

## SÉCURITÉ HUMAINE ET PUISSANCE DE LA PERSUASION : LA CONFÉRENCE DE ROME SUR LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE

Philippe Kirsch, c.r. and Darryl Robinson

Volume 12, Number 2, 1999

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1100330ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1100330ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)

2561-6994 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Kirsch, P. & Robinson, D. (1999). SÉCURITÉ HUMAINE ET PUISSANCE DE LA PERSUASION : LA CONFÉRENCE DE ROME SUR LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 12(2), 125–142. <https://doi.org/10.7202/1100330ar>

Article abstract

This article considers the creation of an International Criminal Court. The authors first tackle the subject by conducting an historical survey of the preparatory work which demonstrates the massive complexity of the questions considered which were to be considered at the Rome Conference. The authors' discussion is furthered by the contemplation of two weighty issues: the intensity of the task and the political character of the questions at issue. In effect, three major groups of diverging ideas were found: the 'pilot countries', the permanent members of the Security Council and the NAM (Non Aligned Movement). Furthermore, the NGO's had a substantial impact on the outcome of the conference.

In the adopted Statute, one notes that the Court will have competence over international crimes the nature of which are the most serious; notably genocide, crimes against humanity, and war crimes. Furthermore, the Court plays a complementary role with the legal Systems already existing at national levels. The Court will consider a case at the request of a party State, the Security Council or by the Court prosecutor. The acceptance of the Court's jurisdiction must be given either by the State to which the accused is a citizen or by the state of the territory where the crime was committed. Nevertheless, the Statute foresees automatic acceptance by party States, under condition of a transitory disposition. The Security Council can send certain disputes to the Court and can order the co-operation of United Nations member states. Finally, the Statute includes important humanitarian aspects, notably gender equality and the protection and rights of children.

Notwithstanding its imperfections, the authors consider the Statute a well-balanced and equitable instrument that is sufficiently strong to guarantee the efficient functioning of the Court; the objectives of the delegations are therefore, for the most part, attained in having achieved a massive support. Furthermore, the authors note the efficacy of the power of persuasion, the role of civil society and the tendency toward the promotion of human security. In effect, the Court will have vast competence because that is what the preparatory texts foresaw.

## SÉCURITÉ HUMAINE ET PUISSANCE DE LA PERSUASION LA CONFÉRENCE DE ROME SUR LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE

*Par Philippe Kirsch, c.r., et Darryl Robinson\**

Cet article s'intéresse à la création de la Cour criminelle internationale. Tout d'abord, les auteurs abordent le sujet par un bref historique des travaux préparatoires qui démontrent la grande complexité des questions abordées qui mèneront à la Conférence de Rome. Celle-ci est ensuite présentée à la lumière de deux grands problèmes : l'ampleur de la tâche et le caractère politique des questions soulevées. En effet, trois grands blocs de participants aux idées divergentes s'étaient formés : les «pays pilotes», les membres permanents du Conseil de sécurité et le MNA (Mouvement des pays non alignés). De plus, les ONG ont eu un impact important sur le résultat de la conférence. Dans le Statut adopté, on note que la Cour aura compétence sur les crimes de nature internationale les plus graves, notamment le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. De plus, la Cour présente un caractère complémentaire avec les systèmes judiciaires nationaux déjà existants. La procédure, quant à elle, peut être entamée par un État partie, par le Conseil de sécurité ou par le procureur de la Cour. L'acceptation de la compétence doit être donnée soit par l'État dont l'accusé a la nationalité soit par celui sur le territoire duquel le crime a été commis. Toutefois, le Statut prévoit une acceptation automatique des États parties, sous réserve d'une disposition transitoire. Le Conseil de sécurité peut lui renvoyer des situations et demander la coopération des États membres de l'ONU. Enfin, le Statut englobe des aspects humanitaires importants, notamment l'équité entre les sexes et la protection des enfants.

Les auteurs observent que malgré qu'il ne soit pas parfait, le Statut s'avère un instrument équilibré et libellé en termes suffisamment forts pour garantir le fonctionnement efficace de la Cour, les objectifs des délégations sont ainsi, pour la plupart, atteints en ayant obtenu un appui massif. De plus, les auteurs notent l'efficacité de la puissance de la persuasion, le rôle de la société civile et la tendance à la promotion de la sécurité humaine. En effet, la compétence de la Cour sera bien plus vaste que ce que prévoyait les textes des travaux préparatoires.

This article considers the creation of an International Criminal Court. The authors first tackle the subject by conducting an historical survey of the preparatory work which demonstrates the massive complexity of the questions considered which were to be considered at the Rome Conference. The authors' discussion is furthered by the contemplation of two weighty issues: the intensity of the task and the political character of the questions at issue. In effect, three major groups of diverging ideas were found: the 'pilot countries', the permanent members of the Security Council and the NAM (Non Aligned Movement). Furthermore, the NGO's had a substantial impact on the outcome of the conference.

In the adopted Statute, one notes that the Court will have competence over international crimes the nature of which are the most serious; notably genocide, crimes against humanity, and war crimes. Furthermore, the Court plays a complementary role with the legal systems already existing at national levels. The Court will consider a case at the request of a party State, the Security Council or by the Court prosecutor. The acceptance of the Court's jurisdiction must be given either by the

---

\* Philippe Kirsch, ambassadeur du Canada auprès du Royaume de Suède et juriconsulte du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international de 1994 à 1999, a présidé le Comité plénier de la *Conférence diplomatique de plénipotentiaires des Nations Unies sur la création d'une cour pénale internationale*. Darryl Robinson est agent juridique du Bureau des Affaires juridiques du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et faisait partie de la délégation du Canada à la *Conférence diplomatique*. Les auteurs remercient Kristen MacEachern et Jean Fredette de leur concours. Cet article n'entend pas décrire exhaustivement la *Conférence de Rome*. Il se penche sur les aspects marquants du processus selon le point de vue du Président du Comité plénier et de ses collaborateurs immédiats.

State to which the accused is a citizen or by the state of the territory where the crime was committed. Nevertheless, the Statute foresees automatic acceptance by party States, under condition of a transitory disposition. The Security Council can send certain disputes to the Court and can order the co-operation of United Nations member states. Finally, the Statute includes important humanitarian aspects, notably gender equality and the protection and rights of children.

Notwithstanding its imperfections, the authors consider the Statute a well-balanced and equitable instrument that is sufficiently strong to guarantee the efficient functioning of the Court; the objectives of the delegations are therefore, for the most part, attained in having achieved a massive support. Furthermore, the authors note the efficacy of the power of persuasion, the role of civil society and the tendency toward the promotion of human security. In effect, the Court will have vast competence because that is what the preparatory texts foresaw.

Le 17 juillet 1998, la *Conférence diplomatique de plénipotentiaires des Nations Unies sur la création d'une Cour pénale internationale* (ci-après la «*Conférence de Rome*», ou la «*Conférence*») a adopté le *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*<sup>1</sup>. Dans les pages qui suivent, nous ferons l'historique de la *Conférence de Rome*, nous verrons comment se sont déroulées les négociations et nous décrirons le *Statut*. La *Conférence* et le *Statut* seront ensuite examinés à la lumière des thèmes actuels de la politique étrangère du Canada, par exemple la promotion de la sécurité humaine, la puissance de la persuasion (*soft power*) et le rôle de la société civile.

