

Haro sur la défense de la CPI ?

Par:

[Fabrice Bousquet](#)

Language Undefined

Le:

16 December 2014

Publié sur le [Blogue de la Clinique de droit international pénal et humanitaire](#) et [Chroniques internationales collaboratives](#).

Alors que la [13^{ième} session](#) de l'Assemblée des États parties (AEP) de la Cour pénale internationale (CPI) se réunit actuellement au siège des Nations Unies à New York, du 8 au 17 décembre 2014, la plupart des esprits sont fixés sur le récent [abandon des charges](#) à l'encontre de M. Uhuru Muigai Kenyatta, président du Kenya, et sur les implications de cet échec sur la justice pénale internationale; ou peut-être, dans un esprit plus optimiste, sur la toute récente [confirmation des charges](#) prononcée à l'encontre de M. Charles Blé Goudé. Pourtant, c'est un autre point, tout aussi brûlant, qui retient aujourd'hui notre attention au menu de cette 13^{ième} session de travail, où sont exposés et débattus les réalisations et le futur de la CPI : il s'agit du projet Revision entrepris par le Greffe.

Ce projet réforme notamment, en profondeur, l'appui institutionnel apporté à la défense devant la CPI. Le sommet de l'iceberg était déjà perceptible à la fois dans le [Rapport de la Cour sur la structure organisationnelle](#)[\[2\]](#) ([ici](#) pour la version anglaise) du 23 mai 2014, adressée à l'AEP, ainsi que sur le [site internet](#) de la CPI (curieusement seulement sur la page des offres de stages et non au sein de la rubrique dédiée au Greffe concernant la structure de la CPI). Le rapport précité résulte, apprend-on, d'une recommandation du Comité du budget et des finances (CBF), faite à l'AEP, d'entreprendre « une révision détaillée de [l]a structure organisationnelle »[\[3\]](#) de la CPI, afin d'en améliorer la performance[\[4\]](#). Cette recommandation fut suivie par l'AEP qui, lors de sa 12^{ième} session, donna mandat au Greffier de « réorganiser et rationaliser la structure organisationnelle »[\[5\]](#) du Greffe. Début janvier 2014, l'équipe du Greffe formée à cet effet prit le projet en main[\[6\]](#).

Fin septembre 2014, un article de [Me Roux](#), chef du Bureau de la défense au Tribunal spécial pour le Liban, révélait une partie de la profondeur de l'iceberg : le projet Revision a notamment pour objet de « mettre [la défense] à la porte de la CPI »[\[7\]](#). Une autre partie de l'iceberg, touchant à la défense des victimes (qui ne sera pas traitée ici), commence à remonter, depuis les « graves préoccupations »[\[8\]](#) soulevées par la FIDH, dans [sa lettre](#) adressée sur ce sujet au Greffier de la CPI et datée du 18 novembre 2014 (voir [ici](#) ou [ici](#) également).

Concernant la défense de l'accusé, la lecture du [Rapport relatif à l'examen de la structure organisationnelle du Greffe](#)[\[9\]](#) ([ici](#) pour la version anglaise) du 28 octobre 2014, adressée à l'AEP, précise le projet Revision : il ne s'agit pas moins que de « décapiter » la défense. Après être revenu brièvement sur l'instauration d'un bureau de la défense indépendant sur le plan fonctionnel (le Bureau du conseil public pour la Défense) au sein de la CPI, nous nous pencherons sur ce projet Revision et sur ce qu'il propose effectivement.

La lente reconnaissance de la défense devant la CPI

L'instauration et la construction de la CPI fut longue et laborieuse. Après cinquante ans de travaux et l'avènement de cette juridiction pénale internationale permanente avec l'adoption, le 17 juillet 1998, du [Statut de Rome](#)[\[10\]](#), un constat brutal se fit : « à la première lecture du Statut de Rome [...] la défense n'existe pas »[\[11\]](#). Malgré la reconnaissance des droits de la défense au sein du *Statut de Rome*, selon les standards les plus élevés reconnus internationalement, aucune disposition n'organisait concrètement ces droits au sein de la structure de la CPI. Les juges étaient organisés en sections, le Procureur avait son Bureau, il était prévu la création d'une unité d'aide aux victimes et aux témoins au sein du Greffe[\[12\]](#), mais point de défense.

