

## M. Bill Pace<sup>1</sup>

À travers le monde, la Coalition ainsi que les États commémorent le dixième anniversaire du Statut de Rome qui a créé la Cour pénale internationale. Il y a quelques heures, ce jour, en Afrique du Sud, la juge Navi Pillay, la procureure adjointe Fatou Bensouda et l'archevêque Desmond Tutu figurent parmi les orateurs de marque ; mais, dans le même temps, d'autres cérémonies se déroulent en Iran, au Bénin, en Indonésie, au Guatemala, en Moldova, en Inde, en Ukraine, au Nigéria ; tel fut le cas, la semaine dernière, au Palais de la Paix. La plupart d'entre nous, qui nous trouvions à Rome, au soir de ce vendredi 17 juillet 1998, à l'occasion de la conférence sur la création de la Cour pénale internationale, dont l'Assemblée générale des Nations Unies avait pris l'initiative, ne seront plus jamais témoins, selon moi, au cours de leur vie, d'une expérience de cette envergure. Je n'ai jamais assisté à une manifestation d'émotion et de fête de cette ampleur dans le cadre d'une conférence intergouvernementale. Au moment où le traité a été adopté, nous savions que nous étions en train de faire l'Histoire et tout à la fois de lancer un défi à celle-ci.

Aucun élément, au cours des dix dernières années, n'a apporté la moindre ombre à ce tableau. Je considère toujours, comme je l'ai fait lors de cette journée extraordinaire, chargée de tension, que le résultat qui a été obtenu constitue un événement important, de portée historique. De fait, en tout état de cause, il est encore plus évident aujourd'hui qu'alors que ce qui s'est passé relève du miracle. Les faits épouvantables sur le plan géopolitique qui ont eu lieu au cours des huit dernières années sont lourds de sens, à bien des égards, mais ils montrent que, si le Statut n'avait pas été adopté à Rome, il n'y aurait pas de traité aujourd'hui, et il n'y aurait pas de Cour pénale internationale.

Je crois que l'Histoire rendra largement hommage au service qu'a rendu à la cause de la paix ce rassemblement de législateurs intervenant à l'échelle du monde, issus des rangs des États, des organisations internationales et de la société civile. L'événement valait bien dix mille «Azincourt» ou dix mille «coupes du monde», et nous ne devons pas éprouver la moindre gêne vis-à-vis du résultat qui a été atteint ... ni de la responsabilité qu'il confère.

C'est pour moi un honneur de prendre la parole en tant que Coordinateur de la Coalition pour la Cour pénale internationale, au nom des organisations non gouvernementales qu'elle fédère. La Coalition a apporté la preuve qu'elle constitue l'un des réseaux les plus efficaces de la société civile pour les campagnes qui sont menées de par le monde. Elle a travaillé en liaison étroite avec les organisations non gouvernementales qu'elle rassemble, 800 au départ, 2 500 aujourd'hui, et avec l'ensemble des gouvernements, organisations internationales et régionales, institutions du système des Nations Unies, parlementaires et médias, qui tous partagent les mêmes valeurs, à toutes les étapes du processus qui a permis l'adoption du traité et la création de la Cour pénale internationale.

Dans le cadre de cet exposé, et dans le texte écrit que je laisserai, au terme de la cérémonie de ce matin, je formulerai des observations sur l'exploit extraordinaire que constitue le Statut de Rome, ainsi que sur les problèmes et défis du futur. Au cours de cette brève communication, je ne peux évoquer que quelques questions. Aussi je souhaite aborder les sujets majeurs et essentiels qui figurent toujours au programme de travail de l'Assemblée des États Parties et, parmi eux, il y a avant tout, selon moi, les questions de la complémentarité et de la coopération ; il convient de mettre l'accent notamment sur les problèmes de coopération entre la Cour pénale internationale et l'Organisation des Nations Unies, la nécessité également de continuer à agir avec insistance pour faire en sorte que le

---

<sup>1</sup> Coordinateur de la Coalition pour la Cour pénale internationale.