## I. Historique

La création de cours pénales internationales a été proposée à plusieurs reprises par le passé; on en a pour exemple le projet de juger le Kaiser Guillaume II, après la Première Guerre mondiale, en vertu du Traité de Versailles, ou celui de juger des crimes contre l'humanité en Turquie en vertu du Traité de Sèvres<sup>2</sup>. Aucune de ces propositions n'a abouti, mais les Puissances alliées ont mis sur pied après la Deuxième Guerre mondiale, à Nuremberg et à Tokyo, des tribunaux chargés de juger les crimes de guerre. Ce développement a nourri pour un temps les espoirs d'une Cour pénale internationale permanente, qui servirait d'élément dissuasif efficace contre les pires violations du droit international, où qu'ils surviennent. Malheureusement, l'atmosphère polarisée de la Guerre froide a empêché davantage de progrès, et le projet a traîné pendant des décennies parce que la volonté politique n'était pas au rendez-vous.

La fin de la Guerre froide a donné lieu au déclenchement de plusieurs conflits au cours desquels de graves atrocités ont été commises, à commencer par l'ex-Yougoslavie. Mais elle a aussi rendu plus facile l'action collective. La communauté internationale a donc été confrontée au besoin de répondre aux crimes les plus graves en droit international, et elle a entrepris d'importantes mesures pour qu'enfin les auteurs de ces crimes doivent répondre de leurs actes.

Ces mesures comprennent la création de tribunaux spéciaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Ces tribunaux ont aidé à démontrer qu'un régime de justice pénale internationale est nécessaire, non seulement pour faire valoir les droits des victimes et affirmer la primauté du droit, mais aussi pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Pourtant, si la création de ces tribunaux constituait une percée majeure, elle ne suffisait pas à la tâche, et la communauté internationale a reconnu la nécessité d'une cour pénale internationale permanente (CPI).

<sup>1</sup> AFP, «La CCI : un tribunal international contre les crimes les plus odieux» *La Presse [de Montréal]* (19 juillet 1998) A6 et J. Coulon, «La Cour criminelle internationale verra le jour» *Le Devoir [de Montréal]* (18 juillet 1998) A1. Voir aussi *Conférence diplomatique de plénipotentiaires des Nations Unies sur la création d'une Cour criminelle internationale*, en ligne : Cour criminelle internationale <<http://www.un.org/french/icc>> (date d'accès : 31 mai 2000).

<sup>2</sup> Pour une perspective historique, voir M. Cherif Bassiouni, «From Versailles to Rwanda in Seventy-Five Years : The Need to Establish a Permanent International Criminal Court» (1997) 10 *Harvard Human Rights Journal* à la p. 11.

Celle-ci permettrait d'éviter les retards et les frais de mise en train inhérents aux tribunaux spéciaux et à prévenir plus efficacement les pires violations du droit humanitaire international.

Les négociations en vue de la création de la CPI ont été déclenchées par une proposition de Trinité-et-Tobago en 1989<sup>3</sup>. La question a été soumise à la Commission du droit international (CDI), laquelle a établi un projet de statut en 1994<sup>4</sup>. Cette ébauche a d'abord été examinée par une commission spéciale, puis par une commission préparatoire qui avait pour mandat d'élaborer un texte de synthèse devant servir de base aux discussions de la *Conférence de Rome*.

Les négociations préparatoires, présidées par Adriaan Bos, des Pays-Bas, ont révélé de profondes divergences de vues au sein de la communauté internationale sur la question de la justice pénale internationale. La création d'une CPI serait non seulement complexe, mais également délicate sur le plan politique, car de nombreux États voyaient dans une telle cour une menace éventuelle à leur souveraineté nationale. Devant ces difficultés et les liens étroits entre les diverses questions à l'étude, les négociateurs de la Commission préparatoire ont souvent succombé à la tentation de reporter le règlement des points les plus épineux à la *Conférence de Rome*<sup>5</sup>.

## II. La *Conférence de Rome*

L'organisation de la *Conférence* s'est faite comme suit : la première séance plénière a été inaugurée par le Président italien; y ont participé de nombreux ministres des Affaires étrangères et ministres de la Justice, dont Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères du Canada. La séance plénière avait notamment pour tâche d'élire les membres de l'exécutif (ce qui s'est fait par acclamation), d'adopter le règlement de procédure et de prendre connaissance des positions des différentes délégations. Giovanni Conso, d'Italie, a été élu président de la séance, Philippe Kirsch, du Canada, président du Comité plénier, et Cherif Bassiouni, d'Égypte, président du Comité de la rédaction.

Une fois ces tâches accomplies au cours de la première semaine, la séance plénière ne s'est réunie de nouveau que le dernier jour de la *Conférence*, pour l'adoption du *Statut*. Le travail de négociation de la *Conférence* s'est fait sous les auspices du Comité plénier, le Comité de rédaction se chargeant de réviser le texte élaboré par le Comité plénier d'un point de vue technique.

La *Conférence de Rome* a été une lourde entreprise<sup>6</sup> pour deux raisons. D'abord, il fallait résoudre en peu de temps une foule de questions complexes et dont bon nombre se

<sup>3</sup> Doc. off. AG NU, 44<sup>e</sup> sess., 18<sup>e</sup> séance, Doc. NU A/C 6/44/SR.18.

<sup>4</sup> Voir *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-sixième session, 2 mai-22 juillet 1994*, Doc. off. NU, 49<sup>e</sup> sess., Supp. No 10, Doc. NU A/49/10 (1994) [ci-après *Rapport de la Commission*].

<sup>5</sup> Rés. 49/53 du 9 décembre 1994 et résolution 50/46 du 11 décembre 1995.

<sup>6</sup> Voir P. Kirsch et J.T. Holmes, «The Rome Conference on an International Criminal Court : The Negotiating Process» (1999) 93 A.J.I.L. 2 à la p. 2.

recoupaient. Le projet de statut présenté par le Comité préparatoire contenait quelque 1 400 crochets, ou points non réglés.

Pour gérer une telle charge de travail, il fut nécessaire de mettre sur pied de nombreux groupes de travail et de nommer des coordonnateurs<sup>7</sup>; de tenir des réunions les fins de semaine et le soir; et d'adopter des mécanismes de négociation plus flexibles, comme des «textes évolutifs» reflétant des opinions générales, plutôt que de recourir aux traditionnels crochets. Pendant toute la *Conférence*, des progrès réguliers ont été réalisés de la sorte sur les questions techniques, malgré les difficultés de concordance entre les différents systèmes judiciaires.

Le deuxième grand problème tenait à la sensibilité de nombreuses questions du point de vue politique sur lesquelles le début de la *Conférence* ne laissait guère présager de progrès vers un consensus.

En voici quelques exemples :

- Quels crimes devraient figurer dans le *Statut* et comment les définir? La compétence pour juger des crimes de guerre devrait-elle englober les crimes commis pendant les conflits armés intérieurs?

- La compétence de la Cour devrait-elle être «automatique», c'est-à-dire les États parties devraient-ils accepter cette compétence pour tous les crimes graves, ou un État serait-il autorisé à donner son consentement pour chaque cas?