Durant les travaux préparatoires portant sur le [Règlement de preuve et de procédure](#) (RPP), grâce notamment à l'action de l'[International Criminal Defence Attorneys Association](#), la France, le Canada, l'Allemagne et les

Pays-Bas proposèrent l'établissement d'un bureau de la défense au sein de la CPI[13]. Cette proposition fut refusée, nombre de délégations étant hostiles à la création de nouveaux organes au sein de la CPI, pour des raisons financières[14]. Toutefois, le débat engendré permit l'adoption de la règle 20 du RPP, chargeant le Greffier, de façon générale, d'« organiser le travail du Greffe de façon à faire valoir les droits de la défense conformément au principe du procès équitable fixé par le Statut » et précisant spécifiquement certaines de ses tâches, mais sans référence à la création d'un organe de la défense.

Il fallut attendre le 26 mai 2004 et l'adoption du *Règlement de la Cour*[15] par les juges de la CPI pour voir enfin instituer un bureau pour la défense. Le Bureau du conseil public pour la Défense (BCPD), et son jumeau le Bureau du conseil public pour les victimes, étaient nés[16], sous l'impulsion notamment du *juge Fulford*. En instaurant la norme 77 du *Règlement de la Cour*, les juges s'efforcèrent ainsi d'assurer l'organisation légale de la défense devant la CPI. L'équité des procès, élément nécessaire pour que justice soit rendue, ne serait ainsi pas seulement assurée par les juges en aval des procédures. En effet, cette norme, dans sa première version, imposait au Greffier de constituer et de développer un BCPD, « relev[ant] du Greffe uniquement sur le plan administratif et fonctionn[ant] comme un bureau totalement indépendant »[17]. Alors qu'aucune procédure n'avait encore débuté devant la CPI, la mission du BCPD était mentionnée assez succinctement :

4. Les conseils du Bureau du conseil public pour la Défense ont notamment pour tâche de représenter et de protéger les droits de la Défense au stade initial de l'enquête, en particulier en vue de l'application de l'alinéa d) du paragraphe 2 de l'article 56 et de la disposition 2 de la règle 47.

5. Le Bureau du conseil public pour la Défense fournit également aide et assistance aux conseils de la Défense et aux personnes habilitées à bénéficier de l'aide judiciaire, y compris, le cas échéant :

a) en effectuant des recherches et en donnant des avis juridiques, et

b) en comparaisant devant une chambre dans le cadre de questions spécifiques.[18]

En 2011, après les premières années d'activité de la CPI, les juges modifièrent cette norme 77 pour préciser plus avant les fonctions du BCPD :

4. En l'absence de conflit d'intérêts, le Bureau du conseil public pour la Défense a notamment pour tâche :

a) de représenter et de protéger les droits de la Défense au stade initial de l'enquête, en particulier en vue de l'application de l'alinéa d) du paragraphe 2 de l'article 56 et de la disposition 2 de la règle 47. À cette fin, le Bureau du conseil public pour la Défense peut, sur instruction ou avec l'autorisation de la chambre, présenter des observations concernant les besoins de la Défense dans le cadre des procédures en cours ;

b) de fournir une aide et une assistance d'ordre général aux conseils de la Défense et aux personnes ayant droit à se faire assister par un défenseur, y compris en effectuant des recherches et en donnant des avis juridiques et, sur instruction ou avec l'autorisation de la Chambre, de fournir des avis et une assistance concernant les aspects factuels détaillés de l'affaire ;

c) de comparaître, sur instruction ou avec l'autorisation de la chambre, dans le cadre de questions spécifiques.