Statut soit ratifié par l'ensemble des États et que soient adoptées les lois nationales visant à son application, et enfin l'interdépendance existant entre le Statut de Rome, la Cour pénale internationale et les autres instruments et initiatives au service de la paix.

Le Statut de Rome, la sécurité humaine, la démocratie internationale, une initiative intergouvernementale de caractère unique. De même que d'autres initiatives portant sur la «sécurité humaine», prises depuis la fin de la guerre froide, le Statut de Rome a été le résultat d'une nouvelle et puissante démonstration d'acteurs sur le plan géopolitique. Ce sont les petites et moyennes démocraties, appartenant à toutes les régions et relevant de tous les systèmes juridiques du monde, qui ont été appelées à conjuguer leurs efforts, dans le cadre d'une association informelle, avec des organisations représentant la société civile du Sud et du Nord, afin de créer de nouvelles règles internationales ainsi que des organisations disposant du pouvoir et des moyens de traiter la cause profonde de défis mondiaux. Le but recherché est de mettre en place de nouvelles règles susceptibles de produire les effets escomptés, afin d'amener ensuite les grandes puissances, les États autoritaires et ceux qui renâclent à se joindre aux efforts entrepris. Le Statut de Rome et la Cour pénale internationale représentent des exemples prééminents de cette nouvelle approche, de caractère plus démocratique, de la gouvernance mondiale.

Une entreprise inachevée. Le succès étonnant qu'a constitué l'adoption du Statut de Rome en 1998, au terme d'une conférence qui a duré cinq semaines, et après que 60 ratifications aient été obtenues en moins de quatre années, – dix années plus tôt au moins qu'il n'était prévu – s'est traduit par l'entrée en vigueur du Statut de Rome avant que les États n'aient pris, à cette fin, les mesures nécessaires. Cette «carence» doit être cependant replacée dans son contexte, car, si le traité n'avait pas été adopté ni ratifié au moment où il le fût, personne, ou presque, ne pourrait croire que nous en serions là où nous en sommes aujourd'hui, c'est-à-dire qu'il n'y aurait ni traité ni Cour pénale internationale. Malheureusement la nouvelle Assemblée des États Parties a réduit, à partir de 2003, à une semaine, puis maintenant à deux, les réunions préparatoires qui devaient durer de six à huit semaines. Mais, à mon avis, deux à quatre années de travail sont restées en plan.

Coopération, prise en compte systématique de tous les facteurs, complémentarité, mesures en faveur de l'universalité. La liste des tâches que l'Assemblée des États Parties a laissées en suspens est très longue, mais je souhaite souligner quatre aspects qui représentent de futurs défis d'importance essentielle : la coopération, la prise en compte systématique de tous les facteurs, la complémentarité, et les mesures en faveur de l'universalité.

Coopération. La Cour pénale internationale ne peut réussir dans sa mission sans bénéficier de la coopération des États et des organisations internationales. Étant donné qu'un comité, comprenant mon collègue Richard Dicker de Human Rights Watch, a déjà évoqué cette question, je me bornerai à rappeler que, selon l'excellent rapport sur la coopération qu'a adopté la dernière Assemblée des États Parties, il y a 31 recommandations, réparties en sept têtes de chapitre, traitant de la coopération entre les États Parties et la Cour, ainsi que 35 recommandations traitant de la coopération entre la Cour pénale internationale et les Nations Unies, ainsi qu'entre la Cour et les États Parties au sein des Nations Unies, qui doivent être mises à exécution<sup>1</sup>. Cette opération exigera des années de négociations et d'initiatives, sur un plan bilatéral et multilatéral, de la part de l'Assemblée des États Parties et des Nations Unies. Des années !

---

<sup>1</sup> Rapport du Bureau sur la coopération, (ICC-ASP/6/21), en date du 19 octobre 2007.

