

Atelier sur la ratification et de mise en œuvre des amendements de Kampala au Statut de Rome de la CPI

Gaborone, Botswana, 15 & 16 Avril 2013

Compte rendu

L'atelier a montré l'engagement continu des États parties africains à la promotion de la justice pénale internationale et leur vif intérêt à ratifier les amendements de Kampala, en particulier celles sur le crime d'agression (article 8 bis et al). Les participants ont assisté à la signature de la ratification des amendements de Kampala du Botswana par le Président, S.E. Lieutenant Général Seretse Khama Ian Khama. Le Président a donné le ton de l'atelier avec un discours d'ouverture inspirant sur l'importance des amendements et la nécessité pour tous les États partis de coopérer avec la CPI en vue de mettre fin à l'impunité et de protéger les victimes. Dans son message aux participants, le Secrétaire Général, S.E. Ban Ki-moon, a désigné les amendements comme étant "un grand pas en avant dans la construction d'une nouvelle ère de responsabilités". Par la suite, plusieurs panels ont mis en évidence les aspects des amendements de Kampala, incluant leur importance pour le continent africain, en vue de faciliter leur ratification et leur mise en œuvre. La plupart des présentations étaient fondées sur le Manuel de ratification et de mise en œuvre, disponible en ligne à l'adresse suivante www.crimeofaggression.info. Plusieurs représentants des États partis africains ont indiqué que leurs pays avaient l'intention d'avancer dans le processus de ratification.

Séance d'ouverture officielle

- S.E. Lieutenant Général Seretse Khama Ian Khama, Président de la République du Botswana
- S.E. Mr. Dikgakgamatso R. Seretse, Ministre de la Défense, de la Justice et de la Sécurité de la République du Botswana
- Message d'accueil par S.E. Mr. Ban Ki-moon, Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies (présenté par M. Zachary Muburi-Muita, Représentant Spécial du Secrétaire Général des Nations Unies à l'UA)

Le président Ian Khama a souligné l'importance de la CPI et l'obligation de tous les États partis de coopérer avec la Cour afin que les coupables répondent de leurs atrocités contre des civils innocents et sans défense, en particulier les femmes et les enfants. Il a constaté que « *l'adoption des amendements de Kampala sur le crime d'agression a fait avancer la communauté internationale d'un pas vers le développement de la responsabilité pénale, de l'individu, aux États agresseurs* ». Se référant à la ratification des amendements du Botswana, il a fait appel aux

délégués pour qu'ils jouent leur rôle pour assurer que *"l'activation de la compétence de la Cour à l'égard du crime d'agression, le 1er Janvier 2017, soit absolument garantie"* ».

Dans son message aux participants, le Secrétaire Général Ban Ki-moon a souligné que le consensus de Kampala a établi le terrain nécessaire au changement de paradigme dans le droit et les relations internationales. Il a émis l'espoir que d'autres États suivent l'exemple des cinq États qui ont déjà ratifié les amendements, afin de faciliter leurs entrées en vigueur rapide. Il a ajouté que *« l'acceptation des amendements de Kampala signifiera la réalisation du rêve persistant d'institutionnaliser les acquis de Nuremberg et de Tokyo, ainsi que d'établir une cour pénale internationale permanente qui exerce sa compétence à l'égard de ce crime, probablement le crime de portée internationale le plus grave »*. Dans ce contexte, il a évoqué la Charte des Nations Unies, qui interdit la menace ou l'emploi de la force dans les relations internationales. Il a déclaré qu'il utiliserait personnellement toutes opportunités afin d'encourager les États parties à ratifier les amendements de Kampala.