- Quels États devraient reconnaître la compétence de la cour avant que celle-ci ne procède dans un cas donné? L'État sur le territoire duquel le crime a été commis (l'État territorial), l'État de nationalité des accusés, l'État de nationalité des victimes, ou encore l'État ayant la garde de l'accusé? La Cour devrait-elle obtenir une acceptation cumulative ou alternative des États choisis?

- Le procureur devrait-il être habilité à entamer des poursuites de sa propre initiative?

- Le Conseil de sécurité devrait-il être habilité à entamer des poursuites? Ou à y faire obstacle?

- La peine de mort devrait-elle être prévue par le *Statut*?

Les premiers débats n'ont réussi qu'à figer les positions en présence. Très schématiquement, il s'est formé des «blocs» principaux sur certaines questions fondamentales : d'abord le Groupe des «pays pilotes» (traduction médiatique de l'expression *like-minded group*), qui s'est élargi tout au long de la *Conférence*; ensuite certains des membres permanents (P-5) du Conseil de sécurité, qui avaient des opinions bien arrêtées sur quelques questions; enfin le Mouvement des pays non alignés (MNA),

---

<sup>7</sup> Bon nombre des «coordonnateurs» nommés par le président du Comité plénier avaient rempli des fonctions analogues pendant les négociations préparatoires, afin de coordonner les négociations sur les diverses sections et sous-sections du *Statut*, selon la formule des «groupes de travail». À la *Conférence*, les conclusions de ces groupes de travaux étaient transmises au Comité plénier pour discussion et approbation.

dont de nombreux membres se rejoignaient sur certains principes-clefs.

Les «pays pilotes» comptaient plus de 60 États provenant de toutes les régions du monde, déterminés à ce que la Cour soit indépendante et efficace. Le Canada avait présidé le groupe pendant les négociations préparatoires, l'Australie a pris le relais à la *Conférence de Rome*. Les «pays pilotes» cherchaient à obtenir pour la Cour une compétence automatique et un procureur indépendant; marquaient une préférence pour une compétence universelle<sup>8</sup> ou pour une liste disjonctive d'États dont la reconnaissance serait nécessaire pour confirmer la compétence de la Cour (par opposition à une liste conjonctive); et voulaient que la compétence de la Cour couvre aussi les conflits armés intérieurs.

Les membres permanents du Conseil de sécurité, à l'exception du Royaume-Uni qui faisait partie des «pays pilotes», avaient de sérieuses réserves à propos de la Cour. Ils espéraient qu'un rôle prépondérant serait dévolu au Conseil de sécurité, tant pour le renvoi de questions à la Cour que pour le filtrage ou le blocage des cas qui lui seraient présentés. Ils s'inquiétaient de la compétence automatique et de l'institution d'un procureur indépendant. Enfin, ils refusaient que le crime d'agression soit inclus dans le *Statut*.

Le Mouvement des pays non alignés (MNA) se composait de délégations qui, dans certains cas, appartenaient aussi aux «pays pilotes». Il y avait donc de grandes divergences de vues au sein du MNA, mais ses membres se retrouvaient sur quelques points-clés. Par exemple, la plupart d'entre eux insistaient sur l'inclusion du crime d'agression dans le *Statut* en dépit de désaccords persistants sur la définition de ce crime. En outre, certaines délégations du MNA voulaient que le trafic de stupéfiants et le terrorisme relèvent de la compétence de la Cour, et que la peine de mort soit incluse dans le *Statut*.

Quelques membres du MNA, particulièrement ceux n'appartenant pas aussi aux «pays pilotes», rejetaient fermement quelque rôle que ce soit pour le Conseil de sécurité. La plupart de ces délégations s'opposaient aussi à la compétence de la Cour concernant les conflits armés intérieurs.

Outre les délégations des États, les représentants des ONG avaient également un impact important sur les négociations. Ils faisaient pression sur les délégués pour mobiliser leur soutien en faveur d'une cour forte, avec compétence automatique et universelle, des obstacles minimaux à l'exercice de cette compétence, un procureur indépendant, l'inclusion des conflits armés intérieurs et la sensibilité au problème de l'égalité des sexes. Le rôle des ONG est examiné plus en détail ci-après.

Ces quelques exemples illustrent certaines des profondes divergences de vues entre les délégations, divergences qui expliquent le peu de progrès réalisé au cours des trois premières semaines de la *Conférence*. Ces points délicats n'ont donné lieu qu'à peu de propositions de compromis et aucune solution négociée. Devant l'intensification des pressions pour la production d'un texte, le président du Comité plénier a mené de nombreuses discussions bilatérales afin de déterminer les secteurs où pourrait se manifester une certaine flexibilité, mais en vain. Le Bureau a donc préparé des documents de travail

---

<sup>8</sup> On entendait par «compétence universelle» la possibilité que la Cour puisse avoir compétence sans qu'il y ait besoin pour certains États de donner leur consentement.

à la lumière des débats et de consultations privées sur les questions les plus épineuses, documents qui ont ensuite fait l'objet de longues discussions<sup>9</sup>. Les réponses et les réactions durant ces discussions alimentaient la préparation du document de travail suivant, lequel rétrécissait les options offertes par ses prédécesseurs<sup>10</sup>.

Les débats ont dégagé des tendances claires en faveur de la compétence automatique, de l'inclusion des conflits armés intérieurs et d'un procureur indépendant, mais dans chaque cas, ces tendances se heurtaient à une vigoureuse opposition. Les délégations ne voulaient ou ne pouvaient proposer des solutions pour sortir de ces impasses, et les appels publics et privés à davantage de flexibilité et de négociations directes n'y ont rien changé. Les quelques efforts louables de rapprochement tentés par des pays comme le Japon n'ont pas abouti.

Le jeudi 16 juillet, avant-dernier jour de la *Conférence*, les efforts pour trouver des compromis étaient restés vains. À ce stade, le temps manquait pour déposer une nouvelle proposition ou pour compter sur des négociations. L'idée de retarder la création de la CPI était inacceptable à la plupart des délégations, car cela aurait compromis les ententes et les progrès intervenus jusque-là. En outre, un report de la *Conférence* aurait pu retarder indéfiniment le processus de négociation ou mener à une Cour très affaiblie par rapport au projet de Rome. Il a donc incombé au Bureau de mettre au point une «offre globale» pour essayer de sortir de cette impasse.

L'offre finale préparée par le Bureau reflétait beaucoup des tendances majoritaires qui étaient apparues à la *Conférence* et coïncidaient donc avec celles des «pays pilotes». Elle contenait aussi de nombreux éléments qui répondaient à des préoccupations spécifiques du MNA et des membres permanents du Conseil de sécurité. Le Bureau aurait voulu obtenir l'appui des États-Unis, mais certaines des positions américaines avaient été rejetées d'une manière retentissante par les autres délégations qui craignaient en grand nombre que la prise en compte de certains des objectifs des États-Unis n'affaiblisse excessivement le *Statut* et ne rende la Cour inefficace<sup>11</sup>.

