

29 février 2016

Rapport sur l'adoption par les juges de modifications provisoires apportées à la règle 165 du Règlement de procédure et de preuve

I. Introduction

1. Le présent rapport est présenté à l'Assemblée des États parties en vue d'informer les États parties qu'à l'occasion de la session plénière du 10 février 2016, les juges de la Cour pénale internationale (« la Cour ») ont adopté des modifications provisoires de la règle 165 du Règlement de procédure et de preuve, qui régit les enquêtes, les poursuites et les procès portant sur les « atteintes à l'administration de la justice » visées à l'article 70 du Statut de Rome (« le Statut »). Cette modification provisoire a été adoptée conformément à l'article 51-3 du Statut, lequel dispose que, dans les cas urgents où la situation particulière portée devant la Cour n'est pas prévue par le Règlement de procédure et de preuve, les juges peuvent, à la majorité des deux tiers, établir des règles provisoires qui s'appliquent jusqu'à ce que l'Assemblée des États parties les adopte, les modifie ou les rejette. Lors de cette même session plénière, les juges ont aussi adopté une modification connexe du Règlement de la Cour.
2. Recommandées par le Comité consultatif chargé de la révision des textes (« le Comité »), les modifications apportées provisoirement à la règle 165 sont le résultat de consultations menées à l'échelle de la Cour tout entière. Conformément à la norme 4-1 du Règlement de la Cour, le Comité se compose de trois juges (à raison d'un juge par section), d'un représentant du Bureau du Procureur, d'un représentant du Greffe et d'un représentant des conseils figurant sur la liste des conseils.
3. Telle que provisoirement amendée, la règle 165 simplifie et accélère les procédures relevant de l'article 70 en permettant à une chambre composée d'un juge, plutôt que de trois juges, d'exercer les fonctions respectives de la Chambre préliminaire et de la Chambre de première instance, y compris en matière de confirmation des charges et de procès en première instance. La règle 165 provisoire prévoit en outre que les appels soient menés par un collège de trois juges, plutôt que par la Chambre d'appel.

II. Le cadre légal des procédures relevant de l'article 70

4. L'article 70 du Statut régit les « atteintes à l'administration de la justice ». En son deuxième paragraphe, il dispose notamment que « [l]es principes et les procédures régissant l'exercice par la Cour de sa compétence à l'égard des atteintes à l'administration

de la justice en vertu du présent article sont énoncés dans le Règlement de procédure et de preuve ».

5. Les travaux préparatoires de l'article 70 montrent que « [TRADUCTION] pour de nombreuses délégations, les différents principes et procédures prévus par le Statut ne convenaient pas aux infractions secondaires¹ ». Cependant, « [TRADUCTION] la complexité associée à l'élaboration d'une procédure appropriée pour poursuivre ces infractions et le peu de temps disponible à Rome pour résoudre ces questions ont amené les participants à la conférence à décider, d'une manière générale, de reporter l'élaboration de normes plus détaillées au stade de la rédaction du Règlement de procédure et de preuve² ». C'est pourquoi le libellé du paragraphe 2 reflète « [TRADUCTION] la délégation générale aux auteurs du Règlement de procédure et de preuve du pouvoir » d'énoncer les procédures applicables aux atteintes visées à l'article 70³.
6. Les règles 162 à 169 énoncent les principes et procédures régissant les atteintes visées à l'article 70. La règle 163 explique la relation entre le Statut et le Règlement de procédure et de preuve pour ce qui concerne les atteintes visées à l'article 70 et prévoit, en sa disposition première, que « [s]auf indication contraire des dispositions 2 et 3 ci-dessus, de la règle 162 ou des règles 164 à 169, le Statut et le Règlement s'appliquent *mutatis mutandis* aux enquêtes, poursuites et peines ordonnées par la Cour pour sanctionner une atteinte définie à l'article 70⁴ ». Ce principe est énoncé sous réserve des dispositions 2 et 3, qui excluent l'application des chapitres II (« Compétence, recevabilité et droit applicable » et X (« Exécution ») du Statut aux atteintes visées à l'article 70, sauf exceptions bien définies.
7. Les travaux préparatoires du Règlement de procédure et de preuve révèlent que dans le cadre des discussions concernant la procédure régissant les atteintes visées à l'article 70, « [TRADUCTION] il a été proposé que pour connaître de telles infractions, un seul juge suffirait pour les fonctions respectives de la Chambre préliminaire et de la Chambre de première instance, et un collège de trois juges suffirait pour celles de la Chambre d'appel⁵ ».