Intégration systématique de la Cour pénale internationale. La Cour pénale internationale a été confinée à l'excès dans la sphère des directions juridiques des ministères des affaires étrangères et elle doit être intégrée au sein de l'appareil gouvernemental des États. Il est par conséquent important de créer des réseaux favorisant la communication des informations et des connaissances, qui permettent de répondre à des besoins concrets, par exemple dans le cadre des demandes de coopération. À cet égard, l'Assemblée des États Parties a recommandé que les États Parties mettent en place, d'une façon ou d'une autre, une structure de coordination chargée de résoudre les conflits apparaissant entre les différentes entités nationales en raison de priorités et d'intérêts de caractère discordant. Le Gouvernement belge a récemment présenté l'approche de «groupe spécial» qui a permis de donner suite avec rapidité à un mandat d'arrêt émis il y a peu de temps par la Cour pénale internationale. De même, le fait de placer le Statut de Rome au cœur des objectifs politiques de chaque État Partie, pour les besoins de l'action déployée au sein des organisations régionales et internationales, ne pourra que contribuer à accroître considérablement l'appui dont doivent bénéficier ledit Statut et la Cour pénale internationale.

Complémentarité. La complémentarité représente le fondement essentiel du nouveau système de justice pénale internationale qu'a institué le Statut de Rome. Ce système repose sur le principe que les crimes les plus graves ne peuvent rester impunis et que tous les États doivent, dans le cadre de leurs systèmes juridiques nationaux, engager d'abord des enquêtes et des poursuites à l'égard de ces crimes, la communauté internationale et la Cour pénale internationale étant appelées à se substituer à eux, s'ils échouent dans cette tâche ou sont dans l'incapacité de le faire. La mise en œuvre de ce principe, dans la totalité de ces éléments, représente le défi le plus important que pose le Statut de Rome. Les États et les autres acteurs ont encore beaucoup à faire pour définir complètement et rendre pleinement opératoire le concept de complémentarité. Alors que le Statut de Rome institue une responsabilité individuelle pour les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité, les chefs de gouvernement en 2005, à l'occasion du sommet portant sur la réforme des Nations Unies, et cela a représenté un tournant important, ont tous adhéré, pour lesdits crimes, à une nouvelle doctrine de responsabilité étatique et de responsabilité de la communauté internationale, dénommée responsabilité de protéger.

Même dans les cas où la Cour agit, elle ne s'en prend, dans le cadre de ses enquêtes et poursuites, qu'aux individus qui portent, au plus haut degré, la responsabilité des crimes commis dans le contexte d'une situation. En conséquence, à moins que les systèmes judiciaires nationaux ne prennent les mesures qui s'imposent, l'impunité dont bénéficieront les auteurs, de rang moyen ou inférieur, de ces crimes subsistera.

De plus, les systèmes judiciaires nationaux ne sont pas les seuls dont la responsabilité est en cause ; mettre en œuvre le principe de complémentarité constitue une tâche ambitieuse exigeant l'utilisation de ressources et de mécanismes dont ne disposent pas souvent les États qui subissent les effets de guerres et de conflits. La communauté internationale a donc un défi important à relever si elle veut assurer que d'autres mesures complétant le système du Statut de Rome soient instituées : voies de recours pour saisir un juge, mécanismes de justice transitionnelle, intervention rapide dans l'administration de la justice, compétence universelle, etc.

Universalité et mise en application. L'Assemblée des États Parties a reconnu qu'il convient que le Statut de Rome soit ratifié par l'ensemble des États et soit pleinement mis en œuvre pour que la justice soit rendue et que la lutte contre l'impunité atteigne son but. L'état actuel des ratifications relève du prodige, cent États ayant ratifié le Statut de Rome en

l'espace de sept ans et quarante autres États l'ayant signé. Mais beaucoup reste à faire pour parvenir à ce que tous les États Parties adhèrent au Statut de Rome et mettent en œuvre la totalité de ses dispositions. La véritable offensive qu'a menée une grande puissance à l'encontre du Statut de Rome et de la Cour pénale internationale a fait long feu, et il y a lieu de se féliciter que l'État en question ait fait connaître, de manière officielle et positive, qu'il réviserait sa politique au cours des deux prochaines années. Toutefois, des années d'efforts coordonnés des États et de la Coalition pour la Cour pénale internationale seront nécessaires pour amener les grandes puissances qui rechignent à le faire, ainsi que nombre d'États antidémocratiques et tyranniques, à ratifier le Statut de Rome.