d) de présenter, sur instruction ou avec l'autorisation de la chambre, des conclusions au nom de la personne ayant droit à se faire assister par un défenseur lorsque celle-ci n'a pas encore de conseil attitré ou lorsque le mandat de représentation accordé à un conseil à titre temporaire se limite à d'autres questions ;

e) d'agir en tant que conseil désigné en application de la norme 73 ou de la norme 76 ; et

f) d'assister ou de représenter le conseil de la Défense ou les témoins de la Défense lorsqu'ils font l'objet des procédures visées à l'article 70 ou, dans les cas prévus à la disposition 1^{re} de la règle 74, sur instruction ou avec l'autorisation de la chambre.[19]

Le BCPD est ainsi un bureau indépendant du Greffe sur le plan fonctionnel, chargé de missions de support technique, juridique, voir factuel des équipes de défense. Il peut, en cas de nécessité et sous certaines conditions, agir en tant que conseil, conseil de permanence ou conseil d'appoint d'un suspect ou d'un

accusé[20]. Par exemple, ces fonctions lui permirent [de représenter Saif Al-Islam Kadhafi](#) le temps de la procédure touchant à l'admissibilité de l'affaire devant la CPI. Il se fit le conseil de permanence de nombreux autres suspects ou accusés, dans des cas d'urgence. Son rôle doit aussi se comprendre d'un point de vue structurel : alors que chaque équipe de défense représente un suspect ou un accusé le temps d'une affaire, le BCPD agit en tant que mémoire institutionnelle de la défense. Il préserve et capitalise l'expérience acquise au fil des affaires, favorisant l'efficacité du soutien qu'il apporte. Il constitue un bureau de référence et de confiance à qui chaque équipe de défense peut s'adresser, et qui leur permet d'avoir une vue d'ensemble sur la jurisprudence des différentes affaires en cours et passées.

Certes, un organe indépendant pour la défense qui soit équivalent au Bureau du Procureur est toujours manquant. Toutefois, la défense dispose, tout au moins, d'un support institutionnel fonctionnellement indépendant, qui connaît les difficultés pratiques et juridiques rencontrées par les équipes de défense et qui est en mesure d'aider au mieux ces dernières afin d'améliorer l'efficacité des procédures et d'assurer la tenue de procès équitables, par un meilleur respect de l'égalité des armes entre la défense et l'accusation.

Cette évolution du rôle de la défense, véritable lacune du système de justice pénale internationale jusqu'alors, connut un aboutissement avec la création d'un bureau de la défense comme quatrième organe du [Tribunal spécial pour le Liban](#), établi en 2009 à La Haye, aux côtés des chambres, de l'accusation et du greffe. Cette place enfin reconnue à la défense pouvait inspirer et augurer une amélioration - voire une consécration - future de celle-ci, au sein de la CPI. La voie entreprise par le projet Revision ne va pas en ce sens.

Le projet Revision de restructuration du Greffe de la CPI : une atteinte à la qualité de la justice ?

Le *Rapport relatif à l'examen de la structure organisationnelle du Greffe (Rapport)* précise le projet Revision entrepris par le nouveau Greffier de la CPI, [M. Herman von Hebel](#), élu le 8 mars 2013 par les juges, après avoir exercé en tant que greffier au sein du Tribunal spécial pour le Liban (TSL).

Ce projet d'envergure consiste en une réorganisation générale de la structure du Greffe. Il mérite d'autant plus l'attention dans la mesure où la préservation des droits des suspects, des accusés et des victimes prend appui sur certains bureaux, unités et sections du Greffe. Dès lors, la transparence, auprès du public, de ce processus de restructuration ne semble pas à la hauteur de l'importance de ses conséquences. De plus, tel que le rapporte la FIDH[21], les acteurs intéressés par ces questions, parmi lesquels figurent notamment les conseils aptes à exercer devant la CPI et les ONG, n'ont, semble-t-il, été que peu consultés lors de l'élaboration de ce projet. Par ailleurs, la terminologie utilisée dans le *Rapport* peut troubler. Ainsi, le Greffe y est conçu comme un « prestataire de service »[22] livrant « clés en mains »[23] divers services à ses « clients »[24], plutôt que comme une institution de service public pour les justiciables (les suspects, les accusés, les victimes et les témoins).