¹ Donald K. Piragoff, « Article 70 », in Otto Triffterer et Kai Ambos (Dir. pub.), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court – Observer's notes, article by article*, 3^e éd. (2016), p. 1751, citation en p. 1755. Un commentateur a même fait observer que « [TRADUCTION] le terme "atteintes" employé dans le titre de l'article 70 établit une distinction entre ce concept et les "crimes relevant de la compétence de la Cour" », William A. Schabas, « Article 70 », in *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute* (2010), p. 852, citation en p. 856.

² Donald K. Piragoff, « Article 70 », voir *supra*, note de bas de page 1, citation en p. 1755.

³ Ibid., citation en p. 1757.

⁴ Voir aussi Hakan Friman, « Offences and Misconduct Against the Court », in Roy S. Lee (Dir. pub.), *The International Criminal Court: Elements of Crimes and Rules of Procedure and Evidence* (2001), p. 605, citation en p. 608 : « [TRADUCTION] Ainsi qu'il était indiqué dans le rapport final du Comité préparatoire, l'article 70 ne devrait pas être considéré isolément ; la question était de savoir quelle était la relation entre cet article et les autres dispositions du Statut. La méthode retenue par les spécialistes [...] a consisté à partir du principe que toutes les dispositions du Statut s'appliquaient également aux atteintes visées à l'article 70, sauf exclusion ou modification prévue dans le Règlement. Ce principe a été énoncé [...] à la règle 163 [...] ».

⁵ Ibid., p. 614. Certaines délégations ont rejeté cette proposition au motif qu'elle « [TRADUCTION] était incompatible avec le Statut (notamment l'article 39-2-b), sauf pour ce qui concerne la Chambre préliminaire ».

III. La règle 165 provisoirement modifiée

8. Les modifications provisoires apportées à la règle 165 procèdent de la reconnaissance de la très nette différence entre la nature et la gravité des atteintes visées à l'article 70 et celles des crimes visés à l'article 5, différence qui devrait être reflétée dans les dispositions régissant les procédures menées sur la base de l'article 70. La compétence à l'égard des atteintes visées à l'article 70 devrait être exercée de manière rapide et simple. En particulier, il ne semble pas nécessaire que trois juges mènent les phases de la confirmation des charges et du procès en première instance, et que cinq juges examinent les décisions en appel. À l'exemple de ce qui a été fait dans d'autres juridictions pénales, notamment le Tribunal spécial pour la Sierra Leone et le Tribunal spécial pour le Liban⁶, la règle 165 a été modifiée provisoirement de façon à ce que les phases de confirmation des charges et de procès en première instance soient chacune menées par un seul juge, et à ce que les appels soient menés par un collège de trois juges.
9. La base légale de la modification provisoire est claire. Ainsi qu'indiqué au paragraphe 4 ci-dessus, il ressort clairement du libellé même de l'article 70-2 du Statut que le Règlement de procédure et de preuve peut énoncer un régime procédural spécifique aux atteintes visées à l'article 70. Cette interprétation de l'article 70-2 est d'ailleurs renforcée par les travaux préparatoires de cette disposition, tels qu'évoqués à la section II du présent rapport.

Ibid., p. 615. Les délégations ne sont pas parvenues à s'entendre sur ce point et « [TRADUCTION] il a fallu supprimer la règle concernant les chambres restreintes », Ibid.

⁶ Aux termes de l'article 77 du Règlement de procédure et de preuve du Tribunal spécial pour la Sierra Leone, « [TRADUCTION] [s]i un juge ou une Chambre de première instance a des raisons de croire qu'une personne s'est rendue coupable d'outrage [...], elle peut i) statuer sur l'outrage sommairement ; ii) renvoyer la question aux autorités compétentes de la Sierra Leone ou iii) enjoindre au Greffier de nommer un conseil indépendant expérimenté ». Une fois désigné, le conseil indépendant instruit l'affaire et indique à la Chambre s'il existe des motifs suffisants pour engager une procédure. Si la Chambre est convaincue de l'existence de tels motifs, elle peut « [TRADUCTION] enjoindre au conseil indépendant d'engager les poursuites ». Surtout, « [TRADUCTION] un juge unique de toute Chambre de première instance », plutôt qu'une Chambre de première instance composée de trois juges, peut être désigné aux fins de connaître des affaires pour lesquelles le conseil indépendant a été enjoint d'engager des poursuites. Les appels peuvent être examinés par un collège d'au moins trois juges mais de moins de cinq juges de la Chambre d'appel.

