

Campagne d'Action auprès des Organisations Non Gouvernementales Octobre 1997

I. CONSTITUTION D'UNE COUR PENALE INTERNATIONALE EFFECTIVE

L'Assemblée Générale des Nations Unies s'est fixé comme date la mi 98 pour organiser une Conférence Diplomatique en vue de la création d'une Cour Pénale Internationale (CPI). Cette Cour enquêtera sur les personnes accusées de génocide, de crimes contre l'humanité et de graves crimes de guerre là où les tribunaux nationaux sont soit indisponibles, soit inefficaces, et elle poursuivra ces personnes en justice. L'incapacité totale dont font preuve les systèmes judiciaires nationaux quand ils s'agit d'établir les responsabilités dans ce type de crimes souligne à quel point il est urgent de mettre sur pied une CPI. Human Rights Watch estime que la création dans les plus brefs délais d'une Cour *effective* est indispensable si l'on veut renforcer les mécanismes de mise en application des droits de l'homme.

Avant que ne se terminent les travaux préliminaires d'élaboration, le Comité Préparatoire pour l'Etablissement d'une CPI (ComPrep) se réunira encore à deux reprises au siège des Nations Unies à New York. La question n'est plus de savoir s'il y aura bien une cour permanente mais plutôt si la cour qui émergera des négociations ne sera pas seulement une Cour Pénale Internationale que de nom. Les enjeux sont énormes. La prochaine session de la ComPrep en décembre, qui se penchera sur les obligations des Etats à accéder aux demandes de la CPI en ce qui concerne les preuves, l'arrestation et le transfert, constituera une phase décisive.

En février 1997, les délégués de la ComPrep ont négocié la définition des crimes qui relèvent de la compétence de la Cour et les principes généraux de droit pénal. En août, les négociateurs se sont mis d'accord sur le texte énumérant les situations où les Etats sont "incapables" de mener une enquête ou des poursuites judiciaires ou ne sont "pas disposés" à le faire. Les délégués se sont également dirigés vers un accord sur une Chambre précédant le procès qui statuerait sur les questions préliminaires se posant lors des phases d'instruction et de mise en accusation.

D'autres questions "politiques" en suspens débattues au mois d'août -- l'indépendance du procureur, la relation entre la Cour et le Conseil de Sécurité -- ne seront pas résolues avant la Conférence Diplomatique.

En 1996 et 1997, un vaste bloc d'Etats "de même opinion" se sont groupés pour insister sur la mise sur pied d'une cour qui disposerait d'un pouvoir fort. Une minorité d'Etats, dont plusieurs Membres Permanents du Conseil de sécurité, prônent des solutions qui rendraient la Cour tributaire du Conseil de Sécurité, ce qui nuirait sérieusement à son indépendance et à sa crédibilité. Ces Etats cherchent à créer une Cour qu'ils pourront contrôler. Si l'influence de ce petit groupe l'emporte, cela aboutira à une Cour Pénale Internationale qui n'existera que de nom. Elle ne sera pas au service de la justice, le sentiment d'impunité pour ce type de crimes s'en trouvera renforcé et l'expansion au niveau international de l'Etat de droit connaîtra un recul. Human Rights Watch estime qu'il est indispensable que les organisations non gouvernementales (ONG) à travers le monde fassent connaître leur point de vue sur les questions essentielles et se fassent auprès de leurs gouvernements les défenseurs d'une cour effective et autonome. Cela mettra la pression sur les gouvernements qui pratiquent l'obstruction et en même temps, cela apportera un appui au bloc des Etats "de même opinion".

La Conférence Diplomatique débutant dans huit mois seulement, le temps presse. Les prochains mois qui mèneront aux ComPrep de décembre et de mars 1998 seront cruciaux en ce sens qu'ils détermineront le poids respectif des forces qui seront en présence dans la

Conférence Diplomatique. Bien que les ONG aient joué un rôle de plus en plus important dans le processus, il faut qu'elles s'impliquent davantage encore afin d'apporter aux négociations sur la CPI toute une diversité d'expériences et afin d'élargir l'angle sous lequel elles se dérouleront.

Cherchant à encourager la discussion et l'engagement militant, Human Rights Watch lance cette campagne d'action urgente pour mettre en lumière les questions cruciales qui affecteront l'efficacité de la Cour -- en particulier celles qui seront discutées lors de la rencontre du Comité Préparatoire de décembre -- et pour émettre quelques suggestions qui pourraient servir de base aux initiatives des ONG.

