

Parliamentary Assembly Assemblée parlementaire



Menaces qui pèsent sur la Cour pénale internationale

Doc. 9844

24 juin 2003

Rapport

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur : M. Dick Marty, Suisse, Groupe libéral, démocrate et réformateur

Résumé

L'Assemblée parlementaire a soutenu depuis le début la création du Tribunal Pénal International à la Haye. Dans sa Résolution 1300 (2002), l'Assemblée a pris position contre les menaces contre l'intégrité de la Cour posées par les pressions exercées par les Etats-Unis sur des pays membres du Conseil de l'Europe de conclure des accords bilatéraux d'immunité. Le présent projet de résolution constitue un suivi de la [Résolution 1300](#), à la lumière aussi des pressions encore accrues au cours des derniers mois et semaines. Il soulève aussi certains autres soucis qui ont surgi depuis l'année dernière. Il s'agit notamment du renouvellement de la [Résolution 1422 du Conseil de Sécurité](#) des Nations Unies, et des délais concernant la nécessaire législation nationale de mise en œuvre ainsi que la ratification de l'Accord sur les Privilèges et Immunités de la Cour.

I. **Projet de résolution [[Lien vers le texte adopté](#)]**

1. L'Assemblée parlementaire rappelle sa Résolution 1300 (2002) sur les risques pour l'intégrité du Statut de la Cour pénale internationale posés par les accords bilatéraux d'octroi d'immunité.
2. Elle accueille avec satisfaction l'entrée en fonction de la Cour à la suite de l'élection de ses principaux organes – les juges, le président et le procureur – en février et avril 2003. Elle considère que la CPI est sur le point de devenir un arbitre

véritablement indépendant et impartial de la justice internationale et de la primauté du droit au niveau international dont l'importance ne doit pas être sous-estimée dans la situation internationale actuelle.

3. Cependant, elle s'inquiète de ce que certains Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe n'ont toujours pas adhéré au Statut de Rome de la Cour pénale internationale ou ne l'ont pas encore ratifié et de ce que les Etats-Unis ont même officiellement annoncé leur intention de ne pas ratifier cet instrument.

4. Elle s'inquiète également de ce que seuls vingt-neuf pays ont signé et deux autres (la Norvège et le Costa Rica) déjà ratifié le Protocole sur les privilèges et immunités de la Cour pénale internationale. L'Assemblée reconnaît que, malgré son titre inapproprié sur le plan politique, cet instrument revêt une importance vitale pour le fonctionnement pratique de la Cour.

5. L'Assemblée parlementaire rappelle en outre l'importance de lois d'application nationales : un processus qui a malheureusement accumulé du retard dans de nombreux pays. Ces lois sont requises pour mettre en œuvre la «double subsidiarité» de la CPI. Premièrement, la Cour – qui ne dispose pas de ses propres organes d'enquête – a été conçue pour faire massivement appel à la coopération concrète des Etats parties. Deuxièmement, les Etats parties doivent aussi veiller à ce que leur droit pénal positif soit compatible avec [le Statut de Rome](#) afin d'être en mesure de remplir l'obligation que celui-ci leur impose en matière de poursuite des délits, la CPI n'intervenant que si les tribunaux nationaux ne peuvent ou ne veulent pas poursuivre. Dans ce contexte, l'Assemblée salue l'initiative, annoncée dans la réponse du Comité des Ministres à sa [Recommandation 1581 \(2002\)](#), d'organiser une troisième Consultation multilatérale, en septembre 2003, sur les incidences de la ratification du Statut de Rome dans l'ordre juridique interne des Etats membres. L'Assemblée entend accepter toute invitation du Comité des Ministres la priant de participer à cette consultation.

6. L'Assemblée déplore le vote (le 12 juin 2003) du renouvellement de la [Résolution 1422 du Conseil de sécurité](#) adoptée initialement le 12 juillet 2002 : un texte prévoyant qu'aucune poursuite ne serait engagée par la CPI, pendant une période renouvelable de douze mois, contre des personnes d'un Etat non partie au Statut à raison d'actes liés à des opérations établies ou autorisées par les Nations Unies. L'Assemblée remercie donc les pays qui ont insisté pour qu'un débat ouvert soit organisé par le Conseil de sécurité et que l'exemption soit de nouveau limitée à un an.

7. L'Assemblée considère que la Résolution 1422 et son renouvellement constituent une ingérence juridiquement discutable et politiquement dommageable dans le fonctionnement de la Cour pénale internationale. L'indépendance de cet organe par rapport au Conseil de sécurité des Nations Unies – concernant le déclenchement de procédures contre des personnes suspectées de crimes internationaux – représente l'un des principaux progrès du Statut de Rome. La Résolution 1422 est juridiquement discutable pour deux raisons : premièrement, elle constitue un excès de pouvoir, dans la mesure où la condition posée par le chapitre VII de la Charte des Nations Unies – à savoir l'existence d'une menace contre la paix et la sécurité internationales – n'était pas remplie ; deuxièmement, elle viole le Statut de Rome (articles 16 et 27). L'Assemblée considère en effet que l'article 16 n'octroie pas une immunité générale concernant les situations futures et inconnues. Elle rappelle en outre que l'article 27 du même instrument interdit expressément toute distinction fondée sur la qualité officielle afin de ne placer personne au-dessus des lois. L'Assemblée considère que cette règle devrait également s'appliquer aux personnes participant à des opérations de maintien de la paix sous l'égide des Nations Unies, quelle que soit leur nationalité.

8. L'Assemblée déplore la campagne actuellement menée par les Etats-Unis pour convaincre les Etats parties au Statut de Rome, y compris les Etats membres du Conseil de l'Europe, de conclure des accords bilatéraux visant à faire dépendre la coopération de ces Etats avec la CPI (dans les affaires où un citoyen des Etats-Unis est accusé de crimes tombant sous la juridiction de cette Cour) de l'accord préalable du Gouvernement de Washington.

