



Assemblée générale

Distr.
LIMITEE

A/CN.4/L.491/Rev.2/Add.1
18 juillet 1994

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL
Quarante-sixième session
2 mai - 22 juillet 1994

GROUPE DE TRAVAIL SUR UN PROJET DE STATUT
POUR UNE COUR CRIMINELLE INTERNATIONALE

Rapport du Groupe de travail

TABLE DES MATIERES

Projet de commentaire du préambule et des parties 1 à 3 du projet de statut
(art. 1 à 24)

Préambule

Commentaire

1) Le préambule énonce les principaux buts du projet de statut, qui est destiné à encourager la coopération dans les affaires pénales internationales, créer une instance pour juger et, en cas de condamnation, punir comme il convient les personnes accusées d'avoir commis des crimes ayant une grave portée internationale. Le Statut est censé s'appliquer en particulier dans les cas où rien ne permet d'escompter que les intéressés seront dûment jugés par des juridictions nationales. La Cour est ainsi envisagée surtout comme un organe qui viendra compléter les juridictions nationales ainsi que les procédures existantes de coopération judiciaire internationale en matière pénale et n'est pas censé exclure la juridiction des tribunaux nationaux compétents, ni porter atteinte au droit des Etats de requérir l'extradition et d'autres formes d'assistance judiciaire internationale en vertu des arrangements en vigueur.

2) La Cour criminelle internationale envisagée dans le projet de statut est censée n'exercer sa compétence que pour les crimes les plus graves, c'est-à-dire les crimes qui intéressent la communauté internationale dans son ensemble. Sa compétence est limitativement définie dans le statut (voir plus loin la troisième partie), et les conditions dans lesquelles elle doit l'exercer sont également soigneusement délimitées.

3) Les buts énoncés dans le préambule visent à faciliter l'interprétation et l'application du Statut, et en particulier, l'exercice du pouvoir conféré à la Cour par l'article 35.

4) Aux yeux de quelques membres de la Commission, le contenu du préambule, vu son importance, devrait plutôt faire l'objet d'un article du Statut.

PREMIERE PARTIE : INSTITUTION DE LA COUR

Article premier : La Cour

Commentaire

1) La première partie du projet de statut traite de l'institution de la Cour. L'article premier porte formellement institution d'une cour criminelle internationale (ci-après dénommée "la Cour").

2) L'institution de la Cour a pour but, comme il est indiqué dans le préambule, de créer une instance pour juger équitablement les personnes accusées de crimes de caractère international, dans les cas où d'autres procédures de jugement ne seraient pas disponibles ou seraient inefficaces.

3) La question du titre à donner à la structure juridictionnelle a fait l'objet d'un débat. Dans le projet d'articles de 1993, l'entité dans son ensemble était dénommée le "Tribunal", le terme "cour" étant réservé aux organes judiciaires. Certains membres estimaient toutefois qu'il était anormal d'avoir une "cour" à l'intérieur d'un "tribunal", et d'autres préféraient ne pas utiliser du tout le terme "tribunal" à propos d'un organe permanent destiné à exercer une juridiction pénale. Le Groupe de travail a décidé que le terme de "cour" serait utilisé pour désigner l'entité dans son ensemble et que, lorsque des fonctions spécifiques devaient être exercées par des organes particuliers (par exemple, la Présidence, le Parquet, le Greffe), cela serait spécifié. Il est question de "la Cour" dans son ensemble dans un certain nombre d'articles qui confèrent des pouvoirs, des fonctions ou des obligations à tous les organes de la Cour tels qu'ils sont décrits à l'article 5 ou, dans le cas des pouvoirs judiciaires, à la Présidence, à une chambre de première instance ou à la Chambre des recours, selon le cas (voir les articles 4, 18, 24, 33, 43 et 51, par. 1).

Article 2 : Lien de la Cour avec l'Organisation des Nations Unies

Commentaire

1) Deux points de vue divergents ont été exprimés au Groupe de travail, et en plénière, sur le lien de la Cour avec l'Organisation des Nations Unies. Plusieurs membres de la Commission étaient en faveur d'une cour devenant un organe subsidiaire de l'Organisation des Nations Unies en vertu de résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, sans qu'il soit besoin d'aucun traité. D'autres préféraient très nettement la création de la Cour en tant qu'organe de l'Organisation des Nations Unies moyennant une modification de la Charte. D'autres encore pensaient qu'une telle modification n'était ni réaliste ni même souhaitable à ce stade et préconisaient un autre type de lien avec l'Organisation des Nations Unies, tel qu'un accord de coopération comparable à celui conclu entre l'Organisation des Nations Unies et l'Agence internationale de l'énergie atomique (voir le statut de l'AIEA du 23 octobre 1956, article XVI, et la résolution 1145 (XII) de l'Assemblée générale, en date du 14 novembre 1957).

2) Un membre de la Commission a avancé des arguments de poids en faveur d'une structure juridictionnelle fondée sur les résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, en faisant valoir qu'elle serait conforme à la volonté de la communauté internationale dans son ensemble, serait plus souple et permettrait à la Cour de s'inscrire dans le cadre du système des Nations Unies sans qu'il soit besoin d'amender la Charte. Le Groupe de travail a toutefois conclu qu'il serait très difficile de créer la Cour par le biais d'une résolution d'un organe des Nations Unies sans s'appuyer sur un traité. En effet, les résolutions de l'Assemblée générale n'imposent pas aux Etats des obligations juridiques impératives en ce qui concerne des questions extérieures au fonctionnement de l'Organisation des Nations Unies proprement dite. Dans le cas présent, certaines obligations importantes qui sont essentielles au fonctionnement de la Cour - par exemple, l'obligation pour un Etat de transférer un accusé dont il a la garde à celle de la Cour - ne pourraient pas être imposées par une résolution. Elles ne peuvent l'être qu'en vertu d'un engagement pris dans le cadre d'un traité. En outre, un traité accepté par un Etat conformément à ses procédures constitutionnelles aura normalement force de loi dans cet Etat - à la différence d'une résolution -, ce qui peut être nécessaire si l'Etat en question doit prendre des mesures à l'égard de particuliers relevant de sa juridiction en application du Statut. Enfin, des résolutions peuvent être facilement modifiées ou même révoquées, ce qui ne serait guère compatible avec la notion d'organe judiciaire permanent.

3) Entre la solution d'un traité et celle d'un amendement à la Charte, la majorité des membres du Groupe de travail a opté pour la première, et c'est celle que reflète le texte de l'article 2. L'accord envisagé serait accepté par les organes compétents de l'ONU au nom de la Cour, mais ce sont les Etats parties au Statut portant création de la Cour qui en assumeraient le fonctionnement. Cet accord, qui serait conclu entre le Président, agissant au nom de la Cour avec l'approbation préalable des Etats parties et l'Organisation des Nations Unies, prévoirait notamment l'exercice par l'Organisation des Nations Unies des pouvoirs et fonctions visés dans le Statut.

4) En revanche, quelques membres étaient fermement convaincus que la Cour ne pourrait remplir le rôle qui lui appartient que si l'on en faisait un organe de l'ONU en modifiant la Charte. A leur sens, la Cour est censée être

l'expression de la communauté internationale organisée quant à l'inquiétude et au désir de les réprimer que lui inspirent certains crimes extrêmement graves. A ce titre, il est serait logique que la Cour soit organiquement liée à l'Organisation. Aussi préféreraient-ils que l'article 2 prévoie simplement que "La Cour est un organe judiciaire de l'Organisation des Nations Unies."

5) Si elle était retenue, cette solution impliquerait des conséquences non négligeables pour le fonctionnement et le financement de la Cour. Ainsi, il appartiendrait naturellement aux Etats Membres d'élire les juges et les autres titulaires de charges à la Cour par le truchement des organes politiques compétents de l'ONU. Le Groupe de travail considère que cette solution exigerait le remaniement ou le réexamen, entre autres, des articles 3 (Siège de la Cour), 4 (Statut et capacité juridique de la Cour), 6 (Qualités et élection des juges) et 19 (Règlement de la Cour).

6) Malgré ce désaccord sur le plan de la technique juridique, tous les membres ont reconnu que la Cour ne pourrait fonctionner efficacement que si elle était étroitement reliée à l'ONU, tant à des fins administratives et pour rehausser son universalité, son autorité et sa permanence que parce que sa compétence, pour une part, pourrait découler de décisions du Conseil de sécurité (voir l'article 23). Le problème des obligations budgétaires devra aussi être réglé.

7) Le projet de statut prévoit certains des rapports que la Cour entretiendra avec l'ONU. D'autres questions importantes (comme les arrangements budgétaires) devront être réglées dans le cadre du processus d'adoption du Statut. La Commission n'a pas cherché à traiter à fond ce dernier groupe de questions, pour lesquelles il ne pourra être élaboré de solution satisfaisante que si les Etats sont tous disposés à créer effectivement une cour. Voir la note sur les dispositions d'un traité "de couverture" à la fin du commentaire, ainsi que l'Appendice II pour un exposé des diverses formules envisageables pour relier une entité comme la Cour à l'Organisation des Nations Unies.

Article 3 : Siège de la Cour

Commentaire

1) Un accord devra être conclu au nom de la Cour avec l'Etat qui acceptera d'en être l'hôte. Cet accord doit être formellement conclu par le Président avec l'agrément préalable des Etats parties.

2) L'Etat sur le territoire duquel la Cour aura son siège fournirait aussi des services pénitentiaires aux fins de la détention des personnes condamnées en vertu du Statut si d'autres arrangements ne sont pas pris en application de l'article 59, et ce, sans préjudice de la question de la charge des frais de détention, qui reste à régler.

3) Les procès se tiendront au siège de la Cour, sauf s'il en est décidé autrement (voir art. 32), mais il peut arriver que les autres pouvoirs et fonctions de la Cour et de ses divers organes doivent s'exercer ailleurs, soit sur le territoire d'Etats parties conformément aux accords de coopération avec la Cour (voir art. 51), soit même sur le territoire d'Etats non parties au Statut, en vertu d'une convention spéciale (art. 56).

Article 4 : Statut et capacité juridique de la Cour

Commentaire

1) Le paragraphe 1 de l'article 4 renvoie aux objectifs de souplesse et d'économie énoncés dans le rapport de 1992 du Groupe de travail, où étaient posés les paramètres de base du projet de statut. Tout en étant une institution permanente, la Cour ne se réunira que pour examiner une affaire dont elle aura été saisie. Certains membres continuaient néanmoins de penser que cette formule était incompatible avec la permanence, la stabilité et l'indépendance dont une véritable cour criminelle internationale avait besoin.