Nous serions heureux de connaître l'avis de votre organisation à propos de la CPI, de discuter des questions importantes et d'explorer ensemble les possibilités d'initiatives communes.

II. QUESTIONS FONDAMENTALES POUR LE COMITE PREPARATOIRE DE DECEMBRE

Coopération des Etats et Accès aux Demandes de la CPI

Les questions portant sur la coopération des Etats et l'accès aux demandes de la Cour seront au centre des travaux de la ComPrep de décembre. Etant donné que la CPI ne disposera pas de ses propres forces de police, l'autorité qu'aura la Cour pour faire des demandes contraignantes -- par exemple en ce qui concerne les preuves écrites et les témoins ou encore l'arrestation et le transfert des personnes accusées -- sera capitale si elle se veut efficace. Accéder aux demandes de la Cour et se soumettre à ces décisions, après toutefois une possibilité de contester la décision, devrait être une obligation légale, clairement établie par le traité et librement assumée par les Etats parties qui le ratifient. Nous estimons que la Cour devrait avoir la compétence de statuer sur la légitimité de toute contestation de ses décisions.

La question sous-jacente qui se pose est de savoir si le système de coopération et d'accès aux demandes devrait prendre pour modèle les accords d'extradition existants ou si au contraire, il faudrait créer un régime spécifique adapté aux relations entre la CPI et les Etats. Etant donné que les accords d'extradition existants régissent les relations entre Etats souverains égaux, un modèle d'extradition existant déjà ne conviendrait pas dans le cas des relations spécifiques entre les Etats parties et la Cour.

Il faut résoudre le problème de la mise en application des décisions de la Cour dans les cas où les Etats ne veulent pas s'y conformer. Afin que la Cour puisse rendre justice aux victimes et limiter l'impunité, il est capital que son Statut prévoit des mécanismes de mise en application efficaces.

Définition des Crimes de Guerre dans les Conflits Armés Internes

En décembre, les délégués reprendront le débat sur les crimes de guerre commis dans les conflits non internationaux, essayant de voir si ces crimes doivent relever de la compétence de la Cour. Au vu de la prolifération des conflits armés internes au cours des dernières décennies, inclure dans le champ de compétence de la CPI les délits commis au cours de ces conflits est vital pour la crédibilité et l'efficacité de la Cour. Jusqu'à présent, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France ont pris fait et cause pour une liste réduite de crimes.

Parmi les délits exclus de la proposition de la délégation américaine de février 1997, on compte clairement des principes de droit humanitaire, entre autres l'interdiction de soumettre "la population civile ou des civils à des attaques" et "le fait d'affamer les civils." La proposition américaine passe aussi sous silence l'interdiction énoncée dans le Protocole Additionnel I concernant "[l'usage] d'armes... et de méthodes de guerre qui sont de nature à provoquer des

blessures superflues ou des souffrances inutiles ou qui sont par nature sans discernement." La liste américaine est loin de contenir les protections nécessaires en cas de conflit interne.

Procédure Pénale et Droits des Accusés

La possibilité de contester la recevabilité des dossiers devant la Cour sera également à l'ordre du jour des débats de décembre. Human Rights Watch estime que cette possibilité de contestation devrait se limiter aux accusés, à la Cour, à l'Etat custodial, à l'Etat territorial et à l'Etat dont l'accusé a la nationalité. Nous estimons que le terme Etat "intéressé" dans le Projet de Statut est trop vague. Par ailleurs, nous insistons sur la nécessité de limiter le délai de contestation avant le procès afin de réduire la possibilité d'obstruction.

L'Article 29 (Détenue Préventive ou Remise en Liberté) sera également débattu en décembre. Tel qu'il est rédigé actuellement, l'Article 29(2) du projet de statut prévoit une détention sans inculpation de 90 jours ou pour une période plus longue sur autorisation de la Présidence. Nous trouvons qu'une période de 90 jours est trop longue, étant donné le droit fondamental des suspects à la liberté et à la sécurité de la personne. De plus, aucune condition ni restriction n'est imposée à l'exercice de ce pouvoir apparemment illimité de la Présidence de prolonger cette période. Dans un souci de protection des droits fondamentaux du détenu, le Statut doit clairement stipuler que toute prorogation dépassant les 60 jours ne devrait se faire que conformément à un ordre de la Chambre précédant le procès, et non sur décision de la Présidence, dans des circonstances exceptionnelles et pendant une période raisonnable.

