



00 Accueil

01 Infos

Activités futures
Communiqués de presse
Magazine
TV Magazine

02 Bref aperçu

Structure
Travaux
Procédure
Secrétariat
Origines

03 Commissions

04 Réunions

Sessions
Calendrier
Missions
Conférences

05 Documents

Textes adoptés
Documents de travail
Comptes rendus

06 Président

Risques pour l'intégrité du Statut de la Cour pénale internationale

Doc. 9567

24 septembre 2002

Rapport

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

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

Résumé

Le rapport accueille avec satisfaction l'entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2002 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI), qui représente une étape décisive vers la justice et la fin de l'impunité pour les responsables des crimes les plus graves de l'humanité – crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide.

L'adhésion universelle au Traité de la CPI est d'une importance cruciale pour permettre à la Cour de devenir un instrument international véritablement efficace afin de prévenir l'impunité et de garantir une justice équitable pour tous.

Le rapport regrette que certains Etats n'aient pas encore adhéré au Traité de la CPI ou qu'ils aient

07 Secrétaire Général de l'Assemblée

08 Membres

Alphabétique
Délégations nationales
Invités spéciaux
Observateurs
Commissions
Sous-commissions
Groupes politiques

09 Groupes politiques

10 Liens

Conseil de l'Europe
Parlements nationaux
Partenaires internationaux



Contactez Nous
webmaster.assembly@coe.int

déclaré qu'ils n'avaient pas l'intention de devenir partie à ce Traité.

La Commission des questions juridiques et des droits de l'homme est 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"). La Commission est de l'avis que ces "accords d'immunité" ne sont pas acceptables en vertu du droit international régissant les traités et ne sont pas compatibles avec les dispositions du Statut de la CPI.

En conséquence, l'Assemblée demande aux Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe, s'ils ne l'ont pas encore fait, de ratifier le Statut du CPI, ou d'y adhérer et, en particulier, de refuser de conclure des "accords d'immunité" bilatéraux qui compromettraient ou limiteraient de quelque manière que ce soit leur coopération avec la Cour.

I. **Projet de résolution**

1. L'Assemblée rappelle sa Recommandation 1408 (1999) relative à la Cour pénale internationale adoptée le 26 mai 1999.
2. L'Assemblée accueille avec satisfaction l'entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2002 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI), qui représente une étape décisive vers la justice et la fin de l'impunité pour les responsables des crimes les plus graves de l'humanité – crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide.
3. A ce jour, 139 pays ont signé le Traité de la CPI et 81 l'ont ratifié. L'Assemblée note avec satisfaction que 42 Etats membres du Conseil de l'Europe l'ont signé et 33 l'ont ratifié.
4. L'Assemblée se réjouit des résultats de l'Assemblée des Etats parties au Traité de la CPI tenue du 3 au 10 septembre 2002 à New York, qui a jeté les bases de la création effective de la Cour.
5. L'Assemblée estime que l'adhésion universelle au Traité de la CPI est d'une importance cruciale pour permettre à la Cour de devenir un instrument international véritablement efficace afin de prévenir l'impunité et de garantir une justice équitable pour tous.

6. Les Etats démocratiques doivent être les plus fervents 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.

7. La Cour est et doit rester un organe suprême de justice internationale et ne doit être soumise à aucune pression politique ni utilisée à des fins politiques. L'Assemblée souligne l'importance des garanties incorporées dans le Traité de la CPI à cet égard.

8. L'Assemblée regrette que certains Etats n'aient pas encore adhéré au Traité de la CPI ou qu'ils aient déclaré qu'ils n'avaient pas l'intention de devenir partie à ce Traité. Elle pense que cette attitude peut affaiblir l'intégrité du Statut de la Cour ainsi qu'au respect du droit international en général.

9. En outre, l'Assemblée est 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").

10. L'Assemblée considère que ces "accords d'immunité" 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.

11. L'Assemblée rappelle que les Etats parties au Statut de Rome ont l'obligation générale de coopérer pleinement avec la Cour dans les enquêtes et poursuites qu'elle mène pour les crimes relevant de sa compétence (article 86) et que le Statut s'applique à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle (article 27). Elle estime que les "accords d'immunité" ne sont pas compatibles avec ces dispositions.

