche commune pour répondre à la provocation américaine, l'absence « d'instructions » de la délégation britannique fait capoter l'initiative. Pourtant, quelques jours plus tard, le Royaume Uni dépose son instrument de ratification et le Ministre des affaires étrangères Jack Straw de déclarer à cette occasion : « *Je suis très heureux que nous ayons déposé l'instrument de ratification du Statut de la CPI auprès du secrétaire général des Nations Unies devenant ainsi le 42^{ème} Etat à avoir ratifié le Statut. J'ai bon espoir que les soixante ratifications seront atteintes avant la fin de l'année 2002.* »

Efficace. Bien que bras droit des Etats-Unis dans la guerre contre Ben Laden, les Anglais démontrent alors une indépendance qui force le respect.

Jeremy Greenstock, ambassadeur britannique auprès de la mission permanente des Nations Unies à New York précise que « *les Etats-Unis sont l'un des plus importants alliés du Royaume Uni, et le Royaume Uni espère que les Etats-Unis continueront à travailler avec nous dans la mise en œuvre d'une CPI permanente. Il est essentiel de compter sur les Etats-Unis dans le processus et j'espère que les Etats-Unis ratifieront le Statut le plus tôt possible* ».

Le 2 octobre 2001, alors que le Prepcom s'achève et que les Etats se retrouvent pour une session spéciale de l'Assemblée générale de l'Onu sur le terrorisme, l'ambassadeur Dr. Dieter Kastrup, représentant permanent de la République Fédérale d'Allemagne auprès des Nations unies insiste pour que l'on « accélère le pas vers la création de la Cour pénale internationale comme une réponse opportune pour combattre l'impunité des crimes, tels que ceux perpétrés le 11 septembre. Mary Robinson [Haut Commissaire aux droits de l'Homme] a eu raison des qualifier ces crimes de crimes contre l'humanité. »

Retour sur la loi qui fait désordre

Alors que les négociations sur les textes additionnels au Statut de Rome progressent, les Etats-Unis tentent, de manière détournée mais sans jamais cacher leur motivation, de rouvrir le Statut adopté le 17 juillet 1998. Ils essaient de faire passer une proposition destinée à garantir 100 % d'immunité de poursuite à leurs nationaux devant la future CPI en conditionnant la remise d'une personne recherchée à la Cour à l'autorisation expresse de l'Etat de l'accusé, bref à leur autorisation. Cette proposition est rejetée sans appel.

Petit à petit, les Etats s'inquiètent de la politique unilatérale des Etats-Unis qui, en recherchant des compromis d'une extrême gravité ne proposent rien en échange. Le 31 décembre 2000, quand Clinton demande à son ambassadeur chargé des crimes de guerre, David Scheffer, d'aller apposer la signature des Etats-Unis sur le Statut de la CPI, une lueur d'espoir apparaît. Et puis, plus rien ! Depuis mars 2001, les sièges de la délégation américaine aux Prepcom restent désespérément vides, sauf pour les débats sur le crime d'agression où des représentants font acte de présence. Très vite, quelques rumeurs circulent faisant état de ce que le gouvernement Bush entend « dé-signer » le Statut

A l'époque, le gouvernement américain devait composer avec un Sénat ultra conservateur, une Chambre non moins conservatrice et des ministères, dont le Pentagone, peu enclins à accepter les nouveaux mécanismes de justice internationale s'ils menacent, de près ou de loin, la souveraineté des Etats-Unis et ses intérêts fondamentaux. C'est dans cette période de doute, alors que Bush déclare que ses services mènent une analyse approfondie du Statut en vue de présenter une position officielle sur la CPI, que certains parlementaires américains organisent une stratégie anti-CPI. La loi "*American Service member Protection Act*" (ASPA) est présentée les 8 et 9 mai 2001 respectivement devant la Chambre et le Sénat par M. Delay et M. Helms. En substance cette loi :

1. Interdirait toute coopération américaine avec la CPI : En plus de l'interdiction générale de coopérer avec la Cour, cet article comprend l'interdiction d'extrader une personne des Etats-Unis vers la Cour, de soutenir le transfert d'un citoyen américain ou d'un étranger résidant aux Etats Unis de façon permanente vers la CPI, d'utiliser des fonds affectés dans le but d'aider l'enquête, l'arrestation, la détention, l'extradition ou la poursuite d'un citoyen américain ou d'un étranger résidant de façon permanente aux Etats-Unis par la Cour, de procéder sur le territoire des Etats Unis à toute mesure d'instruction liée à une demande préliminaire, une enquête, une poursuite ou toute autre procédure de la Cour ;

2. Interdirait toute assistance militaire avec la plupart des États ayant ratifié le Statut de Rome : Le principe général de cet article dispose que, un an après l'entrée en vigueur de la Cour, aucune assistance militaire américaine ne pourrait être fournie à un Etat Partie à la CPI. Cependant la loi

prévoit que certains Etats peuvent être exemptés conformément à l'intérêt national américain. Ainsi, la clause de non-assistance n'est pas applicable aux Etats membres de l'OTAN, aux alliés essentiels bien que non-membres de l'OTAN (y compris Australie, Egypte, Israël, Japon, Jordanie, Argentine, République de Corée, Nouvelle-Zélande) ainsi que Taiwan. De même, le Président peut revoir l'interdiction si l'Etat en question a passé un accord avec les Etats-Unis conformément à l'article 98 du Statut qui interdirait explicitement la remise d'un américain à la CPI ;

3. Restreindrait la transmission d'information relevant de la sécurité nationale aux pays ayant ratifié le statut de la CPI ;

4. S'opposerait à la participation américaine aux opérations de maintien de la paix de l'ONU : il est prévu que le Président utilise la voix et le vote américain au sein du Conseil de sécurité pour garantir que toutes les résolutions prises dans le cadre du chapitre VI ou VII de la Charte des Nations Unies autorisant respectivement la mise en œuvre d'opérations de maintien de la paix et d'opérations de rétablissement de la paix prévoient une exemption permanente pour les membres des forces armées américaines d'une poursuite pénale devant la CPI pour les actions prises en connexion avec l'opération. La participation des forces armées américaines ne serait admise que si elle se déroule sur le territoire d'un Etat non partie au Statut ;

5. Autoriserait le Président à utiliser « tous les moyens nécessaires et appropriés » pour libérer un citoyen américain détenu par la CPI d'où le surnom de « *Hague Invasion Act* ».

La loi prévoit que 6 mois après l'entrée en vigueur de la Cour, le Président devrait fournir au Congrès un rapport détaillant chaque alliance militaire dont les Etats-Unis font partie en précisant à quel degré les membres des forces armées américaines pourraient, dans le contexte d'une opération militaire dirigée par cette alliance, être placées sous le contrôle opérationnel d'officiers étrangers soumis à la compétence de la CPI en tant que nationaux d'un Etat partie à la Cour et en évaluer le risque pour les forces armées américaines.

Le paiement des arriérés de l'ONU pris en otage par l'ASPA

Pendant l'été 2001 et jusqu'aux événements du 11 septembre, les parlementaires à l'origine de la loi décident de lier l'autorisation du Sénat sur le paiement des arriérés américains à l'ONU à la loi anti-CPI. En 1999, le Congrès avait adopté la loi Helms-Biden qui promettait le paiement du milliard de dollars d'arriérés dû à l'ONU. 100 millions de dollars ont été déboursés fin 1999, mais un second versement de 582 millions de dollars était prévu pour décembre 2000. C'est alors que des chefs de file républicains ont décidé de lier le paiement des arriérés à l'ONU à la loi ASPA. Aussitôt, le Secrétaire général des Nations Unies, M. Kofi Annan interpelle les Etats-Unis en exigeant qu'ils distinguent les deux questions et qu'ils ne tiennent pas en otage le paiement de leur cotisation.

Le 13 septembre, deux jours après les attaques terroristes sur New York et Washington, le député Tom DeLay décide finalement de renoncer à s'opposer au paiement des arriérés dûs par les Etats-Unis et les députés acceptent donc le paiement sans le conditionner à l'adoption de la loi Helms-Delay. Mais ce n'est que partie remise !

Le gouvernement Bush soutient une loi ASPA révisée

Le 10 septembre, la loi anti-CPI est révisée pour inclure des prérogatives présidentielles permettant de lever certaines des interdictions prévues par la loi ASPA. Le 25 septembre, une lettre du Département d'Etat informe Jesse Helms du soutien du gouvernement à la loi révisée.

Les révisions faites à la loi sont pourtant limitées puisqu'elles ne font que prévoir une procédure limitée de levée des interdictions prévues. Ainsi, les articles relatifs à l'interdiction de coopération et à l'interdiction de fournir des informations touchant à la sécurité nationale seraient inapplicables lorsque le Président, au cas par cas, déciderait d'agir comme commandant en chef des forces armées. De même, les restrictions à la participation des forces armées américaines aux opérations de maintien de la paix et l'interdiction de porter assistance militaire aux pays ayant ratifiés le Statut de la CPI pourraient être suspendues par le Président pendant une période d'une année. Pour ce faire, il devra

néanmoins garantir que la CPI ne pourra exercer sa compétence sur les nationaux américains et que ces derniers ne pourront être ni arrêtés, ni détenus, ni emprisonnés.

La période d'un an pourrait être renouvelée si, dans un rapport au Congrès, le Président apporte la démonstration que les Etats-Unis ont passé un accord liant la CPI qui lui interdit d'exercer sa compétence sur les nationaux américains.

28 novembre 2001 : la loi ASPA prend du terrain

Le 28 novembre le sénateur républicain Henry Hyde fait passer en dernière minute un amendement à la loi de finance 2002 pour la Défense qui interdit toute coopération avec la CPI. Dans son intervention, Hyde ne cache pas que cette initiative vise à servir de tremplin pour une introduction future de loi Helms-DeLay ASPA

Le même jour, le Président Bush signe la loi de finance *H.R. 2500 Departments of Commerce, Justice, State, the Judiciary, and Related Agencies Appropriations Act, 2002* qui contient l'amendement Craig (section 630) interdisant l'utilisation des fonds affectés à la coopération, l'assistance ou tout autre soutien à la Cour pénale internationale ou à sa Commission Préparatoire. Cependant, lors de la signature, le Président Bush fait la déclaration suivante :

« Alors que la section 630 représente clairement la position selon laquelle le Congrès est en accord avec mon gouvernement qu'il n'est pas dans les intérêts des Etats-Unis de devenir un Etat partie au Traité de la Cour pénale internationale, je dois préciser que cet article doit être appliqué en conformité avec mon autorité constitutionnelle dans le domaine des affaires étrangères [...] De plus, d'autres articles de la loi restreignent de manière anticonstitutionnelle mon autorité quant à la conduite de la diplomatie et mon autorité en tant que Commandant en chef. J'appliquerai ces articles conformément à mes responsabilités constitutionnelles. »

Cette déclaration démontre que Bush entend interpréter l'amendement Craig comme n'interdisant pas aux Etats Unis de participer aux sessions de négociation de la Commission Préparatoire sur la CPI. Bush aurait-il appris – depuis le 11 septembre – que la discussion vaut mieux que la confrontation ?

Pourtant, le **06 mai 2002** à Washington, Marc Grossman, sous-secrétaire d'Etat américain a déclaré que : *“Le Président Bush est arrivé à la conclusion que les Etats-Unis ne pouvaient pas être partie plus longtemps à ce processus. Afin que nos positions soient claires, à la fois dans le principe et dans la philosophie, et afin de ne pas créer de faux espoirs concernant l'engagement des Etats-Unis dans la Cour, le Président estime qu'il n'a pas d'autre choix que d'informer les Nations Unies, en tant que dépositaire du Traité, de notre intention de ne pas devenir partie du Statut de Rome de la Cour pénale internationale”**(traduction non officielle).

Par ces déclarations, l'administration américaine remet pourtant en cause l'article 18 de la Convention de Vienne sur le droit des Traités de 1969, dont les Etats-Unis sont signataires. Cet article fait obligation à un Etat signataire *« de s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but lorsqu'il a signé le traité ou a échangé les instruments constituant le traité sous réserve de ratification, d'acceptation »*.

30 juin 2002 : Chantage des américains au Conseil de Sécurité

En dehors des accords bilatéraux tendant à garantir une immunité totale pour leurs nationaux par la menace de sanctions, les Etats Unis cherchent dorénavant à exclure de la compétence de la CPI l'ensemble des membres des opérations de maintien de la paix. Ils semblent redouter que la justice internationale puisse un jour ou l'autre compliquer ou contrarier leur gestion des affaires internationales.

Les premières démarches en ce sens furent tentées en mai à l'occasion d'un vote du Conseil de sécurité. Lors d'un vote purement formel pour renouveler la mission de l'ONU au Timor, Washington a tenté d'introduire un amendement excluant le personnel de l'ONU du mandat de la CPI. Echec total,

les autres pays ont fait bloc. Cette même pression s'est ensuite exercée en marge de la réunion des Ministres des Affaires Etrangères du G8 au Canada dans la troisième semaine de juin 2002.

Dorénavant une négociation extrêmement dure est en cours au Conseil de Sécurité où les Etats Unis, bien que totalement isolés, menacent de rétorsion à l'ONU si les autres membres ne se plient pas à leurs exigences. Ils ont demandé le vendredi 28 juin 2002 au Conseil de décréter l'immunité par rapport à la CPI pour tous les personnels des Etats non partis participant aux forces de maintien de la paix sous mandat de l'ONU. Une telle décision aurait porté atteinte au Statut de la CPI, qui ne reconnaît aucune immunité ainsi qu'aux accords de principe négociés pour les opérations de maintien de la paix tels les conventions sur le statut des forces et les accords de contribution. Cette proposition fut déclarée « inacceptable » pour quatorze des quinze pays membres du Conseil qui se sont exprimés « sans ambiguïté » contre le projet américain.