Concernant la défense, le cœur de la restructuration réside dans la proposition d'abolir le BCPD, en regroupant « toutes les fonctions concernant l'appui à la défense au sein d'un nouveau Bureau de la défense »[25]. Le soutien et l'assistance aux équipes de défense sont assurés, pour le moment, à la fois par le BCPD, que nous avons décrit précédemment, et par la Section d'appui aux conseils (SAC). La SAC gère l'aide judiciaire, maintient la liste des conseils et des assistants des conseils et fournit un soutien pratique, technique et logistique aux conseils de la défense, des victimes, et à tout autre conseil apparaissant devant la CPI.

L'objectif à la base du projet, améliorer l'efficacité du fonctionnement de la CPI, est louable. Les moyens de sa réalisation ne devraient toutefois pas mettre au ban les principes du procès équitable. Or, il ressort du *Rapport* que le bureau de la défense qui résulterait de la fusion du BCPD et de la SAC ne serait plus un bureau indépendant du Greffe sur le plan fonctionnel[26]. De plus, il n'est pas clair que ce nouveau bureau offrirait aux équipes de la défense un soutien juridique qui soit aussi étendu qu'à l'heure actuelle. En effet, le *Rapport* indique qu'il serait « chargé de tous les aspects liés au soutien et à l'assistance aux conseils, tandis que la représentation en justice des suspects et des accusés restera[it] la responsabilité de conseils externes indépendants, qu'ils soient personnellement engagés par leur client ou commis d'office par la Cour en cas d'indigence »[27]. Ses tâches seraient également « d'administrer l'aide judiciaire »[28], de faire « office d'interface avec les autres services du Greffe »[29], d'apporter « assistance et soutien aux conseils, y compris des points de vue pratique et opérationnel en matière de technologies de l'information, d'utilisation du prétoire électronique, de missions et enquêtes sur le terrain et d'obtention de la coopération des États dans le

cadre de leurs fonctions de défenseur »[30]. Dans le cadre de ses fonctions d'assistance, ses missions seraient « de préparer à l'intention des conseils des informations, résumé[s] et pratiques d'emploi, sur la jurisprudence de la Cour concernant la défense, ainsi que des recommandations appropriées sur des questions connexes »[31]. Rien n'est moins sûr que ces missions couvrent les « recherches », les « avis juridiques » et l'assistance sur « les aspects factuels », mentionnés par la norme 77 et dont le BCPD se charge actuellement pour les équipes de la défense qui le sollicitent sur des questions précises. Même si ces éléments étaient compris dans le mandat de ce nouveau bureau de la défense, des conflits d'intérêt résulteraient de son absence de garantie d'indépendance fonctionnelle. Comment penser qu'une équipe de la défense puisse faire appel à ce bureau, en toute confiance, sur toute question juridique où elle est en opposition avec le Greffier (par exemple lors d'un appel portant sur la participation des victimes ou sur l'aide juridique) ?

Il n'est pas non plus prévu que ce nouveau bureau de la défense puisse représenter un suspect ou un accusé dans les cas prévus par la norme 77, ou représenter et protéger les droits de la Défense au stade initial de l'enquête. Tout ceci « pour améliorer l'efficacité et l'efficacité de la défense et contribuer ainsi à la qualité de la représentation en justice et à la rapidité des procédures »[32] et « supprimer[r] les duplications et chevauchements, préciser[r] les rôles et les responsabilités et permettr[e] une utilisation plus efficace des ressources »[33] ?