9. L'Assemblée considère ces accords comme contraires au Statut de Rome de la CPI – et en particulier à ses articles 27, 86 et 98.2 (qui n'autorise que des exemptions limitées au titre d'accords sur le statut des forces) – et à la Convention de Vienne sur le droit des traités (article 18) selon laquelle les Etats doivent s'abstenir d'actes qui priveraient le Traité de son objet et de son but ou qui iraient à l'encontre de ses dispositions.

10. L'Assemblée condamne les pressions exercées sur un certain nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe afin qu'ils concluent un accord de ce type et déplore les demandes contradictoires dont ces pays font l'objet par les Etats-Unis d'une part et l'Union européenne plus le Conseil de l'Europe d'autre part : une situation qui les place devant un faux dilemme entre les solidarités européenne et atlantiste. L'Assemblée considère que chaque pays devrait être libre d'adopter sa position propre à l'égard de la Cour pénale internationale en se fondant uniquement sur des considérations de principe.

11. L'Assemblée considère qu'il est possible d'interpréter les accords d'immunité bilatéraux de manière suffisamment restrictive pour soumettre le refus de coopération avec la CPI à des conditions strictes, en particulier l'assurance plausible que les personnes suspectées de crimes internationaux au sens du Statut de Rome seront poursuivies par les Etats-Unis eux-mêmes.

12. Par conséquent, l'Assemblée

- i. concernant le processus de signature, de ratification et de mise en œuvre :
 - a. appelle de nouveau les Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe qui ne l'ont pas encore fait à ratifier le Statut de Rome établissant la Cour pénale internationale ou à y adhérer ;
 - b. appelle les Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe (à l'exception de la Norvège qui a déjà pris les mesures requises) qui ne l'ont pas encore fait à signer et/ou à ratifier le Protocole sur les privilèges et immunités de la Cour pénale internationale ;
 - c. appelle les Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe qui ne l'ont pas encore fait à adopter des lois nationales d'application appropriées le plus rapidement possible.
- ii. concernant la Résolution 1422 (2002) / 1487 (2003) du Conseil de sécurité :
 - a. déplore le renouvellement pour une année supplémentaire, décidé le 12 juin 2003 par le Conseil de sécurité des Nations Unies par sa Résolution 1487 de sa Résolution 1422 (2002) qui demande à la Cour pénale internationale de s'abstenir de poursuivre des crimes au titre du droit international commis dans le cadre d'opérations de maintien de la paix ou autres autorisées par ledit Conseil ;
 - b. déplore que les membres du Conseil de sécurité qui sont également membres du Conseil de l'Europe n'aient pas défendu une position

commune et sans équivoque en faveur de l'intégrité de la CPI ;

- c. remercie les Etats membres et *observateurs* du Conseil de l'Europe (en particulier le *Canada* et la Suisse) qui ont insisté pour que le Conseil de sécurité consacre un débat ouvert à cette question, exprimé leur position de principe et clairement fait valoir que le renouvellement de la Résolution 1422 ne devrait pas être automatique ;
 - d. s'oppose à tout renouvellement supplémentaire de la soustraction des missions de maintien de la paix à la juridiction de la CPI et invite les Etats membres et les observateurs du Conseil de l'Europe membres du Conseil de sécurité des Nations Unies, et plus spécialement ceux disposant d'un siège permanent, à prendre toutes les mesures requises – suffisamment longtemps avant que la question du renouvellement ne revienne à l'ordre du jour en 2004 – afin d'empêcher un tel renouvellement ;
 - e. encourage la Cour pénale internationale, au cas où la situation rendrait opportune la Résolution 1422 ou le texte analogue qui lui succéderait, à évaluer en toute indépendance la validité juridique et, le cas échéant, l'interprétation précise de toute demande adressée à la Cour en vertu de ladite résolution.
- iii. concernant les accords d'immunité bilatéraux :
- a. soutient les Etats membres et les observateurs du Conseil de l'Europe qui ont refusé de conclure des accords d'immunité bilatéraux pour rester fidèles à leurs principes et félicite tout particulièrement ceux qui sont candidats à l'Union européenne pour leur solidarité avec la grande majorité des pays européens dans leur soutien de la CPI ;
 - b. encourage les Etats membres et *observateurs* ayant signé de tels accords (*Azerbaïdjan, Israël, Roumanie*) à ne pas les ratifier ;
 - c. invite les Etats membres et observateurs ayant ratifié de tels accords (*Albanie, Bosnie-Herzégovine, Géorgie*) à les appliquer, selon le cas, de la manière la plus conforme à leurs obligations juridiques en tant que parties au Statut de Rome.

II. Exposé des motifs

par M. Marty, rapporteur

A. Introduction

1. Dès le tout début des négociations ayant mené à la création de la Cour pénale internationale (CPI), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a apporté son soutien indéfectible à cette initiative au vu et au su de tous. Elle a d'ailleurs eu l'occasion de confirmer ce soutien – face à certaines menaces qui commençaient à se préciser à l'époque – dans sa Résolution 1300 (2002). Le présent rapport est conçu comme un suivi de cette résolution, afin de maintenir l'élan politique favorable à une justice pénale internationale et à réagir aux nouvelles menaces pesant sur la CPI. Il constitue aussi une réponse aux appels concrets à l'aide lancés par le président nouvellement élu de la Cour, Philippe Kirsch, et par un certain nombre d'organisations non gouvernementales associées au processus d'établissement de la Cour (Coalition pour la Cour pénale internationale, Parlementaires pour l'Action Mondiale, Human Rights Watch, Amnesty International, etc.).

2. Les Etats démocratiques, tels que les Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe, doivent être les plus ardents défenseurs de la Cour qui représente l'expression de leur engagement à promouvoir les valeurs universelles des droits de l'homme, du droit humanitaire international et de l'Etat de droit. La Cour est et doit rester un organe suprême de justice internationale et ne doit être ni soumise à des pressions politiques ni utilisée à des fins politiques.