Pour sanctionner cette opposition, les américains ont de suite apposer leur veto au renouvellement du mandat des forces internationales déployées en Bosnie, qui arrivait à expiration le dimanche 30 juin 2002. Un tel veto signifie la fin immédiate de la mission (Minubh). Elle pourrait signifier aussi la fin de l'opération menée par l'OTAN dans la région qui mobilise 17 000 soldats dont 2 500 américains. Certains diplomates, membres du Conseil de Sécurité se demandent d'ailleurs si les véritables motifs de l'attitude américaine n'est pas le désir « de certains au Pentagone de retirer toutes les troupes américaines des Balkans.

La décision de non renouvellement du mandat de la Minubh comporte un sursis à exécution de trois jours, sorte d'épée de Damoclès sur la tête des européens pour réagir au comportement américain et trouver un compromis acceptable.

Les européens doivent donc réconcilier l'inconciliable et trouver un compromis permettant de gérer les préoccupations américaines sans pour autant placer les soixante-quatorze pays qui ont ratifié le statut en opposition avec leurs obligations juridiques et politiques envers la CPI. Sur la base d'une idée russe, la France et la Grande Bretagne ont présenté leur propre projet de résolution.

Dans la mesure où la problématique américaine est générale, le texte européen est générique, et pour ne pas créer de précédent, il ne fait pas allusion à une mission spécifique. Il évoque en revanche l'article 16 du Statut de Rome qui permet au Conseil de Sécurité de demander à la Cour de suspendre certaines enquêtes ou poursuites pendant une période de douze mois renouvelable. Mais ce projet de résolution a déjà été rejeté par les américains, lors des consultations vendredi soir au Conseil de Sécurité, en prétextant que « rien n'était résolu, nos inquiétudes subsistent ». Les discussions sont en cours¹.

¹ Au 1^{er} juillet 2002

PARTIE I – ETAT DES TRAVAUX

1. RAPPEL DES TRAVAUX FINALISÉS LORS DE LA PREPCOM 8 **(24 septembre - 05 octobre 2001)**

La huitième session de la Commission préparatoire (Prepcom) pour la Cour pénale internationale (CPI) s'est tenue du 24 septembre au 05 octobre 2001. Le mandat du Prepcom a été défini dans la résolution F de l'Acte Final du Statut de Rome adopté le 17 juillet 1998. Ainsi et depuis février 1999, les Etats présents aux sessions du Prepcom élaborent les projets de textes additionnels au Statut de la CPI, textes essentiels au fonctionnement et à l'entrée en vigueur de la Cour.

Lors de cette session, quatre textes additionnels au Statut de Rome ont été finalisés :

- **Accord sur les relations entre l'ONU et la CPI**
- **Règlement financier**
- **Accord sur les privilèges et immunités du personnel de la Cour**
- **Règlement intérieur de l'Assemblée des Etats Parties**

1.1 Accord sur les relations entre l'ONU et la CPI

Il est rappelé dans le Préambule qu'aux termes de l'article 2 du Statut, la CPI est liée aux Nations Unies par un « *accord qui doit être approuvé par l'AEP au Statut de Rome, puis conclu par le Président de la Cour, au nom de celle-ci* ».

L'article 3 prévoit que l'ONU et la CPI conviennent de collaborer étroitement, « *en tant que de besoins* » et de se consulter sur les questions d'intérêts mutuels.

Les articles 4 à 14 régulent les relations institutionnelles entre les deux entités internationales concernant la représentation réciproque (article 4), l'échange d'informations (article 5), les rapports adressés à l'ONU (article 6), l'inscription à l'ordre du jour par la Cour pour examen par l'ONU (article 7), les arrangements concernant le personnel (article 8), la coopération administrative (article 9), les installations et services de conférence (article 9), l'accès au siège de l'ONU (article 11), les laissez-passer conformément aux accords spéciaux qui peuvent être conclu entre le Secrétaire général et la Cour (article 12), les questions financières (article 13) et les autres accords conclus par la Cour (article 14).

Les articles 15 à 20 organisent la coopération et l'assistance judiciaire entre l'ONU et la CPI : En vertu de l'article 15, l'ONU s'engage à coopérer avec la Cour pour lui fournir tous renseignements ou documents qu'elle peut demander en vertu de l'article 87.6 du Statut de Rome relatif aux demandes de coopérations destinées aux organisations intergouvernementales. Il est prévu au paragraphe 3 de ce même article que la Cour peut ordonner dans certaines conditions des mesures de protection appropriées lorsque la demande « *mettrait en danger la sécurité du personnel employé ou ayant été employé par l'ONU ou compromettrait autrement la sécurité ou le bon déroulement de toute opération ou activité de l'Organisation* ».

L'article 16 concerne le témoignage d'un agent de l'ONU. La lecture de cet article laisse à l'ONU la possibilité de lever l'obligation de confidentialité pesant sur la personne concernée.

L'article 17 régit la coopération entre le Conseil de sécurité et la Cour lorsque le Conseil décide de référer une situation au procureur en vertu de l'article 13 du Statut.

L'article 18 sur la coopération entre l'ONU et le Procureur, régit notamment la procédure de divulgation de renseignements demandés par le Procureur dans le cadre d'une enquête. Le paragraphe 2 est limité à la coopération avec le Procureur lorsque celui-ci s'est auto saisi en vertu de l'article 15.2 du Statut. Il est regrettable que ces dispositions n'aient pas été étendues aux autres possibilités de saisine du Procureur.

L'article 19 –ancien article 8 – est de loin le plus controversé. Cet article, sur les règles concernant les privilèges et immunités des Nations Unies stipule que:

« Lorsque la Cour exerce sa compétence à l'égard d'une personne dont il est allégué qu'elle est pénalement responsable d'un crime relevant de la compétence de la Cour et qui, en la circonstance, jouit, en vertu des règles pertinentes du droit international, de privilèges et d'immunités qui lui sont nécessaires pour exercer en toute indépendance ses fonctions au service de l'Organisation des Nations Unies, l'Organisation s'engage à coopérer pleinement avec la Cour et à prendre toutes les mesures nécessaires afin de permettre à la Cour d'exercer sa compétence, en particulier en levant ces privilèges et immunités ».

L'intérêt d'un tel article a été souvent questionné. Il paraît en effet inconcevable que le personnel de l'ONU jouisse d'un statut différent des individus régis par l'article 27 du Statut sur le défaut de pertinence de la qualité officielle. Il est important de rappeler que selon cet article

- « 1. Le présent Statut s'applique à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle. En particulier, la qualité officielle de chef d'État ou de gouvernement, de membre d'un gouvernement ou d'un parlement, de représentant élu ou d'agent d'un État, n'exonère en aucun cas de la responsabilité pénale au regard du présent Statut, pas plus qu'elle ne constitue en tant que telle un motif de réduction de la peine.*
- 2. Les 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 pas la Cour d'exercer sa compétence à l'égard de cette personne. »*

Les ONG n'ont pas manqué de souligner que l'article 27 s'appliquait par défaut et sans exception aucune. Cependant, il est apparu, pour certaines délégations, qu'un article spécifique régissant la levée des immunités du personnel de l'ONU était nécessaire. Les Etats estiment en effet que l'ONU, en tant qu'institution intergouvernementale ne peut être liée, de la même manière que les Etats Parties, aux dispositions et obligations du Statut. L'article 19 servirait ainsi d'article « protecteur » afin de garantir que l'ONU lèvera les immunités de son personnel en cas de poursuites relevant des crimes de la compétence de la Cour.

Le langage de l'article 19 a été critiqué car il semble laisser à l'ONU le fin mot pour décider de lever les immunités nécessaires à d'éventuelles poursuites devant la CPI.

Pour parer à une interprétation fautive ou trop restrictive, les ONG ont rédigé un « non-paper » à l'intention des Etats, dans un souci de clarification. Ce « non-paper » exigeait que les délégations :

« Considèrent sérieusement l'inclusion d'une mention spécifique dans le préambule de l'Accord sur les relations entre l'ONU et la CPI qui réaffirmerait sans ambiguïté le principe selon lequel l'immunité de poursuite n'est pas applicable aux crimes relevant de la compétence de la Cour ».

Cette formule n'a malheureusement pas été reprise dans le Préambule. Cependant, six délégations sont intervenues, lors du dernier groupe de travail sur ce texte, pour réaffirmer la primauté de l'article 27 sur toute autre disposition contraire.

Lors de la séance plénière du 05 octobre, la délégation du Portugal a demandé la parole au nom de sept Etats – dont l'Autriche, la Belgique, le Chili, l'Afrique du Sud et la Suisse - pour demander que l'intervention suivante soit inscrite dans le rapport officiel du Prepcom :

« We interpret article 19 (former article 8) to be without prejudice to article 27 of the Statute. Immunities cannot be waived when they do not exist ». (Nous interprétons l'article 19 (ancien article 8) comme ne portant pas préjudice à l'article 27 du Statut. Les immunités ne peuvent être levées lorsqu'elles n'existent pas – traduction de l'auteur)

1.2 Règlement financier

Le groupe de travail sur le Règlement financier de la CPI a finalisé ses travaux lors de la huitième session de la Commission préparatoire et le projet de texte se trouve désormais sous la côte PCNICC/2001/WGFIRR/L.1.

Le projet contient un court préambule qui rappelle que, conformément à l'article 113 du Statut toutes les questions financières qui se rapportent à la Cour et aux réunions de l'Assemblée des Etats parties, y compris le Bureau et les organes subsidiaires de celle-ci, sont régies par le Statut de Rome, le Règlement financier et les règles de gestion financière adoptée par l'Assemblée des Etats Parties.

Le Groupe de travail a uniquement examiné le règlement financier et a laissé le soin à l'AEP de définir les futures règles de gestion financières.

L'exercice financier de la CPI selon l'article 2 correspond à une année civile, à l'exception du budget de la première année qui peut en être décidé autrement afin de laisser une plus grande flexibilité.

L'article 3 sur le budget programme est essentiel car il régit les organes compétents pour préparer le budget de la Cour. Ce budget sera préparé par le Greffe, « en consultation avec les autres organes de la Cour » (3.1). Cette disposition est problématique quant à l'indépendance du Procureur par rapport au Greffe. Les ONG ont œuvré pour que soit laissé au Procureur le soin de préparer son propre budget mais cette proposition n'a pas été suivie. Cependant, l'article 1.4 apporte une précision essentielle : *« le présent Règlement financier est appliqué d'une manière compatible avec les responsabilités du Procureur et du Greffier [...] Le Procureur et le Greffier coopèrent, compte tenu du fait que le Procureur exerce en toute indépendance les fonctions que lui assigne le Statut ».*

La question des dépenses « impossibles à prévoir », au moment de la préparation et du vote du budget, a fait l'objet de nombreuses controverses. Dans le texte finalisé, l'article 4.2 b) prévoit une ligne budgétaire pour couvrir les dépenses qui « étaient impossibles à prévoir au moment de l'adoption du projet de budget-programme ». Ces dépenses devront être financées « au moyen des contributions des Etats Parties » (article 5.3)

Aucun consensus n'a pu être trouvé sur la question des seuils et plafonds des contributions des Etats parties, cette question a donc été remise pour discussion à l'AEP.

Les autres recettes de la Cour (article 7) dont les contributions volontaires seront « comptabilisées comme recettes accessoires et portées au crédit du Fonds général » de la Cour, malgré la proposition contraire de la Bosnie-Herzégovine qui tendait à refuser que ces Fonds remplacent les contributions dues par les Etats.

Ainsi les « *autres recettes* » permettront de réduire le montant total du financement du budget qui devrait provenir des contributions étatiques.

La monnaie officielle de la Cour sera l'Euro mais les Etats souhaitant payer dans une autre monnaie pourront le faire à condition qu'ils prennent en charge le montant des frais occasionnés par la transaction de change.

Enfin, deux projets de résolutions ont été adoptés dans le cadre du Groupe de travail sur le Règlement financier :

1. Sur les critères applicables aux contributions volontaires à la CPI, qui ne devront pas « *affecter l'indépendance de la Cour* »

Sur la création du Comité du budget et des finances, « *mécanisme d'examen et de contrôle budgétaire et financier des ressources de la CPI, y compris celles de la CPI* »

1.3 Accord sur les privilèges et immunités du personnel de la Cour

L'Accord sur les privilèges et immunités du personnel de la Cour (APIC) est un accord autonome qui requiert une ratification distincte de celle du Statut par les Etats et non seulement les Etats Parties au Statut de Rome. L'APIC doit permettre au personnel de la Cour de travailler en toute indépendance et sécurité. Le simple fait que la CPI soit une institution internationale jouissant d'une personnalité juridique internationale et indépendante de l'ONU implique la négociation de règles propres à la CPI et par conséquent distincte de celles déjà prévue pour le personnel de l'ONU.

L'APIC a été finalisé lors du Prepcom VIII et se trouve sous la côte PCNICC/2001/WGAPIC/RT.2/Rev.2

L'Accord contient un préambule qui rappelle que l'article 48 du Statut de Rome prévoit que la CPI jouit sur le territoire des Etats Parties au Statut des privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

L'article premier concerne l'emploi des termes. Il est intéressant de noter que selon l'alinéa l) on entend par « *conseils* » les avocats de la défense et les représentants légaux des victimes. Cette définition provient d'une proposition française. Cette définition peut sembler trop limitative au regard notamment de l'article 18 de l'APIC qui dispose que les privilèges et immunités des conseils devraient s'étendre aux « *avocats et personnes leur apportant leur concours* ».

Les articles 2 à 12 concernent les privilèges et immunités de la CPI en tant que personnalité juridique. Par exemple, l'article 3 dispose que les locaux de la Cour sont inviolables ainsi que les archives et les documents conformément à l'article 7. Il est ensuite stipulé à l'article 8 que les avoirs, revenus et autres biens de la Cour, de même que ses opérations et transactions sont exonérés de tout impôt direct.