12. L'Assemblée rappelle également que dans sa Recommandation 1408 (1999), elle demande notamment au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, entre autres, d'inviter les Etats membres et les Etats observateurs à «refuser de passer des accords avec des Etats non

parties au Statut ayant pour effet d'exclure la mise à disposition de la Cour de leurs ressortissants accusés de crimes contre l'humanité».

13. L'Assemblée est 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.

14. En conséquence, l'Assemblée demande :

i. en ce qui concerne les Etats membres du Conseil de l'Europe :

a. à l'Azerbaïdjan et à la Turquie d'adhérer au Statut de Rome de la CPI ;

b. à l'Albanie, à l'Arménie, à la République tchèque, à la Géorgie, à la Lituanie, à Malte, à la Moldova, à la Fédération de Russie et à l'Ukraine de ratifier le Statut de Rome de la CPI ;

c. à la Roumanie de ne pas ratifier "l'accord d'immunité" bilatéral signé avec les Etats-Unis, étant donné qu'elle était parmi les premiers pays à ratifier le Statut de Rome de la CPI;

ii en ce qui concerne les Etats observateurs du Conseil de l'Europe :

a. au Japon d'adhérer au Statut de Rome de la CPI et aux Etats-Unis d'Amérique de le ratifier;

b. au Mexique de ratifier le Statut de Rome de la CPI ;

c. à Israël, Etat bénéficiant du statut d'observateur auprès de l'Assemblée parlementaire, de ratifier le Statut de Rome de la CPI et de ne pas ratifier "l'accord d'immunité" bilatéral signé avec les Etats-Unis ;

iii. à tous les Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe :

a. d'établir une position commune et solidaire visant à assurer un fonctionnement efficace de la CPI;

b. de s'abstenir de toute action qui pourrait compromettre l'intégrité du Traité de la CPI et le

bon fonctionnement de la Cour;

c. de refuser de conclure des "accords d'immunité" bilatéraux qui compromettraient ou limiteraient de quelque manière que ce soit leur coopération avec la Cour dans les enquêtes et poursuites qu'elle mène pour les crimes relevant de sa compétence ;

d. d'apporter toute la coopération et l'assistance nécessaires en vue d'assurer le fonctionnement effectif de la Cour le plus rapidement possible ;

e. de ne pas avoir recours à la disposition du Traité de la CPI qui permet de se soustraire à la compétence de la Cour pour les crimes de guerre pour une durée de sept ans.

15. L'Assemblée se réjouit du fait que tous les membres de l'Union européenne aient signé et ratifié le Traité de la CPI et encourage l'Union européenne à adopter dès que possible une position commune sur la question des «accords d'immunité» allant dans le sens de la présente résolution.

16. L'Assemblée espère sincèrement que les Etats-Unis d'Amérique se rallieront à la majorité des Etats démocratiques dans leur soutien à la CPI.

II. Projet de recommandation

L'Assemblée, faisant référence à sa Résolution ... (2002), recommande au Comité des Ministres d'adopter une position commune des Etats membres du Conseil de l'Europe sur la question des "accords d'immunité" bilatéraux, allant dans le sens de la Résolution susmentionnée.

III. Exposé des motifs

par M. Marty, Rapporteur

A. Introduction

1. Cinquante ans après les travaux entrepris aux Nations Unies pour la mise en place d'une juridiction internationale habilitée à juger les responsables des crimes les plus graves de l'humanité, un traité portant création de la Cour pénale internationale et établissant son Statut (Traité de la CPI) a été adopté à Rome le 17 juillet 1998. Le Traité de la CPI est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002, après que le seuil des 60

ratifications ait été atteint.

2. La Cour est une institution permanente installée à La Haye, compétente pour juger les crimes suivants : le crime de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et le crime d'agression.