III. QUESTIONS FONDAMENTALES POUR GARANTIR UNE COUR EFFECTIVE

Lien entre les tribunaux nationaux et la CPI (Complémentarité)

La CPI est conçue pour être complémentaire aux systèmes nationaux de justice pénale dans les cas où ces procédures pénales sont indisponibles ou inefficaces. Cette disposition est destinée à s'assurer que la CPI ne remplace pas les tribunaux nationaux à qui il incombe au premier chef de poursuivre en justice les personnes accusées desdits crimes. Si la Cour veut être plus qu'une institution marginale, il est indispensable de comprendre correctement ce que signifie cette complémentarité et comment elle doit se concrétiser.

Le projet de texte adopté au mois d'août affirme qu'une affaire est "irrecevable" si elle fait ou a fait l'objet d'une enquête ou si des poursuites ont été engagées par un Etat compétent, à moins que cet Etat ne se montre "incapable" ou "peu disposé" à mener à bien "sincèrement" cette enquête ou ces poursuites. Ces conditions relatives à la juridiction de la Cour portent donc la barre très haut et font qu'il sera très difficile pour la Cour de pouvoir statuer. Le Statut devrait clairement stipuler que, bien que les Etats concernés peuvent contester la recevabilité, ils sont obligés de se soumettre à la décision de la CPI en la matière. Aucun Etat ne devrait pouvoir braver la Cour en prenant la décision unilatérale de ne pas coopérer dans des cas déterminés en invoquant l'irrecevabilité.

Une Juridiction Propre

Le fait d'avoir une juridiction propre confère à la Cour le pouvoir de poursuivre les crimes qui relèvent de sa compétence sans avoir le consentement d'autres Etats parties. Il ne s'agit pas d'une juridiction exclusive. Le devoir initial de poursuivre les criminels incombe toujours aux Etats individuels. La juridiction propre est compatible à la fois avec les principes de souveraineté de l'Etat et de complémentarité.

Le projet de statut actuel ne donne à la Cour une juridiction propre qu'en cas de génocide. Pour

les crimes contre l'humanité et les graves crimes de guerre, le statut crée une procédure élaborée qui est fondée sur le consentement de l'Etat custodial et de l'Etat sur le territoire duquel le crime a été commis. Ces conditions de consentement ouvrent grand la porte aux possibilités de retard et d'obstruction. Pour fonctionner efficacement, il faut que la Cour ait une juridiction propre sur les crimes essentiels liés aux droits de l'homme qui relèvent de sa compétence, et cette juridiction devrait être conférée à la Cour dès que l'Etat devient partie contractante au Statut.

Mécanisme de Déclenchement et Rôle du Procureur

Le Projet de Statut actuel contient un mécanisme de plaintes restrictif qui ne permet au Procureur d'entamer une enquête que si et seulement si le Conseil de Sécurité lui soumet le cas ou si un Etat partie qui a accepté la juridiction de la Cour porte plainte. Contrairement aux deux Tribunaux Ad Hoc, le Procureur ne sera que l'exécutant des décisions du Conseil de Sécurité ou des Etats parties. Etant donné que les Etats et le Conseil de Sécurité peuvent, pour une variété de raisons, se montrer réticents à porter les affaires devant la CPI, ne pas élargir le mécanisme de plaintes limitera le pouvoir de la Cour et réduira considérablement le nombre d'affaires qui seront portées devant elle.

Le mécanisme de déclenchement de la CPI doit être étendu de façon à permettre au Procureur d'entamer une enquête sur base de ses propres conclusions ou des informations obtenues de toute autre source, notamment des personnes individuelles et des ONG. La participation des victimes et des ONG contribuera à faire comparaître en justice les auteurs de ces crimes.

Le Rôle du Conseil de Sécurité

Bien qu'il soit indispensable que le Conseil de Sécurité garde le pouvoir décisif qui lui revient de déterminer les menaces et violations de la paix et de la sécurité internationales, l'exercice de la juridiction de la CPI ne peut être tributaire des décisions prises préalablement par cet organe fortement politisé. Actuellement, le Projet de Statut empêche la Cour d'exercer une juridiction dans les cas résultant de situations qui sont "traitées" par le Conseil en vertu de son pouvoir de maintenir la paix et la sécurité internationales, sauf stipulation contraire expresse du Conseil de Sécurité. En autorisant les Membres Permanents à recourir à leur droit de veto pour protéger des accusés potentiels lorsque l'intérêt de leur pays est en jeu, le Projet de Statut nuirait sérieusement à l'indépendance et à la crédibilité de la Cour.