De l'article 12 à l'article 22, l'APIC opère des distinctions selon les catégories de personnes qui peuvent jouir de privilèges et d'immunités. Il est ainsi distingué, les privilèges et immunités:

- des Etats participant aux travaux de l'Assemblée et de ses organes subsidiaires ainsi que des organisations intergouvernementales (article 13)
- de représentants des Etats participants aux instances de la Cour (article 14)
- des juges, du Procureur, des procureurs adjoints et du Greffier (article 15)
- du Greffier adjoint, du personnel du Bureau du Procureur et du personnel du Greffe (article 16)
- du personnel recruté localement non couvert par l'article 16 (article 17)
- des avocats et des personnes leur apportant leur concours (article 18)
- des témoins (article 19)

- des victimes (article 20)
- des experts et autres personnes dont la présence est requise au siège de la Cour (article 21)
- des experts en mission (article 22)

Les articles 18 à 22 ont été plus particulièrement difficiles à négocier. À présent et selon l'article 22, les avocats et les personnes apportant leur concours aux avocats de la défense conformément à l'article 22 du Règlement de procédure et de preuve jouissent de privilèges et immunités « *dans la mesure nécessaire à l'exercice indépendant de leurs fonctions, y compris pendant leurs déplacements* ». L'article n'est pas d'une grande clarté quant aux privilèges et immunités des personnes apportant leurs concours aux avocats des victimes. L'article premier devrait cependant permettre de l'interpréter comme s'appliquant aux deux catégories d'avocats.

Il n'était pas acquis, au commencement des négociations, que des articles distincts seraient consacrés aux témoins et aux victimes. L'expertise et la participation de représentants des tribunaux pénaux internationaux ad hoc a été inestimable dans ce sens. Ainsi, les témoins jouissent « *dans la mesure nécessaire aux fins de leur comparution devant la Cour pour témoigner, y compris lors de leurs déplacements occasionnés par cette comparution* » de certains privilèges et immunités. Le même type de schéma s'applique à l'article 20 pour les victimes « *participant à la procédure conformément aux règles 89 à 91 du Règlement de procédure et de preuve* ».

Les articles 24 et 25 organisent la levée des privilèges et immunités.

L'article 27 organise la procédure de notification aux Etats Parties par le Greffier de la qualité et l'identité des personnes auxquelles les dispositions de l'APIC s'appliquent. L'article 27 précise qu'il s'agit « *en particulier* » des juges, Procureur etc. sans mention expresse des témoins ou victimes. Il est regrettable que l'APIC ne prévoient pas la notification de la qualité et l'identité de ces victimes et témoins qui ont, suite à une décision prise par la Cour, été reconnue comme bénéficiant de mesures de protection.

L'article 28 sur la délivrance des laissez-passer a fait l'objet de nombreux débats. Il est admis que les « *Etats Parties reconnaissent et acceptent comme documents de voyage valables les laissez-passer des Nations-unies et les documents de voyage délivré par la Cour aux juges, au Procureur, aux procureurs adjoints, au Greffier, au Greffier adjoint, au personnel du Bureau du Procureur et au personnel du Greffe.* » La délégation française a insisté pour que soit délivré un laissez-passer pour les avocats mais aucun compromis n'a pu être trouvé sur cette question. Ainsi les références aux articles 19.2, 20.2, 21.3 et 22.3 s'agissant de la délivrance par la Cour d'un document attestant que « *leur présence est requise au siège* » de la Cour ou qu'ils « *sont en mission pour le compte de celle-ci* » ne représente clairement pas la même valeur que les autres laissez-passer. Les avocats et les personnes lui apportant leur concours « *reçoivent un certificat signé par le Greffier pour la période nécessaire à l'exercice de leur fonction* » (article 18.2). La distinction entre le laissez-passer et le certificat, bien qu'il s'agisse d'une pratique courante onusienne, n'est pas d'une grande clarté quant aux conséquences pratiques qu'ils impliquent.

L'APIC selon l'article 34 entrera en vigueur trente jours après le dépôt du dixième instrument de ratification.

1.4 Règlement intérieur de l'Assemblée des Etats Parties

Le Règlement intérieur de l'Assemblée des Etats Parties a été finalisé lors de la huitième session de la Commission préparatoire. Ce texte est globalement satisfaisant.

Il faut noter tout particulièrement que la question de l'accès des ONG aux sessions de l'AEP n'a pas soulevé de problèmes majeurs. Au contraire, les ONG en tant qu'observateurs auront plus de privilèges que ceux admis lors du Prepcom.

Ainsi la règle 93 dispose que :

« 1. Les organisations non gouvernementales invitées à la Conférence de Rome, celles qui sont accréditées auprès de la Commission préparatoire de la CPI, celles qui sont dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social de l'ONU dont les activités intéressent celles de la Cour et les autres organisations non gouvernementales invitées par l'Assemblée peuvent par l'entremise de leurs représentants désignés :

- a. Assister aux séances de l'Assemblée ainsi qu'à celles des organes subsidiaires dans les conditions prévues par l'article 42 du présent règlement ;
- b. Recevoir copie des documents officiels de l'Assemblée ;
- c. Faire, à l'invitation du Président et sous réserve de l'approbation de l'Assemblée, un nombre limité de déclarations orales sur des questions en rapport avec leur activité aux séances d'ouverture ou de clôture de l'Assemblée ;
- d. Faire un nombre limité de déclarations orales sur des questions en rapport avec leur activité aux séances d'ouverture ou de clôture des organes subsidiaires, lorsque les organes subsidiaires concernés l'estiment opportun ».

II - TRAVAUX DE LA PREPCOM 9, PERSPECTIVES **(8-19 AVRIL 2002)**

Introduction

Les répartitions du temps de travail se sont décomposées comme suit :

- Le Groupe de travail sur le crime d'agression, 4 séances formelles, 2 informelles.
- Le Groupe de travail sur la première année de budget, 5 séances formelles, 2 informelles.
- Le groupe de travail sur l'accord de siège entre la CPI et les Pays Bas, 2 séances formelles, 3 informelles.

Enfin, deux nouveaux groupes de travail ont été créés :

- Un Groupe de travail sur les Documents préparatoires à l'Assemblée des Etats Parties, 4 séances formelles, 3 informelles.
- Un Groupe de travail sur les Questions financières. Les questions relatives au Fonds des Victimes seraient abordées dans ce cadre, 5 séances formelles, 5 informelles.

1. Principes de base devant régir l'accord de siège entre la CPI et le Royaume des Pays-Bas

Les principes de base devant régir l'accord de siège entre la CPI et le Royaume des Pays-Bas vont servir de fondement aux négociations qui seront menées entre la CPI et les Pays-Bas, conformément à l'article 3 du Statut pour finaliser l'Accord de siège. Ce dernier sera approuvé par l'AEP.

Dans la période intérimaire pendant laquelle il n'y aura pas d'accord de siège, les relations entre la Cour et le pays hôte seront régies par la disposition générale de l'article 48.1 qui dispose que la Cour jouit sur le territoire des Etats Parties des privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Les principes, établis pour une large majorité lors de la Prepcom 8 ont été finalisés à la 9^{ème} Prepcom sur la base d'un document rédigé par le Coordinateur, M. Zsolt Hetezy (Hongrie).

Seules certaines dispositions sur les exonérations de taxes, l'entrée dans les bâtiments de la Cour, les formalités de visas et une adaptation au texte sur les privilèges et immunités étaient à l'ordre du jour.

Concernant les exonérations de taxe, le texte de base du Coordinateur était rédigé de la manière suivante : « *La Cour est exonérée de taxes pour les achats de biens, d'articles ou de services qu'elle effectue pour son usage officiel* ». Les discussions furent vives sur la proposition faite par le pays hôte d'inclure le mot « majeur » pour déterminer les achats exonérés de taxes. La France notamment, considérait que cette terminologie permettrait aux Pays-Bas de profiter fiscalement de la mise en place de la Cour sur son territoire par l'imposition de taxes locales. La délégation hongroise confirmait que d'une façon idéale, les Organisations internationales devaient être totalement exonérées de taxes mais qu'en pratique les processus bureaucratiques mis en place pour s'assurer d'une telle exonération étaient soit inefficaces soit trop onéreux.

De façon consensuelle, le texte final, sur recommandation de la délégation britannique, est rédigé comme suit :

« *La Cour est exonérée de taxes au moins pour les achats majeurs de biens, d'articles ou de services qu'elle effectue pour son usage officiel* ».

La question des Privilèges et Immunités entre l'AEP et le pays hôte a été remis sur la table des négociations par la délégation espagnole. Il fut répondu une nouvelle fois par le Coordinateur que cette question ne pouvait apparaître dans l'Accord de siège mais qu'elle sera réglée de façon bilatérale par des documents annexes. La nécessité d'un tel accord sera rappelée à l'AEP.

Le texte des Principes de base devant régir l'accord de siège entre la CPI et le Royaume des Pays-Bas a été finalisé et adopté par le groupe de travail. Il est contenu dans le document PCNICC/2002/WGHQA/L.1

2 Crime d'agression

Les travaux de la 8^{ème} Prepcom avaient débuté par l'étude d'une proposition conjointe de la Bosnie-Herzégovine, la Roumanie et la Nouvelle Zélande (PCNICC/2001/WGCA/DP.2). Elle contenait deux parties distinctes : l'une sur la définition du crime d'agression et l'autre sur les conditions d'exercice de la compétence de la CPI à l'égard du crime d'agression.

Le fait de distinguer les deux questions a été bien perçu par la majorité des délégations. Pourtant, certains Etats, notamment les membres permanents du Conseil de Sécurité, ont estimé que les deux questions étaient indissociables puisque le Conseil de Sécurité est, selon eux, seul à pouvoir déterminer l'existence d'un acte d'agression.

Lors de la Prepcom 9, un document unique préparé par le Coordinateur du Groupe de travail, Silvia Fernandez de Gurmendi (Argentine), intitulé « *Définitions du crime d'agression et conditions d'exercice de la compétence* » (PCNICC/2002/WGCA/RT.1) a servi de base aux discussions. Certains Etats n'ont pas manqué de revenir sur la nécessité de séparer les deux notions.

Toujours lors de la 9^{ème} Prepcom, un document exhaustif préparé par le Secrétariat présentant les différentes étapes historiques relatives au crime d'agression fut proposé aux délégations pour approfondir leur réflexion.

2.1. Sur la définition du crime d'agression

« 1. *Commet le crime d'agression quiconque, se trouvant en position d'exercer un contrôle sur l'action politique ou militaire d'un Etat ou de diriger celle-ci, intentionnellement et en*

connaissance de cause, ordonne la planification, la préparation, le déclenchement ou la conduite d'une agression commise par cet Etat, ou y participe activement.

2. Aux fins de l'exercice de la compétence de la Cour à l'égard du crime d'agression sur le fondement du Statut, une agression commise par un Etat s'entend de l'usage de la force armée pour s'attaquer à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique d'un autre Etat en violation de la Charte des Nations Unies. » PCNICC/2001/WGCA/DP.2

La proposition conjointe de la Bosnie-Herzégovine, la Roumanie et la Nouvelle Zélande distingue selon qu'il s'agit d'un crime d'agression, qui engage la responsabilité pénale individuelle et la notion d'agression commise par un Etat. Or, l'article 5.2 du Statut prévoit uniquement que sera défini le crime d'agression. Il est précisé cependant que la commission d'une agression par un Etat étant un préalable indispensable pour qu'un individu soit poursuivi, il faut que le Statut précise le type d'action imputable à un Etat pouvant mettre en cause la responsabilité pénale des individus et ouvrir la voie à des poursuites devant la CPI.

- Un des principaux enjeux concernant la définition du crime d'agression et qui n'a pas encore trouvé de solution politique est de savoir s'il faut établir une liste exhaustive (ex. Sierra Léone) ou générique des actes constitutifs du crime (ex. Syrie) .

En revanche, sur la relation entre l'article 25 du Statut relatif à la responsabilité pénale individuelle et le crime d'agression, certains Etats, dont la Thaïlande et les auteurs de la proposition dans leur commentaire, ont estimé qu'on pourrait supprimer la mention des termes « *planification, préparation, déclenchement ou la conduite* ».

Enfin, la délégation de l'Espagne a noté, qu'une fois trouvée la définition du crime d'agression, il faudra analyser avec précaution les éléments caractéristiques de ce crime avec les principes généraux du droit pénal tels que définis dans le Statut de Rome.

- Le second enjeu tourne autour de la position officielle du criminel.

Selon la délégation allemande, la référence dans la proposition conjointe de définition à « *quiconque, se trouvant en position d'exercer un contrôle sur l'action politique ou militaire d'un Etat ou de diriger celle-ci* » reflète que le crime d'agression est un crime d'autorité, de dirigeants.

Le représentant de la Thaïlande et d'autres Etats connaissant une monarchie constitutionnelle ont estimé qu'il serait abusif de tenir un monarque responsable, alors que le pouvoir effectif ne lui appartient pas. Ces derniers ont ajouté qu'une fois la preuve du contrôle établie, il serait réellement difficile de prouver que la personne en question n'avait pas l'autorité suffisante pour commettre un crime d'agression. La Thaïlande a ainsi proposé que soit ajouté le mot « *de facto* » avant la référence à « *en position d'exercer un contrôle* ». Dans le même ordre d'idée, le Guatemala a proposé l'ajout du terme « *effectivement* ».

Le texte intitulé « *Définitions du crime d'agression et conditions d'exercice de la compétence* » (PCNICC/2002/WGCA/RT.1) présenté le 1^{er} avril 2002 par le Coordinateur à la Prepcom 9 donne la définition suivante du crime d'agression :

« Aux fins du présent Statut, le crime d'agression s'entend d'un acte commis par une personne qui, étant en mesure de contrôler ou de diriger l'action politique et militaire d'un Etat, ordonne intentionnellement et sciemment la planification, la préparation au déclenchement ou à la commission d'un acte d'agression ».

Sur la base de ce texte, certains Etats ont critiqué une nouvelle fois l'absence de la notion d'effectivité concernant le contrôle ou la direction de l'action politique et militaire d'un Etat. Selon eux, cette absence pourrait conduire à la responsabilité d'une personne ayant *de jure* ce contrôle ou cette direction mais qui en pratique n'a aucun pouvoir et à l'inverse laisserait impuni l'individu qui exerce *de facto* ce pouvoir.