3. Étant donné la réticence persistante de certains Etats à rejoindre les rangs des partisans de la CPI, il n'est pas inutile de rappeler les garanties incluses dans le Traité de la CPI en vue d'éviter l'exploitation politique abusive de cette juridiction :

- la Cour est complémentaire des juridictions pénales nationales (préambule) ;
- la Cour n'a compétence qu'à l'égard des crimes relevant de sa compétence commis après l'entrée en vigueur du Statut (article 11) ;
- l'ouverture d'une enquête n'est autorisée que si la Chambre préliminaire estime qu'il existe une base raisonnable pour ouvrir une enquête (article 15) ;
- le Conseil de sécurité des Nations Unies peut demander à la Cour de ne pas ouvrir d'enquête ni d'engager de poursuites (ou de suspendre des poursuites en cours) pour une durée de douze mois ; cette demande peut être renouvelée par le Conseil (article 16).

4. Une garantie supplémentaire, peut-être la plus importante, en vigueur depuis l'élection du premier groupe de juges et du procureur, tient à la stature morale et professionnelle des personnes auxquelles ces responsabilités ont été confiées par l'Assemblée des Etats parties.

B. Rappel du contenu de la Résolution 1300 (2002) – mise à jour et suivi

i. Progrès vers le début des activités opérationnelles de la CPI

5. Le rapport 2002 accueillait avec satisfaction l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2002, du Statut de Rome de la Cour pénale internationale qui représentait une étape décisive vers la justice et la fin de l'impunité pour les responsables des crimes les plus graves : crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide. Il se félicitait également de la tenue de la première Assemblée des Etats parties (AEP), à New York en septembre 2002, afin de jeter les bases de la création effective de la Cour.

6. D'autres progrès substantiels en faveur du début des activités opérationnelles de la CPI méritent d'être salués :

- l'élection, entre le 3 et le 7 février 2003, de dix-huit juges par l'Assemblée des Etats parties ;
- l'élection, par les dix-huit juges de la Cour, du juge Philippe Kirsch comme président, du juge Akua Kuenyehia comme premier vice-président et de la juge Elisabeth Odio Benito comme second vice-président de la Cour ;
- l'élection, le 21 avril 2003, de M. Moreno Ocampo comme procureur de la CPI et son investiture le 16 juin 2003 ;
- l'élection, le 21 avril 2003, de dix membres du Comité du budget et des

finances par l'Assemblée des Etats parties ;

- l'identification, le 23 avril 2003, par l'Assemblée des Etats parties, de deux candidats au poste de Greffier de la Cour (l'élection aura lieu lors de la prochaine session plénière).

ii. Adhésion au Statut de Rome et ratification de cet instrument

7. Le rapport 2002 regrettait que certains Etats n'aient pas encore adhéré au Traité de la CPI ou qu'ils aient déclaré ne pas nourrir l'intention de devenir partie à cet instrument.

8. Depuis, sept pays supplémentaires – y compris l'Albanie, la Lituanie et Malte – ont ratifié le traité de la CPI, répondant ainsi à l'appel lancé dans le paragraphe 14 i. b. de la Résolution 1300. Un effort supplémentaire est désormais requis pour faire de la CPI une juridiction véritablement universelle et représentative au niveau mondial. La participation des Etats membres du Conseil de l'Europe se situe au-dessus de la moyenne mais n'est pas encore complète : l'Azerbaïdjan et la Turquie doivent encore adhérer au Statut de Rome, et l'Arménie, la République tchèque, la Géorgie, la Moldova, la Fédération de Russie et l'Ukraine le ratifier.

9. L'Assemblée a plusieurs fois exprimé l'espoir que les Etats-Unis d'Amérique se rallieraient à la majorité des Etats démocratiques dans leur soutien à la CPI. Cet espoir ne s'est malheureusement toujours pas matérialisé. Au contraire, les Etats-Unis ont informé la Cour qu'ils n'ont pas l'intention de devenir partie au Statut et qu'ils considèrent que leur signature de cet instrument ne place aucune obligation juridique à leur charge. En outre, ils ont récemment lancé une campagne visant à inciter des Etats parties à conclure des accords d'exemption bilatéraux, sapant ainsi l'intégrité du Statut de Rome et, la semaine dernière, obtenu un renouvellement de la Résolution 1422 du Conseil de sécurité des Nations Unies (voir ci-dessous). Mais la signature et la ratification du Statut de Rome par un nombre croissant d'Etats démocratiques, ainsi que le commencement imminent des activités de la Cour en vue de poursuivre les crimes les plus odieux commis contre l'humanité, pourraient renforcer la position des forces qui, aux Etats-Unis mêmes, luttent pour que leur pays (qui s'est toujours targué d'être le champion de la liberté et de la démocratie) revoie sa position.

10. Je pense toujours que des solutions peuvent être trouvées pour remédier à cette situation par le biais d'un dialogue constructif, alors que les mesures unilatérales ne peuvent que nuire à ce dialogue. Comme je l'ai dit l'année dernière, de telles mesures figurent dans certaines dispositions de la loi ASPA («American Servicemembers' Protection Act»), adoptée récemment, qui interdit toute coopération des Etats-Unis avec la Cour, limite la participation de ce pays aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies et interdit toute assistance militaire aux pays qui ratifient le Traité de la CPI, à quelques exceptions près (membres de l'OTAN par exemple, ainsi que certains autres alliés des Etats-Unis). La loi ASPA autorise également le président américain à utiliser tous les moyens nécessaires et appropriés pour libérer tout membre des services américains ou alliés détenu par la Cour ou en son nom (d'où le surnom de «Loi sur l'invasion de La Haye» qui lui a été donné par certaines ONG).

iii. Accords d'immunité bilatéraux

11. L'Assemblée, en 2002, était profondément préoccupée par les efforts déployés par certains Etats pour saper l'intégrité du Traité de la CPI et notamment pour conclure des accords bilatéraux visant à soustraire leurs responsables, leur personnel militaire et leurs ressortissants à la juridiction de la Cour («accords

d'immunité bilatéraux»). Les Etats-Unis prétendent trouver une justification juridique à ces accords dans l'article 98 (2) du Statut de Rome : un argument rejeté par de nombreux juristes, y compris ceux qui ont participé à la rédaction de ce Statut, pour lesquels cette disposition a été élaborée afin de prévenir les conflits qui pourraient survenir en raison d'accords déjà existants. Il s'agit principalement des «accords sur le statut des forces» qui prévoient la répartition des compétences entre l'Etat d'envoi (dont les forces sont stationnées dans un autre Etat) et l'Etat de séjour. L'objectif de l'article 98 (2) n'est certainement pas d'inciter les Etats à conclure des accords empêchant la Cour d'exercer sa compétence.