Questions Procédurales, Procès Equitable et Droits de l'Accusé

La CPI doit faire respecter les normes fondamentales de justice. Bien que les juges aient besoin de lignes directrices claires en matière de preuves et de règles de procédure, il est inutile et peu réaliste d'inclure tous les détails dans le Statut. Ce dernier devrait contenir les principes fondamentaux d'équité régissant l'arrestation et la détention préventive, le procès, les droits de l'accusé, les preuves et la protection des victimes et des témoins.

En vue de garantir une investigation et des poursuites judiciaires, les principes régissant le viol, les violences sexuelles et les enquêtes menées à propos des délits sexuels doivent être repris dans le Statut. La reconnaissance des crimes sexuels et de la création d'une Unité de Protection des Victimes et des Témoins pour garantir la sécurité des victimes, des témoins et des membres de leurs familles a marqué une avancée considérable pour le Comité Préparatoire du mois d'août. Par ailleurs, les questions liées à la protection et aux droits des enfants doivent aussi être mises en lumière, en particulier celles touchant au recrutement forcé des enfants dans les forces armées, à l'âge de la responsabilité pénale, à la condamnation et à l'emprisonnement des enfants.

IV. CE QUE VOUS ET VOTRE ORGANISATION POUVEZ FAIRE

La Coalition pour la Cour Pénale Internationale (CCPI), un groupe d'ONG en pleine expansion, rassemble tant des organisations nationales qu'internationales. Le plaidoyer des ONG auprès des responsables de leurs gouvernements, des médias et des groupes de la société civile a permis de mettre en exergue les questions des droits de l'homme dans les négociations et a poussé les Etats à prendre position. La pression des ONG a été déterminante pour obtenir l'approbation de l'Assemblée Générale pour la Conférence Diplomatique de 1998.

Maintenant que la date de la Conférence Diplomatique a été fixée et que le débat de la ComPrep est passé d'une discussion plus abstraite à une élaboration concrète, les ONG ont un rôle d'autant plus crucial à jouer. En faisant valoir leur position, les ONG peuvent renforcer l'engagement d'un nombre croissant d'Etats qui ont appuyé une CPI efficace et accroître la pression sur les quelques-uns qui ont été plus obstructionnistes.

La prochaine réunion du Comité Préparatoire est prévue du 2 au 12 décembre 1997 au siège des Nations Unies à New York. La participation des organisations intéressées peut être capitale. C'est pourquoi nous demandons instamment à votre organisation de:

- * Envoyer des observateurs aux sessions de la ComPrep. Il s'agit d'une occasion inestimable d'avoir des informations de première main, de faire pression et d'influencer la position des gouvernements. Des fonds sont disponibles pour le remboursement des frais de voyage et de logement à New York.

- * Former des coalitions nationales pour appuyer la création d'une CPI réellement efficace. Récemment, les ONG de plusieurs pays du nord et du sud ont organisé des rencontres pour lancer ces coalitions nationales. La CCPI a élaboré une série de lignes directrices stratégiques pour faciliter les activités nationales. Par exemple, en utilisant les médias, les coalitions nationales peuvent sensibiliser le public à propos de la CPI. Il est particulièrement important de mobiliser toutes les forces de pression avant la prochaine ComPrep de décembre afin d'appuyer la création d'une Cour disposant d'un pouvoir fort.

- * Demander à rencontrer les responsables du Ministère des Affaires Etrangères et du Ministère de la Justice de votre pays pour souligner l'importance que votre organisation attache à ces négociations. Il faut demander à ces responsables de décrire la position du gouvernement dans les négociations, notamment sur les questions citées plus haut.

- * Utiliser les activités, rencontres, conférences et séminaires existants pour soulever la question de la CPI. Par exemple, les membres du personnel de Human Rights Watch ont sensibilisé à ce problème les participants aux réunions de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples et de l'Union des Juristes Arabes. Faire référence à la CPI dans les autres domaines sur lesquels travaille votre organisation.

- * Contacter la Coalition pour une Cour Pénale Internationale au (212) 599-1320 ou par courrier électronique au wfm@igc.apc.org afin d'obtenir des informations complémentaires sur la CPI et des bulletins réguliers et actualisés sur l'état des négociations sur la CPI ou rejoindre le réseau d'ONG qui appuie la CPI.

Human Rights Watch serait heureuse de pouvoir se concerter avec vous à propos de ces questions. Veuillez contacter Richard Dicker au (212) 972-8400 ou par courrier électronique à dickerr@hrw.org.