- La question de l'élément psychologique du crime est également fondamentale.

Selon certaines délégations, l'*actus reus* doit avoir été commis « intentionnellement et en connaissance de cause ». Néanmoins, dans le document proposé par la Bosnie-Herzégovine, la Roumanie et la Nouvelle Zélande, les délégations précisent que « comme dans le cas des poursuites pour crimes contre l'humanité, il ne serait pas nécessaire de prouver que l'auteur avait connaissance de tous les détails de l'agression au moment où le comportement incriminé a eu lieu ». Sur cette base, la plupart des délégations a convenu que la référence explicite au *mens rea* n'était pas nécessaire, l'article 30 du Statut étant implicite, dans un souci de clarté, ces délégations ont néanmoins estimé qu'il fallait la retenir.

Concernant la définition du crime d'agression, la FIDH recommande :

- la description exhaustive des actes constitutifs du crime d'agression pour se rendre en conformité avec le principe de légalité ;
- que le terme « personne » doit être remplacé par le celui « d'individu » afin de garder la terminologie employée jusqu'alors par le Statut ;
- d'insister sur le caractère *de facto* du contrôle et de la direction de l'action politique et militaire d'un Etat ;
- d'inclure l'élément psychologique du crime, c'est à dire, l'intention de commettre le crime
- Ajouter comme élément de responsabilité la simple connaissance du crime et non seulement l'ordre de le commettre ;
- d'une façon plus générale, prendre en compte l'évolution des relations internationales pour inclure non pas seulement l'Etat comme possible agresseur mais aussi des entités paraétatiques ou privées. En conséquence, le crime d'agression pourrait être imputable à un individu exerçant de facto un contrôle sur l'action politique et militaire de cette entité, comme c'est par ailleurs généralement accepté pour les auteurs de crimes contre l'Humanité.

2.2. L'acte d'agression

Pour qu'il y ait responsabilité pénale d'un individu pour crime d'agression, il faut au préalable établir l'existence d'un acte d'agression. Cette ambivalence est présentée par le texte du Coordinateur dans son paragraphe 2 :

« Aux fins du présent Statut, le crime d'agression s'entend d'un acte commis par une personne qui, (...) ordonne intentionnellement et sciemment la planification, la préparation, au déclenchement ou à la commission d'un acte d'agression qui :

Option 1 : *Par sa caractéristique et sa gravité équivaut à une guerre d'agression.*

Option 2 : *A pour objectif ou pour résultat, l'occupation militaire ou l'annexion du territoire d'un autre Etat ou d'une partie du territoire par un autre Etat.*

Option 3 : *Est en violation manifeste de la Charte des Nations Unies ».*

Des Etats se sont plaints du manque de base juridique des Options 1 et 3. Pour exemple, il semble possible qu'une agression soit établie sans qu'il y ait nécessairement une guerre d'agression.

Sinon, l'acte d'agression en lui même est défini par référence dans le document du Coordinateur dans son paragraphe 1 :

« Aux fins du présent Statut, l'acte d'agression s'entend d'un acte commis par en Etat répondant à la définition donnée par la résolution 3314 (XXIX) de l'AGNU du 14 décembre 1974, et sous réserve de la constatation préalable du Conseil de Sécurité ».

Les délégations semblent s'accorder sur cette résolution comme point de départ aux discussions tout en mettant en exergue son ancienneté et donc son besoin d'adaptation. Nous reviendrons plus tard dans notre développement sur les conditions d'exercice de la compétence de la Cour à l'égard du crime d'agression concernant la détermination préalable par le Conseil de sécurité.

2.3 Sur les conditions d'exercice de la compétence à l'égard du crime d'agression

La proposition conjointe de la Bosnie-Herzégovine, de la Roumanie et de la Nouvelle Zélande stipule :

« 1. La Cour exerce sa compétence à l'égard du crime d'agression conformément au Statut et de manière compatible avec la Charte des Nations Unies, en particulier les articles 10, 24 et 39.

2. Lorsque, conformément à l'article 13 b) du Statut, le Conseil de sécurité défère au Procureur une situation dans laquelle le crime d'agression paraît avoir été commis, le Procureur poursuit l'affaire conformément au Statut et au Règlement de procédure et de preuve.

3. Lorsque :

- a) Conformément à l'article 14 du Statut, un Etat partie défère au procureur une situation dans laquelle un crime d'agression paraît avoir été commis ; ou*
- b) Conformément à l'article 15 du Statut, le Procureur entend ouvrir une enquête de sa propre initiative concernant le crime d'agression,*

La Cour commence par établir si le Conseil de sécurité a constaté, sur le fondement de l'article 39 de la Charte, l'existence ou non d'une agression commise par l'Etat concerné.

4. Si le Conseil de sécurité a fait un constat d'agression commise par l'Etat concerné, le Procureur poursuit l'affaire conformément au Statut et au Règlement de procédure et de preuve. En l'absence de constat de la part du Conseil de sécurité, la Cour notifie la situation dont elle est saisie à ce dernier de façon qu'il puisse agir comme il convient conformément à l'article 39 de la Charte.

5. Lorsque le Conseil de sécurité ne fait pas de constat sur le fondement de l'article 39 ou n'invoque pas l'article 16 du statut dans les six mois de la date de notification, la Cour peut demander à l'Assemblée générale de solliciter un avis consultatif auprès de la Cour internationale de Justice, conformément à l'article 96 de la Charte et à l'article 65 du Statut de la Cour internationale de Justice, sur la question de savoir si au regard du droit une agression a ou non été commise par l'Etat concerné.

6. Dans les situations où aucune mesure n'est prise dans le délai visé au paragraphe 5, la Cour pénale internationale peut exercer sa compétence à l'égard du crime d'agression conformément au Statut et au Règlement de procédure et de preuve si la Cour internationale de Justice :

- a) Rend un avis consultatif concluant à la Commission d'une agression par l'Etat concerné ; ou*
- b) Conclut à l'issue d'une procédure engagée en vertu du chapitre II de son statut qu'une agression a été commise par l'Etat concerné. » PCNICC/2001/DP.2/Add.1*

Les aspects les plus intéressants de cette proposition sont :

- le fait d'avoir retenu l'exigence première de la détermination par le Conseil de sécurité ;

- le fait d'avoir réduit le délai de notification de 12 à 6 mois ;
- le fait d'avoir proposé que l'Assemblée générale puisse exiger un avis consultatif à la Cour internationale de Justice (CIJ) ;
- le fait d'avoir supprimé la procédure tendant à renvoyer l'avis consultatif de la CIJ à l'Assemblée générale plutôt que directement à la CPI ;
- le fait d'avoir introduit un nouveau scénario pour permettre à la CPI d'exercer sa compétence.

L'un des points les plus controversés reste de savoir si le Conseil de sécurité garde le rôle premier ou exclusif pour déterminer si une agression a été commise.

Selon les Etats-Unis ou encore la France, le Conseil de sécurité est la seule autorité à pouvoir le faire. D'autres, au contraire, comme la Nouvelle-Zélande, le Portugal, les Philippines, la Finlande ou encore le Liban ont insisté sur le fait que le Conseil de sécurité n'avait pas en ce domaine autorité unique.

Les Philippines et la Thaïlande se sont demandé si le recours à l'Assemblée générale des Nations Unies ne risquait pas de rendre la décision trop politisée. L'Égypte a répondu que le Conseil de sécurité est l'organe politique par excellence et se réfère à la résolution « Unis pour la Paix » (A/Res/377 de 1950) de l'Assemblée générale pour prouver la capacité de cet organe à qualifier une agression.

Enfin les Pays-Bas et le Portugal se sont interrogés sur le fait de savoir si les décisions de la CIJ et du Conseil de sécurité liaient la CPI.

Dans le document PCNICC/2002/WGCA/RT.1 établi par le Coordinateur et présenté lors de la Prepcom 9, le paragraphe 3 tend à confirmer que la Cour est compétente pour connaître un crime d'agression si un acte d'agression a été constaté par le Conseil de sécurité. En cas contraire, une notification de la situation doit être faite au Conseil afin qu'il se prononce sur l'existence ou non d'un tel acte.

Mis à part quelques commentaires d'ordre terminologique, il semble que ce paragraphe obtienne une approbation quasi consensuelle.

Dans ce même document PCNICC/2002/WGCA/RT.1, le paragraphe 4 reprend certaines recommandations faites par la Bosnie, la Roumanie, la Nouvelle Zélande et dresse un panorama des solutions possibles lorsque le Conseil de sécurité n'a pas fait le constat de l'existence d'un acte d'agression ou n'invoque pas l'article 156 du Statut dans les 6 mois suivant la date de la notification par la Cour. 4 options sont clairement dégagées:

Option 1 : La Cour poursuit l'affaire

Option 2 : La Cour rejette l'affaire

Option 3 : La Cour prie l'Assemblée générale des Nations Unies de faire une recommandation dans un délai de 12 mois. En l'absence d'une telle recommandation, la Cour peut poursuivre la procédure.

Option 4 : La Cour peut demander à l'Assemblée générale de solliciter un avis consultatif auprès de la CIJ sur l'existence d'une agression. La Cour peut poursuivre la procédure si la CIJ :

- rend un avis concluant à la commission d'une agression.
- Conclut à l'issue d'une procédure engagée en vertu du Chapitre II de son Statut qu'une agression a été commise par l'Etat concerné.

La délégation des Pays Bas a ajouté une cinquième option tentant d'établir un pont consensuel entre les tenants de l'exclusivité du Conseil de Sécurité quand à la détermination d'un acte d'agression et ceux qui s'opposent à cette qualification politique :

Option 5 : La Cour peut demander au Conseil de sécurité, qui décide alors à un vote de neuf de ses membres, de demander un avis consultatif à la CIJ en application de l'article 96 de la Charte et de l'article 65 du Statut de la CIJ, sur l'existence d'une agression. La Cour peut poursuivre la procédure si la CIJ :

- rend un avis concluant à la commission d'une agression.
- Conclut à l'issue d'une procédure engagée en vertu du Chapitre II de son Statut qu'une agression a été commise par l'Etat concerné.

La délégation des Samoa a enrichi le débat (mais de façon trop tardive pour être discuté) posant une question sur la qualification a priori de l'acte d'agression par le Conseil de sécurité : Un individu accusé d'un crime d'agression pourra-t-il, en vertu des principes relatifs au procès équitable, contredire la détermination de l'existence d'un acte d'agression par le Conseil de sécurité ? Pourra-t-il faire valoir son droit à la légitime défense ? Cette remarque pertinente donne du grain à moudre aux Etats ouvertement opposés à la détermination préalable d'un acte d'agression par le Conseil ou bien aux Etats qui souhaitent un ré-examen de la situation par la Cour elle même.

Concernant les conditions d'exercice de la compétence à l'égard du crime d'agression la FIDH recommande :

- la non exclusivité du Conseil de sécurité pour qualifier un acte d'agression et, afin d'éviter toute considération politique, considère que la CIJ doit avoir compétence pour une telle qualification dans un délai le plus raisonnable possible.

2.4. Sur la suite des négociations

A la fin de la Prepcom 9, certains Etats ont expressément demandé au Groupe de travail de réfléchir sur les différents modes possibles de continuation des travaux après la tenue de la dernière Prepcom. Cette discussion concerne non seulement la perpétuation d'une expertise, les pays susceptibles de participer aux négociations, le soutien financier et la place des ONG dans le débat.

Si le mécanisme de négociation se tient au sein de l'AEP, tous les Etats pourront participer aux discussions, mais seuls les Etats parties auront le droit de vote, les autres auront seulement le statut d'observateur.

C'est pourquoi, la plupart des Etats préconisent, quel que soit le lieux considéré, la participation de tous les pays aux négociations dans le but d'obtenir, par un consensus sur la question du crime d'agression, la ratification du plus grand nombre de pays.

Concernant la suite des travaux du Groupe sur le crime d'agression, la FIDH recommande :

A la lumière de leur expertise démontrée lors des différents Prepcom, la présence des ONG lors des négociation engagées par le Groupe de Travail sur le crime d'agression.

3 Questions financières

3.1 Les règles de gestion financière

Le nouveau groupe de travail sur les questions financières a travaillé sur la base d'un texte rédigé par son Coordinateur, M. Christian Much, à l'occasion de la réunion inter-sessionnelle de La Haye qui s'est tenue en mars 2001.

Comme l'a souligné M. Much, une bonne administration suppose l'établissement de règles financières solides. Ces règles se basent sur le modèle de celles établies par les Nations Unies et plus particulièrement celles des Tribunaux pénaux internationaux. Elles concernent, entre autres, le budget-programme de la Cour, les crédits, les constitutions du Fonds, la comptabilité.

Les principes de base sont :

- la conciliation entre la flexibilité et une forte administration financière ;
- éviter les structures parallèles ;
- assurer les « check and balances » entre les différents organes de la Cour ;
- ne pas préjuger de la structure administrative finale de la Cour ;

Un des débats importants dans ce groupe a tourné autour de la possible délégation à la Cour du droit d'amender les règles financières. Cette possibilité fut confirmée par la Règle 113 du document final.

Le document fut révisé lors de la Prepcom 9, notamment par l'introduction des recommandations faites par les Philippines sur la question du placement des fonds.

Le rapport du Groupe sur les règles de gestion financière a été finalisé. Le document PCNICC/2002/WGFI-FR/L.1 sera soumis à approbation lors de la première AEP

3.2 Rémunération des juges

L'article 49 du Statut de Rome prévoit :

« Les juges, le Procureur, les procureurs adjoints, le Greffier, et le greffier adjoint perçoivent les traitements, indemnités et remboursement arrêtés par l'AEP ».

Le Coordinateur des discussions sur la rémunération des juges, M. John Holmes (Canada), a introduit un papier de réflexion sur cette question dès le début de la Prepcom 9. Ce document dresse un panorama des précédents apportés par les Tribunaux pénaux internationaux et le Tribunal sur le droit de la mer et tente de les adapter à la CPI.