Panel de discussion de haut niveau

- S.E. M. P.T.C. Skelemani, Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération internationale de la République du Botswana
- S.E. Mme Aurelia Frick, Ministre des Affaires étrangères de la Principauté du Liechtenstein
- S.E. M. Dikgakgamatso N. Seretse, Ministre de la Défense, de la Justice et de la Sécurité de la République du Botswana
- S.E. M. Andries Nel, Vice-Ministre de la Justice et du développement constitutionnel de l'Afrique du Sud

Tous les panélistes ont exprimé leur engagement concernant le travail de la CPI et la ratification des amendements de Kampala sur le crime d'agression. La Ministre des Affaires étrangères du Liechtenstein, Mme Frick, a déclaré que *« le moment était venu d'ajouter une nouvelle dimension à l'engagement pris par chacun d'entre nous et de proscrire effectivement l'usage illégal de la force »*.

Le Ministre de la Défense, de la Justice et de la Sécurité du Botswana, M. Seretse, a souligné que la coexistence pacifique et le respect des droits de l'homme étaient essentiels à l'existence de l'humanité. L'autodéfense ne devrait être utilisée qu'en dernier recours. Tout État devrait d'abord tenter de résoudre un conflit amicalement.

Le Vice-ministre de la Justice de l'Afrique du Sud, M. Nel, a fait référence à la Charte de la Liberté de l'Afrique du Sud stipulant qu'*« il devrait y avoir paix et amitié! »* et, en conséquence, que *« l'Afrique du Sud est un état pleinement indépendant qui respecte les droits et la souveraineté de toutes nations, que l'Afrique du Sud doit s'efforcer de maintenir la paix dans le monde et le règlement de tous les conflits internationaux par la négociation – pas la guerre »*. L'Afrique du Sud est actuellement en train de préparer le mémorandum du Cabinet nécessaire à l'obtention de l'approbation afin de soumettre les amendements de Kampala au Parlement pour la ratification.

Séance 1: De Rome à Kampala et ailleurs

- S.E. Dr. Athalie Molokomme, Procureur Général du Botswana
- S.E. M. Christian Wenaweser, Représentant Permanent du Liechtenstein auprès des Nations Unies
- M. Donald M. Ferencz, Convenor, Global Institute for the Prevention of Aggression
- S.E. M. Zachary Muburi-Muita, Représentant Spécial du Secrétaire Général des Nations Unies à l'UA

Dr. Molokomme a souligné l'importance pour les États africains de promouvoir la ratification des amendements de Kampala, en montrant la forte contribution de l'Afrique à la création du Statut de Rome, ainsi que le grand nombre de hauts fonctionnaires africains et du personnel travaillant à la CPI. Botswana était à présent dans la phase finale de la préparation d'un projet de loi sur l'éducation. Elle a fait appel aux délégués à rester optimistes et aller de l'avant avec la ratification, malgré la difficulté du travail qu'implique le processus.

L'Ambassadeur Wenaweser a rappelé que le crime d'agression avait été à la pointe des discussions ayant abouties à la création de la CPI, car beaucoup croyaient qu'il ne devrait pas exister de CPI qui ne couvre pas ce qui a été appelé le « crime suprême ». M. Ferencz a accentué l'importance du soutien des États Partis à la Cour et de la ratification des amendements, soulignant que « *si dans cette salle nous ne faisons pas partie de la solution, nous faisons partie du problème* ». Au cours de la discussion, un appel a été lancé à toutes les personnes présentes, de produire les efforts nécessaires afin d'assurer la ratification des amendements.

Séance 2: Comprendre les amendements relatifs au crime d'agression: l'activation, la compétence

- Hon. M. Daniel David Ntanda Nsereko, Juge du Tribunal Spécial pour le Liban
- M. Stefan Barriga, Représentant permanent adjoint du Liechtenstein auprès des Nations Unies

Le juge Nsereko a noté avec regret que les États ont rarement exercé leurs compétences juridiques sur les crimes internationaux, de même que seuls quelques États disposent de la législation nationale requise. Il a noté que la juridiction de la CPI a simplement comblé un vide laissé par les cours nationales (principe de complémentarité). Il a souligné que « *par la ratification et l'application de ces amendements, les États africains vont donner vie aux amendements, et par leur mise en œuvre ils démontreront au reste du monde leur désir et leur détermination à vivre en paix les uns avec les autres et à transformer les épées en socs de charrue* ».