12. L'Assemblée estimait, dans sa Résolution 1300 (paragraphe 10), que ces accords d'immunité bilatéraux ne sont pas acceptables en vertu du droit international régissant les traités, notamment la Convention de Vienne sur le droit des traités qui stipule que les Etats doivent s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but. Or, l'objet et le but du Traité de la CPI sont de traduire en justice les responsables des crimes les plus graves contre l'humanité, sans tenir compte de leur nationalité. Par conséquent, les accords qui empêcheraient la Cour d'exercer cette fonction complémentaire vont à l'encontre de l'objet et du but du Traité de la CPI. En outre, en vertu de l'article 86 du Traité de la CPI, les Etats parties au Statut de Rome ont l'obligation générale de coopérer pleinement avec la Cour dans les enquêtes et poursuites que celle-ci mène concernant les crimes relevant de sa compétence. L'article 27 du Traité précise même que «ce Statut s'applique à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle».

13. En conséquence, l'Assemblée demandait aux Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe de ne pas conclure d'«accords d'immunité bilatéraux» qui compromettraient ou limiteraient de quelque manière que ce soit leur coopération avec la Cour. L'Assemblée se réjouissait également de la signature et de la ratification du Traité de la CPI par tous les membres de l'Union européenne et encourageait ladite Union à adopter, dès que possible, une position commune sur la question des accords d'immunité allant dans le sens de sa résolution.

14. Dans sa Recommandation 1581 (2002) (adoptée en même temps que la Résolution 1300), l'Assemblée avait invité le Comité des Ministres à adopter une position commune, au nom des Etats membres du Conseil de l'Europe sur la question des «accords d'immunité» bilatéraux allant, là encore, dans le sens de sa Résolution 1300.

15. Malheureusement, les pressions exercées dans ce domaine par les Etats-Unis ont augmenté depuis l'adoption de la Résolution 1300 et se sont révélées efficaces avec certains pays, y compris des Etats membres du Conseil de l'Europe. En fait, l'Albanie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie et la Roumanie ont signé des accords d'immunité bilatéraux avec les Etats-Unis et l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et la Géorgie les ont même ratifiés.

16. Concernant la position commune que l'Assemblée invitait l'Union européenne à adopter, lors de la réunion des ministres des Affaires étrangères du 30 septembre 2002, le Conseil de l'UE a adopté des Conclusions sur la Cour pénale internationale qui contiennent notamment des «*Principes directeurs de l'UE visant les arrangements entre un Etat partie au Statut de Rome de la Cour pénale internationale et les Etats-Unis concernant les conditions de remise d'une personne à la Cour*».

17. Ces principes tiennent compte d'une partie seulement des craintes exprimées par l'Assemblée dans sa Résolution 1300 (2002). Le Conseil confirmait que l'UE demeure «*fermement engagée [...] à assurer le plein respect de l'intégrité du Statut de Rome [...] et à appuyer la CPI qui est un outil précieux à la disposition de la communauté mondiale pour lutter contre l'impunité des auteurs des crimes*

internationaux les plus graves.». Le Conseil rappelait avec justesse que «*l'Union européenne et les Etats-Unis ont en tous points le même objectif, à savoir engager la responsabilité personnelle des auteurs des crimes les plus graves touchant toute la communauté internationale*». Parallèlement, les ministres des Affaires étrangères de l'UE notaient que conclure avec les Etats-Unis les accords proposés sous leur forme actuelle «serait contraire aux obligations des États parties à la CPI au regard du statut». Les Principes directeurs de l'UE prévoient cependant des conditions qui, lorsqu'elles sont respectées, peuvent justifier la conclusion d'un tel accord aux yeux du Conseil de l'Union européenne. L'un des principes se lit comme suit : «*Pas d'impunité : Toute solution devrait comporter dans son dispositif des règles adéquates permettant de garantir qu'aucun auteur de crime relevant de la compétence de la Cour ne jouira de l'impunité. Ces dispositions devraient garantir que les juridictions nationales procéderont aux enquêtes et, si les preuves sont suffisantes, aux poursuites adéquates, à l'égard des personnes requises par la Cour.*». Les autres principes tentent de limiter la portée des accords bilatéraux en se basant sur le libellé de l'article 98 du Statut de Rome ; ils recommandent notamment l'inclusion d'une «clause de limitation dans le temps» restreignant la période pendant laquelle l'arrangement demeure en vigueur et rappellent que tout accord de ce type requiert une ratification effectuée conformément à la constitution des pays concernés.

18. Les Principes directeurs de l'UE résultaient clairement d'un compromis politique entre des diplomaties divergentes au sein de l'Union et visaient à encourager les Etats-Unis à reconsidérer leur position vis-à-vis de la CPI : un but auquel votre rapporteur adhère pleinement.

19. Néanmoins, les Principes directeurs de l'UE suscitent certaines critiques des ONG en raison de leur rejet trop timide des accords d'immunité bilatéraux. Amnesty International, en particulier, dans une analyse détaillée de la position européenne, a regretté que l'UE n'ait pas adopté une décision de principe plus ferme et constaté que le message conciliant exprimé par son Conseil n'était pas parvenu à tempérer la campagne lancée ensuite par les Etats-Unis. Plus récemment, l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE, lors de sa session tenue à Brazzaville en mars/avril 2003, a adopté une résolution beaucoup plus ferme allant jusqu'à affirmer que la ratification d'un tel accord est incompatible avec la qualité de membre ou d'associé dans l'UE ou l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE (paragraphe 8).