2) La Cour est censée bénéficier sur le territoire de chacun des Etats parties de la capacité juridique nécessaire à l'exercice de ses fonctions et à la réalisation de ses objectifs.

DEUXIEME PARTIE : COMPOSITION ET ADMINISTRATION DE LA COUR

Article 5 : Organes de la Cour

Commentaire

1) L'article 5 fixe la structure du système judiciaire international à mettre en place (la Cour) et de ses éléments constitutifs. Les fonctions strictement juridictionnelles seraient assumées par la Présidence (qui fait l'objet de l'article 8) et par les différentes chambres (voir art. 9). La fonction capitale d'enquête et de poursuite des auteurs de crimes serait assurée par un organe indépendant, le Parquet (voir art. 12). Le principal organe administratif de la Cour est le Greffe (voir art. 13). Pour des raisons conceptuelles, logistiques et autres, il faut considérer les trois organes comme un système judiciaire international formant un tout, nonobstant

l'indépendance qui doit nécessairement exister, pour des raisons morales et d'équité de jugement, entre l'organe juridictionnel et le Parquet.

2) Tout au long du Statut, on a pris soin de préciser qu'il s'agissait, selon le cas, de la Cour dans son ensemble ou de tel ou tel organe chargé de telle ou telle fonction. S'agissant des fonctions juridictionnelles, au cours de la phase d'instruction préparatoire, elles ont un caractère essentiellement préliminaire ou procédural et sont confiées à la Présidence (voir art. 8, par. 4). Une fois qu'une chambre de première instance ou la Chambre des recours est saisie d'une affaire, c'est cette chambre qui exerce les divers pouvoirs et fonctions conférés à l'ensemble de la Cour (voir art. 38, par. 5 et art. 49, par. 1).

Article 6 : Qualités et élection des juges

Commentaire

1) L'article 6 énonce le critère fondamental, selon lequel les juges doivent être des personnes jouissant de la plus haute considération morale, impartiales et intègres, qui réunissent les qualités requises pour l'exercice, dans leurs pays respectifs, des plus hautes fonctions judiciaires. Est aussi abordée dans l'article 6 la difficile question du juste milieu à trouver, en ce qui concerne les qualités requises des juges, entre l'expérience en matière de droit pénal et de justice pénale (dont l'importance a été soulignée dans nombre d'observations des Etats et au cours du débat de la Sixième Commission) et la compétence dans le domaine du droit international.

2) Afin de trouver ce juste milieu entre les deux critères susmentionnés, l'article 6 prévoit des scrutins distincts selon que les qualifications des candidats relèvent du droit pénal et de la procédure pénale ou du droit international. L'expérience en matière de justice pénale s'entend de l'expérience en tant que juge, procureur ou avocat, dans des affaires pénales. Il peut être satisfait à la condition de la "compétence notoire en matière de droit international" par une compétence en droit humanitaire international et en droit international des droits de l'homme. Trois des dix juges qui seront élus parmi les candidats ayant de l'expérience en matière de justice pénale siégeront dans chaque chambre de première instance (voir art. 9, par. 5). Les huit juges élus parmi les candidats ayant une compétence notoire en droit international assureront à la Cour le niveau de compétence en la matière dont elle aura incontestablement besoin. Cela n'exclut pas la possibilité pour un Etat de désigner des personnes ayant à la fois de l'expérience en matière de

justice pénale et une compétence notoire en matière de droit international. En pareil cas, il appartiendra aux Etats qui présentent des candidats de préciser pour chacun si c'est au titre de son expérience en matière de justice pénale ou pour sa compétence notoire en matière de droit international.

3) Les juges seront élus à la majorité des voix des Etats parties : ainsi, un candidat doit, pour être élu, obtenir la moitié des voix plus une du nombre total des Etats parties. Il se peut que plusieurs tours de scrutin soient nécessaires pour obtenir une majorité.

4) Le projet de 1993 prévoyait pour les juges un mandat relativement long, à savoir douze ans. Cette durée a été effectivement jugée trop longue par certains Etats, et a donc été ramenée à neuf ans, c'est-à-dire la même que celle du mandat des juges à la Cour internationale de Justice. En revanche, le Groupe de travail a réaffirmé qu'à son sens, les juges ne devraient pas être rééligibles. La nature spéciale d'une juridiction criminelle internationale milite en faveur de ce principe, même lorsqu'il s'agit d'un mandat de neuf ans. Il faut néanmoins prévoir un nombre limité d'exceptions à ce principe, lorsque le mandat d'un juge s'achève en cours de procès ou lorsqu'il est pourvu à des sièges devenus vacants après une élection (voir art. 6, par. 7, et art. 7, par. 2).

5) Quelques membres étaient d'avis que la distinction établie par l'article 6 entre les personnes ayant de l'expérience en matière de justice pénale et celles qui possèdent une compétence notoire en droit international était trop rigide et trop catégorique. Il suffirait, selon eux, d'exiger des candidats qu'ils répondent à l'une ou l'autre de ces conditions ou aux deux et de s'en remettre au bon sens des Etats parties pour régler les questions d'équilibre des qualifications des juges.

Article 7 : Sièges vacants

Commentaire

1) Des sièges de juge peuvent devenir vacants pour cause de décès, de démission ou, aux termes de l'article 15, de perte de fonctions. Des juges de remplacement sont élus conformément à l'article 6 pour achever le mandat de leurs prédécesseurs. Si cette durée est inférieure à cinq ans à compter du jour de leur entrée en fonctions, ils sont rééligibles.

2) Conformément au paragraphe 8 de l'article 6, un juge de remplacement doit avoir des qualités analogues à celles de son prédécesseur. Ainsi, un juge élu parmi les candidats ayant une expérience en matière de justice pénale sera

remplacé par un autre juge ayant la même expérience, le but étant de maintenir l'équilibre global dans la composition de la Cour.

Article 8 : La Présidence

Commentaire

1) Le Président et les deux Vice-Présidents (ainsi que deux suppléants) ont à assurer d'importantes fonctions d'administration de la Cour, en particulier en leur qualité de membres de la Présidence. Ils sont élus pour un mandat de trois ans coïncidant avec les élections pour le renouvellement d'un tiers des juges. Après chaque période de trois ans, la Présidence et la Chambre des recours sont reconstituées (voir art. 8, par. 2). Des vice-présidents suppléants sont également élus pour faire en sorte qu'il y ait toujours trois personnes disponibles pour constituer la Présidence.

2) Quelques membres du Groupe de travail ont fait énergiquement valoir que la Cour devrait avoir un président à temps complet, qui réside au siège de la Cour et soit responsable en vertu du statut de son bon fonctionnement judiciaire. D'autres ont souligné la nécessité de faire preuve de souplesse et insisté sur le caractère de la Cour, organe qui ne serait convoqué qu'en fonction des besoins : à leur sens, à exiger que le président exerce ses fonctions à temps complet, on risquerait de restreindre inutilement l'éventail des candidatures à ce poste. Il a été convenu que cette disposition n'empêcherait pas le Président de devenir occupé à plein temps si les circonstances l'exigeaient.

3) Outre sa responsabilité générale en matière d'administration, la Présidence exerce en vertu du Statut des fonctions de caractère judiciaire avant et après le procès. La manière dont ces fonctions sont exercées sera définie plus en détail dans le Règlement.

4) La Présidence peut, en vertu du paragraphe 5, déléguer à un ou plusieurs juges certaines des fonctions d'instruction préparatoire qui lui incombent. Se pose donc la question de savoir si l'intervention d'un juge dans une affaire à ce stade pourrait empêcher ce juge de siéger à la Chambre de première instance ou à la Chambre des recours au motif qu'il pourrait manquer d'impartialité.

5) La Cour européenne des droits de l'homme a eu à plusieurs occasions à statuer sur la question de savoir si l'intervention préalable dans une affaire donnée rend le juge concerné inapte à connaître de l'affaire en vertu du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention européenne, qui stipule que

l'accusé a droit à ce que sa cause soit entendue "par un tribunal impartial" [voir art. 14, par. 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 (ci-après dénommé "le Pacte")]. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que le simple fait qu'un juge a déjà eu à statuer à propos du procès ne peut pas être considéré en soi comme justifiant des craintes quant à son impartialité et que ce qui importe, c'est la portée et la nature des mesures prises par le juge (Saratra de Carvalho c. Portugal CED Sér. A, vol. 286-B (1994), par. 35; Nortier c. Pays-Bas, CED Sér. A, vol. 267 (1983), renvoyant à des affaires antérieures). Ainsi, un juge qui avait eu à décider sur la base du dossier si, compte tenu notamment des charges retenues par le Procureur, celui-ci établissait une présomption sérieuse pour justifier que l'accusé subisse le calvaire d'un procès ne contrevenait pas aux dispositions du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention en siégeant par la suite au procès, en ce sens que les questions qu'il avait eu à trancher n'étaient pas les mêmes que celles posées au procès et qu'il n'y avait aucun préjugé de culpabilité (idem, par. 37). Il en allait de même pour une décision de maintien de l'accusé en détention préventive, décision qui ne pouvait avoir une influence décisive sur l'opinion du juge quant au fond (idem, par. 38). Il en allait tout autrement, en revanche, lorsque le juge était tenu de donner un premier avis sur la culpabilité effective de l'accusé; voir Hauschildt c. Danemark Sér. A, vol. 154 (1989) ("suspicion particulièrement confirmée").

6) Dans l'exercice des fonctions que lui confère le Statut et en particulier de la délégation de pouvoirs qu'elle est habilitée à opérer en vertu du paragraphe 5, la Présidence devra tenir soigneusement compte de ces principes. Le Groupe de travail est toutefois d'avis que les fonctions effectivement conférées par le Statut dans la phase qui précède le procès ne sont pas incompatibles avec l'intervention des membres de la Présidence dans les chambres qui ont par la suite à connaître de l'affaire. La seule exception est celle de la Chambre spéciale d'accusation qui peut entendre des dépositions en l'absence de l'accusé; voir le commentaire du paragraphe 5 de l'article 37 ci-dessous.

Article 9 : Chambres

Commentaire

1) Aux fins de la spécialisation, la Chambre des recours qui doit être créée est composée du Président de la Cour et de six juges, dont trois au moins ont été élus parmi les candidats ayant une compétence notoire en matière de droit international. Ainsi, il y aura une majorité de juges ayant une expérience de la justice pénale pour siéger dans les chambres de première instance. Si le Président n'est pas à même de présider la Chambre des recours, cette fonction est assurée par un vice-président; voir l'article 8, paragraphe 2.