M. Barriga a adressé un certain nombre de questions techniques relatives à l'exercice futur des compétences de la Cour. Il a noté pour que la Cour puisse exercer sa compétence le plus tôt

possible, 30 ratifications devraient être atteintes d'ici fin 2015.¹ Puis il a expliqué qu'en ce qui concerne le crime d'agression, la CPI dispose le même degré d'indépendance judiciaire de la part du Conseil de Sécurité, qu'à l'égard des crimes les plus graves – ce qui a été une grande victoire dans les négociations pour les États africains.² Il a souligné que la mise en œuvre nationale de la définition d'agression était facultative, mais que tous les États parties étaient tenus, en vertu de l'article 86 du Statut de Rome, de coopérer avec les futures enquêtes de la CPI concernant le crime d'agression.³

Séance 3: Le crime d'agression dans le contexte africain

- S.E. M. Allieu Kanu, Ambassadeur, Directeur exécutif, Sierra Leone Institute of International Law
- Hon. M. Ben Kioko M., Juge à la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples

L'Ambassadeur Kanu a félicité les États ayant ratifié ou pris des mesures pour la ratification des amendements de Kampala (cf. le rapport sur l'état d'avancement). Il a considéré que la Cour constitue un élément clé dans le rétablissement de la paix et d'Etat de Droit. Il a souligné la nécessité pour tous les États africains de poursuivre leurs efforts vers la ratification universelle et la mise en œuvre des amendements de Kampala. Il a noté que le crime d'agression pouvait prendre multiples formes, en faisant référence à l'exemple de la Sierra Leone où l'agression avait été commise par des forces rebelles agissant sous les auspices de Charles Taylor.⁴

Juge Kioko a examiné les difficultés qu'implique la ratification de traités. Il a souligné le processus long et fastidieux de la ratification nationale, soulignant le manque de capacité technique et, surtout, le manque de volonté politique. Il a recommandé que des efforts de sensibilisation soient dirigés vers les décideurs politiques. Il a insisté sur le fait que la criminalisation de l'agression ne soit pas nouvelle pour le continent africain et a rappelé un certain nombre d'instruments juridiques africains à cet égard, à la fois au niveau régional et sous-régional. Il s'agit notamment du Pacte de Non-agression et de Défense Commune de l'Union Africaine (2005), de l'article 4 de l'acte constitutif de l'Union Africaine, du Protocole de Non-agression et de Défense mutuelle dans la Région des Grands Lacs (2006), de la déclaration solennelle concernant la politique de défense et de sécurité africaine commune de l'AU (2004) ainsi que du Protocole de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) sur la politique, la défense et la coopération de sécurité (2001) (voir document: « Prévenir l'agression dans le contexte africain »).

¹ Consultez le Manuel p. 5.

² Consultez le Manuel p. 11-12.

³ Consultez le Manuel p. 6; p. 14.

⁴ L'envoi par un État de bandes armées dans un autre État peut être considéré comme une agression, voir l'article 8 bis (2) (g).

Séance 4: La criminalisation du crime d'agression au niveau national - définition, compétence, immunité

- Prof. Claus Kress, Professeur de droit, Université de Cologne
- M. Dapo Akande, Professeur de droit international public, Université d'Oxford

Le Professeur Kress a présenté les principaux éléments de la définition d'agression.⁵ Il a noté en particulier qu'en vertu de l'article 8 bis (2) (g), les activités des acteurs non étatiques pourraient, dans certaines circonstances, constituer un acte d'agression. Il a noté que les États parties ont décidé eux-mêmes s'ils souhaitaient intégrer le crime d'agression dans les codes pénaux nationaux, ou, s'ils préféraient laisser la compétence complète à la CPI, considérant que les poursuites nationales du crime d'agression pourraient être difficile en pratique. Il a recommandé aux États souhaitant intégrer le crime d'agression nationalement, de suivre la base des termes adoptés à Kampala, à moins qu'il n'ait de solides raisons internes pour s'en écarter.