Interdépendance des moyens au service de la paix. Un autre défi, que je souhaite évoquer, a trait à l'interdépendance des moyens au service de la paix, en tenant compte notamment des progrès majeurs qui ont été réalisés depuis la fin de la guerre froide. Au cours des deux dernières années, maints écrits, maintes déclarations ont porté sur un prétendu conflit entre l'établissement de la paix et la justice, et les deux derniers Secrétaires généraux, ainsi que d'autres, ont dit justement que cette opposition constituait une dichotomie fallacieuse. Depuis 1991, d'importantes innovations et améliorations sont intervenues dans les domaines du maintien de la paix, de l'imposition de la paix, des bons offices, de la diplomatie tranquille, de l'établissement de la paix, de la mise en œuvre de sanctions plus douces et plus efficaces, des initiatives d'organisations régionales en faveur de la paix et de la capacité de les mettre en œuvre, de la consolidation de la paix, et à bien d'autres égards, y compris bien entendu la justice internationale. Je crois, comme vous pouvez le supposer, que la justice internationale représente une avancée très importante car elle offre des moyens de réparation qui permettent de traiter du fond des problèmes en ce qui concerne l'éventail complet des moyens de paix et de sécurité – prévention, dissuasion, fin de conflit, consolidation de la paix et réconciliation.

Incidemment, il y a trois semaines, le Costa Rica a apporté un autre exemple important des réformes que met en jeu l'application du Statut de Rome, en l'occurrence en mettant en avant les méthodes de travail du Conseil de sécurité.

Opposer les uns aux autres les instruments au service de la paix est précisément la voie sur laquelle ne devraient pas s'engager les responsables des États et des organisations internationales. Comme le montre la gamme des mesures à prendre, pour assurer, en matière de coopération, l'application du Statut de Rome, il faudra des années pour apprendre comment l'on peut coordonner et organiser au mieux, au niveau de leur mise en œuvre, ces moyens d'action plus performants au service de la paix. Aussi, supposer (comme le font de nombreux responsables des Nations Unies) que les partisans de ces différents moyens, comme la Cour pénale internationale, ne maîtrisent pas l'ensemble des données est inexact et insultant. Ce ne sont pas les «moyens» qui doivent assurer cette coordination ; c'est à l'inverse au Conseil de sécurité, au Secrétariat et aux autres acteurs concernés qu'il appartient de coordonner lesdits instruments. Des erreurs se produiront-elles au stade de la coordination et de l'application ? Bien sûr ; mais le monde d'aujourd'hui est fort différent de celui qui existait il y a vingt ans.

Permettez-moi de conclure en formulant trois observations :

En premier lieu, c'est dans le cadre de la Conférence de révision du Statut de Rome, qui doit avoir lieu en 2010, que la plupart de ces questions devront être évoquées et que devront être arrêtées les procédures pour les examiner. Faire progresser, sinon conclure, les négociations sur la définition du crime d'agression et la compétence de la Cour témoigne du bien-fondé du schéma fixé par le Statut de Rome et de l'intérêt de la conférence à venir.

Il y a une voie que nous pouvons suivre : faire face à tous ces défis, et la bonne occasion pour le faire c'est la prochaine Conférence de révision du Statut de Rome qui doit se tenir au cours du premier semestre de 2010.

La Conférence de révision doit permettre de confirmer à nouveau les principes consacrés par le Statut de Rome. Aussi, en sus des débats que suscitera l'examen des amendements au Statut qui bénéficieront d'un large appui, ladite Conférence devrait favoriser une réflexion sur les résultats qu'a obtenus à ce jour le système institué par le Statut de Rome. Les États Parties devraient, lors de la Conférence, non seulement procéder à l'évaluation de l'action qu'a menée la Cour mais examiner également comment eux-mêmes, les autres États, les organisations internationales et, en tant que de besoin, les autres acteurs, s'acquittent de leurs obligations et/ou de leurs engagements au regard du Statut et chercher comment améliorer le système établi par le Statut de Rome.