2) Il est prévu une séparation assez stricte des fonctions de jugement et de recours, mais, pour des raisons pratiques et logistiques, cette séparation ne peut pas être totale. A titre d'exemple, il peut arriver que des juges qui ne sont pas membres de la Chambre des recours aient à exercer les fonctions de membres suppléants de ladite Chambre lorsqu'un de ses membres est empêché ou récusé (voir l'article 9, paragraphe 4).

3) Dans les procès longs, des problèmes peuvent se poser lorsqu'un ou plusieurs membres de la Cour cessent d'être disponibles (pour des raisons de santé par exemple). Le paragraphe 6 permet de désigner des juges suppléants qui prennent la relève des juges empêchés durant un procès. La désignation de juges suppléants doit permettre à la Chambre de disposer de cinq juges à la fin d'un procès pour décider du jugement à rendre et de la peine à imposer. Il importe, en particulier, d'éviter la possibilité d'une chambre composée de quatre juges qui serait divisée, ce qui risquerait d'entraîner un autre procès (voir art. 45.3)).

4) Il a été convenu que le souci constant de sauvegarder l'impartialité de la Cour imposait qu'aucun juge ressortissant de l'Etat plaignant ou de l'Etat dont l'accusé est ressortissant ne puisse faire partie d'une chambre saisie de l'affaire considérée (voir par. 7).

5) Les modalités de la constitution d'une chambre de première instance seront fixées dans le Règlement. Sur ce point, certains membres ont estimé que c'est la Présidence qui devrait nommer les juges appelés à siéger dans une chambre. Selon d'autres, la composition des chambres devrait être déterminée à l'avance pour un an selon le principe du roulement de manière à ce que tous les juges aient la possibilité de participer aux travaux de la Cour. Dans l'ensemble, le Groupe de travail a jugé que cette question pourrait être réglée dans le Règlement, compte tenu de l'expérience acquise au cours des

travaux relatifs au Statut. On a noté que plusieurs chambres de première instance pourraient être constituées simultanément mais qu'en raison du nombre limité de juges disponibles, il ne pourrait y avoir, en fait, que deux chambres de première instance siégeant en même temps.

Article 10 : Indépendance des juges

Commentaire

- 1) L'article 10 énonce la règle fondamentale de l'indépendance des juges. En le rédigeant, le Groupe de travail a tenu compte de la nécessité de garantir efficacement l'indépendance judiciaire, et aussi du fait que la Cour ne serait pas - du moins au début - un organe fonctionnant en permanence. Par conséquent, conformément à l'article 17, les juges ne reçoivent pas un traitement, mais seulement une allocation journalière pour chacune des journées où ils exercent leurs fonctions. L'article 10, sans exclure la possibilité pour un juge d'exercer d'autres fonctions rémunérées (qui sont aussi envisagées au paragraphe 3 de l'article 17), tente de définir les activités qui pourraient compromettre l'indépendance des juges et qui sont, par conséquent, exclues.
- 2) Par exemple, il a été entendu qu'un juge ne pouvait pas être en même temps membre des organes législatifs ou exécutifs d'un Etat. La référence aux organes exécutifs n'est pas censée viser les personnes qui n'exercent pas les fonctions exécutives ordinaires de l'administration mais jouent un rôle ou occupent un poste indépendant. De même, un juge ne doit pas en même temps participer à une enquête ou à des poursuites pénales au niveau national. En revanche, les juges nationaux qui, en tant que présidents de tribunal, ont l'expérience de la conduite des procès pénaux seraient particulièrement qualifiés pour siéger à la Cour.
- 3) Certains membres du Groupe de travail préféreraient nettement une cour permanente, car ils estiment que seule la permanence peut assurer pleinement l'indépendance et l'impartialité de la Cour. D'autres membres reconnaissent que le volume de travail de la Cour pourrait exiger que les juges exercent leurs fonctions à plein temps. Le paragraphe 4 prévoit qu'en pareil cas, sur la recommandation de la Présidence, les Etats parties peuvent décider, à la majorité des deux tiers, que les juges doivent exercer leurs fonctions à plein temps. Si c'est le cas, les juges déjà élus pourront décider de siéger à plein temps et les juges élus ultérieurement le feront nécessairement. Dans ce cas,

les juges ne devront pas occuper d'autres charges ou d'autres emplois.
Voir aussi le paragraphe 4 de l'article 17.

Article 11 : Décharge et récusation des juges

Commentaire

1) La Présidence peut, à sa demande, décharger un juge, d'une fonction qui lui est attribuée en vertu du présent Statut, et cela sans donner de raison. Les juges sont tenus, de manière générale, d'être prêts à siéger à la Cour (voir par. 2 de l'article 6) mais il peut y avoir des cas où il est nécessaire, pour de bonnes raisons, de dispenser un juge de siéger et où il n'est pas dans l'intérêt de la justice de révéler les raisons de cette décision. Il peut en être ainsi en cas de risques graves pour la sécurité de la personne ou de la famille d'un juge. Il faut s'en remettre à cet égard au bon sens de la Présidence et du juge concerné.

2) En outre, un juge qui est antérieurement intervenu dans une affaire à quelque titre que ce soit ou dont l'impartialité pourrait raisonnablement être contestée ne peut participer au règlement de cette affaire. Les mots "aucune affaire dans laquelle ils sont antérieurement intervenus à quelque titre que ce soit" recouvrent, par exemple, la participation du juge à la même affaire en qualité de procureur ou d'avocat de la défense. L'initiative de la récusation, si elle n'est pas prise par la Présidence en vertu du paragraphe 1, peut être prise par le Procureur ou l'accusé. La décision appartient à la chambre intéressée.

Article 12 : Le Parquet

Commentaire

1) Les articles 12 et 13 traitent des deux autres organes qui composent le système judiciaire international à établir.

2) Le Parquet est un organe indépendant composé du Procureur, d'un ou plusieurs procureurs adjoints et de tous autres fonctionnaires qualifiés qui peuvent être nécessaires. L'importance de l'indépendance du Parquet est mise en évidence par la disposition selon laquelle le Procureur et les procureurs adjoints sont élus non pas par la Cour, mais à la majorité des voix des Etats parties. Le Procureur ne doit solliciter ni recevoir d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autre source, car il agit en tant que représentant de la communauté internationale dans son ensemble.

3) Selon le paragraphe 4, le Procureur ou un procureur adjoint peuvent être élus pour prêter leurs services en fonction des besoins, c'est-à-dire qu'ils exerceraient leurs fonctions lorsqu'on ferait appel à leurs services, et non pas à plein temps. Le paragraphe est destiné, comme l'article 10, à maintenir la souplesse du système prévu par le Statut tout en permettant au Procureur d'exercer ses fonctions à plein temps, si besoin est.

4) Comme dans le cas des juges, le Procureur ou le Procureur adjoint ne peut pas exercer ses attributions à l'égard d'une plainte concernant une personne de la même nationalité.

5) Le paragraphe 6 permet à la Présidence de décharger, à leur demande, le Procureur ou un procureur adjoint de leurs fonctions dans une affaire déterminée : il correspond à cet égard au paragraphe 1 de l'article 11. Il prévoit aussi que la Présidence tranche toute question qui peut se poser quant à la récusation du Procureur ou d'un procureur adjoint, que cette récusation soit demandée en vertu du paragraphe 5 ou de toute autre disposition. Les cas de ce genre seront probablement rares, car le Procureur a un rôle essentiellement accusatoire et n'est pas soumis à la même condition d'indépendance que celle qui s'applique aux juges en vertu de l'article 10. Certains membres du Groupe de travail ont pensé que cette disposition était inutile et qu'elle était contraire à l'indépendance interne du Parquet à l'égard des juges. Mais la majorité des membres du Groupe de travail ont estimé qu'il fallait la maintenir pour faire face aux difficultés qui pouvaient surgir.

6) Une version antérieure de cet article prévoyait que le Procureur devait consulter la Présidence au sujet de la nomination du personnel du Parquet. Cette disposition a été supprimée car le Groupe de travail a estimé qu'elle risquait de compromettre l'indépendance du Procureur ou d'être perçue comme telle.

Article 13 : Le Greffe

Commentaire

1) Le Greffier, qui est élu par la Cour, est le chef de l'administration de la Cour et il est rééligible. Il exerce des fonctions importantes en vertu du Statut en qualité de dépositaire des notifications et d'intermédiaire pour les communications avec les Etats. Un greffier adjoint peut aussi être élu, si nécessaire.

2) L'article 13 régit non seulement l'élection du Greffier mais aussi la nomination du personnel du Greffe et le règlement qui lui est applicable. Comme pour l'article 12, des dispositions budgétaires devront être prises lors de l'adoption du Statut.

Article 14 : Engagement solennel

Commentaire

Cet engagement doit être pris par les juges mais aussi par les autres titulaires d'une charge à la Cour, c'est-à-dire le Procureur et les Procureurs adjoints, le Greffier et le Greffier adjoint.

Article 15 : Perte de fonctions

Commentaire

1) L'article 15 traite de la perte de fonctions à la fois pour faute ou manquement grave au Statut et pour cause de maladie ou d'invalidité. Il s'applique aux juges et aux autres titulaires d'une charge à la Cour. Dans le cas du Procureur ou d'un procureur adjoint, la décision concernant la perte de fonctions est prise à la majorité des Etats parties, ce qui met une fois de plus en évidence l'importance attachée à l'indépendance du Parquet.

2) La procédure garantissant aux juges ou aux autres titulaires d'une charge à la Cour un traitement équitable doit être établie dans le Règlement.

3) Certains membres ont fait observer que cette disposition différait de l'article correspondant du Statut de la Cour internationale de Justice (art. 18) selon lequel les membres de la Cour ne pouvaient être relevés de leurs fonctions que si, au jugement unanime des autres membres, ils avaient cessé de répondre aux conditions requises. Mais on a généralement estimé que la majorité des deux tiers offrait une garantie suffisante et que l'unanimité imposerait une condition trop limitative.

Article 16 : Privilèges et immunités

Commentaire

1) L'article 16 vise les privilèges, immunités et facilités à accorder aux juges, aux autres titulaires d'une charge à la Cour et aux membres du personnel de la Cour, ainsi qu'aux avocats, experts et témoins appelés à comparaître devant elle. On peut le comparer avec l'article 19 du Statut de la Cour internationale de Justice et avec l'article 30 du Statut du Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie. Comme il est absolument nécessaire que les juges, le Procureur, les Procureurs adjoints et le personnel du Parquet,

ainsi que le Greffier et le Greffier adjoint exercent librement leurs fonctions, le Statut leur accorde expressément les privilèges, immunités et facilités consentis aux agents diplomatiques. Il convient de se reporter ici à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 16 avril 1961, car cette convention contient les règles les plus largement acceptées et les plus détaillées sur le sujet.