L'article 60 *bis* du Règlement de procédure et de preuve du Tribunal spécial pour le Liban, modifié le 20 février 2013, introduit la notion de « juge [unique] compétent en matière d'outrage » au Tribunal pour connaître de telles affaires d'outrage. Conformément à cette modification, si un juge ou une chambre a reçu des informations selon lesquelles il y aurait eu outrage au Tribunal, il ou elle doit « soumet[tre] la question au Président aux fins de saisine du juge compétent en matière d'outrage » en présentant, le cas échéant, des pièces justificatives. La modification prévoit qu'un juge compétent en matière d'outrage est désigné par le Président pour connaître des affaires concernant des atteintes à l'administration de la justice. La désignation se fait à partir d'une liste préétablie contenant le nom de tous les juges du Tribunal, conformément à la Directive pratique émise par le Président (Directive pratique relative à la désignation des juges compétents en matière d'outrage, d'entrave à la justice et de faux témoignage, 27 février 2015). Si le juge compétent en matière d'outrage « considère qu'il existe des motifs suffisants pour poursuivre une personne pour outrage, il peut [...] demander au Procureur d'engager une procédure », demander au Greffier de désigner un *amicus curiae* qui instruira l'affaire ou engager une procédure de sa propre initiative. Toute décision rendue par le juge compétent en matière d'outrage est susceptible d'appel devant un collège de trois juges désignés par le Président à partir d'une liste préétablie, conformément à la Directive pratique.

10. Conformément au mandat clairement énoncé à l'article 70-2 qui permet d'inclure des principes et des procédures supplémentaires dans le Règlement de procédure et de preuve, les juges ont apporté les modifications provisoires suivantes à la règle 165 :

Règle 165 originale	Règle 165 provisoire
Règle 165 Enquête, poursuites et procès	Règle 165 Enquête, poursuites, procès et <u>appel</u>
1. Le Procureur peut de son propre chef engager et conduire des enquêtes sur les atteintes définies à l'article 70 sur la base des renseignements communiqués par une chambre ou toute autre source digne de foi.	1. Le Procureur peut de son propre chef engager et conduire des enquêtes sur les atteintes définies à l'article 70 sur la base des renseignements communiqués par une chambre ou toute autre source digne de foi.
2. Les articles 53 et 59 et les règles qui en découlent ne sont pas applicables.	2. Les articles 39-2-b, 53, 57-2, 59, 76-2 et 82-1-d et les règles qui en découlent ne sont pas applicables. <u>Une chambre composée d'un juge de la Section préliminaire exerce les fonctions et pouvoirs de la Chambre préliminaire dès qu'elle reçoit une demande présentée sur le fondement de l'article 58. Une chambre composée d'un juge exerce les fonctions et pouvoirs de la Chambre de première instance et un collège de trois juges statue en appel. Les procédures relatives à la constitution des chambres et du collège de trois juges sont fixées dans le Règlement de la Cour.</u>
3. Aux fins de l'article 61, la Chambre préliminaire peut trancher toute question visée dans ledit article, sur la base de conclusions écrites et sans tenir d'audience, à moins que l'intérêt de la justice n'exige qu'il en soit autrement.	3. Aux fins de l'article 61, <u>une chambre préliminaire constituée conformément à la disposition 2 ci-dessus</u> peut trancher toute question visée audit article, sur la base de conclusions écrites et sans tenir d'audience, à moins que l'intérêt de la justice n'exige qu'il en soit autrement.
4. Les Chambres de première instance peuvent, au besoin et compte tenu des droits de la défense, ordonner la jonction des charges relevant de l'article 70 avec les charges relevant des articles 5 à 8.	4. <u>La Chambre de première instance saisie de l'affaire à l'origine de la procédure relevant de l'article 70 peut, au besoin et compte tenu des droits de la défense, ordonner la jonction des charges relevant de l'article 70 avec les charges portées dans le cadre de l'affaire d'origine. En cas de jonction des charges, la Chambre de première instance saisie de l'affaire d'origine est aussi saisie des charges relevant de l'article 70. Faute d'une telle jonction, une affaire concernant des charges relevant de l'article 70 doit être jugée par une chambre de première instance composée d'un juge.</u>