Dans un premier temps, un consensus s'est dégagé sur le fait qu'une rémunération spéciale sera accordé au Président et aux Vice présidents.

Ensuite, un débat s'est ouvert sur la distinction entre les juges « à plein temps » et les juges à « temps partiel ». En effet, l'article 35 du Statut de Rome stipule que *« tous les juges sont élus en tant que membres à plein temps de la Cour »*. Néanmoins, *« la présidence peut, en fonction de la charge de travail de la Cour (...) décider périodiquement de la mesure dans laquelle ceux-ci sont tenus d'exercer leur fonctions à plein temps »*. Aussi, *« les arrangements financiers concernant les juges qui ne sont pas tenus d'exercer leurs fonctions à plein temps sont établis conformément à l'article 49 »*.

Une vive discussion fut tout d'abord engagée sur les critères de distinction entre ces deux catégories de juges. Il fut par exemple envisagé d'obliger les juges « à temps plein » de résider à La Haye. Cette exigence s'est transformée, dans le document final, en une simple incitation sous forme de recommandation.

En revanche, de nombreuses questions concernant le cas particulier des juges à temps partiel demeurent ouvertes, notamment celle des pensions. Elles seront à l'ordre du jour de la Prepcom 10.

Le rapport final du groupe de travail contenu dans le document PCNICC/2002/WGFI-RJ/L.1 s'intéresse exclusivement à la question de la rémunération des juges « à temps plein » et renvoie, en annexe, celle des juges à temps partiel pour la Prepcom 10.

3.3 Le Fonds d'indemnisation des victimes

L'article 79 du Statut et les règles correspondantes du Règlement de procédure et de preuve, dont la règle 98, prévoient que l'AEP devra créer un Fonds d'indemnisation pour les victimes. Cependant cet article ne donne que très peu d'indications sur la façon dont le Fonds doit être géré, ses sources de financement, ses activités et enfin ses bénéficiaires.

C'est pourquoi, le Bureau a recommandé, lors de la sixième session de la Commission préparatoire, que le Prepcom prenne la responsabilité d'un projet de recommandation à l'AEP. Ainsi, la question du Fonds des Victimes a été inclus dans le travail du Règlement financier.

- Lors de la huitième session du Prepcom, la France a introduit deux nouvelles propositions : l'une sur les sources de financement (DP.9) et l'autre sur l'administration du Fonds (DP.10)

DP.9 a fait l'objet de débats interminables à raison d'un paragraphe d) qui prévoyait que le Fonds pourrait être financé « inter alia » par des ressources additionnelles décidées par l'AEP. Le fait de financer d'une manière ou d'une autre, le Fonds directement sur le budget de la CPI est apparu comme inacceptable pour la plus grande partie des délégations. Finalement, suite aux discussions informelles, le texte porte la mention « *les ressources que l'Assemblée des Etats parties pourrait allouer au fonds* », ce qui est suffisamment vague pour ne pas obliger les Etats à allouer une somme directement du Budget général. Cependant, en même temps, la référence à « inter alia » a disparu dans un esprit de compromis ce qui crée par conséquent une liste limitative de sources de financement.

DP.10 prévoyait que les activités et les projets du Fonds seraient déterminés par le Comité du Budget et des finances (CBF). Le CBF sera un organe subsidiaire de l'AEP, qui sera chargé des questions financières. Il n'aura donc absolument aucune compétence en matière de victimes et de réparations. Plus préoccupant encore, la proposition prévoit que le CBF sera « *assisté par le Greffier, chargé de lui présenter des propositions, qui devra, pour ce faire, consulter les victimes et leurs familles ou leurs représentants légaux [...]* ».

Laisser la responsabilité du Fonds aux mains du Greffe pourrait avoir des conséquences désastreuses en particulier sur les bénéficiaires potentiels du Fonds, c'est-à-dire les victimes qui pourront réclamer de l'argent. Si le Fonds est géré par le Greffe, seules les victimes reconnues comme telles par la Cour pourront bénéficier du Fonds d'indemnisation. Or, le Fonds devrait pouvoir toucher un plus grand nombre de victimes. Enfin, il pourrait y avoir un conflit d'intérêt pour le Greffe qui est notamment chargé de la Division d'aide aux victimes et aux témoins.

La pression exercée par les ONG a abouti à ce que l'intégralité des enjeux du Fonds d'indemnisation soit repoussée à une échéance postérieure. Ainsi, les propositions françaises ont été regroupées dans un seul et même document (PCNICC/2001/WGFIRR/RT.5) en tant que « *projet de résolution de l'Assemblée des Etats parties sur la création d'un fonds au profit des victimes de crimes relevant de la compétence de la Cour et de leurs familles* ».

- La question du Fonds victimes a été abordée lors du neuvième Prepcom dans le cadre d'un nouveau groupe de travail sur les Questions Financières.

Les ONG, dont la FIDH, ont convenu de se coordonner afin d'élaborer une stratégie de lobby efficace. Les « Principes directeurs des ONG pour la mise en place du Fonds au profit des Victimes » (voir annexes) sont regroupés dans un document exhaustif qui traite non seulement des questions d'organisation et de gestion du Fonds mais aussi de ses ressources, bénéficiaires, formes de réparations...

Malgré l'importance des discussions sur le Fonds, le peu de temps alloué à cette question (une session formelle !), n'a pas permis aux délégations d'aborder d'autres thèmes que celui de son administration. Cependant, cette question est fondamentale car elle a des conséquences, notamment d'ordre financier, à la source de nombreuses et vives discussions.

Gestion et administration du Fonds

Lors de la Prepcom 9, la France a présenté un texte (PCNICC/2002/WGFI-VTF/DP.1) au groupe de travail et à sa Coordinatrice, Mme Gael Ramoutar (Trinidad et Tobago).

Le projet français fait le postulat suivant : l'activité du Fonds pose le problème de sa gestion. Le document rappelle ainsi, à la lumière du Règlement de Procédure et de Preuve, le double rôle du Fonds: Il sera d'abord un instrument à la disposition de la CPI pour exécuter les ordonnances de réparation et les mesures de confiscation et d'amendes décidées par la Cour. Ensuite, le Fonds retrouvera son autonomie par rapport à la Cour lorsqu'il utilisera ses propres ressources versées par l'AEP mais aussi et surtout les ressources provenant des contributions volontaires des pays, des organisations internationales, non-gouvernementales.

La délégation française précise que le Greffe ne peut seul avoir la gérance du Fonds puisqu'il aurait à s'occuper de ressources qui sortent de sa compétence et ne manquerait pas ainsi de se faire critiquer sur les choix opérés en faveur des victimes. Elle propose donc, avec un soucis d'économie, de confier au Greffe le Secrétariat du Fonds et à un organe subsidiaire placé sous la responsabilité de l'AEP (le Conseil de direction) la gestion du Fonds, à l'image d'autres Fonds comme celui des Nations Unis pour les victimes de torture.

L'ensemble des ONG de la Coalition, à l'instar de la proposition française, est aussi d'avis que pour s'assurer que le Fonds pour les Victimes fournisse une assistance et des réparations concrètes et efficaces aux victimes et à leurs familles, l'AEP doit nommer un Conseil de direction composé de personnes ayant l'expertise et l'expérience pour fournir une assistance aux victimes de violations graves des droits de l'Homme. Selon elles, le Conseil de direction devra déterminer les activités du Fonds, promouvoir et solliciter des contributions et des aides.

Le Conseil de direction devra se réunir de façon régulière, au moins trois fois par an et avoir les moyens de communiquer et fournir des conseils et des instructions entre les réunions.

En revanche, de façon supplétive à la proposition française, les ONG soulignent qu'un Directeur exécutif du Fonds devrait être nommé pour s'occuper des tâches journalières du Fonds. Autrement, il existe un risque de voire le Greffe s'accaparer en pratique la gestion du Fonds. Sans cette mesure, l'autonomie essentielle du Fonds pour les questions qui sortent de la stricte exécution des ordonnances de la Cour sera menacée.

Le Directeur exécutif devrait avoir les moyens et le personnel suffisants pour gérer efficacement le Fonds, y compris une équipe ayant l'expérience du travail avec les victimes, de la gestion et de la recherche de fonds.

Enfin, des mécanismes de supervision et de contrôle devraient être mis en place par l'Assemblée des Etats Parties pour s'assurer de la gestion efficace du Fonds.

Concernant le personnel du Fonds, un vaste débat s'est ouvert sur son emplacement dans l'organigramme administratif de la Cour. Si la France souhaite que ce dernier soit placé au sein du greffe pour des raisons économiques mais aussi de rationalité professionnelle (le Fonds devra entre autres mettre en œuvre les ordonnances de réparation décidées par la Cour), d'autres Etats comme l'Allemagne n'ont pas définitivement tranché cette question et laissent ouverte l'option d'établir un Fonds totalement indépendant du Greffe.

Cette option vise à reconnaître l'importance des activités du Fonds en dehors de la stricte application des décisions de la Cour. Elle vise aussi à mettre en exergue l'idée que les victimes devant bénéficier des ressources du Fonds ne doivent pas seulement être celles qui participent aux procédures devant la Cour.

Sur la gestion et l'administration du Fonds

Le Groupe de travail sur les victimes dont fait partie la FIDH recommande :

- l'établissement d'un Conseil de direction du Fonds placé sous la responsabilité de l'AEP. Cet organe doit être composé de membres siégeant pro bono et se réunir de façon occasionnelle pour contrôler au cas par cas les contributions volontaires en fonction de critères solidement établis et pour dresser les lignes directrices de l'utilisation de ces fonds.
- la mise en place d'un Directeur exécutif placé sous le contrôle du Conseil de direction afin d'appliquer au quotidien les directives du Conseil.
- que le personnel du Fonds soit placé, sous la responsabilité directe du Directeur exécutif, dans un Secrétariat indépendant, situé au siège de la Cour ;
- qu'en plus de ce personnel, une personne sera placée au sein du Greffe avec pour mandat spécifique d'assurer que les victimes, déjà en contact avec l'Unité pour les Victimes et les Témoins, soient, le cas échéant, dirigées vers le Fonds victime. Ceci permettrait de maintenir un lien entre l'Unité pour les Victimes et les Témoins et le Fonds victimes, y compris le partage des expertises.

Les contributions volontaires au Fonds

La Coalition des ONG a également salué la proposition française (PCNICC/2002/WGFI-VTF/DP.1) quant aux critères avancés pour l'acceptation des contributions volontaires au Fonds. Partant du principe que leur provenance et leur éventuelle affectation doivent être strictement encadrées, celles-ci seront appréciées au cas par cas par le Conseil de direction qui refusera toute contribution dont l'affectation pourrait avoir pour conséquence d'aboutir à une répartition manifestement inéquitable des fonds entre les différents groupes de victimes.

Suite des discussions

Ainsi, dans l'ensemble, la proposition française fut appréciée des délégations et des ONG. L'idée d'un Conseil de Direction sous la responsabilité de l'AEP semble être acceptée de tous. Demeurent deux questions fondamentales ayant des incidences financières importantes :

- la nomination du Directeur exécutif du Fonds ;
- la question du placement du Secrétariat du Fonds. Cette question trouvera un début de réponse dans le compte rendu des discussions relatives au Projet de budget pour le premier exercice de la Cour.

Malgré les débuts prometteurs des discussions sur le Fonds victimes, de nombreuses zones d'ombres sont encore à éclaircir, comme l'utilisation des ressources, les formes de réparation, les bénéficiaires... Voir les « Principes directeurs des ONG pour la mise en place du Fonds au profit des Victimes » en annexes.

4. Projet de budget pour le premier exercice de la Cour

Le projet de budget pour le premier exercice de la Cour avait été rédigé par le Secrétariat de l'ONU. Le projet était contestable sur de nombreux points et essentiellement sur le fait de distinguer systématiquement le projet de budget dans une situation de saisine de la Cour et un projet de budget dans une situation de non-saisine. Bien qu'il apparaisse effectivement peu probable que la Cour se

saisisse d'une affaire et la mène à son terme lors de sa première année d'exercice, ce raisonnement était dangereux.

En effet, il incombe absolument à la Cour d'être dès le début de sa création en mesure de faire face à de nombreuses saisines, en particulier conformément à l'article 15 du Statut. Or, le paragraphe 110 du projet du Secrétariat disposait que :

« Le volume de travail et l'ampleur des activités de la Cour seront fonction de la saisine ou de la non-saisine de la CPI au cours de sa première année d'existence. En cas de non-saisine, la Cour n'aura besoin que du montant minimal nécessaire pour démarrer ses activités et se préparer à connaître d'éventuelles affaires. Toutefois, dans le cas où une situation serait déférée à la Cour par un État, conformément à l'article 14 du Statut, ou par le Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, la Cour devrait faire face à un volume de travail beaucoup plus lourd et aurait donc besoin de ressources beaucoup plus importantes. »

Cette vision est préoccupante et oublie en outre de citer les possibilités d'auto saisine par le Procureur en vertu de l'article 15.

Quoi qu'il en soit, le projet du Secrétariat n'a pas servi de base aux négociations lors du groupe de travail. En effet, le coordinateur a souhaité que les délégations se concentrent en premier sur les axes de réflexion prioritaires en vue de l'établissement d'un projet de budget révisé.

Ainsi, un projet de budget révisé a été présenté par le nouveau Coordinateur du groupe de travail, M. Valentin Zellweger (PCNICC/2002/WGFYB/L.1). Ce projet n'incorpore plus une version alternative du budget suivant le dépôt ou non de dossiers mais présente une analyse sur les fonctions fondamentales de la Cour lors de sa première année d'exercice. Le budget fournit donc la possibilité à la Cour de recevoir, reconnaître et préserver des informations pouvant fournir des preuves de l'existence d'un crime.