2) La situation des fonctionnaires du Greffe est régie par le principe de l'immunité fonctionnelle. Comme la plus grande partie de leurs activités s'exerceront probablement au siège de la Cour, la question des facilités dont ils pourront bénéficier dans l'Etat où la Cour a son siège devra être réglée dans l'accord qui sera conclu avec cet Etat en vertu de l'article 3, paragraphe 2.

3) Les avocats, les experts et les témoins jouissent des mêmes privilèges, immunités et facilités que ceux accordés aux avocats, experts et témoins appelés à comparaître devant la Cour internationale de Justice en vertu du paragraphe 3 de l'article 42 du Statut de la Cour.

4) Il y a une disposition selon laquelle les juges peuvent lever l'immunité, mais elle ne s'applique pas aux actes ou omissions d'un juge, du Procureur ou du Greffier lorsque ceux-ci agissent ès qualités, c'est-à-dire dans l'exercice de leurs fonctions. Le Procureur et le Greffier doivent consentir à toute levée d'immunité touchant leur personnel respectif.

Article 17 : Allocations et frais

Commentaire

1) L'article 17 reflète l'idée que, bien que la Cour ne siège pas à plein temps, son Président, comme il est expliqué dans le commentaire de l'article 8, doit être prêt à tout moment à exercer ses fonctions si les circonstances l'exigent. D'où la distinction entre l'allocation journalière ou spéciale proposée pour les juges et les vice-présidents et l'allocation annuelle proposée pour le Président.

2) Comme on l'a noté dans le commentaire de l'article 10, les Etats parties pourront décider ultérieurement que, compte tenu de sa charge de travail, la Cour doit siéger à plein temps. Le paragraphe 4 prévoit qu'en pareil cas, les juges percevront un traitement correspondant à une activité à plein temps au lieu d'une allocation journalière.

Article 18 : Langues de travail

Commentaire

Les langues de travail de la Cour seront l'anglais et le français, sans préjudice toutefois de la possibilité qu'un procès soit mené dans la langue de l'accusé ou des témoins en même temps que dans les langues de travail.

Voir paragraphe 1 f) de l'article 41.

Article 19 : Règlement de la Cour

Commentaire

1) L'article 19 vise les dispositions du Règlement de la Cour concernant la conduite des enquêtes préliminaires et celle du procès proprement dit, et il touche à des questions concernant le respect des droits de l'accusé, la procédure à suivre, l'administration de la preuve, etc.

2) A propos de l'alinéa b) du paragraphe 1, un membre a jugé que l'adoption de règles concernant l'administration de la preuve était une question trop complexe et impliquait l'adoption de règles de fond. Elle ne devait pas, en principe, relever de la compétence de la Cour. Pour d'autres membres, vouloir énoncer toutes les règles de procédure et d'administration de la preuve dans le Statut proprement dit serait peu commode et risquerait de conférer à ces règles une certaine rigidité, et c'était une question qu'il convenait de laisser aux juges le soin de régler, en demandant aux Etats parties leur approbation.

3) Pour associer plus étroitement les Etats parties à la formulation des règles, l'article 19 prévoit que la première série de règles sera établie par les juges mais adoptée par les Etats parties eux-mêmes dans le cadre d'une conférence. Par la suite, pour conserver à ces règles une certaine souplesse, les juges pourront leur apporter des modifications, mais ces modifications ne prendront définitivement effet que si la majorité des Etats parties les approuve, soit lors d'une conférence des Etats parties, soit par une procédure spéciale de notification conformément au paragraphe 3. Cette procédure spéciale, plus rapide, serait utilisée pour les amendements mineurs, en particulier pour ceux qui ne posent pas de question de principe d'ordre général. En attendant l'approbation, suivant l'une ou l'autre procédure, des Etats parties, il pourrait être donné effet aux règles à titre provisoire.

TROISIEME PARTIE : COMPETENCE DE LA COUR

Développement et structure de la troisième partie

- 1) La troisième partie du projet de Statut, consacrée à la compétence, en est le noyau central. Lue conjointement avec certaines dispositions de la cinquième partie (et en particulier les articles 34, 35 et 37), elle rétrécit l'éventail des affaires dont la Cour peut connaître, de manière à limiter l'application du Statut aux situations et aux buts visés dans le préambule.
- 2) Deux idées fondamentales sous-tendaient à l'origine la stratégie juridictionnelle envisagée pour le Statut et elles avaient trouvé leur expression dans le rapport de 1992 du Groupe de travail. La première est que la Cour devrait avoir compétence pour les crimes de caractère international définis par les traités existants et, ce qui en est le corollaire, que le statut lui-même serait avant tout procédural et processuel. La seconde idée est que le statut devrait distinguer, comme le fait celui de la Cour internationale de Justice, entre la participation et l'appui à la structure et au fonctionnement de la Cour, d'une part, et l'acceptation de sa juridiction pour statuer dans une espèce particulière, d'autre part. L'acceptation serait soumise à une procédure distincte (comme dans le cadre de l'article 36 du Statut de la Cour internationale de Justice).
- 3) Ces prémisses se retrouvent dans une large mesure dans le projet d'articles. C'est ainsi que l'un des éléments essentiels de la compétence demeure lié aux crimes définis par une liste de traités en vigueur (voir art. 20 e)) et que la compétence pour ces crimes repose essentiellement sur le consentement des Etats intéressés (ce que l'on appelle parfois le principe de la "compétence cédée") : voir ci-dessous le commentaire de l'article 21. Mais les deux principes ont été quelque peu modifiés et développés.
- 4) La première modification porte sur les crimes au regard du droit international général. Il est parfois difficile de faire le départ entre ces crimes et les crimes au regard du droit conventionnel. L'exemple du crime de génocide est important : il est indubitable que le génocide, tel qu'il est défini dans la Convention sur le génocide, constitue un crime au regard du droit international général.
- 5) En 1993, il s'est trouvé au Groupe de travail une majorité pour conclure que les crimes au regard du droit international général ne pouvaient pas être entièrement exclus du projet de statut. En conséquence, la Cour s'est vu reconnaître une compétence générique pour ces crimes, définis comme des crimes

au regard "d'une norme de droit international acceptée et reconnue par la communauté internationale des Etats dans son ensemble comme étant de nature si fondamentale que sa violation engage la responsabilité pénale d'individus". La juridiction de la Cour a été subordonnée à son acceptation par l'Etat sur le territoire duquel le crime allégué a été commis et par l'Etat sur le territoire duquel se trouve le suspect, mais la disposition devait être très critiquée par les Etats, tant à la Sixième Commission que dans leurs observations écrites, au motif qu'une simple référence aux crimes au regard du droit international général est des plus vagues et laisserait à la Cour envisagée trop de latitude pour statuer sur des comportements en se fondant sur le fait qu'ils seraient constitutifs de crimes au regard du droit international général.

6) Le Groupe de travail admet que ces critiques ne sont pas sans pertinence et que, dans le cadre d'un système juridictionnel nouveau et qui n'a pas encore été mis à l'épreuve, il convient d'éviter les dispositions renvoyant à des objets indéterminés. Il a donc limité la compétence de la Cour pour les crimes au regard du droit international général à un certain nombre de cas spécifiés, sans préjudice de la définition et du contenu de ces crimes à d'autres fins. Voir le commentaire de l'article 20 a) à d).

7) La seconde modification concerne l'étendue d'une éventuelle "compétence propre" de la Cour. Il y a un crime au regard du droit international général qui doit être impérativement retenu, c'est celui de génocide, dont la Convention de 1948 donne une définition autorisée. Aux yeux du Groupe de travail, la prohibition du génocide est d'une portée si fondamentale et il est si rare qu'on puisse légitimement mettre en doute ou contester l'existence d'un cas de génocide que la Cour devrait, à titre exceptionnel, avoir une compétence propre pour ce crime, du seul fait des Etats parties au Statut, sans que l'acceptation ou le consentement d'aucun Etat particulier soit nécessaire. C'est ce que prévoit le Statut. Les arguments en faveur de cette "compétence propre" trouvent un puissant renfort dans la Convention sur le génocide elle-même, qui n'attribue pas compétence pour le génocide aux autres Etats en vertu du principe aut dedere aut judicare, mais en envisage expressément l'attribution à une cour criminelle internationale à créer (art. VI). On peut donc considérer que le projet de statut complète sur ce

point le régime de prévention et répression du génocide amorcé en 1948 - et à une époque où des mesures plus vigoureuses s'imposent à l'encontre de ceux qui le commettent.

8) La troisième partie du projet de Statut contient plusieurs autres changements importants. Le projet de 1993 distinguait entre deux "éléments" de la compétence relativement aux crimes de droit conventionnel selon qu'il s'agissait : a) de crimes de caractère international (projet de statut de 1993, art. 22) ou b) de crimes au regard des conventions dites "répressives" (projet de Statut de 1993, art. 26 2)). Le rapport de 1993 indiquait que l'on pouvait établir une distinction "entre les traités qui définissent les crimes comme étant des crimes internationaux et ceux qui se contentent de prévoir la répression des comportements indésirables qui constituent des crimes au regard du droit interne" (Rapport 1993, p. 296, par. 5)). Bien qu'il s'agisse là, grosso modo, d'une distinction entre un comportement expressément défini comme un crime indépendamment de tout système particulier de droit national et un comportement dont un traité exige qu'il soit punissable en tant que crime en droit interne, elle peut être difficile à établir dans le cas de certains des traités énumérés dans le projet de statut de 1993 et en la conservant, on ne ferait qu'ajouter à la complexité. C'est pourquoi elle a été abandonnée : voir l'article 20 e) et la liste de crimes définis par voie de traité de l'annexe. Cela ne veut pas dire que tous les crimes visés dans l'annexe soient de la même nature, ce qui n'est assurément pas le cas.

9) Mais cela a créé un autre problème. Les "conventions répressives" (comme celle des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes du 20 décembre 1988, qui est de loin l'exemple le plus important de cette catégorie) ont aussi pour caractéristique de s'appliquer à un très large éventail de comportements, dont beaucoup, pris isolément dans le cadre d'une seule action pénale pour une infraction, n'ont pas vraiment une portée internationale. Pour limiter convenablement la compétence de la Cour, il faudrait soit exclure totalement cette catégorie de traités (ce qui, dans le cas de la Convention de 1988, ne serait pas souhaitable), soit concevoir d'autres dispositions à cet effet.