Déposée aux petites heures du dernier jour de la *Conférence*, la proposition du Bureau a été bien accueillie par la majorité des délégations. Aucun camp n'avait obtenu tout ce qu'il voulait, mais la plupart y trouvait son compte. De sorte que la Russie et la France sont venues s'ajouter aux partisans de la Cour. La journée s'est déroulée dans une atmosphère de lobbying intense. D'une part, les «pays pilotes» voulaient consolider et accroître les appuis en faveur du *Statut*. D'autre part, les États-Unis voulaient au contraire bâtir une coalition contre le *Statut*. Du côté des «pays pilotes», le ministre des Affaires étrangères, Lloyd Axworthy, a discuté avec plusieurs délégations pour les encourager à

<sup>9</sup> Doc. off. NU, *Commission plénière de la Conférence diplomatique de plénipotentiaires des Nations Unies sur la création d'une Cour criminelle internationale*, 1998, 24<sup>e</sup> séance, Doc. NU A/CONF.183/C.1/SR.24.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Voir D.J. Scheffer, «America's Stake in Peace, Security and Justice» *American Society of International Law Newsletter* (septembre-octobre 1998), en ligne : ASIL Newsletter <<http://www.asil.org/newsletter/sepoct98/home.htm>> (date d'accès : 7 juin 2000) et P. Kirsch, «The Rome Conference on the International Criminal Court : A Comment» *American Society of International Law Newsletter* (novembre-décembre 1998), en ligne : ASIL Newsletter <<http://www.asil.org/newsletter/novdec98/home.htm>> (date d'accès : 7 juin 2000).

appuyer le *Statut*. Adriaan Bos, qui avait présidé la Commission préparatoire, était également sur place pour stimuler les appuis.

Lors de la dernière réunion du Comité plénier, des pays comme l'Inde et les États-Unis ont bien cherché à modifier l'offre<sup>12</sup>, mais ils ont été mis en échec par des motions de dépôt (*non-action motions*). La majorité des délégations ont défendu l'offre dans son ensemble, malgré leurs réserves sur certains de ses aspects. En effet, les États voulaient éviter que le degré d'accord auquel la *Conférence* était parvenue soit compromis par la réouverture de certaines questions, fussent-elles mineures.

Tard dans la soirée du 17 juillet 1998, le *Statut de la CPI* a été adopté à la plénière finale par 120 voix pour, 7 voix contre et 21 abstentions<sup>13</sup>. À la demande des États-Unis, le vote n'a pas été consigné, de sorte qu'il est impossible de savoir dans quel sens chaque État a voté. Il est regrettable que les États-Unis, la Chine et Israël aient été parmi les États à voter contre le *Statut*.

### III. Le *Statut*

Le *Statut* adopté à Rome répondait aux objectifs que le Canada s'était fixés et qui visaient une cour indépendante et objective.

#### A. La définition des crimes

La Cour aura compétence sur les crimes de nature internationale les plus graves, notamment le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre<sup>14</sup>. Le *Statut* couvre également le crime d'agression, avec la réserve que la Cour ne pourra exercer sa compétence en la matière qu'une fois qu'une conférence de révision aura défini ce crime et fixé les conditions applicables<sup>15</sup>. Cette approche est devenue inévitable parce que, malgré l'incapacité des délégations à élaborer une définition généralement acceptable, bon nombre d'entre elles s'opposaient fermement à ce que le crime d'agression soit exclu simplement pour cette raison.

Les définitions des crimes sont fondées sur le droit coutumier international tel qu'il existait au moment de la *Conférence*. La définition du génocide est tirée de la *Convention de 1948 sur le génocide*<sup>16</sup>. Malgré l'opposition d'un certain nombre de pays, la définition des crimes de guerre recouvre aussi les crimes commis lors d'un conflit armé

<sup>12</sup> L'Inde a proposé de restreindre le rôle du Conseil de sécurité et a tenté, sans succès, de faire interdire l'utilisation des armes nucléaires; Doc. NU A/CONF.183/C.1/L.72. De plus, le Comité plénier a rejeté à une majorité écrasante les tentatives des États-Unis de restreindre la compétence de la Cour : Doc. NU A/CONF.183/C.1/L.90.

<sup>13</sup> «A Court is born: Applause, jubilation as US and Indian Amendments are Rejected» *Terra Viva*, 18 juillet 1998. *Terra Viva* est une publication indépendante de Inter Press service, en partenariat avec l'ONG «No Peace Without Justice International».

<sup>14</sup> Article 5 du *Statut de la Cour pénale internationale* [ci-après *Statut de la CPI*].

<sup>15</sup> Article 5(2) du *Statut de la CPI*.

<sup>16</sup> Article 6 du *Statut de la CPI*.

intérieur. Cela est d'une grande importance vu la fréquence et la brutalité de ces conflits de nos jours. La disposition sur les crimes contre l'humanité englobe les atrocités de masse commises non seulement en temps de guerre, mais aussi en temps de paix<sup>17</sup>. Le «seuil» séparant les crimes contre l'humanité des crimes ordinaires a donné lieu à certaines controverses, mais reflète maintenant la plupart des développements positifs du droit international coutumier<sup>18</sup>.

La Commission préparatoire développera les éléments constitutifs de ces crimes, qui seront adoptés par l'Assemblée des États parties<sup>19</sup>.

Aucun consensus ne s'est dégagé quant à l'inclusion du trafic de stupéfiants et du terrorisme comme crimes relevant de la compétence de la Cour, mais cela pourrait être modifié par une conférence de révision<sup>20</sup>.

## B. Complémentarité

La Cour présente un caractère de «complémentarité» par rapport aux systèmes judiciaires nationaux, qu'elle n'a pas pour but de remplacer. Cela signifie qu'elle ne peut exercer sa compétence que lorsque les États n'ont pas la volonté ou sont dans l'incapacité de mener véritablement à bien enquêtes ou poursuites. Pendant les négociations, les délégations ont convenu aisément que la Cour devrait être en mesure d'intervenir lorsqu'aucune enquête ou poursuite nationale n'a été instituée. Une situation plus difficile se présente lorsqu'une enquête a été entreprise, mais qu'elle est fictive. Certaines délégations soutenaient que la Cour devrait être empêchée de connaître une affaire dès lors qu'un État décidait d'exercer sa propre compétence, mais, pour de nombreuses autres, une telle proposition ne pouvait qu'encourager certains pays à protéger les criminels en entreprenant des enquêtes et des procès simulés. Le *Statut de Rome* établit donc un équilibre délicat en permettant à la Cour d'exercer sa compétence lorsque la procédure nationale n'est qu'un simulacre, afin que justice soit rendue. Pour plus de certitude, le *Statut* fixe clairement les critères dont la Cour doit tenir compte avant de prendre cette décision<sup>21</sup>.

## C. «Déclenchement» d'une procédure

La procédure peut être entamée par un État partie, par le Conseil de sécurité ou

---

<sup>17</sup> Article 7 du *Statut de la CPI*.

<sup>18</sup> Voir D. Robinson, «Defining Crimes Against Humanity at the Rome Conference» (1999) 93 A.J.I.L. 43 à la p. 43.

<sup>19</sup> *Acte final*, Doc. off. NU, *Conférence diplomatique de plénipotentiaires des Nations Unies sur la création d'une Cour criminelle internationale*, 1998, Annexe I, Résolution F, point 5b), Doc. NU A/CONF.183/10\* (1998).