20. En fait, des déclarations récentes des porte-parole de l'UE relatives aux accords signés par la Bosnie-Herzégovine et l'Albanie révèlent une certaine frustration au sein de l'Union concernant la pression à laquelle les pays européens sont soumis pour conclure de tels accords qui, par ailleurs, ne semblent pas couverts par les Principes directeurs susmentionnés.

21. Selon la nouvelle Position commune sur la CPI, adoptée par le Conseil «Affaires générales et Relations extérieures» du 16 juin 2003 (article 5, paragraphe 2), l'Union et ses Etats membres "continuent, au besoin, à attirer l'attention des États tiers sur les conclusions du Conseil du 30 septembre 2002 concernant la Cour pénale internationale et sur les principes directeurs de l'UE qui leur sont annexés, en ce qui concerne des propositions d'accords relatifs aux conditions de remise de personnes à la Cour"[1].

22. Le Président de l'Assemblée, M. Peter Schieder, s'adressant le 21 mai 2003 à la 4^e Conférence parlementaire sur le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, organisée par le Parlement européen à Bruxelles, a condamné la pression exercée sur plusieurs Etats de la région afin qu'ils signent des accords d'immunité bilatéraux sapant l'intégrité de la Cour pénale internationale.

23. Selon lui, pratiquement tous les Etats de l'Europe du Sud-Est sont

concernés, à l'exception de ceux qui rejoindront l'UE l'année prochaine. Ces derniers jouissent en effet de la protection relative contre les pressions des Etats-Unis que leur confèrent leurs liens avec Bruxelles, tandis que les autres se retrouvent plus ou moins livrés à eux-mêmes dans la mesure où leurs perspectives d'adhésion à l'Union sont moins immédiates.

24. Il a appelé au soutien politique complet et à une aide supplémentaire à tous les pays de la région pour leur permettre d'arrêter librement une décision dans ce domaine. Il a également enjoint ses collègues du Parlement européen à réclamer à leurs gouvernements d'adopter une position plus claire et plus ferme à ce sujet.

25. Votre rapporteur se rallie pleinement à la déclaration du Président Schieder selon laquelle l'Europe et l'Amérique doivent permettre aux peuples de l'Europe du Sud-Est, qui sortent à peine d'une décennie marquée par des guerres destructrices et de grandes souffrances, de résoudre leurs désaccords et de rejeter un faux choix entre la stabilité de la région et l'intégrité de la Cour. Les efforts visant à saper l'autorité de la CPI, alors que les mêmes pays sont vivement incités à coopérer pleinement avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), génèrent un message ambigu.

26. Le Comité des Ministres, dans sa réponse à la Recommandation 1581 adoptée le 19 juin 2003 :

[...] considère que toute action visant à saper l'intégrité de la CPI est inadmissible et que des accords bilatéraux au titre de l'article 98 du Statut ne pourraient être acceptables que s'ils respectent la lettre, l'objet et le but du Statut. A cet égard, il rappelle les Conclusions du Conseil des Affaires générales de l'UE sur la CPI du 30 septembre 2002.

27. À mon avis, cette réponse se prête à des interprétations contradictoires : à propos de l'affirmation que de tels accords ne peuvent être acceptables que s'ils respectent la lettre, l'objet et le but du Statut, j'aimerais me référer aux arguments que j'énumère ci-dessus et qui expliquent *pourquoi* tout accord de ce type viole la lettre, l'objet et le but du Statut. Mais la référence aux Principes directeurs légèrement plus souples de l'UE (voir ci-dessus) risque d'être exploitée par les partisans de tels accords. Néanmoins, une lecture attentive desdits Principes directeurs révèle

que les accords récemment signés par certains pays membres ne répondent pas aux conditions posées par ce texte et doivent donc être déclarés inacceptables en vertu de la formule adoptée par le Comité des Ministres.

iv. Immunité des membres des missions de maintien de la paix de l'ONU

28. Dans sa Résolution 1300 (paragraphe 13), l'Assemblée se déclarait également préoccupée par le fait que le lien établi par certains pays entre la juridiction de la Cour et la reconduction des mandats du Conseil de sécurité des Nations Unies pour les opérations de maintien de la paix puisse mettre en péril l'ensemble du système de maintien de la paix des Nations Unies.

29. Ce passage faisant référence à la Résolution 1422 (2002) du Conseil de sécurité qui demande à la Cour pénale internationale de s'abstenir de poursuivre des crimes au titre du droit international commis dans le cadre d'opérations de maintien de la paix ou autres autorisées par cet organe. En fait, en juin 2002, les Etats-Unis menacèrent d'opposer leur leur veto au Conseil de sécurité à toutes les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, à moins que les ressortissants des Etats non parties au Statut de la CPI n'obtiennent une immunité permanente de poursuite par cette Cour. Le compromis élaboré – à l'issue d'un mois de négociations laborieuses – fut la Résolution 1422[2]. À mon avis, ce texte est une anomalie juridique pour diverses raisons :

30. Premièrement, son adoption par le Conseil de sécurité, sur la base du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, constituait un excès de pouvoir en l'absence d'une menace contre la paix et la sécurité internationales. L'argument avancé pour justifier la présence d'une telle menace est plutôt singulier : la menace des Etats-Unis d'opposer leur veto à toute mission de maintien de la paix, privant ainsi à l'avance le Conseil de sécurité de son instrument le plus crédible de protection de la paix et la sécurité internationales, constitue en soi la «menace contre la paix et la sécurité» requise pour accorder à Washington la résolution qu'il réclame. Il semble bizarre que la propre action des Etats-Unis – à savoir l'annonce par ce pays qu'il opposera son veto aux futures missions de maintien de la paix, annonce considérée elle-même comme constitutive d'une telle menace – a servi en fait de justification à la résolution souhaitée par Washington. La réaction habituelle du Conseil de sécurité – lorsqu'il est confronté à une menace pour la paix et la sécurité internationales – est en effet d'envisager des sanctions contre le pays responsable et non pas d'accéder aux désirs de celui-ci.