11. La règle 165 provisoire est compatible avec les autres règles contenues dans la section première du chapitre 9 du Règlement de procédure et de preuve. Aux termes de la règle 163-1, « [s]auf indication contraire des dispositions 2 et 3 ci-dessus, de la règle 162 ou des règles 164 à 169, le Statut et le Règlement s'appliquent *mutadis mutandis* aux enquêtes, poursuites et peines ordonnées par la Cour pour sanctionner une atteinte définie à l'article 70 ». Autrement dit, la règle 163-1 prévoit que les dispositions pertinentes du Statut s'appliquent par défaut, sauf exceptions issues des règles spécifiques aux atteintes visées à l'article 70. La lecture du libellé très clair de cette disposition ne révèle aucun conflit avec les modifications provisoires. En fait, la règle 163-1 renforce le principe énoncé à l'article 70-2 selon lequel c'est bien le Règlement qui régit les procédures

relatives aux infractions visées à l'article 70, et précise que toute éventuelle lacune procédurale sera comblée par les dispositions pertinentes du Statut.

12. Notons en outre que l'idée qu'un juge prenne certaines décisions seul n'est pas une nouveauté dans le cadre légal de la Cour. L'article 57-2-b du Statut dispose qu'un « seul juge de la Chambre préliminaire peut exercer » toute une série de fonctions et pouvoirs de la Chambre préliminaire. S'agissant du procès en première instance, la règle 132 *bis* dispose qu'une « Chambre de première instance peut désigner un ou plusieurs de ses membres afin d'assurer la préparation du procès ». De plus, l'article 64-8-b dispose que le juge qui préside une chambre de première instance peut aussi « donner des instructions pour la conduite de la procédure ». Pour ce qui concerne la procédure décrite à la règle 165-2 telle que provisoirement modifiée, la constitution d'une Chambre préliminaire et d'une Chambre de première instance composée d'un juge est une procédure distincte de celle permettant la désignation d'un juge unique.
13. En examinant la proposition de modification de la règle 165, le Comité et les juges de la Cour ont discuté des risques de tension entre l'article 39 du Statut et toute proposition visant à réduire le nombre de juges connaissant des atteintes visées à l'article 70. Ils ont convenu que l'article 70-2 permettait, en ce qui concerne les procédures relevant de l'article 70, d'apporter au Règlement de procédure et de preuve des modifications qui s'écartent des procédures fixées par le Statut. La règle originale dérogeait déjà aux procédures prévues dans le Statut en ce qu'elle supprimait l'obligation de tenir une audience de confirmation des charges. Il a été considéré que la réduction du nombre de juges requis pour connaître des procédures relevant de l'article 70 deviendrait possible par l'ajout, à la règle 165-2 du Règlement de procédure et de preuve, d'un renvoi aux articles 39-2-b et 57-2 du Statut.
14. En outre, il a été considéré qu'en supprimant, des procédures relevant de l'article 70, tant l'obligation de tenue d'une audience distincte aux fins de la fixation de la peine telle que prévue à l'article 76 que les demandes d'autorisation préalables au dépôt des appels, lesdites procédures seraient encore plus accélérées et davantage de ressources pourraient revenir aux procédures relevant de l'article 5, qui sont au cœur du mandat de la Cour. Il a été estimé que même avec ces modifications, la Chambre de première instance composée d'un juge pourrait encore, si les circonstances le justifiaient, tenir une audience distincte aux fins de la fixation de la peine, telle que prévue à l'article 76.

IV. Modification du Règlement de la Cour

15. La deuxième disposition de la règle 165 provisoire dispose que « [l]es procédures relatives à la constitution des Chambres et du collège de trois juges sont fixées dans le Règlement de la Cour ».
16. Les juges de la Cour ont estimé qu'il était prudent de ne proposer des modifications au Règlement de procédure et de preuve que dans la mesure où celles-ci étaient strictement nécessaires. Partant, il a été considéré que c'est dans le Règlement de la Cour que devraient être précisées les modalités de constitution des Chambres composées d'un juge et du collège de trois juges devant mener les procédures relevant de l'article 70.
17. Les juges ont donc ajouté une section 5, intitulée « Atteintes à l'administration de la justice », au chapitre 3 du Règlement de la Cour, qui traite de la « Procédure devant la Cour ». Dans cette section, les juges ont introduit la norme 66 *bis*, qui se lit comme suit :