10) C'est cette seconde voie qu'emprunte le projet de statut adopté à présent. A l'annexe sont énumérés les traités multilatéraux en vigueur qui définissent clairement comme criminels des comportements spécifiés de portée

internationale et confèrent compétence aux Etats pour ces comportements. La compétence de la Cour s'étend à certains des crimes définis par ces traités, qu'il s'agisse ou non de "conventions répressives" au sens précédemment indiqué. En même temps, outre qu'il exige l'acceptation par les Etats intéressés de la juridiction de la Cour pour ces crimes (art. 20 e)), le Statut cherche à en limiter l'exercice par des dispositions donnant effet aux orientations énoncées dans le préambule. Les dispositions en question sont les suivantes :

- l'article 20, alinéa e) (la Cour n'a compétence pour des crimes au regard du droit conventionnel que dans les cas qui, "eu égard au comportement incriminé, constituent des crimes ayant une portée internationale qui sont d'une exceptionnelle gravité"; ce sera une question préalable que la Cour devra trancher dans chaque cas dans le cadre de l'article 34);
- l'article 25 (il faut qu'une plainte soit déposée par un Etat qui a accepté la juridiction de la Cour relativement au crime considéré);
- l'article 27 (il faut que la Présidence décide si, eu égard à l'article 35, l'affaire devrait être jugée par la Cour);
- l'article 34 (la contestation de la compétence appartient à l'accusé ou à un Etat intéressé à un stade précoce de la procédure);
- l'article 35 (la Cour peut être appelée à décider si, eu égard à des critères précis relatifs au but du Statut, une affaire donnée doit être jugée recevable).

11) C'est donc en combinant une compétence définie, des exigences très claires d'acceptation de cette compétence et des limites en vertu de certains principes à son exercice que le statut vise à faire en sorte que la Cour soit, pour reprendre les termes du préambule, complémentaire des systèmes nationaux de justice pénale dans les affaires où les procédures de jugement requises seraient inexistantes ou inefficaces.

12) Ceci dit, certains membres du Groupe de travail ont déploré l'approche restrictive adoptée à l'égard de la juridiction de la Cour (dans des cas autres que les cas de génocide). A leur avis, les diverses restrictions imposées à la Cour, et en particulier la condition restrictive d'acceptation

énoncée à l'article 21, risquaient, dans bien des cas, de gêner son fonctionnement et même de rendre vaine toute recherche d'une juridiction pénale internationale.

13) D'autres membres du Groupe de travail ont estimé, au contraire, que le Statut allait trop loin en accordant à la Cour une compétence "propre", même à l'égard du génocide, et qu'en l'état actuel de la communauté internationale, la compétence de la Cour devait être entièrement consensuelle. Cette question s'est posée aussi à propos de l'article 23, comme l'indique le commentaire de cet article.

14) On a dit que la Cour devrait aussi avoir une compétence consultative pour les questions de droit pénal international qui lui seraient soumises soit par des organes des Nations Unies, soit par des Etats à titre individuel. Le Groupe de travail n'a pas prévu ce type de compétence. La Cour a pour fonction de juger les personnes accusées, en vertu du Statut, de crimes visés par l'article 20, y compris les infractions aux traités visés à l'alinéa e) de cet article. Ce faisant, elle devra nécessairement interpréter ces traités, mais il ne paraît pas approprié de lui donner, en vertu de ces traités, une compétence supplémentaire d'un caractère interétatique. La plupart des traités ont, en matière de juridiction, leurs propres dispositions qui prévoient, par exemple, que les différends concernant leur interprétation ou leur application seront soumis à la Cour internationale de Justice. Il n'y a aucune raison de confier cette juridiction à un autre organe.

Article 20 : Crimes relevant de la compétence de la Cour

Commentaire

1) L'article 20 donne la liste complète des crimes pour lesquels la Cour a compétence en vertu du Statut. Ces crimes se divisent, en fait, en deux catégories : les crimes au regard du droit international général (alinéas a) à d)) et les crimes définis ou visés par certains traités (alinéa e) et annexe). Cette distinction est particulièrement importante aux fins de l'article 39, qui renferme le principe de la légalité (nullum crimen sine lege).

2) Cela ne signifie nullement que celles-ci s'excluent mutuellement; bien au contraire, elles se chevauchent très largement. Les conditions d'existence et d'exercice de la compétence sont essentiellement les mêmes au titre des paragraphes 1 et 2 (sous réserve de l'exigence évidente de l'applicabilité du traité pertinent à l'accusé, au sujet de laquelle voir l'article 39). La seule

exception est le génocide, qui est visé uniquement par l'alinéa a) et qui, comme on l'a déjà expliqué, est soumis à son propre régime juridictionnel en vertu du Statut.

Certains crimes au regard du droit international général

3) Pour les raisons indiquées plus haut, le Groupe de travail est parvenu à la conclusion qu'il ne fallait pas conférer la compétence pour la catégorie générale des crimes au regard du droit international, mais seulement pour des crimes précis qui méritaient de figurer dans cette catégorie. Il y a rangé quatre crimes spécifiques : le génocide, l'agression, les violations graves des lois et coutumes applicables dans les conflits armés et les crimes contre l'humanité. Ce qui l'a guidé dans le choix de ces crimes en particulier, c'est le fait que sur les quatre, trois sont désignés dans le statut du Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie comme des crimes au regard du droit international général relevant de la compétence du Tribunal (voir les articles 3 à 5 de ce Statut). Le crime d'agression se trouve dans une position différente, en raison notamment des fonctions spéciales attribuées au Conseil de sécurité par le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, mais le Groupe de travail a jugé qu'il devait aussi être retenu, sous réserve de certaines garanties. Ces quatre crimes représentent le minimum que les membres du Groupe de travail étaient d'accord pour retenir dans la catégorie considérée et s'entendent sans préjudice de la définition et de l'application de la notion de crime au regard du droit international général à d'autres fins.

4) Ainsi qu'il a déjà été noté dans l'introduction de la troisième partie, le Statut est avant tout un instrument processuel et procédural. Il n'a pas pour fonction de définir de nouveaux crimes, pas plus que d'établir une codification faisant autorité des crimes au regard du droit international général. Pour certains de ces crimes, c'est là le but du projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, encore que celui-ci ne soit pas censé traiter tous les crimes au regard du droit international général. Cela exigerait un gros travail d'élaboration de règles. C'est pourquoi le Groupe de travail a énuméré les quatre crimes aux alinéas a) à d), sans plus de précision. Les paragraphes qui suivent exposent l'interprétation qu'en donne le Groupe de travail, comme base de l'application de l'article 20, alinéas a) à d), par la Cour.

5) Celui qui pose le moins de problèmes est sans nul doute le génocide, dont il est donné une définition claire et faisant autorité dans la Convention de 1948, très largement ratifiée et qui envisage la possibilité de porter les affaires de génocide devant une cour criminelle internationale. Pour les raisons indiquées dans l'introduction à la présente partie, le Groupe de travail estime qu'à titre exceptionnel, la Cour devrait avoir une compétence propre pour le crime de génocide - c'est-à-dire que sa compétence devrait exister pour tous les Etats parties au statut et devrait pouvoir être mise en mouvement par une plainte déposée par tout Etat partie à la Convention sur le génocide, ainsi que l'envisage expressément l'article VI de cette convention.

6) Le crime d'agression présente plus de difficultés, dans la mesure où il n'en existe pas de définition conventionnelle comparable à celle du génocide. La résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale vise l'agression commise par des Etats, et non les crimes individuels, et elle est destinée à servir de guide au Conseil de sécurité, et non de définition au juge. Néanmoins, vu les dispositions du paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies, cette résolution offre quelques indications, et aujourd'hui, une cour est nécessairement mieux placée pour définir le crime d'agression en droit coutumier que ne l'était le Tribunal de Nuremberg en 1946. Aussi paraîtrait-il rétrograde, 50 ans après Nuremberg, d'exclure la responsabilité pénale individuelle dans les cas d'agression (en particulier pour les actes directement associés à la conduite d'une guerre d'agression). Cela dit, vu les difficultés de définition et d'application qu'elle comporte, conjuguées aux fonctions spéciales que le Conseil de sécurité tient du Chapitre VII de la Charte, il convient de prévoir une disposition spéciale pour veiller à ce que l'agression ne soit poursuivie que si le Conseil de sécurité détermine au préalable que l'Etat en question a commis l'agression dans des circonstances comportant le crime d'agression dont il est accusé (voir l'article 23, paragraphe 2, et son commentaire).

7) Un certain nombre de membres ont estimé qu'un acte d'agression n'était pas nécessairement, au regard du droit international, un crime engageant la responsabilité pénale des individus. A leur avis, la règle coutumière, telle qu'elle avait évolué depuis 1945, ne s'appliquait qu'à la guerre d'agression. Ils s'appuyaient en particulier sur l'article 6 a) de la Charte du Tribunal militaire international de 1945 (Charte de Nuremberg). Ils ont également appelé l'attention sur la Déclaration relative aux principes du droit

international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies (résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale en date du 24 octobre 1970), dont le principe 1 stipule notamment qu'"une guerre d'agression constitue un crime contre la paix, qui engage la responsabilité en vertu du droit international", et sur l'article 5, paragraphe 2, de la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale de 1974, relative à la définition de l'agression, qui déclare : "Une guerre d'agression est un crime contre la paix internationale. L'agression donne lieu à responsabilité internationale". De l'avis de ces membres, les dispositions en question devaient être prises en compte, qu'elles traitent du droit interétatique ou de la responsabilité pénale des individus.

8) L'alinéa c) de l'article 20 vise les violations graves des lois et coutumes applicables dans les conflits armés. Il correspond à des dispositions tant du Statut du Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie que du projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, tel qu'il a été adopté en première lecture. L'article 2 du Statut du Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie vise les infractions graves aux Conventions de Genève de 1949, qui étaient et demeurent en vigueur sur le territoire de l'ex-Yougoslavie. Mais en outre, son article 3 est consacré aux "violations des lois ou coutumes de la guerre". Il est ainsi conçu :

"Violations des lois ou coutumes de la guerre

Le Tribunal international est compétent pour poursuivre les personnes qui commettent des violations des lois ou coutumes de la guerre. Ces violations comprennent, sans y être limitées :

- a) L'emploi d'armes toxiques ou d'autres armes conçues pour causer des souffrances inutiles;
- b) La destruction sans motif des villes et des villages ou la dévastation que ne justifient pas les exigences militaires;
- c) L'attaque ou le bombardement, par quelque moyen que ce soit, de villes, villages, habitations ou bâtiments non défendus;
- d) La saisie, la destruction ou l'endommagement délibéré d'édifices consacrés à la religion, à la bienfaisance et à l'enseignement, aux arts et aux sciences, à des monuments historiques, à des oeuvres d'art et à des oeuvres de caractère scientifique;
- e) Le pillage de biens publics ou privés."