Présentation générale du projet de budget révisé

Le document couvre les aspects suivants :

- Des estimations financières détaillées de la première période budgétaire (16 mois) de la Cour de septembre 2002 à décembre 2003.
- Le nombre et les activités des juges lors la période initiale d'exercice de la Cour.
- Les pouvoirs, l'organisation et les fonctions de la Présidence.
- L'organisation interne du Bureau du Procureur. La délégation française a, à cet égard, demandé à ce que soit revu le nombre de personnel afin d'être plus en adéquation avec l'étendue de ses activités.
- L'établissement de la Division des Services Communs antérieurement à l'élection du Greffe. Elle aura pour but de fournir une assistance non judiciaire aux organes de la Cour au début de son exercice. La délégation espagnole a notamment fait pression, lors des sessions formelles, pour la mise en place de son personnel dès la fin de la tenue de la première AEP. La plupart des délégations souhaitent que, bien qu'accessible à tous les organes de la Cour, cette Division soit créée sous la gestion du Greffe.

Seule la budgétisation de l'AEP n'a pu être réellement abordée dans le document. En revanche, le Coordinateur a insisté sur le besoin de ne pas sous-estimer son coût financier et pour des raisons équivalentes, le groupe de travail sur la préparation des documents de l'AEP propose que cette dernière utilise le Secrétariat des NU notamment pour ses services de conférence. Si les délégations ont accepté cette idée, beaucoup d'entre elles souhaitent qu'une date fixe soit proposée pour la mise en

place d'un Secrétariat indépendant. Les délégations dans leur ensemble demandent également que les durées des AEP soient réduites de moitié de façon notamment à alléger leurs coûts de fonctionnement.

Sur le projet de Budget au premier exercice de la Cour

La FIDH recommande que des Fonds suffisants soient alloués aux organes de la Cour pour leur permettre d'exercer efficacement leurs fonctions.

La FIDH aura une toute particulière attention pour les unités du Greffe qui concernent directement les victimes : le groupe de protection des témoins et des victimes, le groupe sur la participation et la réparation des victimes et le Fonds victime.

La FIDH s'assurera également qu'une ligne budgétaire soit prévue pour mettre en place l'indépendance du Secrétariat de l'AEP après sa deuxième réunion.

Administration du Greffe

Concernant le statut, l'organisation et le personnel du Greffe, la France a fait une proposition d'amendement assez controversée lors de la Prepcom 9 : elle soutient la création de trois unités distinctes internes au Greffe :

- une Unité prévue statutairement des Témoins et des Victimes. Elle aurait pour unique fonction d'assister et de protéger ces deux catégories au cas par cas lors de leur participation au procès et pendant les enquêtes ;
- une Unité pour la participation et la réparation des victimes. Celle-ci pourra gérer le cas échéant la représentation collective de milliers de victimes ;
- une Unité des Conseils de la CPI. Celle-ci comprendrait non seulement les conseils de la défense mais aussi les représentant légaux des victimes. En effet, selon la délégation française, les deux catégories de conseil pourraient profiter des mêmes services dans un souci d'économie financière et de simplicité de gestion pour le Greffe. En outre, étant donné que les conflits d'intérêts entre les deux groupes sont inévitables (un avocat de la défense pourra être le représentant légal de victimes sur une autre affaire), il n'y a pas de contrainte éthique à les réunir au sein d'une même unité.

Certaines critiques ont été formulées concernant la proposition française :

Le Groupe de Travail des ONG sur les victimes dont fait partie la FIDH n'est pas opposé au regroupement des conseils de la défense et des représentants légaux des victimes dans une même unité. Mais si une telle décision devait être prise par les Etats, les ONG ont fait valoir un certains nombre d'assurances obligatoires comme le respect absolu du principe de confidentialité, condition nécessaire aux exigences d'un procès équitable. Le cas échéant, il devra donc être prévu des systèmes de communication et d'archivage différents. Et les équipes d'interprètes pour les conseils ne devront pas pouvoir travailler simultanément pour la défense et les représentants légaux des victimes.

De même, la plupart des victimes qui participeront à la procédure devant la Cour auront souffert de graves traumatismes. Il sera donc essentiel que les victimes puissent voir leurs représentants légaux dans un environnement sécurisé, en évitant toute rencontre avec des personnes perçues comme pouvant leur être hostiles. La séparation des espaces d'attente et de salles de réunion entre les différents conseils devra donc être prise en compte.

Le groupe de travail des ONG a, en revanche, fortement soutenu la création d'une Unité consacrée uniquement à la participation et la réparation des victimes. Les attributions fonctionnelles de ce groupe sont en effet très éloignées de celles prévues pour l'Unité de protection des témoins et des victimes.

Néanmoins, certaines zones grises subsistent quant à la répartition des tâches, notamment les communications avec le Greffe, entre ce groupe et les représentants légaux des victimes.

La création d'une Unité consacrée uniquement aux victimes correspond aux recommandations françaises faites au groupe de travail sur les questions financières tendant à voir le Secrétariat du Fonds victimes placé au sein du Greffe. Le groupe de travail des ONG a rappelé à cet effet que si le secrétariat du Fonds est placé dans l'organigramme interne du Greffe et non indépendant, il doit répondre directement d'un Directeur exécutif nommé par un Conseil de direction placé sous la responsabilité de l'AEP.

Les délégations canadienne et philippines ont également critiqué la proposition française d'amendement au projet de budget du premier exercice de la Cour quant à la création d'un groupe unique de conseils. Selon elles, le Statut de Rome octroie aux conseils de la Défense des attributions différentes de celles des représentants légaux des victimes et devraient donc être séparés.

Il fut donc décidé par les Etats d'établir une Unité uniquement consacrée aux conseils de la Défense et une Unité sur la protection des Témoins et les victimes. L'Unité pour la participation et la réparation des victimes aura donc pour fonction le paiement des réparations décidées par la Cour et l'assistance aux représentants légaux des victimes.

De nombreuses questions, listées dans un document, restent à régler lors de la Prepcom 10.

5. Documents préparatoires à l'Assemblée des Etats Parties

Introduction

Lors de la séance plénière de clôture de la septième session du Prepcom, en mars 2001, le Président du Prepcom a indiqué qu'en regard au rythme rapide des ratifications et au volume considérable de travail restant à accomplir, il faudrait présenter à la Prepcom une « marche à suivre » pour l'aider à venir à bout de son travail dans les délais.

Ce document, préparé par le Bureau, a été présenté le 26 septembre 2001.

La première session de l'AEP pourrait :

- mettre en place le Bureau et élire son Président
- adopter les règles régissant la candidature et l'élection des juges et du Procureur (et inviter les Etats Parties à présenter des candidatures)
- approuver les documents recommandés par les Prepcom

La séance inaugurale de la Cour au cours de laquelle les juges et le Procureur devront prendre l'engagement solennel requis pourrait suivre de peu la deuxième session. La Cour procéderait alors à l'élection de la présidence et à la mise en place des chambres. La Cour pourrait alors procéder sans délai à l'élection du Greffier.

Pour suivre ce calendrier, le document du Secrétariat « Marche à suivre » comprenait deux types de documents et mesures à prendre :

Documents et mesures requis pour permettre le bon fonctionnement de l'Assemblée des Etats Parties et l'institution en temps utile de la Cour :

- une résolution appropriée de l'Assemblée générale concernant la convocation de la première session de l'AEP ;
- un projet d'ordre du jour de la première session de l'AEP ;
- Préparatifs en vue de la mise en place du Bureau et des organes subsidiaires de l'AEP ;
- Recommandations concernant le Secrétariat de l'AEP ;

- Recommandations concernant les procédures à prévoir pour la candidature et l'élection des juges et du Procureur ;
- Recommandations concernant le règlement financier (par exemple, Fonds d'indemnisation des victimes, critères des contributions volontaires).

Règlement intérieur et règlement provisoire de la Cour :

a) Ressources humaines et administration

- Statut provisoire du personnel, comprenant notamment les règles régissant les définitions d'emploi, le recrutement, le classement, les promotions et le licenciement, ainsi que le personnel mis gracieusement à la disposition de la Cour;
- Règles provisoires en matière de rémunérations et de prestations, notamment la sécurité sociale, les régimes de retraite, l'assurance maladie et autres prestations ;
- Code de conduite provisoire (pour tous les membres du personnel et pour les avocats);
- Règles provisoires régissant la commission d'office, la rémunération et les indemnités des avocats (directive concernant l'assistance juridique).

b) Budget et finances

- Règles provisoires de gestion financière;
- Règles provisoires régissant les achats.

c) Questions de fonctionnement

- Règles provisoires en matière de sécurité, notamment : règlement du quartier pénitentiaire; sécurité des enquêtes; sécurité des personnalités à l'étranger; salle d'audience; information concernant le bâtiment et sécurité du personnel; sécurité des missions et des bureaux extérieurs, ainsi que le niveau de sécurité de l'information/de la communication, y compris les protocoles en la matière; fonctions de liaison pour les questions de sécurité, formation des agents de sécurité et normes applicables;
- Règles provisoires concernant les protocoles d'enquête et les systèmes d'archivage, y compris la gestion des éléments de preuve;
- Règles provisoires concernant la détention, notamment les règles régissant la communication avec un accusé;
- Règles provisoires concernant les médias et l'information;
- Règles provisoires concernant les victimes et les témoins, notamment la logistique, les indemnités, l'information, les services d'appui, les dispositions en matière de sécurité, la participation et les réparations.

Les règles ci-dessus ont partiellement été abordées lors de la réunion inter-sessionnelle qui s'est tenue à La Haye en mars 2002. Lors de la Prepcom 9 trois grands thèmes ont pu être abordés : l'élection des juges, le Secrétariat de l'AEP, l'agenda de la première AEP.

5.1. Nomination et élection des hauts personnels de la Cour

1. Nomination et élection des juges de la CPI

Lors de la première réunion de l'AEP en septembre 2002, les Etats Parties décideront du processus de nomination et d'élection des juges. Ils éliront les juges durant leur deuxième réunion prévue en janvier 2003. Le Statut prévoit qu'il y aura 18 juges pour la Cour².

A - Le processus de présentation des candidatures³

L'article 36 (4) (a) du Statut de Rome prévoit que « *les candidats à un siège à la Cour peuvent être présentés par tout Etat partie au présent Statut:*

- (i) *selon la procédure de présentation de candidatures aux plus hautes fonctions judiciaires dans l'Etat en question ou*
- (ii) *selon la procédure de présentation de candidature à la Cour internationale de justice prévue dans le Statut de celle-ci ».*

a. Les plus hautes fonctions judiciaires

La procédure de présentation de candidatures pour siéger aux plus hautes fonctions judiciaires varie selon l'Etat en question. De façon générale, l'exécutif semble dominer le processus de sélection judiciaire.

b. La Cour internationale de Justice

La procédure de présentation de candidatures pour la Cour internationale de Justice (CIJ) est détaillée dans le Statut de la CIJ, annexée à la Charte des Nations Unies. Chaque Etat partie à la Convention de la Haye de 1899 peut nommer quatre membres à la Cour Permanente d'Arbitrage (CPA) afin qu'ils soient arbitres. Ensemble, ils forment les 'Groupes Nationaux' de l'Etat en question à la CPA. Les candidats à la CIJ sont présentés par ces groupes nationaux⁴.

Ce système de présentation de candidatures pour la CIJ par les groupes nationaux de la CPA⁵ peut aider à réduire l'influence politique et à assurer que le choix des candidats soit basé principalement sur des critères professionnels. Cela est soutenu par l'article 6 du statut de la CIJ, qui prévoit qu' « *Avant de procéder à cette désignation, il est recommandé à chaque groupe national de consulter la plus haute cour de justice, les facultés et écoles de droit, les académies nationales et les sections nationales d'académies internationales vouées à l'étude du droit* ». Cependant, les groupes nationaux sont eux-mêmes désignés par leurs gouvernements, qui continuent ainsi à contrôler indirectement le processus de présentation des candidatures. De plus, les différents groupes nationaux varient entre eux selon leur autonomie vis-à-vis des autorités gouvernementales, leur capacité à présenter des candidats et les consultations qu'ils entreprennent avant de présenter des candidatures. Théoriquement cependant, ils peuvent constituer une barrière contre un contrôle gouvernemental exclusif du processus de présentation des candidatures.

² Article 36 (1) du Statut de Rome: 'Sous réserve du paragraphe 2, la Cour se compose de 18 juges.' L'article 36 (2) prévoit la possibilité d'augmenter le nombre de juges.

³ source : secretariat de la Coalition internationale pour la CPI – Caroline Baudot

⁴ Article (4) (1) du Statut de la CJ: 'Les membres de la Cour sont élus par l'Assemblée générale et par le Conseil de sécurité sur une liste de personnes présentées par les groupes nationaux de la Cour permanente d'arbitrage'.

⁵ Article 4 (2) du Statut de la CIJ: 'En ce qui concerne les Membres des Nations Unies qui ne sont pas représentés à la Cour permanente d'arbitrage, les candidats seront présentés par des groupes nationaux, désignés à cet effet par leurs gouvernements, dans les mêmes conditions que celles stipulées pour les membres de la Cour permanente d'arbitrage par l'article 44 de la Convention de La Haye de 1907 sur le règlement pacifique des conflits internationaux'.

Recommandation :

La FIDH appelle à la transparence et va suivre de très près les processus de sélection nationale afin de s'assurer que les dispositions du Statut de Rome concernant la compétence des juges et la représentation des sexes, régions et systèmes juridiques soient respectées dans le processus de présentation des candidatures.

B - Appel et Dépôt des candidatures

Le groupe de travail fait une distinction entre les procédures d'élections des premiers juges et les élections subséquentes.

Il fut décidé par le Groupe de travail que, en ce qui concerne les premières élections, l'appel au dépôt des candidatures sera lancé dès la fin de la première AEP pour une période s'acheminant jusqu'à mi-novembre. Ce calendrier serré a pour but de faciliter la tâche du Secrétariat, notamment pour la traduction des CV des différents candidats.

Il sera toutefois permis aux Etats se trouvant au stade final de la procédure de ratification du Statut de proposer une candidature « provisoire ». Une date limite à ce dépôt provisoire n'a pu en revanche être trouvée.