Norme 66 bis

Constitution des chambres et du collège de trois juges

1. À la demande de la Chambre préliminaire saisie de la situation concernée, le Président de la Section préliminaire constitue, conformément à la disposition 2 de la règle 165, une chambre composée d'un juge de la Section préliminaire chargé d'exercer les fonctions et pouvoirs de la Chambre préliminaire, et ce, dès réception d'une demande présentée sur le fondement de l'article 58 concernant des atteintes définies à l'article 70.
 2. La Présidence constitue, conformément à la disposition 2 de la règle 165, une chambre composée d'un juge chargé d'exercer les fonctions et pouvoirs de la Chambre de première instance et un collège de trois juges chargé de statuer en appel. Cette disposition ne s'applique pas en cas de jonction de charges telle que prévue à la disposition 4 de la règle 165.
18. Dans le droit fil de sa responsabilité de veiller à la bonne administration de la Cour, telle qu'énoncée à l'article 38-3-a du Statut⁷, la Présidence a la charge de constituer, aux fins des procédures relevant de l'article 70, une Chambre de première instance composée d'un juge, et un collège de trois juges pour statuer en appel. Cependant, pour ce qui concerne la phase préliminaire, il a été relevé que la Présidence n'affecte pas aux Chambres préliminaires des affaires, mais seulement des situations. De plus, étant donné que les juges du préliminaire sont les premiers à être informés des tout débuts d'une enquête relevant de l'article 70 (peut-être sous scellés), c'est au Président de la Section préliminaire qu'il revient de constituer, pour mener la phase préliminaire, une Chambre préliminaire composée d'un juge qui décidera s'il convient de délivrer un mandat d'arrêt ou une citation à comparaître, et qui conduira le cas échéant toute la procédure de confirmation des charges.

V. Caractère urgent des modifications

19. Les juges ont adopté la règle 165 provisoire conformément à l'article 51-3 du Statut, qui se lit comme suit : « [a]près l'adoption du Règlement de procédure et de preuve, dans les cas urgents où la situation particulière portée devant la Cour n'est pas prévue par le Règlement, les juges peuvent, à la majorité des deux tiers, établir des règles provisoires qui s'appliquent jusqu'à ce que l'Assemblée des États Parties, à sa réunion ordinaire ou extraordinaire suivante, les adopte, les modifie ou les rejette ».
20. Étant donné que la Cour doit à présent exercer sa compétence relativement à des atteintes à l'administration de la justice visées à l'article 70, les juges ont estimé qu'il était urgent d'adopter provisoirement la règle 165 compte tenu des contraintes actuelles de la branche judiciaire en termes de ressources. Le nombre de juges disponibles pour traiter toutes les situations et affaires portées devant la Cour est limité. Compte tenu de l'augmentation du nombre de procès en cours concernant des crimes visés à l'article 5, il n'est plus viable d'allouer aux procédures relevant de l'article 70 autant de ressources qu'à celles relevant

⁷ Voir aussi règle 130 du Règlement de procédure et de preuve et norme 46 du Règlement de la Cour.

de l'article 5. Les contraintes budgétaires actuelles exigent un cadre procédural permettant de répartir les ressources judiciaires de manière plus souple et efficace. Une telle souplesse doit être mise en place immédiatement car la Cour a déjà atteint le point critique qui l'empêchera d'allouer les ressources judiciaires nécessaires aux procédures relevant de l'article 70.

21. Par conséquent, les juges ont estimé que la situation était suffisamment urgente pour justifier le recours à la procédure énoncée à l'article 51-3 du Statut. Ils ont donc décidé d'établir cette règle provisoire et de l'appliquer conformément à ladite disposition, ainsi qu'à l'article 51-4 du Statut.

VI. Conclusion

22. Les juges de la Cour considèrent que l'adoption de la règle 165 provisoire du Règlement de procédure et de preuve et de la norme 66 *bis* du Règlement de la Cour constitue une manière juste et efficace de traiter les affaires d'atteintes à l'administration de la justice visées à l'article 70 du Statut. Surtout, la règle 165 provisoire permet d'assurer la protection des droits de l'accusé, tels qu'énoncés à l'article 67 du Statut, et conserve la structure essentielle permettant qu'à plusieurs degrés de juridiction, un organe indépendant et impartial connaisse de l'affaire avec possibilité d'examen en appel des décisions. La règle 165 provisoire permet à la Cour de concentrer ses ressources judiciaires sur les procédures relevant de l'article 5, sans toutefois sacrifier l'équité des procédures relevant de l'article 70. Comme prévu à l'article 51-3 du Statut, la règle 165 provisoire est présentée à l'Assemblée des États parties pour qu'elle l'adopte, la modifie ou la rejette conformément audit article.