À cet égard, une partie de la Conférence de révision devrait se tenir à haut niveau afin de déterminer l'orientation générale de la conférence au travers d'un débat politique sur l'impact du système établi par le Statut de Rome.

Par ailleurs, des mécanismes adéquats permettant une évaluation de la situation et une comparaison des résultats obtenus devraient être institués lors de la Conférence de révision, afin de permettre aux États Parties d'examiner des questions telles que celles de la coopération, des législations d'application du Statut, de la complémentarité et des lacunes en matière de lutte contre l'impunité et de prendre des engagements sur l'ensemble de ces sujets. Pourrait être considérée également l'influence que la justice pénale internationale a eue sur les poursuites engagées au niveau national ainsi qu'au regard des communautés concernées, y compris les processus de paix et les mesures de consolidation de la paix (perception, effet de dissuasion), entre autres choses.

En second lieu, les petites et les moyennes démocraties dominent l'Assemblée des États Parties. Comme le montrent les exemples de l'Union européenne, de l'Union africaine, du groupe de pays que forment le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, et de l'Amérique du Sud et de processus similaires, la capacité de ces États de peser sur la gouvernance démocratique et le droit, au niveau régional et mondial, et de promouvoir cet objectif est immense ... immense ! Doit prendre fin la «pause» de sept ou huit ans qui a été la conséquence du 11 septembre.

Fondamentalement, le Statut de Rome existe depuis dix ans, la Cour depuis six ans mais effectivement depuis quatre ans seulement. La capacité des pays démocratiques partageant les mêmes valeurs de continuer à modeler ce nouveau système de justice pénale internationale, ce nouvel ordre juridique international, d'importance historique, est sans précédent. C'est la concrétisation du rêve, je le crois sincèrement, des Einstein et Gandhi, et il ne faut pas sous-estimer les vœux qu'ils ont formés pour le compte de l'humanité, et pour l'avènement d'un monde ayant renoncé à la guerre. Le Statut de Rome et la Cour pénale internationale représentent, dans une certaine mesure, les pas les plus importants qui aient été franchis par les États depuis 1945 pour réaliser l'objectif qu'énonce le premier paragraphe du préambule de la Charte des Nations Unies.

En troisième lieu, la Cour pénale internationale et la globalisation. La globalisation est presque toujours définie en termes d'économie et de finances, et d'information. Mais, en vérité, il y a eu une globalisation de la démocratie, des droits de l'homme, de l'état de droit et de la justice au cours du dernier siècle. Je pourrais défendre la thèse que ces aspects de la globalisation représentent aussi les fondements d'autres configurations. Les chefs de gouvernement ont approuvé par consensus, lors du sommet de 2005, le principe d'une

Organisation des Nations Unies reposant sur trois piliers : la paix et la sécurité, le développement, et les droits de l'homme. M. Ban Ki-moon, dans l'hommage qu'il a rendu à Kofi Annan, a mis l'accent sur les liens indissolubles qui unissent sécurité, développement et droits de l'homme, qui représentent les trois piliers des Nations Unies. En l'absence de l'un d'entre eux, il ne peut y avoir de paix.

Notre sort, le sort de la paix, de la justice et des droits de l'homme ne sont pas inscrits dans les astres. Les grandes puissances et les autres États ont dilapidé une large part des possibilités considérables que recélait la fin de la guerre froide. Le 17 juillet 1998 représente néanmoins une des grandes dates de l'histoire du droit international et de la paix.

Monsieur le Secrétaire général, chers collègues, Excellences, la salle où nous sommes, la salle du Conseil de tutelle, est la salle qui convient pour notre réunion. Nous sommes tous les «dépositaires» de la promesse inscrite dans le préambule de la Charte des Nations Unies et dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Nous devons réussir !

Qu'un barde puisse un jour déclamer :  
«À compter de ce jour jusqu'à la fin du monde,  
Sans que de nous on se souviene ;  
De nous, cette poignée, cette heureuse poignée d'hommes, cette bande de ... législateurs.»<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Adaptation du Henri V de Shakespeare.