La lecture du *Rapport* nous instruit également plus avant sur le processus de mise en place de ce nouveau bureau de la défense. La nouvelle structure du Greffe aurait pour conséquence la suppression des postes actuels du conseil principal du BCPD (niveau P5) et du chef de la SAC (niveau P5)[34]. En outre, la fusion du BCPD et de la SAC entraînerait un « processus de sélection » pour « déterminer lesquels des postes seront supprimés »[35]. La décision de suppression de postes reviendrait au Greffier[36]. Au sein de la nouvelle structure, le chef du bureau de la défense serait subordonné hiérarchiquement au directeur de la direction d'appui aux activités judiciaires, lui-même appartenant à l'équipe de direction du Greffe[37]. Avec deux chefs (BCPD et SAC) pour un poste (nouveau bureau de la défense), l'un serait de trop. Sans nous prononcer sur les décisions de restructuration à venir, une inquiétude émerge : alors que le Greffier souhaite procéder rapidement (la première date de notification des décisions de suppression de postes est envisagée pour le 31 décembre 2014)[38], une bonne partie de la capitalisation humaine de l'expérience de protection des droits de la défense au sein de la CPI risque de disparaître d'un coup, en même temps que l'indépendance du bureau chargé, en amont, de protéger les droits des suspects et des accusés.

En définitive, le projet *Revision* du Greffe concernant la défense (et les victimes, voir *supra* la lettre de la FIDH et le *Rapport*) semble ainsi être aux antipodes de la vision promise par le projet lui-même : « [p]ermettre la tenue de procédures équitables et transparentes pour une justice effective »[39]. Le nouveau bureau de la défense envisagé est toutefois conditionné à un amendement du *Règlement de la Cour*, que seuls les juges peuvent adopter, ce qui fait d'eux, une fois de plus, les gardiens en dernier ressort des droits de l'accusé. Peut-être écouteront-ils alors la voix de l'un de ceux qui, déjà en 1999, lors des travaux préparatoires du *RPP*, avait bien conscience du problème actuel :

Financial thresholds also seem to play an important role, at least they have shown to be a frequent cause for fear among delegations. As all aspects of international justice are expensive, this one [the question of an independent defence] is not free either, and putting money into such a relatively new issue as international criminal justice, is hard to sell in times of frozen budgets. In addition to that, the subject is controversial since many people tend to think that it is only wasting money and time on war criminals. As a result, it will be difficult to convince laymen of the necessity for good counsel; the judges will understand it more easily, especially because they will know that it is essential for the credibility of their own court, and in general UN Headquarters and the General Assembly are willing to pay serious attention to these practitioners of international law.[40]

Ce billet ne lie que le(s) personne(s) l'ayant écrit. Il ne peut entraîner la responsabilité de la Clinique de droit international pénal et humanitaire, de la Faculté de droit, de l'Université Laval et de leur personnel respectif, ni des personnes qui l'ont révisé et édité. Il ne s'agit pas d'avis ou de conseil juridiques

[1] L'auteur précise qu'il fut stagiaire au sein du Bureau du conseil public de la défense de la CPI de mars à septembre 2011. Ce billet n'engage que son auteur.

[2] CPI, AEP, *Rapport de la Cour sur la structure organisationnelle (notamment position de la Cour sur les recommandations des consultants, les modifications apportées à la stratégie d'enquête du Bureau du Procureur et une mise à jour sur les mesures appliquées par le Greffier)*, n° ICC-ASP/13/16, 23 mai 2014 (ICC-ASP/13/16).

[3] *Ibid.*, par. 1.

[4] *Ibid.*

[5] Résolution ICC-ASP/12/Res.1, section H, par. 3, *Doc. off. vol. 1*, 12^e session, La Haye, 20-28 novembre 2013, n° ICC-ASP/12/20, p. 21.

[6] ICC-ASP/13/16, par. 4.

[7] François Roux, *La défense mise à la porte de la Cour pénale internationale ?*, Gazette du palais, 19-20 septembre 2014, n^{os} 262-263, p. 9.

[8] FIDH, *FIDH Comments on the ICC Registrar's ReVision proposals in relation to victims*, 18 novembre 2014, p. 10 [notre traduction].