9) Cette disposition peut être comparée avec celle du projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité qui y correspond, à savoir l'article 22, ainsi conçu :

"Crimes de guerre d'une exceptionnelle gravité

1. Tout individu qui commet ou ordonne que soit commis un crime de guerre d'une exceptionnelle gravité sera, une fois reconnu coupable de cet acte, condamné [à ...].

2. Aux fins du présent Code, on entend par crime de guerre d'une exceptionnelle gravité une violation d'une exceptionnelle gravité des principes et règles du droit international applicables dans les conflits armés, consistant en l'un quelconque des actes ci-après :

a) Les actes inhumains, cruels ou barbares dirigés contre la vie, la dignité ou l'intégrité physique ou mentale des personnes [, en particulier l'homicide intentionnel, la torture, la mutilation, les expériences biologiques, la prise d'otages, le fait de forcer une personne protégée à servir dans les forces d'une puissance hostile, le retard injustifié dans le rapatriement de prisonniers de guerre après la fin des hostilités actives, la déportation ou le transfert de la population civile et les peines collectives];

b) L'implantation de colons sur un territoire occupé et la modification de la composition démographique d'un territoire occupé;

c) L'emploi d'armes illicites;

d) L'utilisation de méthodes ou moyens de guerre qui sont conçus pour causer, ou dont on peut attendre qu'ils causeront, des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel;

e) La destruction à une grande échelle de biens de caractère civil;

f) L'atteinte délibérée aux biens présentant une valeur religieuse, historique ou culturelle exceptionnelle."

10) Le Groupe de travail partage l'opinion largement répandue que les crimes de guerre constituent une catégorie en droit international coutumier. Cette catégorie recoupe, mais sans se confondre avec elle, celle des infractions graves aux Conventions de Genève de 1949 et à leur Protocole additionnel I de 1977. L'usage moderne veut que l'on se réfère aux "règles applicables dans les conflits armés" plutôt qu'aux "lois de la guerre", vu les incertitudes qui entourent l'état de "guerre" depuis 1945 et le fait que, dans la plupart des conflits armés, même ceux dont le caractère international est évident, il n'y a pas de déclaration formelle de guerre. L'article se réfère à la fois aux

"lois et coutumes" de la guerre, non seulement parce qu'il s'agit d'une formule consacrée, mais aussi pour souligner qu'elle a son origine dans le droit international (général) coutumier. D'autre part, comme les infractions aux lois de la guerre ne sont pas toutes suffisamment graves pour justifier la compétence de la Cour à leur endroit, une limitation a été introduite à l'alinéa c) par l'emploi de l'expression "violations graves". Cette expression est utilisée pour éviter toute confusion avec le terme "infractions graves", qui est un terme technique utilisé dans les Conventions de 1949 et dans le Protocole additionnel I de 1977. Un comportement qualifié d'"infraction grave" dans les Conventions de 1949 et le Protocole de 1977 ne constituera pas nécessairement une "violation grave", bien que ce soit évidemment possible.

11) Par contre, le terme "crimes contre l'humanité", qui est employé pour désigner la quatrième catégorie de crimes, est un terme technique correspondant à la situation au regard du droit international général. Mais il y a encore des problèmes de définition qui n'ont pas été résolus. On a dit que la notion de "crimes contre l'humanité" posait un problème dans la mesure où il était difficile de déterminer, au stade actuel de développement du droit international, quand ces crimes - en l'absence de régime conventionnel applicable - pouvaient être jugés en tant que crimes internationaux.

12) La notion de crimes contre l'humanité a été formulée pour la première fois à l'article 6 c) de la Charte du Tribunal militaire international annexée à l'Accord de Londres du 8 août 1945, que le Tribunal de Nuremberg, il est vrai, n'a appliqué qu'avec beaucoup de circonspection. Cette définition a été affinée dans des textes ultérieurs, et elle figure à présent à l'article 5 du Statut du Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie sous la forme suivante :

"Crimes contre l'humanité

Le Tribunal international est habilité à juger les personnes présumées responsables des crimes suivants lorsqu'ils ont été commis au cours d'un conflit armé, de caractère international ou interne, et dirigés contre une population civile quelle qu'elle soit :

- a) assassinat;
- b) extermination;
- c) réduction en esclavage;
- d) expulsion;

- e) emprisonnement;
- f) torture;
- g) viol;
- h) persécutions pour des raisons politiques, raciales et religieuses;
- i) autres actes inhumains."

13) Cette formulation est à comparer avec le projet d'article 21 du projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, qui est intitulé "Violations systématiques ou massives des droits de l'homme" mais couvre au fond le même champ d'application que l'article 5 du statut du Tribunal international. Cette disposition est ainsi conçue :

"Tout individu qui commet ou ordonne que soit commise l'une quelconque des violations ci-après des droits de l'homme :

- l'homicide intentionnel;
- la torture;
- le fait de placer ou de maintenir des personnes en état d'esclavage, de servitude ou de travail forcé;
- la persécution pour des motifs sociaux, politiques, raciaux, religieux ou culturels;

d'une manière systématique ou massive; ou

- la déportation ou le transfert forcé de population

sera, une fois reconnu coupable de cet acte, condamné [à ...]."

14) Dans l'esprit du Groupe de travail, la définition des crimes contre l'humanité englobe les actes inhumains de caractère très grave comportant des violations très étendues ou systématiques dirigées contre l'ensemble ou une partie de la population civile. Les marques distinctives de ces crimes sont leur ampleur et leur caractère systématique. Les formes particulières du fait illicite (assassinat, réduction en esclavage, déportation, torture, viol, emprisonnement, etc.) sont moins déterminantes pour la définition que les considérations d'échelle et de ligne d'action délibérée et le fait qu'elles ont pour cible la population civile, en totalité ou en partie. C'est l'idée que cherche à rendre l'expression "dirigés contre une population civile quelle qu'elle soit", à l'article 5 du statut du Tribunal international, mais

qui est énoncée de façon plus explicite à l'article 21 du projet de code. Cette expression doit être considérée comme recouvrant les actes commis dans le cadre d'une attaque généralisée et systématique contre une population civile pour des motifs nationaux, politiques, ethniques, raciaux ou religieux. Les actes particuliers visés dans la définition sont des actes délibérément commis dans le cadre d'une telle attaque.

15) Certains membres se sont demandé s'il était sage d'inclure dans l'article 20 des crimes au regard du droit international général. A leur avis, le but premier du projet de statut était d'établir une cour chargée de juger les crimes que les parties au Statut reconnaîtraient, d'un commun accord, comme étant des crimes internationaux relevant de la compétence de cette cour. L'Annexe du Statut, où étaient énumérés les crimes internationaux déjà définis ou identifiés par des traités multilatéraux auxquels avaient adhéré un grand nombre d'Etats, était suffisamment claire et précise pour permettre à une cour pénale d'en appliquer les dispositions. Les Etats qui deviendraient parties au Statut accepteraient que, sous réserve des conditions préalables posées aux articles 21 et 22, ces crimes soient soumis à la Cour. Deux des quatre crimes actuellement énumérés à l'article 20 (le génocide et les violations graves des lois et coutumes applicables dans les conflits armés) étaient déjà définis, en totalité ou en grande partie, dans des traités multilatéraux, et il était inutile de les mentionner dans la liste des crimes au regard du droit international général. Leur inclusion dans cette liste posait aussi la délicate question de savoir à quel moment les normes énoncées dans les traités multilatéraux passaient dans le droit international coutumier. Quant aux deux autres crimes mentionnés dans l'article (l'agression et les crimes contre l'humanité), leur définition posait de graves problèmes que le Statut, en tant qu'instrument procédural et processuel, ne pourrait pas résoudre. En outre, toute liste de crimes au regard du droit international général amènerait à se demander pourquoi d'autres crimes internationaux, tels que l'apartheid et le terrorisme, ne figuraient pas aussi sur la liste.

16) Les mêmes membres du Groupe de travail et quelques autres ont aussi soutenu que, s'il y avait des crimes au regard du droit international général qui relevaient de la compétence de la Cour, le crime d'apartheid devait en faire partie. Ils ont fait valoir que la Convention contre l'apartheid avait été ratifiée par un grand nombre d'Etats, que la pratique de l'apartheid avait été condamnée en tant que crime par un nombre encore plus grand d'Etats et

qu'il fallait prévenir toute résurgence de ce crime en Afrique du Sud ou ailleurs. D'autres membres du Groupe de travail ont fait observer que l'apartheid figurait parmi les crimes faisant l'objet de traités qui étaient visés à l'alinéa e) de l'article 20, que la Convention contre l'apartheid présentait ce crime comme étant "pratiqué en Afrique du Sud", ce qui était maintenant inexact, et qu'outre le fait que l'apartheid était défini de façon beaucoup trop large dans la Convention, son statut en tant que crime au regard du droit international était toujours contesté. Le Groupe de travail a estimé, dans l'ensemble, que, vu la situation internationale actuelle et l'avènement en Afrique du Sud d'un gouvernement par la majorité, il suffisait d'inclure la Convention contre l'apartheid à l'alinéa e) de l'article 20.

17) A ce propos, il convient de souligner une fois encore que les alinéas a) à d) de l'article 20 ne sont pas censés constituer une liste exhaustive des crimes au regard du droit international général. Ils ne visent que ceux de ces crimes dont la Commission estime qu'ils devraient relever de la compétence de la Cour à ce stade en raison de leur ampleur, du fait qu'ils continuent à se produire ou de leurs conséquences internationales inévitables.

Crimes de portée internationale définis par des traités

18) La compétence de la Cour porte pour l'essentiel sur ce que l'on peut appeler les crimes internationaux, c'est-à-dire les crimes ayant une portée internationale qui sont définis par des traités. Pour éviter toute incertitude, le Groupe de travail considère qu'il convient de donner une énumération exhaustive de ces traités, et c'est ce qui était fait à l'article 22 du projet de statut de 1993. On trouvera à l'annexe du présent projet de statut la liste de crimes définis par voie de traité, révisée et complétée par les quelques "conventions répressives" universelles. Les critères de sélection des crimes retenus dans l'annexe sont, pour résumer, les suivants :

a) que le crime considéré soit lui-même défini par le traité afin qu'une cour criminelle internationale puisse se référer à celui-ci en tant que droit applicable à ce crime, sous réserve de la garantie nullum crimen prévue à l'article 39;

b) que le traité ait créé soit un système de compétence universelle reposant sur le principe aut dedere aut judicare, soit la possibilité pour une cour criminelle internationale de connaître du crime, soit les deux, consacrant ainsi clairement le principe de la portée internationale.

19) Le commentaire de l'annexe, indique pour quelles raisons tel ou tel traité a été retenu ou exclu.