<sup>20</sup> *Acte final*, Doc. off. NU, *Conférence diplomatique de plénipotentiaires des Nations Unies sur la création d'une Cour criminelle internationale*, 1998, Annexe I, Résolution E, Doc. off. NU A/CONF.183/10\* (1998).

<sup>21</sup> Article 17 du *Statut de la CPI*.

par le procureur<sup>22</sup>. Beaucoup estimaient essentiel que le procureur puisse jouer ce rôle, car les États parties et le Conseil de sécurité pourraient hésiter, pour des raisons politiques, à renvoyer à la Cour certaines situations graves. Pour éviter des poursuites non fondées, le procureur est soumis à un certains contrôles, comme la nécessité d'une autorisation judiciaire préalable de la «Chambre préliminaire»<sup>23</sup>. Le *Statut* prévoit également une rigoureuse procédure de consultations avec les États concernés, qui permet à ceux-ci de contester la compétence de la Cour<sup>24</sup>. En outre, le Conseil de sécurité est habilité à renvoyer des cas à la Cour, et cela est aussi d'une grande utilité, car le Conseil peut utiliser son pouvoir de coercition aux termes du chapitre VII de la *Charte des Nations Unies* pour faire en sorte que tous les États membres de l'Organisation se conforment aux demandes de la Cour<sup>25</sup>.

#### D. États devant accepter la compétence de la Cour

Avant que la Cour n'exerce sa compétence sur une question de nature pénale – un acte souverain –, il faut que, d'une façon ou d'une autre, les États aient accepté cette compétence. Lorsque la procédure a été engagée en vertu d'un renvoi du Conseil de sécurité, cette acceptation découle de l'obligation des États membres de l'ONU de respecter les décisions prises par le Conseil de sécurité aux termes du chapitre VII<sup>26</sup>. (C'est ainsi que le Conseil a créé les tribunaux spéciaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda.)

Lorsque la procédure n'est pas engagée par suite d'un renvoi du Conseil de sécurité, d'autres formes d'acceptation sont requises. La *Conférence de Rome* a dû résoudre deux questions particulièrement difficiles : 1) quels États doivent accepter la compétence de la Cour? et 2) comment ces États font-ils connaître leur acceptation?

Le *Statut de Rome* stipule que l'acceptation doit être donnée soit par l'État dont l'accusé a la nationalité soit par celui sur le territoire duquel le crime a été commis<sup>27</sup>. C'est là un compromis entre les positions très divergentes défendues pendant la *Conférence*. La plupart des «pays pilotes» auraient préféré un régime aux termes duquel l'un quelconque d'un certain nombre d'États aurait pu accepter la compétence de la Cour. Ces États comprenaient celui sur le territoire duquel le crime a été commis, celui dont l'accusé a la nationalité, celui dont la victime a la nationalité ou celui qui a la garde de l'accusé. Par contre, de nombreux autres États s'opposaient fermement à une telle solution, particulièrement dans le cas de l'État ayant la garde de l'accusé, car, selon eux, cela reviendrait à une forme d'acceptation universelle. Quelques États tenaient à ce que l'acceptation soit exclusivement réservée à l'État de nationalité de l'accusé, d'autres encore voulaient qu'elle soit donnée par une liste *conjonctive* d'États, sur le modèle du projet de statut préparé par la CDI. Ces États ont donné clairement à entendre qu'un régime de

<sup>22</sup> Article 13 du *Statut de la CPI*.

<sup>23</sup> Article 15 du *Statut de la CPI*.

<sup>24</sup> Articles 18 et 19 du *Statut de la CPI*.

<sup>25</sup> Article 25 de la *Charte des Nations Unies*.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Article 12 du *Statut de la CPI*.

compétence trop vaste susciterait une opposition active et soutenue contre la Cour. La liste disjonctive mais courte qui a été retenue dans le *Statut* est un compromis entre ces vues.

Certains continueront de considérer cette disposition comme trop restrictive, d'autres, comme trop permissive. À ces derniers, on pourra répondre que le régime finalement retenu est celui qui est le mieux établi en droit international pour la détermination de la compétence pénale<sup>28</sup>. Aux premiers, on fera valoir que la Cour peut quand même avoir compétence sur des situations de nature purement interne, soit parce que le Conseil de sécurité lui a renvoyé une affaire, soit parce que l'État concerné donne son consentement de manière ponctuelle ou a accepté à l'avance la compétence de la Cour en adhérant au *Statut*. Plus le nombre de ratifications sera élevé, plus la compétence de la Cour sera universelle.

### E. Acceptation automatique de la compétence

En ce qui concerne le mode d'acceptation de la compétence, le *Statut* prévoit l'acceptation «automatique»<sup>29</sup>. Cela signifie que les États parties acceptent automatiquement la compétence de la Cour, sans avoir à donner leur consentement dans chaque cas. Il convient cependant de noter qu'une disposition transitoire autorise les États parties à refuser leur consentement automatique à la compétence pour les crimes de guerre pendant une période de sept ans<sup>30</sup>. Cette disposition est destinée à leur permettre de s'habituer au fonctionnement de la CPI avant d'en accepter toutes les obligations.

Certains observateurs sont allés jusqu'à dire que cette disposition provisoire pourrait constituer un «permis de tuer». La réponse ici est double. D'abord, cette disposition ne dispense pas les États de l'obligation de respecter le droit de la guerre, tel qu'arrêté dans des instruments comme les *Conventions de Genève de 1949*. Le *Statut de la CPI* représente à cet égard une valeur ajoutée au droit existant. Ensuite, il faut voir la disposition dans le contexte des débats, au cours desquels certains États recherchaient la compétence automatique, tandis que d'autres voulaient un régime «optionnel», en vertu duquel, même après avoir ratifié le *Statut*, un État aurait quand même eu le choix d'accepter ou de refuser la compétence de la Cour à l'égard d'un ou de plusieurs crimes. Le régime inscrit dans le *Statut* est un compromis, certes, mais un compromis qui va amplement dans le sens de la compétence automatique, car une seule exception est autorisée; de plus, cette exception ne porte que sur un seul crime, est limitée dans le temps et n'est pas renouvelable. Comme il s'agit là d'une disposition «d'exclusion» nécessitant une déclaration spéciale, on ne s'attend pas à ce que de nombreux États s'en prévalent.

<sup>28</sup> Voir par exemple les dispositions pertinentes de la *Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, la *Convention internationale contre la prise d'otages*, la *Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif*, la *Convention interaméricaine contre la corruption*, et la *Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques*.

<sup>29</sup> Article 12 du *Statut de la CPI*.

<sup>30</sup> Article 124 du *Statut de la CPI*.

Les États non parties peuvent aussi reconnaître la compétence de la Cour au cas par cas<sup>31</sup>.