M. Akande a déclaré que la question des immunités est susceptible de se produire dans le contexte du crime d'agression en raison de l'élément de direction. En vue de poursuites d'agression nationales, deux types d'immunités s'appliquent à certains fonctionnaires étrangers. L'immunité *ratione personae* s'applique, par exemple, aux Chefs d'Etat, aux Ministres des Affaires étrangères et aux ambassadeurs lorsqu'ils exercent leurs fonctions. Cette immunité pourrait prévenir une poursuite d'agression nationale.⁶

En ce qui concerne l'immunité *ratione materiae*, rattachée à tous les actes officiels des fonctionnaires de l'Etat, M. Akande a noté qu'elle ne serait pas applicable aux crimes internationaux (cas Pinochet).

Les pays souhaitant appliquer cette exemption et poursuivre en justice des fonctionnaires étrangers pour agression, devraient assurer que leur définition nationale reste aussi proche que possible de la définition de Kampala.⁷ En ce qui concerne la poursuite d'agression internationale, M. Akande a clarifié que des immunités nationales ou internationales n'empêcheront pas la CPI d'exercer sa compétence.

Séance 5: Les amendements aux crimes de guerre - alignant l'article 8 avec le droit international coutumier

- M. Jonas Périlleux, Federal Coordination Unit for the Belgian Cooperation with the International Criminal Court and the International Criminal Tribunals
- Mme Mutsa Mangezi, Juriste, Comité international de la Croix-Rouge

Les orateurs ont souligné les raisons de ratifier:⁸ promouvoir les objectifs du droit humanitaire international, combler une lacune dans le Statut de Rome ; l'absence de conséquences préjudiciables et absence de difficulté pratique dans la mise en œuvre. Ils ont rappelé la

⁵ Consultez le Manuel p. 8.

⁶ Consultez le Manuel p. 18

⁷ Consultez le Manuel p. 19

⁸ Consultez le Manuel p. 45

conformité des amendements au droit international coutumier, et insisté sur le fait qu'il n'y a aucune raison d'attendre de ratifier.

Séance de cloture / discussion

- S.E. Dr. Athalie Molokomme, Procureur Général du Botswana
- M. Donald Ferencz, Convenor, Global Institute for the Prevention of Aggression
- Mme Deborah Ruiz Verduzco, Deputy-Director, International Law and Human Rights Programme, Parliamentarians for Global Action

Plusieurs représentants ont exprimé leur engagement envers le processus de ratification et s'attendent à des progrès dans leur pays; sont concernés le Burundi, la République Centrafricaine, le Tchad, la Côte d'Ivoire, la République Démocratique du Congo, le Gabon, le Ghana, la Guinée, le Lesotho, le Madagascar, le Maurice, le Niger, le Nigeria et la Sierra Leone.

Pendant toute la durée de l'atelier, les discussions ont été animées et les participants ont présenté un fort intérêt à la meilleure compréhension des problèmes en jeu. Plusieurs représentants n'avaient pas eu l'occasion d'examiner les amendements en profondeur avant l'atelier, en partie à cause des contraintes de capacité. **La mission du Liechtenstein auprès des Nations Unies, ainsi que le Global Institute for the Prevention of Aggression continuent à fournir de l'assistance technique sur les questions liées à la ratification et la mise en œuvre des amendements sur demande à tous les États parties intéressés.**

Discours de clôture officiel

- S.E. M. P.T.C. Skelemani, Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération internationale de la République du Botswana

Le Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération internationale de la République du Botswana, M. Skelemani, a clos l'atelier en déclarant: « *Nous revenons à nos capitales respectives avec un dynamisme soutenu généré par cet atelier concernant la popularisation des amendements de Kampala. Les peuples de l'Afrique aspirent à vivre sur un territoire sans peur d'agression* ».