Les élections auront lieu lors de la deuxième ou troisième semaine de janvier 2003.

En ce qui concerne les prochaines élections, les délégations désirent semble-t-il donner mandat à l'AEP et non au Secrétaire général des Nations Unies pour lancer les appels au dépôt des candidatures.

C - Compétences

L'article 36 (3) (a) du Statut de Rome prévoit que les juges seront choisis parmi des personnes jouissant d'une haute considération morale, connues pour leur impartialité et leur intégrité et réunissant les conditions requises dans leurs Etats respectifs pour l'exercice des plus hautes fonctions judiciaires'. Le Statut de Rome prévoit aussi qu'une certaine portion des juges doivent avoir une compétence reconnue dans le domaine du droit international et qu'une autre portion doit avoir une expérience du droit pénal et du procès pénal⁶.

Deux listes seront ensuite établies: la liste A, contenant les noms des candidats avec expérience du droit pénal et du procès pénal et la liste B contenant les noms des candidats avec compétence en droit international⁷. Tout candidat possédant les compétences requises pour figurer sur les deux listes peut choisir celle sur laquelle il se présente. Lors de la première élection pour la CPI, neuf juges au moins sont élus parmi les candidats de la liste A et cinq juges au moins parmi ceux de la liste B. Les élections suivantes sont organisées de manière à maintenir la même proportion entre les juges élus sur l'une et l'autre liste (article 36 (5))⁸.

⁶ Article 36 (3) (b): 'Tout candidat à un siège à la Cour doit :

i) Avoir une compétence reconnue dans les domaines du droit pénal et de la procédure pénale ainsi que l'expérience nécessaire du procès pénal, que ce soit en qualité de juge, de procureur ou d'avocat, ou en toute autre qualité similaire; ou
ii) Avoir une compétence reconnue dans des domaines pertinents du droit international, tels que le droit international humanitaire et les droits de l'homme, ainsi qu'une grande expérience dans une profession juridique qui présente un intérêt pour le travail judiciaire de la Cour;'

⁷ Article 36 (5) du Statut de Rome: 'Aux fins de l'élection, il est établi deux listes de candidats :

La liste A, qui contient les noms des candidats possédant les compétences visées au paragraphe 3, alinéa b), sous-alinéa i);
La liste B, qui contient les noms des candidats possédant les compétences visées au paragraphe 3, alinéa b), sous-alinéa ii).'

⁸ Les implications de cette disposition demandent clarification. Il y a plusieurs interprétations possibles: soit que sur les 18 juges élus au total, les élections suivantes doivent faire en sorte que la Cour inclue au moins neuf juges de la liste A et cinq juges de la liste B; soit que la division entre les juges de la liste A et ceux de la liste B suite à la première élection doit rester identique lors des élections suivantes, ce qui en pratique voudrait dire que quand un juge quitte la Cour, il ou elle devra être remplacé(e) par quelqu'un de la même liste; dans ce dernier cas, la proportion des juges de la liste A et de la liste B doit rester la même, ce qui nécessiterait un ajustement si de nouveaux juges devaient être ajoutés au total actuel de 18.

Pour assurer l'intégrité de la Cour, il faut exiger une transparence sur le processus de présentation des candidatures et mettre en place des mécanismes de contrôle du respect des critères de compétence et de représentation équitable.

Contrôle des compétences des candidats :

Conformément à l'article 36.4 c) du Statut :

L'Assemblée des États Parties peut décider de constituer, selon qu'il convient, une commission consultative pour l'examen des candidatures. Dans ce cas, la composition et le mandat de cette commission sont définis par l'Assemblée des États Parties.

Pourtant, les délégations semblent réticentes envers une telle constitution. La plupart d'entre elles pensent que cette Commission aurait en fait peu d'indépendance et serait composée de représentants d'États. Considérant cette possible dérive, le calendrier resserré avant les premières élections et son inutilité si la Commission ne garde que des prérogatives d'ordre administratif, les délégations ne paraissent pas vouloir créer une telle Commission. Seule la Grande Bretagne a exprimé sa volonté de voir cette question une nouvelle fois à l'ordre du jour de la Prepcom 10.

Les ONG ont fortement réagi contre cette position quasi unanime des délégations. Les ONG ont fait valoir l'existence efficace et indépendante de telles Commissions notamment à la Commission du Droit International.

La FIDH recommande l'établissement d'une Commission consultative afin de s'assurer du respect des critères établis par l'article 36(8) du Statut de Rome.

La Commission pourrait avoir pour fonctions de :

- réceptionner les candidatures
- vérifier leur pertinence par rapport aux critères visés par le Statut
- développer, pour aider l'AEP, des critères impartiaux pour élire les meilleurs candidats issus des 2 listes
- donner des informations publiques sur les candidats

Autrement, selon l'article article 36 (4) (a) du Statut de Rome, il est fait obligation, pour plus de transparence, de fournir publiquement un document détaillé montrant que les candidats présentent les qualités demandées.

Les ONG ont, à cet égard, présenté un formulaire type destiné à rendre compte de la manière la plus précise possible de la qualité des candidatures.

D - Les élections

Les juges seront élus au scrutin secret lors de la deuxième réunion de l'AEP⁹. Selon l'article 36 (8) du Statut de Rome, les élections devront assurer une répartition géographique et homme/femmes équitable, une représentation des principaux systèmes juridiques existant dans le monde, et assurer une expertise juridique dans certains domaines spécifiques comme les crimes perpétrés contre les femmes et les enfants.

Le respect de ces critères est fondamental : pour exemple, le processus de présentation des candidatures et d'élection lors de la dernière élection des juges du Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie a accru l'inquiétude de la CCPI par son manque de transparence et les disparités

⁹ Article 36 (6) (a) du Statut de Rome: 'Les juges sont élus au scrutin secret lors d'une réunion de l'Assemblée des États Parties convoquée à cet effet en vertu de l'article 112. Sous réserve du paragraphe 7, sont élus les 18 candidats ayant obtenu le nombre de voix le plus élevé et la majorité des deux tiers des États Parties présents et votants'.

évidentes dans la représentation des hommes et des femmes¹⁰. Des représentants gouvernementaux et même des candidats ont fait savoir que l'échange de votes, plutôt qu'une évaluation sincère et objective des compétences, domine apparemment les élections judiciaires internationales. Les gouvernements s'arrangent entre eux de façon à ce que si un gouvernement A vote pour le/la candidat(e) d'un pays B pour une situation, le pays B votera ensuite pour le/la candidat(e) du pays A pour une autre position internationale. Pour autre exemple, la procédure de proposition de candidats de la CIJ peut paraître transparente, grâce aux consultations entreprises par un groupe indépendant avec une partie de la société civile. Cependant, le processus d'élection est également biaisé et politique: bien qu'aucun pays en particulier n'ait droit à un siège, la CIJ a toujours inclus des juges ressortissants des membres permanents du Conseil de Sécurité¹¹.

Lors de la Prepcom 9, les délégations ont montré leur fermeté quant à leur volonté d'assurer une répartition géographique équitable et une représentation des principaux systèmes juridiques. En revanche, la répartition équitable hommes/femmes ne semble pas emporter un engouement général.

Comment faire en sorte que le processus d'élection des juges en accord avec la procédure 38(5) du Statut assure les critères établis par l'article 36 (8).

Gérard Drive (Belgique) et le japonais Tomoaki Ishigaki furent désignés pour proposer un mode d'élection conforme à l'article 36(5) du Statut garantissant le respect des critères visés à l'article 36 (8) du Statut :

Il fut proposé 2 scrutins, le premier pour désigner 14 juges (9 de la liste A et 5 de la liste B), le second pour désigner les 4 sièges restants. Cette procédure en deux temps aspire à permettre quelques ajustements entre les scrutins en insistant notamment auprès des représentants sur le manque d'équité dans la répartition géographique et la répartition hommes/femmes.

En réaction à cette proposition, certaines délégations ont exprimé leur souhait de laisser la procédure à la discrétion des Etats sans qu'aucune contrainte ne fasse obstacle à leur choix. Mais la plupart des délégations sont en faveur de l'établissement de quotas concernant le critère de répartition géographique équitable.

Certains pays, comme la Hongrie et le Liechtenstein, ont présenté oralement la possibilité d'obliger les Etats, sous peine d'invalidité, à voter lors du premier scrutin pour au moins 2 candidats issus de chaque région et au moins 5 candidats femmes ou hommes. Le deuxième scrutin suivra en revanche une procédure totalement ouverte.

Quoi qu'il en soit, les délégations se sont accordées sur le fait que si 2 candidats de même nationalité étaient élus, seul celui ayant reçu le plus grand nombre de voix sera considéré comme élu.

Enfin, afin d'assurer une certaine transparence et équité à la procédure d'élection des juges, des délégations comme la Suisse ont proposé que les informations sur les candidats soient disponibles sur internet dès la réception des candidatures

La FIDH recommande, dans un souci de transparence, la mise en place de plusieurs scrutins pour garantir le respect des critères de compétence et de répartitions géographique et hommes/femmes pour l'élection des juges.

¹⁰ Voir l'article de Pam Spees dans Le Moniteur Numéro 17, Mai 2001.

¹¹ (A l'exception de la Chine). Les candidats sont élus par l'Assemblée Générale et le Conseil de Sécurité de l'ONU.

2. Election du Procureur et du Greffier

L'article 42(4) du Statut de Rome détaille la procédure d'élection du Procureur, mais reste muet sur les modalités de présentation des candidatures. Les délégués ont donc pris la décision d'appliquer exactement la même procédure que celle optée pour les juges. Ainsi, un Etat non partie, au stade ultime de ratification, pourra présenter une candidature « provisoire » à condition que la ratification du Statut intervienne avant les élections. Les critères de compétence exigés pour les juges doivent également être les mêmes pour la personne du Procureur.

Le Statut est également silencieux sur la nationalité du Procureur qui pourrait être celle d'un Etat non partie. Les délégations ont refusé cette option notamment dans le but d'inciter à la ratification du Statut de Rome.

Concernant le Greffier, l'article 43(4) du Statut indique qu'il sera désigné par les juges. Aucune règle de procédure n'a donc été proposée par les délégations.

5.2 – Le Secrétariat de l'Assemblée des Etats Parties

Le Coordinateur a insisté, vu les incidences financières, sur l'importance d'une décision rapide concernant le Secrétariat de l'AEP. Pourtant cette question n'a été abordée qu'une seule fois en session formelle laissant par conséquent de nombreuses discussions sur la table des négociations de la Prepcom 10.

1. Fonctions du Secrétariat

La question principale est de savoir si le Secrétariat aura ou non des fonctions uniquement administratives. Le Statut de Rome est silencieux sur ce point ce qui laisse les discussions entre les délégations extrêmement ouvertes.

La Règle de Procédure 37 servira de base de réflexion aux Etats lors de la Prepcom 10. Celle-ci indique que le Secrétariat déterminera ses fonctions par rapport aux besoins de l'AEP et du Bureau. Ainsi, il devra certainement aider à l'établissement des fonds, s'occuper des communications avec la Cour et les Etats, prendre en charge la procédure budgétaire, mais aussi le Protocole de l'AEP et les mécanismes de participation des Observateurs.

2. Indépendance

Selon la Règle 37, les attributions du Secrétariat seront autres que simplement administratives, ce qui renforce la volonté des délégations de voir créer un Secrétariat indépendant.

Pourtant, le Groupe de travail, contraint par des raisons financières, s'est uniquement accordé sur un texte voté en plénière concernant une période transitionnelle où le Secrétariat des NU prendra en charge celui de l'AEP. La fin de cette période transitionnelle n'étant pas fixée, il est impossible de savoir si cette décision concerne seulement la première AEP ou englobe également la seconde.

La FIDH recommande en raison de l'importance des sujets traités lors des deux premières sessions de l'AEP et pour des raisons d'efficacité, que le Secrétariat de l'AEP soit celui des NU. En revanche, pour affirmer l'intégrité de la CPI, l'indépendance du Secrétariat de l'AEP devra être confirmé pour la troisième réunion de l'AEP.

5.3 – Agenda de l’AEP

A la première AEP qui se tiendra en septembre 2002, les Etats Parties devront principalement discuter et adopter les différents accords et résolutions soumis par la Prepcom, élire le Bureau, et adopter le budget pour le premier exercice de la Cour.

Mais, malgré la rédaction d’un agenda provisionnel de l’AEP par le Secrétariat, peu de discussions entre les délégations ont été tenues à ce sujet. Il reviendra donc à l’ordre du jour de la Prepcom 10.

III – RESUMÉ DES RECOMMANDATIONS POUR LA PREPCOM 10

1 - GROUPE DE TRAVAIL SUR LE CRIME D'AGRESSION

Concernant la définition du crime d'agression, la FIDH recommande :

- La description exhaustive des actes constitutifs du crime d'agression pour se rendre en conformité avec le principe de légalité.
- Que le terme « personne » doit être remplacé par le celui « d'individu » afin de garder la terminologie employée jusqu'alors par le Statut.
- D'insister sur le caractère *de facto* du contrôle et de la direction de l'action politique et militaire d'un Etat.
- D'inclure l'élément psychologique du crime, c'est-à-dire, l'intention de commettre le crime
- Ajouter comme élément de responsabilité la simple connaissance du crime et non seulement l'ordre de le commettre.
- D'une façon plus générale, prendre en compte l'évolution des relations internationales pour inclure non pas seulement l'Etat comme possible agresseur, mais aussi des entités paraétatiques ou privées. En conséquence, le crime d'agression pourrait être imputable à un individu exerçant de facto un contrôle sur l'action politique et militaire de cette entité, comme c'est par ailleurs généralement accepté pour les auteurs de crimes contre l'humanité.

Concernant les conditions d'exercice de la compétence à l'égard du crime d'agression, la FIDH recommande :

- la non exclusivité du Conseil de Sécurité pour qualifier un acte d'agression et,
- afin d'éviter toute considération politique, considère que la CIJ doit avoir compétence pour une telle qualification dans un délai le plus raisonnable possible.