20) De plus, le Groupe de travail est parvenu à la conclusion qu'il fallait encore limiter quelque peu la compétence de la Cour en vertu des traités énumérés dans l'annexe, car beaucoup d'entre eux pouvaient viser des comportements qui, quoique graves en eux-mêmes, restaient dans le cadre de la compétence des tribunaux nationaux et (dans le contexte d'une affaire individuelle) n'avaient pas à être haussés au niveau d'une juridiction internationale. Cette nouvelle limitation est réalisée par l'alinéa e), qui exige que le crime considéré, eu égard au comportement incriminé, constitue un crime ayant une portée internationale et une exceptionnelle gravité.

21) L'importance du caractère systématique du crime a été soulignée par plusieurs membres du Groupe de travail, en particulier à propos des crimes associés à l'activité terroriste. A ce jour, la communauté internationale n'a pas élaboré de définition unique du terrorisme, encore que le terme soit défini dans certaines conventions régionales. Une campagne de terreur systématique menée par un groupe contre la population civile se rangerait dans la catégorie des crimes au regard du droit international général visés à l'alinéa d) et aussi, si elle était inspirée par des motifs ethniques ou raciaux, dans celle des crimes visés à l'alinéa a). En outre, sur les 14 traités énumérés à l'annexe, six visent expressément des infractions terroristes d'une sorte ou d'une autre (piraterie, prise d'otages, par exemple). Ainsi, comme un certain nombre de membres du Groupe de travail l'ont souligné, le terrorisme, lorsqu'il est systématique et prolongé, est un crime de portée internationale correspondant à l'un ou l'autre des crimes énumérés à l'article 20. De plus, ainsi qu'ils l'ont noté, le terrorisme, sous quelque forme qu'il soit pratiqué, est universellement considéré comme un acte criminel.

22) Dans bien des cas, l'activité terroriste est soutenue par le trafic de drogues sur une grande échelle, lequel est d'une portée internationale indéniable. Dans de tels cas, comme dans ceux visés au paragraphe précédent, les conditions énoncées au paragraphe 2 en termes de gravité exceptionnelle du crime seront aisément remplies.

23) Comme indiqué plus haut, l'Annexe ne mentionne que les traités en vigueur qui définissent des crimes de caractère international et établissent une large base juridictionnelle pour juger ces crimes. Elle ne comprend pas un certain nombre d'instruments pertinents qui sont en cours d'élaboration - en particulier, le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité et l'instrument envisagé sur la sécurité des membres des forces de maintien de la paix, qui est actuellement en cours d'élaboration dans le cadre de l'Assemblée générale. En ce qui concerne le projet de code, plusieurs membres du Groupe de travail ont redit qu'ils le considéraient comme un complément essentiel du projet de statut et qu'ils espéraient que les deux instruments seraient liés dans leur application.

Article 21 : Conditions préalables de l'exercice de la compétence de la Cour

Commentaire

- 1) L'article 21 précise quels sont les Etats qui doivent accepter la juridiction de la Cour pour un crime visé à l'article 20 pour que la Cour ait compétence. Les modalités d'acceptation de sa juridiction sont énoncées à l'article 22.
- 2) Le critère général que le Groupe de travail recommande est posé à l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 21. L'acceptation est requise de tout Etat qui a la garde de la personne accusée du crime (soit parce qu'il est compétent pour ce crime, soit parce qu'il a reçu une demande d'extradition à son propos) et de l'Etat sur le territoire duquel le crime a été commis. Cet alinéa devrait être appréhendé en liaison avec l'article 53, relatif au transfert d'un accusé à la Cour, et en particulier son paragraphe 2, et compte tenu du fait que, en vertu de l'article 37, il est fort probable que la Cour jugera l'accusé en sa présence.
- 3) L'article 21 diffère de la disposition équivalente du projet de statut élaboré en 1993 (à savoir l'article 24) à plus d'un titre. Premièrement, il privilégie expressément l'Etat qui a la garde de l'accusé par rapport à tout Etat qui a juridiction en vertu du traité applicable. Deuxièmement, il exige l'acceptation de la part de l'Etat sur le territoire duquel le crime a été commis, reprenant ainsi la condition déjà posée dans le projet de statut de 1993 pour les crimes au regard du droit international général. Troisièmement, il exige également l'acceptation de la part d'un Etat qui a déjà fait valoir un droit à l'égard de l'extradition de l'accusé, en application d'une demande d'extradition (voir le paragraphe 2).

4) Un autre élément important du Statut, l'article 54, impose à un Etat partie dont l'acceptation de la juridiction de la Cour est requise, mais qui n'accepte pas cette juridiction, l'obligation de juger ou d'extrader (aut dedere aut judicare), obligation équivalant à l'obligation incluse dans la plupart des traités énumérés à l'annexe. Pour ce qui est des parties au Statut, cette disposition a pour effet d'intégrer la Cour criminelle internationale dans le système existant de compétence universelle en matière pénale et de coopération judiciaire internationale.

5) Plusieurs membres du Groupe de travail auraient préféré qu'à l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 21, l'acceptation de l'Etat dont l'accusé a la nationalité soit exigée en plus ou à la place de celle de l'Etat sur le territoire duquel le crime a été commis. A leur avis, le lieu du crime pouvait être fortuit et pourrait même être difficile à déterminer, alors que la nationalité représentait un lien bien déterminé et important aux fins de l'allégeance et de la juridiction. Quelques-uns auraient aussi préféré une condition expresse de consentement de l'Etat qui était également la victime de l'acte considéré (voir aussi le commentaire de l'article 23, paragraphe 9).

6) Vue la décision d'attribuer à la Cour une compétence "propre" pour le génocide, l'article 21 traite ce crime séparément. Le génocide est un crime au regard du droit international, défini dans la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 78, p. 277). A la différence des traités énumérés à l'annexe, la Convention sur le génocide repose non pas sur le principe aut dedere aut judicare, mais sur celui de la territorialité. Son article VI dispose que les personnes accusées de génocide ou de l'un quelconque des autres actes énumérés dans la Convention seront traduites devant les tribunaux compétents de l'Etat sur le territoire duquel l'acte a été commis. Toutefois, en contrepartie de l'omission dans la Convention du principe de l'universalité, l'article VI prévoit en outre que lesdites personnes pourront aussi être traduites devant la cour criminelle internationale qui sera compétente à l'égard de celles des parties contractantes qui en auront reconnu la juridiction. On peut y voir le pouvoir pour les Etats parties à la Convention qui sont également parties au Statut de permettre à la Cour d'exercer sa compétence à l'égard d'un accusé qui a été remis à la Cour par un Etat quelconque. Les travaux préparatoires relatifs à l'article VI étayaient cette interprétation. [Voir le rapport du Comité spécial du génocide, 5 avril - 10 mai 1948 (procès-verbaux officiels

du Conseil économique et social, troisième année, septième session, Supplément No 6 (E/794, 1948), p. 11 et 12)]. Pour les raisons déjà indiquées, le Groupe de travail a conclu que la Cour devrait exercer naturellement une compétence à l'égard du crime de génocide, sur plainte déposée par une partie à la Convention sur le génocide, et le statut le prévoit : voir l'alinéa a) du paragraphe 1, et également le paragraphe 1 de l'article 25, l'alinéa a) du paragraphe 3 de l'article 51 et l'alinéa a) i) du paragraphe 2 de l'article 53.

Article 22 : Acceptation de la juridiction de la Cour
aux fins de l'article 21

Commentaire

- 1) L'article 21 précise quels sont les Etats qui doivent avoir accepté la juridiction de la Cour pour que celle-ci puisse examiner une affaire. L'article 22, quant à lui, énonce les modalités de cette acceptation et est rédigé de manière à faciliter l'acceptation à la fois de l'ensemble du Statut et de la juridiction de la Cour dans une affaire donnée.
- 2) La procédure adoptée pourrait être dite d'"acceptation expresse", le seul fait qu'un Etat devienne partie au statut ne conférant pas automatiquement à la Cour compétence pour certains crimes et une déclaration spéciale, qui peut être faite par l'Etat au moment où il devient partie au Statut ou ultérieurement, s'imposant à cet effet. Le Groupe de travail a estimé que c'était celle qui reflétait le mieux les considérations énoncées dans le préambule, de même que sa perception générale de la juridiction de la Cour.
- 3) Dans son rapport de 1993, le Groupe de travail avait proposé deux variantes pour cet article, reposant plutôt sur l'idée d'"exclusion expresse" que sur celle d'"acceptation expresse". Tout bien considéré, il croit que la méthode de l'"acceptation expresse" est la bonne. Toute autre pourrait empêcher la Cour de juger une affaire, même si tous les Etats concernés souhaitent qu'elle le fasse. En effet, il peut être difficile de savoir, tant qu'une plainte n'a pas été déposée, quels sont exactement les Etats qui, en vertu de l'article 21, doivent avoir accepté la juridiction de la Cour pour que celle-ci puisse exercer sa compétence. Si l'on choisissait un régime d'exclusion expresse, ce régime aurait pour effet d'empêcher un Etat d'accepter la juridiction de la Cour relativement à une plainte déjà déposée, ce qui serait indésirable. Il serait sans doute possible d'ajouter une clause donnant à un Etat qui a fait initialement une déclaration d'exclusion la possibilité de retirer sa déclaration et d'accepter la juridiction de la Cour,

mais ce serait là, de l'avis du Groupe de travail, un système artificiel et complexe qui, dans la pratique, n'ajouterait rien en substance à l'article 22 tel qu'il est actuellement rédigé.

4) Conformément à cette démarche, les paragraphes 1 à 3 concernent l'acceptation de la juridiction de la Cour par les Etats parties au Statut. Le paragraphe 1 prévoit la possibilité d'une déclaration générale proche du modèle de la clause facultative figurant à l'article 36 du Statut de la Cour internationale de Justice. Cette déclaration peut être d'application générale ou être assortie de limitations ratione materiae ou ratione temporis et être faite pour une période limitée.

5) Le paragraphe 4 concerne, quant à lui, l'acceptation de la juridiction de la Cour par les Etats qui ne sont pas parties à son Statut. Cette acceptation devrait être possible, conformément à la conception générale de la juridiction de la Cour esquissée dans le préambule. Toutefois, un Etat non partie au Statut de la Cour ne devrait pas avoir - ni du reste être autorisé - à faire plus que consentir à l'exercice de la compétence de la Cour dans une affaire donnée par une déclaration déposée auprès du Greffier. S'il souhaite tirer parti de l'existence de la Cour pour accepter sa juridiction à l'égard de certains crimes, déposer plainte, etc., il doit devenir partie au Statut. Pour la coopération judiciaire avec les Etats qui ne sont pas parties au Statut, voir l'article 56.