31. L'ambassadeur du Canada auprès des Nations Unies, Paul Heinbecker, a parfaitement résumé la situation dans son discours prononcé le 10 juillet 2002 devant le Conseil de sécurité :

«Les principes fondamentaux du droit international et la place de ces principes dans la conduite des affaires du monde sont en cause.

Tout d'abord, en l'absence de menace pour la paix et la sécurité internationales, l'adoption par le Conseil, au titre du Chapitre VII, d'une résolution du type de celles qui circulent, serait ultra vires.

Deuxièmement, le seul fait d'outrepasser les limites de son mandat porterait atteinte à la réputation et à la crédibilité du Conseil aux yeux de ses membres.

Troisièmement, les résolutions actuellement en circulation créeraient un précédent négatif selon lequel le Conseil de sécurité pourrait modifier les termes négociés de n'importe quel traité s'il le voulait, par exemple le Traité

de non-prolifération nucléaire, à l'aide d'une résolution du Conseil de sécurité.»

32. Toute ingérence *ultra vires* du Conseil de sécurité dans les affaires de la Cour pénale internationale est particulièrement regrettable, dans la mesure où le fait que la CPI puisse poursuivre des personnes suspectées de crimes internationaux sans autorisation préalable du Conseil de sécurité constitue l'un des progrès les plus durement acquis et les plus acclamés du Statut de Rome.

33. Deuxièmement, la Résolution 1422 contredit aussi les articles 16 et 27 du Statut de Rome.

34. L'article 16 se lit comme suit :

«Aucune enquête ni aucune poursuite ne peuvent être engagées ni menées en vertu du présent Statut pendant les douze mois qui suivent la date à laquelle le Conseil de sécurité a fait une demande en ce sens à la Cour dans une résolution adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies ; la demande peut être renouvelée par le Conseil dans les mêmes conditions.»

35. Cet article établit un mécanisme de report au cas par cas des enquêtes ou des poursuites. Il présuppose l'existence d'une «enquête» ou d'une «poursuite» particulière : une conséquence de l'article 15 du Statut de Rome qui prévoit que la Chambre préliminaire doit autoriser le déclenchement d'une «enquête» spécifique. Jusqu'à ce stade, en effet, les investigations menées par le procureur constituent simplement «un examen préliminaire» (article 15 (6)). Le Conseil de sécurité n'est donc habilité à demander un report en vertu de l'article 16 qu'après l'autorisation d'une «enquête» par la Chambre préliminaire. Pour résumer cet argument, disons que l'article 16 est conçu comme une réaction à certaines procédures spécifiques de la CPI et non comme une immunité générale visant des événements inconnus et futurs. Cette lecture de l'article 16 est en outre celle qui est la plus compatible avec un acquis précis du Statut de Rome : les enquêtes et les poursuites menées par la Cour ne doivent pas être autorisées au préalable par le Conseil de sécurité.

36. L'article 27 du Statut de Rome interdit expressément toute distinction fondée sur la qualité officielle : une application du principe fondamental qui veut que personne ne soit placé au-dessus des lois. Alors que les individus visés par cette disposition n'appartiennent normalement pas à la catégorie la plus à risque, ils sont aussi des êtres humains faillibles et à ce titre on ne saurait exclure *a priori* qu'ils puissent devenir un jour des criminels de guerre[3].

37. Il est donc infiniment regrettable que le Conseil de sécurité ait renouvelé la Résolution 1422 pour une autre année lors de sa réunion du 12 juin 2003 (Résolution 1487), seuls trois pays (la France, l'Allemagne et la Syrie) s'étant abstenus.

38. Certains éléments positifs méritent cependant d'être mentionnés : un certain nombre de pays (dont la Suisse et le Canada) avaient réclamé un débat ouvert au Conseil de sécurité, et clairement exprimé leur position de principe. Le renouvellement de la Résolution 1422 n'est donc pas devenu, comme certains le redoutaient et d'autres l'espéraient, une procédure automatique ou une simple formalité.

39. Le Secrétaire Général des Nations Unies, Kofi Annan, a déploré le renouvellement de la Résolution 1422 en des termes sans équivoque, comme le rapporte le *Financial Times* :

«Dans une déclaration étonnement acerbe, M. Annan a affirmé que la résolution

était superflue et que l'article 16 du Statut de la Cour internationale – qui permet au Conseil de sécurité de suspendre une enquête ou une poursuite – 'n'était pas conçu pour répondre à une demande aussi générale'.»

40. Paul Heinbecker, ambassadeur du Canada auprès des Nations Unies, s'exprima en termes encore plus crus :

«Le principal objet de la CPI est de juger les monstres de l'humanité, les auteurs de crimes abominables. Nous sommes donc consternés de voir que le Conseil, prétendant agir en nos noms, semble dans cette résolution avoir pesé du côté de l'impunité, qui plus est concernant le plus grave des crimes internationaux.»[traduction non officielle]

41. Je pense donc que dans un climat international avec un peu de chance plus serein, il sera possible l'année prochaine de voir la position de principe l'emporter sur des considérations d'opportunisme politique et j'appelle les membres de l'Assemblée à encourager leurs gouvernements à maintenir aussi leur soutien à la CPI sur ce point. Dans l'intervalle, la Cour elle-même devrait être l'arbitre légitime de la valeur juridique et au besoin de la portée de la demande qui lui est adressée par le Conseil de sécurité[4]..

v. Article 124 du Traité de la CPI

42. Dans sa Recommandation 1408 (1999), l'Assemblée demandait notamment au Comité des Ministres d'inviter les Etats membres et observateurs «à ne pas utiliser la clause de l'article 124 qui leur permettrait de se soustraire à la juridiction de la Cour pour une période de sept ans». Malheureusement, le Comité des Ministres, dans sa réponse adoptée en juin 2000 (doc. 8780), n'a pas réagi à cette demande de l'Assemblée. Parmi les Etats membres du Conseil de l'Europe, seule la France a fait usage de cet article.