Concernant la suite des travaux du Groupe sur le crime d'agression, la FIDH recommande :

A la lumière de leur expertise démontrée lors des différents Prepcom, la présence des ONG lors des négociations engagées par le Groupe de Travail sur le crime d'agression.

2 - GROUPE DE TRAVAIL SUR LES QUESTIONS FINANCIERES

Sur le Fonds au profit des victimes

Voir en annexe les Principes directeurs des ONG pour la mise en place du Fonds au profit des Victimes

3 - LE GROUPE DE TRAVAIL SUR LE PROJET DE BUDGET POUR LE PREMIER EXERCICE DE LA COUR

Sur le Budget du premier exercice de la Cour

La FIDH recommande que des Fonds suffisants soient alloués aux organes de la Cour pour leur permettre d'exercer efficacement leurs fonctions.

La FIDH aura une toute particulière attention aux unités du Greffe qui concernent directement les victimes : le groupe de protection des témoins et des victimes, le groupe sur la participation et la réparation des victimes et le Fonds victime.

La FIDH s'assurera également qu'une ligne budgétaire soit prévue pour mettre en place l'indépendance du Secrétariat de l'AEP après sa deuxième réunion.

4 - LE GROUPE DE TRAVAIL SUR LES DOCUMENTS PRÉPARATOIRES À L'AEP

a) Election des juges

Concernant le processus national de nomination des juges

La FIDH va suivre de très près les processus de sélection nationale afin de s'assurer que les dispositions concernant la compétence des juges et la représentation des sexes, régions et systèmes juridiques présents dans le Statut de Rome seront respectés au cours du processus d'élection pour la CPI, que le processus de nomination sera transparent et que les meilleurs candidats possibles seront élus.

Sur le contrôle des critères d'éligibilité des candidats

La FIDH recommande l'établissement d'une Commission consultative afin de s'assurer du respect des critères établis par l'article 36(8) du Statut de Rome.

La Commission pourrait avoir pour fonctions de réceptionner les candidatures, vérifier leur pertinence par rapport aux critères visés par le Statut, développer pour aider l'AEP des critères impartiaux pour élire les meilleurs candidats issus des 2 listes, donner des informations publiques sur les candidats.

Concernant le mode d'élection des juges

La FIDH recommande plusieurs modes de scrutin garantissant ainsi la transparence quant au respect des critères de compétence et de répartition géographique et hommes/femmes pour l'élection des juges.

b) Le Secrétariat de l'AEP

Concernant le Secrétariat de l'AEP

La FIDH recommande, en raison de l'importance des sujets traités lors des deux premières sessions de l'AEP, pour des raisons d'efficacité, que le Secrétariat de l'AEP soit celui des NU. En revanche, pour affirmer l'intégrité de la CPI, l'indépendance du Secrétariat de l'AEP devra être confirmée pour la troisième réunion de l'AEP.

ANNEXE

Principes directeurs des ONG pour la mise en place du Fonds au profit des Victimes

L'article 79 du Statut de Rome portant création de la Cour pénale internationale (CPI) prévoit l'établissement d'un Fonds au profit des victimes de crimes relevant de la compétence de la Cour et de leurs familles.

Lors de la sixième session de la Commission préparatoire pour la CPI (Prepcom), le groupe de Travail sur le Règlement financier s'est donné pour objectif de définir le Fonds pour les Victimes et ses activités. A la fin de la huitième session de la Prepcom qui s'est tenu en Octobre 2001, le groupe ayant achevé son travail sur le Règlement financier a déclaré qu'il n'avait pas assez de temps ni de ressources pour achever les discussions relatives au Fonds pour les victimes. Cette question a ainsi été mise à l'ordre du jour des travaux du Groupe de travail sur les Règles financières de la neuvième session de la Prepcom qui s'est tenue du 8 au 19 avril 2002. A cette session, la proposition française PCNICC/2002/WGFI/VTF/DP.1. prônant la création d'un Conseil de direction du Fonds et une assistance administrative et juridique fournie par le Greffe, a servi de base aux discussions entre les délégations.

Un certain nombre de délégations faisant partie du Groupe de travail sur les Règles ont requis la participation des ONG, en particulier celles qui travaillent sur la question des victimes.

Les principes directeurs acceptés par l'ensemble des ONG membres de la Coalition internationale du Groupe de travail sur les victimes ont pour but d'assurer l'efficacité du Fonds pour les Victimes. Ces principes ont été établis après consultation des membres du Fonds des Nations Unies pour les victimes de torture et de l'examen d'autres Fonds tels que le Fonds des Nations Unies pour les formes contemporaines d'esclavage et le Fonds du PNUD.

Les représentants du Groupe de travail sur les victimes seront présents pour toute la durée des négociations du Groupe de travail sur les questions financières.

Gestion et administration du Fonds

Le Groupe de travail sur les victimes soutient la proposition d'établir un Conseil de direction du Fonds, composé de personnes siégeant à titre individuel, ayant une expertise et une expérience dans l'assistance des victimes de graves violations des droits de l'Homme. Ce Conseil veillera à ce que le Fonds pour les Victimes fournisse une assistance et des réparations concrètes et efficaces aux victimes et à leurs familles. Le Conseil de direction devra déterminer les activités du Fonds, promouvoir et solliciter des contributions et des aides.

Le Conseil de direction devrait se réunir de façon régulière, au moins trois fois par an et avoir les moyens de communiquer et fournir des conseils et des instructions entre les réunions.

Le Groupe de travail sur les victimes s'inquiète en revanche de la proposition française (§ 4 de l'Annexe) qui assigne au Greffe la responsabilité de fournir une assistance administrative et juridique au Conseil de direction. Celle-ci réduit l'indépendance du Fonds et risque de l'empêcher de fournir une assistance aux victimes de crimes relevant de la compétence de la CPI non impliquées dans une affaire portée devant la Cour. Ainsi, un Directeur exécutif, placé sous la responsabilité directe du Conseil de direction, devrait être nommé pour s'occuper des tâches journalières du Fonds. Ce dernier

devrait avoir les moyens et le personnel suffisants pour gérer efficacement le Fonds, y compris une équipe ayant l'expérience du travail avec les victimes, de la gestion et de la recherche de fonds.

Concernant le personnel du Fonds, le Groupe de travail sur les victimes fait la suggestion suivante :

- Le personnel du Fonds est placé, sous la responsabilité directe du Directeur exécutif, dans un Secrétariat indépendant, situé au siège de la Cour ;
- En plus de ce personnel, une personne sera placée au sein du Greffe avec pour mandat spécifique d'assurer que les victimes, déjà en contact avec l'Unité pour les Victimes et les Témoins, soient, le cas échéant, dirigées vers le Fonds victime. Ceci permettrait de maintenir un lien entre l'Unité pour les Victimes et les Témoins et le Fonds victimes, y compris le partage des expertises.

Le Fonds victimes doit travailler en coopération étroite avec l'Unité pour les Victimes et les Témoins ainsi que les autres Unités au service des victimes. Ceci doit permettre d'assurer la plus haute qualité et efficacité des services fournis aux victimes qui approcheront la Cour pour de multiples raisons – c'est à dire comme témoins, *parties civiles*, demande de réparation auprès de la Cour, requérant devant le Fonds. Le Fonds victime aura également l'obligation de répondre devant la Cour pour l'application des ses ordonnances de réparation conformément aux articles 75 du Statut et de la Règle 98 des Règles de Procédure et de Preuve.

Enfin, des mécanismes de supervision et de contrôle devraient être mis en place par l'Assemblée des Etats Parties pour s'assurer de la gestion efficace du Fonds.

Les ressources du Fonds

Le Groupe de travail sur les victimes recommande qu'une liste plus large et plus flexible des ressources allouées au Fonds soit adoptée que celles prévues au paragraphe 2 du RT.5. Dans sa forme actuelle, le paragraphe 2 pourrait empêcher le Fonds d'accepter des contributions pourtant en conformité avec son esprit et ses objectifs.

Le texte du paragraphe 2 devrait permettre au Directeur exécutif d'accepter des fonds provenant de multiples sources, si nécessaire sur avis du Conseil de direction.

Contributions volontaires

Le Directeur exécutif, et non le Greffier comme il est stipulé dans le RT.5, devrait contrôler la réception des contributions volontaires sur la base d'un examen au cas par cas.

L'affectation des contributions devrait être permise tant que la discrimination envers les victimes et les effets issus de l'acceptation du don ne sont pas en contradiction avec l'esprit et le but du Fonds.

Le Conseil de direction devrait établir des critères détaillés afin de guider le Directeur exécutif dans son choix d'accepter ou non les contributions volontaires. Si nécessaire, le Directeur exécutif devra consulter le Conseil sur la mise en œuvre de ces lignes directrices.

Un rapport devrait être présenté à l'Assemblée des Etats Parties chaque année sur l'acceptation et le refus des contributions volontaires.

Coûts opérationnels du Fonds

Comme organe subsidiaire de l'Assemblée des Etats Parties, les principaux coûts opérationnels du Fonds devront être supportés par la Cour conformément à l'article 114 du Statut de Rome, et doivent être, en conséquence, prévus dans son budget initial. Les dépenses du Conseil de direction et les salaires du Directeur exécutif devront être financés sur le budget de l'Assemblée des Etats Parties. Cependant, le Fonds victime doit avoir toute latitude pour agrandir, le cas échéant, le nombre de son

personnel en ayant la possibilité de dépasser le budget initialement prévu pour de la Cour. Le Conseil de direction pourra approuver, si nécessaire, l'allocation maximum de 5% des ressources du Fonds à cet effet.

Les utilisations du Fonds

Le Fonds pour les victimes devra servir pour :

- exécuter les ordonnances de réparation de la CPI conformément à la règle 98.1 à 4 du Règlement de procédure et de preuve
- le bénéfice des victimes des crimes de la compétence de la Cour et leurs familles conformément à l'article 79.1 et la règle 98.5

Les bénéficiaires du Fonds

Lorsque la CPI ordonne que les réparations soient faites à travers le fonds, en conformité avec la règle 98.1 à 4 du Règlement de procédure et de preuve, la Cour nommera les bénéficiaires et/ou portera description des bénéficiaires (en particulier lorsqu'il s'agit de réparation collective). Lorsque les victimes ne sont pas nommées par une ordonnance de la Cour, le Directeur exécutif, sur avis du Conseil de Direction, devra prendre toute mesure nécessaire pour identifier les bénéficiaires.

« Les victimes de crimes relevant de la compétence de la Cour et de leurs familles » (article 79.1 et règle 98.5) ne doivent pas se limiter aux victimes participant aux procédures devant la Cour ou aux victimes d'une personne spécifique poursuivie devant la Cour. Le Fonds devrait être ouvert à toutes les victimes de crimes relevant de la compétence de la Cour et de leurs familles lorsque le Procureur de la CPI a mené une enquête et soit :

- i) La Chambre préliminaire a délivré un mandat d'arrêt selon l'article 58 ou,
- ii) Le procureur a conclu qu'il n'y avait pas de bases suffisantes pour poursuivre conformément à l'article 53.2, non pas parce que le Procureur est convaincu que les crimes de la compétence de la Cour n'aient pas été commis, et que cette décision ait été communiquée aux victimes et à leurs familles.

Conformément au principe de complémentarité, les victimes de crimes relevant de la compétence de la Cour ayant fait l'objet d'une enquête ou de poursuites devant les tribunaux nationaux d'un Etat ayant compétence en l'espèce, devraient également être considérées comme étant « des victimes de crimes relevant de la compétence de la Cour » pour les besoins de l'article 79.1 et de la règle 98.5.

Les victimes devant la CPI

Le Fonds pour les victimes ne devrait pas fournir assistance aux victimes participant à la procédure devant la CPI jusqu'à ce que la Cour ait décidé ou non de condamner l'accusé. Pendant l'enquête et le procès, la Division d'aide aux victimes et aux témoins aura la charge, selon l'article 43.6 de fournir, en consultation avec le Bureau du Procureur, des mesures de protection, du conseil et autres mesures d'assistance aux victimes participant à la procédure devant la Cour.

Les formes de réparation

Les mesures prises par le Fonds ou par son intermédiaire peuvent correspondre à toute forme de réparation y compris la restitution, la compensation, la réhabilitation, la satisfaction et la garantie de non répétition.

Les activités du Fonds pour les victimes

Selon les règles 98.1 à 4, les ressources du Fonds doivent être utilisées en conformité avec les ordonnances de la Cour accordant réparation. Dans l'éventualité où l'ordonnance n'est pas détaillée, le Directeur exécutif devra soumettre le cas au Conseil de direction.

Toutes les autres ressources reçues par le Fonds seront utilisées pour mettre en œuvre des activités au profit des victimes de crimes relevant de la compétence de la Cour et de leurs familles. En déterminant

les utilisations des ressources, le Conseil de direction devra considérer les besoins des victimes et de leurs familles, les ressources disponibles du Fonds et si l'activité ou le projet aura pour conséquence de discriminer d'autres victimes et leurs familles susceptible de recevoir une réparation du Fonds.

L'utilisation des ressources générales s'effectuera :

- En conformité avec l'article 75.2, par des allocations en exécution d'une ordonnance de réparation de la Cour prise contre un accusé lorsque le montant total de la réparation n'a pu être obtenu de l'accusé. Si ladite somme est versée plus tard par l'accusé, le Fonds sera remboursé.
- Par des allocations versées à des organismes d'assistance, y compris les organisations intergouvernementales, internationales et nationales, pour des activités et des projets au bénéfice des victimes et de leurs familles.

Allocations aux organisations intergouvernementales, internationales et nationales

Une allocation versée à une organisation intergouvernementale, internationale et nationale selon la règle 98.4 doit être soumise à des mécanismes de contrôle et de supervision pour s'assurer que celle-ci soit utilisée au bénéfice des victimes et de leurs familles, telle que spécifiée dans l'ordonnance de réparation de la Cour et/ou dans les conditions spécifiques de l'allocation.