6) Plusieurs membres du Groupe de travail préféreraient toutefois un système qui encourage activement les Etats à accepter la juridiction de la Cour avant qu'un crime donné ait été commis. Ils sont, par conséquent, partisans d'un système d'exclusion expresse, afin qu'au moment de devenir parties au Statut, les Etats soient forcés de déclarer publiquement qu'ils n'acceptent pas la juridiction de la Cour pour certains crimes.

7) Lorsque des Etats concluent un traité par lequel ils acceptent la juridiction de la Cour pour les crimes énumérés à l'article 20, il leur est loisible de déposer celui-ci auprès du Greffier, et cela suffira à valoir déclaration aux fins du présent article, à condition qu'il soit clair que toutes les parties au traité ont consenti à ce dépôt. Quelques membres auraient préféré le préciser sans laisser place au moindre doute en ajoutant à l'article 22 un paragraphe visant expressément la saisine de la Cour pour ces crimes en vertu d'un traité.

Article 23 : Action du Conseil de sécurité

Commentaire

- 1) Le paragraphe 1 de l'article 23 ne prévoit pas un élément distinct de compétence du point de vue du type de crimes dont la Cour peut avoir à connaître (compétence ratione materiae). Au contraire, il permet au Conseil de sécurité, par exemple, dans les cas où celui-ci peut être habilité à créer un tribunal spécial en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, de saisir plutôt la Cour en faisant abstraction des conditions relatives à l'acceptation de sa juridiction par un Etat en vertu de l'article 21 et au dépôt d'une plainte en vertu de l'article 25. Le Groupe de travail a estimé qu'une telle disposition était nécessaire pour permettre au Conseil de sécurité de renvoyer des affaires devant la Cour au lieu de créer un tribunal spécial d'une part, et afin de réagir face à des crimes qui font offense à la conscience de l'humanité, d'autre part. D'un autre côté, il n'entend nullement élargir ni amoindrir les pouvoirs du Conseil de sécurité tels qu'ils sont définis dans la Charte, sinon mettre à sa disposition le mécanisme juridictionnel créé aux termes du Statut.
- 2) Il a été entendu, pour le Groupe de travail, que, normalement, le Conseil de sécurité ne renverrait pas devant la Cour une "affaire" au sens d'allégations portées contre des individus nommément désignés. D'après le paragraphe 1 de l'article 23, le Conseil de sécurité saisirait la Cour d'une "question", c'est-à-dire d'une situation à laquelle s'appliquait le Chapitre VII de la Charte. Il appartiendrait alors au Procureur de déterminer à ce titre quels étaient les individus à accuser des crimes visés à l'article 20 : voir le paragraphe 4 de l'article 25.
- 3) Certains membres se sont déclarés préoccupés devant la possibilité de voir le Conseil de sécurité renvoyer telle ou telle affaire devant la Cour quelles que fussent les circonstances. Sans parler de la question de l'étendue des pouvoirs du Conseil de sécurité au titre du Chapitre VII de la Charte (voir à ce sujet le paragraphe 14) ci-dessous), ils craignaient que le paragraphe 1 de l'article 23 ne fût interprété comme sanctionnant un engagement actif du Conseil de sécurité dans les poursuites dont pouvaient faire l'objet des individus soupçonnés d'avoir commis des crimes, domaine qui, à leur avis, ne devrait jamais relever du Conseil.

4) Certains membres se sont aussi déclarés préoccupés par le lien établi entre le Conseil de sécurité, en tant que principal organe des Nations Unies, et un organe conventionnel établi par un certain nombre d'Etats. On a fait observer, d'un autre côté, qu'il existait des liens institutionnels entre l'Organisation des Nations Unies et un certain nombre d'autres organes conventionnels (tels que le Comité des droits de l'homme créé en application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques) et qu'en tout état de cause, il fallait exiger qu'un nombre important d'Etats deviennent parties au Statut pour que celui-ci puisse entrer en vigueur.

5) Quelques membres étaient d'avis que le pouvoir de soumettre des affaires à la Cour conformément au paragraphe 1 de l'article 23 devrait aussi être conféré à l'Assemblée générale, en particulier dans les cas où le Conseil de sécurité risquerait d'être entravé dans son action par l'exercice du droit de veto. Mais tout bien réfléchi, on a estimé qu'une disposition dans ce sens n'avait pas sa place dans le Statut, parce que la Charte n'autorise pas l'Assemblée générale à toucher directement aux droits des Etats contre leur volonté, en particulier en ce qui concerne les questions de compétence pénale. L'Assemblée générale conserverait, bien entendu, le pouvoir que lui confère la Charte de formuler des recommandations sur des questions relevant de la compétence de la Cour et, selon les clauses de l'accord qui régira les liens entre la Cour et l'Organisation des Nations Unies en vertu de l'article 2, aura un rôle important à jouer dans l'application du Statut.

6) L'adoption du paragraphe 1 de l'article 23 ne signifie pas que le Groupe de travail prend position quant à l'étendue des pouvoirs du Conseil de sécurité au titre du Chapitre VII de la Charte ou à d'autres titres, ou quant aux situations face auxquelles ces pouvoirs devraient être dûment exercés. Des vues divergentes ont été exprimées sur ces questions lors du débat.

7) Comme il est noté dans le commentaire de l'article 2, les arrangements budgétaires concernant la Cour dépendront du lien à établir entre la Cour et l'Organisation des Nations Unies. Si le coût de la procédure engagée en vertu du Statut doit être supporté par les Etats parties et non par le système des Nations Unies, le financement des procès engagés en vertu du paragraphe 1 de l'article 23 devra faire l'objet d'une disposition spéciale.

8) Le paragraphe 2 de l'article 23 concerne le cas spécifique de l'agression. La responsabilité pénale d'un individu en cas d'acte d'agression ou de crime d'agression présuppose nécessairement qu'un Etat ait été réputé

avoir commis une agression, et ce serait au Conseil de sécurité qu'il appartiendrait de faire une telle constatation en vertu du Chapitre VII de la Charte. Il appartiendrait à la Cour de dire ensuite si un individu peut être mis en accusation, par exemple pour avoir agi au nom de l'Etat à un titre tel qu'il a joué un rôle dans la préparation et la perpétration de l'agression.

9) Bien que le Conseil de sécurité doive nécessairement constater au préalable l'existence d'un acte d'agression pour qu'une plainte concernant cet acte ou directement liée à lui puisse être déposée, les dispositions normales du projet de statut concernant l'acceptation de la compétence et le dépôt d'une plainte s'appliquent, à moins que le Conseil de sécurité n'agisse aussi face à l'agression en vertu du paragraphe 1 de l'article 23.

10) Un membre du Groupe de travail a déclaré préférer que la compétence de la Cour à l'égard des crimes visés aux alinéas a) à d) de l'article 20 soit subordonnée dans tous les cas à l'autorisation préalable du Conseil de sécurité, vu les implications inévitables que pareilles situations ont sur la paix et la sécurité internationales. Le Groupe de travail n'a pas appuyé cette suggestion, tout en reconnaissant qu'au cas où le Conseil de sécurité aurait déjà agi en vertu du Chapitre VII, le rapport entre la mesure ainsi prise et la compétence de la Cour risquait de poser un problème, dont traitait le paragraphe 3.

11) Un autre membre a fait observer que selon les paragraphes 1 et 2 de l'article 23, la question du rapport entre l'exercice de la compétence du Conseil de sécurité et celui de la compétence de la Cour était envisagée comme une "question préjudicielle" ("cuestión prejudicial" en espagnol), notion qui existait dans certains systèmes juridiques. On a cité comme exemple les paragraphes 2 et 3 de l'article 177 du Traité instituant la Communauté économique européenne.

12) Le paragraphe 3 prévoit que, dans le cas d'une situation qui fait l'objet d'une mesure prise par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte, aucune poursuite ne peut être engagée si ce n'est en vertu d'une résolution du Conseil de sécurité. Cette disposition reconnaît la priorité accordée au Conseil de sécurité par l'Article 12 de la Charte, ainsi que la nécessité de coordonner en pareils cas l'action de la Cour et celle du Conseil. Mais elle ne donne pas au Conseil un simple droit de "veto négatif" en ce qui concerne l'engagement des poursuites. Il faut que le Conseil agisse pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales ou pour

répondre à un acte d'agression. Une fois que l'action engagée en vertu du Chapitre VII sera terminée, il sera à nouveau possible d'engager des poursuites en vertu du Statut.

13) Certains membres du Groupe de travail ont estimé que cette disposition n'était pas souhaitable parce que des décisions politiques prises dans d'autres instances ne devraient pas interférer avec les processus visés dans le Statut.

14) De manière plus générale, certains membres ont aussi estimé que, bien qu'il fût évident que les dispositions de la Charte risquaient de primer, il n'était pas prudent pour la Commission de chercher à prévoir dans le Statut les situations dans lesquelles les dispositions de la Charte, telles que celles du Chapitre VII, devaient s'appliquer. L'interprétation ou l'application de la Charte des Nations Unies dans des situations délicates sur le plan politique était une tâche complexe et difficile qui ne devait être entreprise qu'à la lumière de la pratique des Nations Unies. En outre, la définition du rôle du Conseil de sécurité en ce qui concerne le Statut était une question qui devait faire l'objet de consultations appropriées entre des représentants de l'Assemblée générale et des représentants du Conseil de sécurité.

15) Il y avait encore une autre considération : l'article 23 introduirait dans le Statut une inégalité sensible entre les Etats membres du Conseil de sécurité et les Etats non membres, ainsi qu'entre les membres permanents et les autres, ce qui n'encouragerait probablement pas les Etats à adhérer massivement au Statut. Il était donc préférable, de ce point de vue, de ne pas maintenir l'article 23 dans le Statut et d'inclure à la place, dans le préambule du traité auquel le Statut serait annexé, une clause de sauvegarde garantissant la primauté de la Charte. La résolution de l'Assemblée générale de 1974 sur la définition de l'agression contient une clause de sauvegarde de ce genre, qui stipule que "rien, dans la ... définition, ne sera interprété comme affectant d'une manière quelconque la portée des dispositions de la Charte en ce qui concerne les fonctions et pouvoirs des organes de l'Organisation des Nations Unies".

Article 24 : Devoir de la Cour de s'assurer de sa compétence

Commentaire

Cet article énonce le devoir de la Cour (et de chacun de ses organes, selon que de besoin) de s'assurer qu'elle a compétence dans une affaire donnée. Des dispositions plus détaillées sur la contestation de la compétence sont énoncées à l'article 34. Mais même en l'absence de contestation, la Cour a en matière de compétence une responsabilité ex officio.