43. Aucun changement n'a été enregistré dans ce domaine depuis l'adoption de la Résolution 1300 (2002).

C. Signature et ratification de l'Accord sur les privilèges et immunités de la CPI

44. Globalement, seuls vingt-neuf Etats ont signé l'accord et deux l'ont ratifié (l'entrée en vigueur de cet instrument requiert dix ratifications), alors qu'il est ouvert à la signature depuis septembre 2002.

45. Parmi les vingt-neuf signataires figurent vingt-trois Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe : l'Albanie, l'Allemagne, l'Andorre, la Bosnie-Herzégovine, le Canada, la Croatie, l'Estonie, l'«ex-République yougoslave de Macédoine», la Grèce, l'Irlande, la Lettonie, le Liechtenstein, la Lituanie, Malte, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie, San Marin, la Serbie et le Monténégro, la Slovaquie, la Slovénie et la Suède. Les deux pays ayant ratifié l'accord sont la Norvège et le Costa Rica.

46. Il est fondamental pour le fonctionnement de la Cour que les Etats signent et ratifient de toute urgence cet accord qui ne pourra entrer en vigueur, même parmi les Etats déjà parties, qu'à compter de la dixième ratification.

47. L'accord confère à la Cour la capacité juridique et l'inviolabilité dont elle a besoin pour agir en tant qu'entité juridique indépendante hors des Pays-Bas. Il confère aussi aux individus concernés la protection juridique de leur personne, de leur matériel et de leurs communications nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches sans risque d'interférence excessive ou de retard administratif important

pendant et après leur mission. Outre les membres et le personnel de la Cour, l'accord protège aussi les témoins, les conseils, les experts et leurs assistants au cas où ils se retrouveraient dans une situation vulnérable : un cas de figure concernant non seulement les pays où les crimes dénoncés devant la Cour se sont produits mais aussi ceux où les intéressés risquent de se retrouver en qualité, par exemple, de réfugiés ou de personnes en transit.

48. Le président nouvellement élu de la Cour, le juge Philippe Kirsch, a souligné l'importance de l'accord dans une déclaration à l'Assemblée des Etats parties le 21 avril 2003. Le juge Kirsch a notamment regretté «*que la question de la ratification de l'Accord sur les privilèges et immunités ne retiennent plus l'attention requise [...] alors que cet instrument est indispensable au bon fonctionnement de la Cour.*» [traduction non officielle]. Il a donc appelé les Etats parties à accélérer la ratification de ce texte clé.

49. Je ne peux qu'abonder dans son sens, malgré le titre peu attractif sur le plan politique de cet instrument. Il est en effet indispensable pour des raisons purement pratiques (telles que la possibilité de négocier une couverture d'assurance) que la Cour et ses fonctionnaires puissent opérer dans les conditions d'indépendance garanties par l'accord en tenant compte de la nature délicate et parfois dangereuse de leur travail.

50. Étant donné le calendrier parlementaire chargé de nos pays, il serait utile et commode d'inclure en un seul train de mesures tous les projets de loi en souffrance requis par la ratification du Statut de Rome, sa mise en oeuvre en droit interne (voir ci-dessous la section D) et la ratification de l'Accord sur les privilèges et immunités.

D. Problèmes liés aux lois d'application

51. Les lois d'application sont l'outil indispensable à la mise en pratique de la double subsidiarité de la CPI :

52. La Cour – qui ne dispose pas de ses propres organes d'enquête – a été conçue pour faire largement appel à la coopération des Etats parties censés, dans une large mesure, lui fournir les yeux, les oreilles et les bras dont elle est dépourvue. Il convient donc d'instaurer des procédures et des mécanismes adéquats de coopération dans tous les Etats parties et d'éliminer les obstacles juridiques ou pratiques à cette coopération.

53. Parmi les exemples concrets des activités entrant dans le cadre de cette coopération, on peut citer : l'arrestation et la remise de suspects à la demande de la CPI (y compris le transfert à La Haye de prisonniers arrêtés dans un pays tiers) ; la délivrance au procureur d'une autorisation d'enquêter sur le territoire national ; les enquêtes et le recueil de preuves au nom et à la demande de la CPI par les autorités nationales compétentes ; l'inclusion de la violation des mesures de protection juridique de la CPI dans la liste des infractions pénales nationales relatives à l'administration de la justice (sanctionnement des parjures, des tentatives de corruption ou d'intimidation des fonctionnaires de la Cour, etc.) ; la protection des témoins sur le territoire national et l'hébergement des personnes, reconnues coupables par la CPI, purgeant leur peine.

54. Les Etats parties doivent aussi vérifier que leur droit pénal positif est compatible avec le Statut de Rome et en particulier que tous les crimes internationaux entrant dans la compétence de la CPI sont également érigés en infractions pénales dans leurs lois et leurs codes pénaux. Ceci, afin de permettre aux dits Etats de remplir leur obligation, en vertu du Statut de Rome, de poursuivre eux-mêmes les auteurs de ces crimes, la CPI n'intervenant qu'à titre d'organe

subsidaire lorsque les tribunaux nationaux ne veulent ou ne peuvent pas poursuivre les crimes en question. L'introduction de la compétence universelle – à savoir la possibilité pour les tribunaux nationaux de déclencher des poursuites concernant des crimes CPI quels que soient l'endroit où ils ont été commis et la nationalité de leur auteur – relève également de cette rubrique.

55. Au nom de la sécurité et de la clarté juridiques – des caractéristiques essentielles dans le domaine du droit pénal – même les pays «monistes» (c'est-à-dire ceux considérant le droit international comme partie intégrante de leur ordre juridique interne) devraient envisager de promulguer de telles lois d'application.

56. Le Gouvernement canadien, ainsi que des organisations non gouvernementales telles que la Coalition pour la Cour pénale internationale, Amnesty International et Human Rights Watch, ont préparé des «trousses à outils» très bien faites conçues pour aider les parlementaires à rédiger une législation appropriée. Les lois pertinentes déjà promulguées ou sur le point de l'être par certains pays (dont des Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe) sont publiées sous une forme intégrale ou résumée sur les sites Web de ces ONG. Compte tenu de l'importance pratique de ces questions, je recommande vivement l'utilisation de ces ressources aux autorités des Etats membres chargées de rédiger la législation concernée.