## F. Relations avec le Conseil de sécurité

La Cour entretient des rapports positifs avec le Conseil de sécurité, qui peut lui renvoyer des situations et demander la coopération de tous les États membres de l'ONU<sup>32</sup>. Cette disposition est utile parce qu'elle confère à la Cour des pouvoirs d'exécution obligatoires. Dans des circonstances exceptionnelles, le Conseil de sécurité peut demander que l'action de la Cour soit suspendue pendant douze mois lorsque des mesures ont été entreprises en vertu du chapitre VII de la *Charte de l'ONU* pour promouvoir la paix et la sécurité internationales<sup>33</sup>. Ce compromis s'est avéré nécessaire entre ceux pour qui le Conseil ne devait avoir aucun rôle, et ceux pour qui il devait agir comme «filtre» dans tous les cas. En exigeant du Conseil qu'il prenne des mesures positives pour retarder la procédure, le *Statut de la CPI* prévient l'abus possible du droit de veto par un membre permanent, dans le but d'étouffer une enquête embarrassante (puisque le recours au veto signifie maintenant que l'affaire peut être instruite).

## G. Aspects humanitaires

Outre ces éléments institutionnels concernant la Cour, le *Statut* englobe de nombreux aspects humanitaires importants. Par exemple, une perspective d'équité entre les sexes est présente d'un bout à l'autre du document. Parmi les points pertinents, on peut citer la reconnaissance du viol, de l'esclavage sexuel et d'autres formes de violence sexuelle comme crimes de guerre et crimes contre l'humanité<sup>34</sup>; et l'introduction de dispositions sur une représentation équitable des hommes et des femmes, l'expertise dans les questions liées à la violence contre les femmes ou les enfants et les conseillers en matière de violence sexuelle<sup>35</sup>.

La protection des enfants constitue un autre aspect humanitaire important du *Statut*. Par exemple, celui-ci reconnaît comme crime de guerre la conscription ou l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans dans des conflits armés internationaux ou intérieurs<sup>36</sup>. En outre, il renferme des dispositions exigeant que la Cour ait à sa disposition des spécialistes et des conseillers en matière de violence contre les enfants<sup>37</sup>.

## H. Autres aspects importants du *Statut*

<sup>31</sup> Article 12(3) du *Statut de la CPI*.

<sup>32</sup> Article 5 (b) du *Statut de la CPI*.

<sup>33</sup> Article 16 du *Statut de la CPI*.

<sup>34</sup> Articles 7(1) (g), (2) (c) (f) et 8(2) (b) (xxii), (e) (vi) du *Statut de la CPI*.

<sup>35</sup> Articles 36(8)(a)(iii), (b), 42(9), 43(6), 44(2) et 68(1) du *Statut de la CPI*.

<sup>36</sup> Article 8(2)(b)(xxvi) et (e)(vii) du *Statut de la CPI*.

<sup>37</sup> Articles 36(8)(b), 42(9) et 44(2) du *Statut de la CPI*.

La Cour sera établie lorsque 60 États auront ratifié le *Statut*<sup>38</sup>. Elle aura son siège à La Haye, aux Pays-Bas<sup>39</sup>, ville qui est aussi l'hôte de la Cour internationale de Justice et du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. La Cour aura compétence à l'égard des crimes commis après sa création (disposition indispensable pour éviter les allégations de rétroactivité d'un instrument pénal, et pour susciter le plus vaste soutien politique possible à la Cour)<sup>40</sup>.

Le *Statut* comporte également des dispositions détaillées sur les aspects institutionnels et le fonctionnement de la Cour. La Cour sera composée du Bureau du procureur, du Greffe (qui exerce des fonctions administratives) et des Chambres<sup>41</sup>. Celles-ci, c'est-à-dire la branche judiciaire de la Cour, appartiendront à trois catégories, à savoir la Chambre préliminaire, les Chambres de première instance et la Chambre d'appel<sup>42</sup>. Certains des juges feront partie de la «Présidence», laquelle aura pour mandat de veiller à la bonne administration de la Cour<sup>43</sup>.

Le *Statut* établit les modalités concernant les enquêtes, les arrestations, les procès et les appels<sup>44</sup>. Plusieurs dispositions garantissent le respect des droits de l'accusé, ainsi que la protection des victimes et des témoins<sup>45</sup>.

Les peines applicables sont décrites à la Partie 7 du *Statut*<sup>46</sup>. L'un des problèmes les plus difficiles à s'être posés pendant les négociations a été de déterminer si oui ou non la Cour devrait pouvoir imposer la peine de mort. La majorité des États faisaient valoir que la peine de mort allait à l'encontre de la tendance du droit international; en outre, de nombreux États auraient été constitutionnellement incapables de coopérer avec un tribunal imposant la peine de mort. Par ailleurs, une minorité d'États insistaient sur l'inclusion de la peine capitale, seul châtiment adéquat, selon eux, pour les crimes les plus graves. En fin de compte, la peine de mort a été exclue, mais une déclaration a été rédigée à l'intention du président de la *Conférence*, affirmant que l'absence d'une disposition sur la peine de mort ne préjugait en rien de la légalité des pratiques nationales<sup>47</sup>.

Le *Statut* prévoit une Assemblée des États parties, qui a pour tâche de proposer

<sup>38</sup> Articles 126 du *Statut de la CPI*.

<sup>39</sup> Article 3 du *Statut de la CPI*.

<sup>40</sup> Article 11 du *Statut de la CPI*.

<sup>41</sup> Article 34 du *Statut de la CPI*.

<sup>42</sup> Article 39 du *Statut de la CPI*.

<sup>43</sup> Articles 35(2) et 38 du *Statut de la CPI*.

<sup>44</sup> Chapitres V, VI, VII, VIII du *Statut de la CPI*.

<sup>45</sup> Voir par exemple les articles 15(3), 20, 22, 23, 24, 31, 43(6), 52(2)(c), 54(1)(b) (c), 54(3)(f), 55, 57(3), 66, 67 et 68 du *Statut de la CPI*.

<sup>46</sup> Article 77 du *Statut de la CPI*.

<sup>47</sup> Le président de la *Conférence* a déclaré lors de l'inclusion de l'article 80 dans le *Statut de la CPI* : «Il convient de noter que le fait de ne pas inclure la peine de mort dans le *Statut de la CPI* n'aurait en aucune façon d'incidence juridique sur les législations et les pratiques nationales en ce qui concerne la peine de mort. De même, la non-inclusion n'est pas réputée influencer, lors de l'élaboration du droit international coutumier ou de toute autre façon, sur la légalité des peines infligées par les systèmes nationaux pour les crimes graves». Organisation des Nations Unies, communiqué L/ROM/22, «UN Diplomatic Conference concludes in Rome with decision to establish permanent international criminal court» (17 juillet 1998).

des orientations générales pour l'administration de la Cour<sup>48</sup>. La Cour sera financée par les contributions des États parties, ainsi que par les contributions volontaires et les ressources financières fournies par l'ONU<sup>49</sup>.

#### IV. Observations

Le *Statut* n'est pas parfait; aucun instrument internationalement négocié ne peut l'être. Produit de négociations multilatérales sur une question délicate, le *Statut* comporte des solutions techniques boiteuses, des formulations gauches et des compromis difficiles, mais il s'avère aussi un instrument équilibré, libellé en termes suffisamment forts pour garantir le fonctionnement efficace de la Cour. En outre, il contient assez de sauvegardes pour susciter une large soutien parmi les États.