[9] CPI, AEP, *Rapport relatif à l'examen de la structure organisationnelle du Greffe*, n° ICC-ASP/13/26, 28 octobre 2014 (ICC-ASP/13/26).

[10] « Statut de Rome de la CPI », A/CONF.183/9, Rome, 17 juillet 1998, NU, *Recueil des Traités*, vol. 2187, n° 38544 [CPI, Statut].

[11] Philippe Currat, « L'organisation de la défense » dans Julian Fernandez et Xavier Pacreau, dir., *Statut de Rome de la Cour pénale internationale : Commentaire article par article*, Paris, Éditions A. Pedone, 2012, p. 241, à la p. 242.

[12] CPI, Statut, respectivement art. 39, 42 et 43(6).

[13] Gerard Strijards, « The Need for an Independent Defence Unit », dans Hans Bevers et Chantal Joubert, éd., *An Independent Defence before the International Criminal Court: Proceedings of the Conference held in The Hague, 1-2 November 1999*, Leiden, Thela Thesis, 2000, p. 61-62.

[14] Voir *ibid.*, p. 62-63.

[15] CPI, *Règlement de la Cour*, doc. off., ICC-BD/01-03-11, tel qu'amendé le 2 novembre 2011.

[16] *Ibid.*, respectivement normes 77 et 81.

[17] *Ibid.*, norme 77(1).

[18] CPI, *Règlement de la Cour*, doc. off., ICC-BD/01-01-04, adopté le 26 mai 2004, norme 77(4 et 5).

[19] CPI, *Règlement de la Cour*, doc. off., ICC-BD/01-03-11, tel qu'amendé le 2 novembre 2011, norme 77(4).

[20] *Ibid.*, normes 73(4) et 76.

[21] Voir FIDH, *FIDH Comments on the ICC Registrar's ReVision proposals in relation to victims*, 18 novembre 2014, p. 1.

[22] ICC-ASP/13/26, par. 11(d).

[23] *Ibid.*

[24] *Ibid.*

[25] *Ibid.*, résumé analytique, (c), p. 1.

[26] *Ibid.*, par. 17(j).

[27] *Ibid.*

[28] *Ibid.*

[29] *Ibid.*

[30] *Ibid.*

[31] *Ibid.*

[32] *Ibid.*

[33] *Ibid.*

[34] *Ibid.*, par. 20.

[35] Voir *ibid.*, Annexe II, par. 42.

[36] *Ibid.*, Annexe II, par. 9.

[37] *Ibid.*, par. 15.

[38] *Ibid.*, Annexe II, par. 12.

[39] *Ibid.*, Annexe I, par. 2.

[40] Hans Bevers, « Discussion », dans Hans Bevers et Chantal Joubert, éd., *An Independent Defence before the International Criminal Court: Proceedings of the Conference held in The Hague, 1-2 November 1999*, Leiden, Thela Thesis, 2000, p. 83 : « Les seuils financiers semblent également jouer un rôle important, au moins se sont-ils révélés être une cause fréquente de crainte parmi les délégations. Tous les aspects de la justice internationale sont couteux ; celui-ci [la question d'une défense indépendante] ne fait pas exception, et investir de l'argent pour cette question relativement nouvelle pour la justice pénale internationale est difficile à faire passer en période de gel budgétaire. En outre, le sujet est controversé car beaucoup de gens ont tendance à penser que ce n'est qu'un gaspillage d'argent et de temps pour des criminels de guerre. Par conséquent, il sera difficile de convaincre les profanes de la nécessité d'un conseil compétent ; les juges le comprendront plus facilement, particulièrement parce qu'ils sauront que cela est essentiel pour la crédibilité de leur propre cour, et, en général, le Siège des Nations Unies et l'Assemblée générale sont prêts à porter une attention sérieuse à ces praticiens du droit international » [notre traduction].

Sujet:

[Cour pénale internationale](#)

[Statut de Rome de la Cour pénale internationale](#)

[Défense](#)

[Greffier](#)