57. Le Comité des Ministres, dans sa réponse à la Recommandation 1581 (2002), indiquait qu'il «*envisage[ait] d'organiser une troisième Consultation multilatérale, en septembre 2003, sur les incidences de la ratification du Statut de Rome dans l'ordre juridique interne des Etats membres à laquelle il serait heureux d'accueillir des membres de l'Assemblée parlementaire.*»

58. Je pense qu'il s'agit d'une bonne initiative et que l'Assemblée parlementaire devrait accepter cette invitation.

E. Conclusions

59. La signature du Traité de la CPI a été l'une des réalisations les plus importantes de l'histoire du droit international. En luttant contre l'impunité, ce traité prône le respect du droit international humanitaire et, dans une plus large mesure, il contribue à préserver la paix et à renforcer la sécurité internationale.

60. Par conséquent, je demande à mes collègues de l'Assemblée parlementaire d'adopter la résolution présentée par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme et de travailler à sa mise en œuvre au sein de leurs parlements nationaux, notamment en ce qui concerne :

- la signature et la ratification du Statut de Rome et de l'Accord sur les privilèges et immunités de la CPI ;
- l'adoption des lois d'application requises ;
- le refus de signer ou de ratifier tout accord d'immunité bilatéral ;
- le refus, en 2004, de renouveler une fois encore la Résolution 1422 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

—

Commission chargée du rapport: commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Renvoi en commission: Demande de débat d'urgence, renvoi n° 2847 du 23 juin 2003

Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 24 juin 2003

Membres de la commission: M. Lintner (Président), M. Marty, M. Jaskiernia, M. Jurgens (Vice-présidents), Mme Ahlqvist, M. Akçam, M. G. Aliyev, Mme Arifi, M. Arzilli, M. Barquero Vázquez, M. Berisha, M. Bindig, M. Brej, M. Bruce, M. Chaklein, Mme Christmas-Møller (remplaçante: Mme Auken), M. Cilevics, M. Clerfayt, M. Contestabile (remplaçant: M. Ianuzzi), M. Daly, M. Davis, M. Dees, M. Dimas, Mme Domingues (remplaçante: Mme Aguiar), M. Engeset, Mme Err, M. Fedorov, M. Fico, Mme Frimansdóttir, M. Frunda, M. Galchenko, M. Guardans, M. Gündüz, Mme Hajiyeva, Mme Hakl, M. Holovaty, M. Ivanov, M. Kalezic, M. Kelber, M. Kelemen, M. Kontogiannopoulos, M. S. Kovalev, M. Kroll, M. Kroupa, M. Kucheida, Mme Leutheusser-Schnarrenberger, M. Livaneli (replaçant: M. Ates, M. Malins, M. Manzella, M. Martins, M. Mas Torres, M. Masson, M. McNamara, Mme Nabholz-Haidegger, M. Nachbar (remplaçant: M. Salles), M. Olteanu, Mme Pasternak, M. Pehrson, M. Pellicini, M. Pentchev, M. Piscitello, M. Poroshenko, Mme Postoica, M. Pourgourides, M. Prica, M. Pullicino Orlando, M. Raguz, M. Ransdorf, M. Rochebloine (remplaçant: M. Dreyfus-Schmidt), M. Rustamyan, M. Skrabalo, M. Solé Tura, M. Spindelegger, M. Stankevic, M. Stoica (remplaçant: M. Coifan), M. Symonenko (remplaçant: M. Baburin), M. Tabajdi, M. Takkula (remplaçante: Mme Hurskainen), Mme Tevdoradze, M. Toshev, M. Vanoost, Mme Wohlwend

N.B. Les noms des membres qui ont participé à la réunion sont indiqués en italique.

Secrétaires de la commission: Mme Coin, M. Schirmer, M. Cupina, M. Milner

[1] L'article 7 de la nouvelle Position commune inclut aussi une référence positive au Groupe de travail spécial établi par l'Assemblée des Etats parties en vue de s'occuper du crime d'aggression. Ce sujet – qui déborde l'objet du présent rapport – mériterait peut-être de retenir de nouveau l'attention de l'Assemblée à un stade ultérieur.

[2] Les articles clés de la Résolution 1422 (2002) se lisent comme suit :
 "[...] le Conseil de sécurité [...]"

1. *Demande*, conformément à l'article 16 du Statut de Rome, que, s'il survenait une affaire concernant des responsables ou des personnels en activité ou d'anciens responsables ou personnels d'un Etat contributeur qui n'est pas partie au Statut de Rome à raison d'actes ou d'omissions liés à des opérations établies ou autorisées par l'Organisation des Nations Unies, la Cour pénale internationale, pendant une période de 12 mois commençant le 1^{er} juillet 2002, n'engage ni ne mène aucune enquête ou aucune poursuite, sauf si le Conseil de sécurité en décide autrement ;
2. *Exprime* l'intention de renouveler, dans les mêmes conditions, aussi longtemps que cela sera nécessaire la demande visée au paragraphe 1, le 1^{er} juillet de chaque année, pour une nouvelle période de 12 mois ;
3. Décide que les Etats Membres ne prendront aucune mesure qui ne soit pas conforme à la demande visée au paragraphe 1 et à leurs obligations internationales ;
4. *Décide* de rester saisi de la question."

[3] Human Rights Watch a récemment produit des documents relatifs à des

violences sexuelles commises contre des casques bleus en Sierra Leone. Voir le site Web <http://www.hrw.org/reports/2003/sierraleone>.

[4] Voir l'analyse juridique très complète d'Amnesty International intitulée "International Criminal Court – The unlawful attempt by the Security Council to give US citizens permanent impunity from international justice, London, May 2003" et l'analyse de Carsten Stahn intitulée "The Ambiguities of Security Council Resolution 1422 (2002)".