La plupart, sinon la totalité, des délégations à la *Conférence* reconnaissent la nécessité de trouver un juste milieu entre deux objectifs : disposer d'un instrument aux termes forts, et mobiliser l'appui massif de la communauté internationale à l'égard de cet instrument. Ce deuxième objectif était non seulement exigé par le règlement de procédure de la *Conférence*<sup>50</sup>, il était également essentiel pour l'avenir de la Cour. Celle-ci devra en effet bénéficier d'un solide soutien politique et financier pour asseoir sa crédibilité et son efficacité dans le monde.

Vu les graves appréhensions initiales de nombreux États concernant la CPI, il ne faisait aucun doute que les deux objectifs – un *Statut* fort, et un solide appui de la communauté internationale – ne pouvaient, en l'occurrence, être pleinement conciliés. En poussant pour les dispositions les plus coercitives possible, on risquait de perdre le soutien d'un grand nombre d'États à l'égard d'une institution inconnue et non encore étrennée. Par contre, en accordant trop d'attention à ces appréhensions, on aurait créé une cour désarmée.

L'histoire dira si le compromis intervenu à Rome est le bon. Pour l'instant, on peut relever plusieurs facteurs positifs. Le *Statut* est libellé en termes beaucoup plus forts que ce à quoi la plupart des observateurs ne s'attendaient, et il répond à tous les objectifs incontournables identifiés par les «pays pilotes», à savoir la compétence automatique, un procureur indépendant, la compétence à l'égard des conflits armés intérieurs, une Cour indépendante du Conseil de sécurité, contrairement au projet de *Statut* préparé par la CDI, et enfin une Cour ayant le pouvoir de décider elle-même des questions de compétence et de recevabilité. De plus, ayant reçu l'appui de 120 États, le *Statut* bénéficie d'un soutien politique plus grand que ne l'avaient prévu de nombreux observateurs.

La *Conférence* et ses résultats offrent des comparaisons intéressantes avec les thèmes actuels de la politique étrangère du Canada, par exemple l'efficacité de la puissance de la persuasion (*soft power*), le rôle de la société civile et la tendance à la promotion de la

<sup>48</sup> Chapitre XI du *Statut de la CPI*.

<sup>49</sup> Article 115 du *Statut de la CPI*.

<sup>50</sup> *Rapport du comité préparatoire sur la création d'une Cour criminelle internationale*, Doc. off. NU, *Conférence diplomatique de plénipotentiaires des Nations Unies sur la création d'une Cour criminelle internationale*, Doc. NU A/CONF.183/2/Add.2 (1998).

sécurité humaine.

Avant de faire des observations sur ces points, il faut replacer le *Statut de Rome* dans le contexte de la pensée internationale d'il y a quelques années à peine. En 1994, la CDI a préparé un projet de statut reflétant les vues d'experts indépendants quant à ce qu'il était possible de réaliser en droit international<sup>51</sup>. Contrairement à la tendance observée lors de nombreuses autres négociations, où le projet initial est souvent dilué par les États concernés, le *Statut* est, dans ce cas, beaucoup plus fort que le libellé initial de la CDI.

Par exemple, dans le projet de la CDI, les États auraient accepté automatiquement la compétence de la Cour uniquement à l'égard du crime de génocide<sup>52</sup>; dans le cas des autres crimes, ils auraient eu la possibilité de déclarer s'ils acceptaient ou non la compétence de la Cour. Dans le *Statut de Rome*, la CPI a automatiquement compétence à l'égard de tous les crimes graves, sauf pour ce qui est des dispositions transitoires évoquées plus haut<sup>53</sup>. Cela est considérablement plus contraignant que le régime «facultatif» prévu dans le texte de la CDI.

Voici un deuxième exemple. Dans le projet de statut préparé par la CDI, la Cour n'aurait pu aller de l'avant sans le consentement de l'État sur le territoire duquel le crime a été commis et celui de l'État ayant la garde de l'accusé, *en plus* de celui de tout État cherchant à obtenir la compétence relativement à l'accusé<sup>54</sup>. Dans le *Statut de Rome*, la Cour n'a besoin de l'acceptation que d'un État, *soit* celui sur le territoire duquel le crime a été commis, *soit* celui dont l'accusé est ressortissant. Beaucoup auraient souhaité que la Cour ait une compétence plus étendue, mais celle dont elle disposera sera bien plus vaste que ce que prévoyait le texte de la CDI.

Comme troisième exemple, le projet de statut préparé par la CDI excluait la possibilité que la Cour procède dans une affaire déjà soumise au Conseil de sécurité<sup>55</sup>. On a craint que cette disposition ne permette à un membre permanent du Conseil de sécurité d'empêcher qu'une affaire soit déferée à la Cour en neutralisant, par son veto, les efforts visant à la retirer de l'ordre du jour du Conseil. Le *Statut de Rome* règle ce problème en autorisant le Conseil à retarder la procédure devant la CPI pendant douze mois; mais pour cela, le Conseil doit prendre des mesures concrètes dans le but de maintenir la paix et la sécurité internationales<sup>56</sup>. Il s'ensuit que le droit de veto ne peut être utilisé pour empêcher la Cour d'entamer une procédure; en fait, l'exercice de ce droit signifie que la procédure de la Cour peut se poursuivre sans encombre. Il s'agit là d'un compromis entre ceux pour qui le Conseil de sécurité ne devait jouer aucun rôle, et ceux qui voulaient qu'il puisse complètement bloquer l'exercice de la compétence de la Cour lorsqu'il estimait cela être dans l'intérêt de la paix et de la sécurité internationales, par exemple lors de délicates négociations. Elle a beau être un compromis, cette disposition n'en demeure pas moins

<sup>51</sup> *Rapport de la Commission, supra note 4.*

<sup>52</sup> *Ibid.*, art. 21.

<sup>53</sup> Art. 12 et 124 du *Statut de la CPI.*

<sup>54</sup> *Rapport de la Commission, supra note 4*, art. 21.

<sup>55</sup> *Ibid.*, art. 23(3).

<sup>56</sup> Art. 16 du *Statut de la CPI.*

nettement plus forte que celle du projet de *Statut de la CDI*.

À titre de quatrième exemple, notons que dans le projet de la CDI, seuls les États parties et le Conseil de sécurité pouvaient demander à la Cour d'engager des poursuites<sup>57</sup>. La plus grande surprise du *Statut de Rome* aura peut-être été que celui-ci permet au procureur d'intenter une procédure de son propre chef, avec l'approbation d'une chambre préliminaire de la Cour<sup>58</sup>. Il existe donc un mécanisme indépendant pour l'introduction d'une instance, un mécanisme libre des contraintes politiques qui pourraient entraver les renvois des États ou du Conseil de sécurité.

La liste est encore longue des cas où le *Statut de Rome* est plus ferme que le projet de la CDI. Ainsi, le *Statut* n'autorise aucune réserve, de sorte que les États parties doivent en accepter toutes les obligations<sup>59</sup>. En outre, il comporte de nombreuses dispositions destinées à répondre aux besoins des femmes et des enfants<sup>60</sup>.

Le *Statut de Rome* est donc non seulement, sur le fond, plus exigeant que ses prédécesseurs, mais il jouit aussi du soutien écrasant d'une communauté internationale qui, pendant des décennies, s'est montrée sceptique quant à la possibilité même de l'existence d'une cour pénale internationale. Comment cela a-t-il été possible?

De nombreux facteurs sont en jeu, mais on retiendra surtout l'efficacité de la puissance de persuasion, y compris le rôle de la société civile, ainsi que la tendance à la promotion de la sécurité humaine.

L'efficacité de la puissance de persuasion a souvent été mentionnée par le ministre Axworthy<sup>61</sup>. On entend par là la capacité des États de petite et moyenne importance à travailler ensemble au service de leurs objectifs, par la persuasion plutôt que la coercition. Cela est un élément de plus en plus important de la conduite des affaires internationales dans un monde intégré. S'ils demeurent importants, le pouvoir militaire et le pouvoir économique n'ont plus l'écrasante prééminence d'autrefois. On retrouve, en lieu et place, la capacité de communiquer, de négocier, de mobiliser l'opinion et de collaborer dans le cadre d'initiatives internationales, et c'est là une recette qui donne de plus en plus des résultats tangibles<sup>62</sup>.

Le rôle de la société civile est un complément important de la puissance de la persuasion<sup>63</sup>. L'efficacité de la société civile, particulièrement au niveau des organisations non gouvernementales (ONG), ne cesse de croître pour faire entendre la voix du public. Les ONG sont aujourd'hui partie prenante dans les négociations internationales, et exercent une plus grande influence, en faisant pression sur les délégations, en mettant à disposition des spécialistes et des documents d'information, et en suivant de près la performance des États.

---

<sup>57</sup> *Rapport de la Commission, supra* note 5, art. 23 et 25.

<sup>58</sup> Art. 15 du *Statut de la CPI*.

<sup>59</sup> Art. 120 du *Statut de la CPI*.

<sup>60</sup> *Supra* notes 35 et 36.

<sup>61</sup> L. Axworthy et S. Taylor, «A ban for all seasons» (1998) 53 *International Journal* 189.

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> *Ibid.*

La campagne d'interdiction des mines terrestres est l'un des exemples les plus éloquentes d'un partenariat réussi entre des ONG et des «pays pilotes», ainsi que de l'efficacité de la puissance de la persuasion<sup>64</sup>.

La *Conférence de Rome* s'inscrit dans le droit fil de cette tendance, car c'est bien grâce aux efforts de la société civile, et à la détermination des délégués à conjuguer leurs efforts pour créer une cour digne de ce nom, que le *Statut* revêt aujourd'hui l'importance qu'il a. Certes, le *Statut* ne répond pas à toutes les attentes des ONG, mais il présente de nombreux points forts. Bon nombre de ses dispositions, comme la compétence automatique, ont été d'abord écartées car on les considérait comme irréalistes. Les ONG et les «pays pilotes» ont dû montrer beaucoup de persévérance, déployer des efforts considérables et exercer des pressions morales pour infléchir l'opinion de la communauté internationale sur ce qui était réalisable, et en fait, nécessaire.

La *Conférence* illustre aussi la tendance internationale à accorder davantage d'attention à ce que le ministre Axworthy a appelé la «sécurité humaine», un concept signifiant que les États ne peuvent plus considérer les questions de sécurité uniquement en termes de relations entre eux, avec primauté à la souveraineté nationale<sup>65</sup>. Par exemple, de nombreux conflits violents ont éclaté depuis la fin de la guerre froide, conflits intérieurs plus souvent qu'internationaux. Les civils, surtout les plus vulnérables, sont maintenant les premières cibles visées, et les principales victimes. Les violations flagrantes du droit humanitaire international ont provoqué des exodes massifs de réfugiés et suscité l'instabilité politique. De même, les menaces posées par le terrorisme, les problèmes environnementaux, le mépris des droits humains et la prolifération des armes ont des incidences directes sur les personnes, indépendamment des frontières.

Voilà pourquoi les États ont reconnu que les problèmes du monde contemporain transcendent largement les frontières. L'accent n'est plus mis exclusivement sur la sécurité des États, mais est passé graduellement à celle de l'individu et à son bien-être, seule façon d'assurer la sécurité de tous. C'est là le fondement du programme de la sécurité humaine.

Le succès de la *Conférence de Rome* et le fait que tant d'États aient été prêts à sacrifier une partie de leur souveraineté au profit d'une nouvelle cour expérimentale montrent bien que la sécurité humaine est une nouvelle priorité dans les affaires mondiales.

Dans ce contexte, il est d'autant plus regrettable que les États-Unis n'aient pu accepter le *Statut de Rome*. Ils ont soutenu fermement les tribunaux spéciaux établis par le Conseil de sécurité, et leur appui à la CPI accroît grandement l'efficacité de celle-ci. En réponse aux sérieuses inquiétudes exprimées par les États-Unis quant à la possibilité de poursuites sans fondement par la Cour, de solides garanties ont été incluses dans le *Statut* pour que la Cour agisse de la manière la plus responsable et la plus transparente possible<sup>66</sup>. Il est regrettable que cela n'ait pas suffi à convaincre les États-Unis. Les autres délégations ont refusé de faire d'autres concessions aux États-Unis, car elles craignaient que l'ajout de

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> D.J. Scheffer, *supra* note 11.

toute nouvelle garantie ne mine la capacité de la Cour à fonctionner efficacement<sup>67</sup>.

Mais l'entreprise ne fait que débiter. Une Commission préparatoire se réunira à partir de février 1999 pour élaborer le *Règlement de procédure et de preuve*, les *Éléments constitutifs des crimes* et d'autres documents intéressant le fonctionnement de la Cour<sup>68</sup>. Le temps aidant, et une fois adoptés un règlement clair et autres instruments nécessaires, il est à espérer que les États-Unis et les autres pays indécis seront convaincus que le fonctionnement de la Cour sera au-delà de tout reproche. Dans l'intervalle, la Cour a de nombreux partisans. Soixante États doivent ratifier le *Statut* pour qu'il entre en vigueur; ce processus prendra un certain temps, car il a d'importantes répercussions législatives et financières, mais le nombre de signatures obtenues en quelques mois est encourageant. Les États partisans de la Cour continueront d'inciter les autres à ratifier le *Statut*, pour que le plus grand nombre de pays possible acceptent la compétence de la Cour, compétence qui, un jour peut-être, couvrira l'ensemble de la planète.

La CPI ne mettra pas un terme aux atrocités qui continuent de choquer la conscience de l'humanité. Pourtant, avec le soutien voulu, elle peut aider à éviter les pires crimes, et à maintenir la stabilité ainsi que la primauté du droit. La CPI marquera, espérons-le, le début d'une série de mesures destinées à promouvoir une culture de la responsabilité, où on retrouvera par exemple une plus grande coopération internationale, l'ouverture rapide d'enquêtes et de poursuites par les États, une action décisive du Conseil de sécurité, ainsi que le poids d'une opinion publique bien informée. Pour réaliser les promesses que l'on a mises en elle, la CPI devra bénéficier de l'indéfectible soutien de la communauté internationale, et de l'utilisation constante de la puissance de persuasion au service de la sécurité humaine.

---

<sup>67</sup> P. Kirsch, *supra* note 11.

<sup>68</sup> *Supra* note 20.