3. Le Traité de la CPI a instauré une Assemblée des Etats parties (AEP), qui est l'organe directeur de la Cour. Chaque Etat partie a un représentant au sein de cette Assemblée. L'AEP a tenu sa première réunion du 3 au 10 septembre 2002 à New York et a pris une série de décisions importantes, qui ont jeté les bases de l'établissement effectif de la Cour.

4. L'AEP a élu au poste de président le Prince Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein, ambassadeur jordanien aux Nations Unies. Elle a également adopté son budget et la procédure d'élection des 18 juges. La période de nomination des candidats aux postes de juges est maintenant ouverte et l'élection se tiendra en février 2003. Je me réjouis vivement de ces importants progrès.

5. Toutefois, le maintien de l'intégrité de la Cour passe en premier lieu par l'adhésion et la participation universelles de tous les Etats au système de la Cour. Aucun pays et aucun ressortissant ne doivent être placés au-dessus de la loi et échapper au système judiciaire international. Parallèlement, 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.

6. A la lumière de l'action menée par certains Etats, la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme a estimé que d'importants risques pesaient sur l'intégrité du Statut et le bon fonctionnement de la Cour. Elle a donc demandé qu'un débat soit organisé d'urgence sur cette question en vue d'adopter une résolution visant à élaborer une position européenne commune pour remédier à ces risques.

B. Adhésion universelle au Traité de la CPI

7. L'adhésion universelle au Traité de la CPI est nécessaire pour que la Cour puisse remplir ses objectifs : garantir une justice équitable pour tous, partout dans le monde et prévenir l'impunité.

8. A ce jour, le Traité de la CPI a été signé par 139 pays et ratifié par 81 pays. 42 Etats membres du Conseil de l'Europe l'ont signé (les deux pays qui ne l'ont pas encore signé sont l'Azerbaïdjan et la Turquie) et 33 d'entre eux l'ont ratifié (l'Albanie, l'Arménie, la République tchèque, la Géorgie, la Lituanie, Malte, la Moldova, la Fédération de Russie et l'Ukraine ne l'ont pas encore ratifié). Parmi les Etats bénéficiant du statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe, le Canada a signé et ratifié ce Traité. Le Mexique et les Etats-Unis l'ont signé. Le Japon n'a pas signé ce Traité. Israël, qui jouit du statut d'observateur auprès de l'Assemblée parlementaire, l'a signé.

9. La Cour est et doit rester un organe suprême de justice internationale et en tant que tel, ne doit être soumise à aucune pression politique ni utilisée à des fins politiques. Une série de garanties ont été incluses dans le Traité de la CPI à cet égard :

- 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 mener une enquête (article 15);
- le Conseil de sécurité des Nations Unies peut demander à la Cour de ne pas ouvrir d'enquête ni engager de poursuites ou de les suspendre pour une durée de douze mois; cette demande peut être renouvelée par le Conseil (article 16).

10. En dépit de ces garanties, certains Etats hésitent à adhérer au Statut, soutenant qu'ils craignent que leurs ressortissants ne soient poursuivis pour des motifs politiques.

11. La position des Etats-Unis d'Amérique est particulièrement préoccupante. Ils ont déclaré qu'ils n'avaient pas l'intention de devenir partie au Traité de la CPI et ils considèrent qu'ils n'ont aucune obligation légale découlant de ce Traité qu'ils ont signé en décembre 2000. Une telle position, de la part de l'une des principales démocraties du monde, peut porter préjudice à

l'intégrité du Statut de la Cour et au respect du droit international en général.

12. Je pense que des solutions peuvent être trouvées pour remédier à cette situation par le biais d'un dialogue constructif. Toutefois, les mesures unilatérales ne peuvent que nuire à ce dialogue.

13. Parmi ces mesures unilatérales figurent certaines dispositions de la loi ASPA (« American Servicemembers' Protection Act »), adoptée récemment, qui interdit toute coopération américaine avec la Cour, limite la participation des Etats-Unis 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.

14. Je suis également extrêmement préoccupé par le lien établi par les Etats-Unis 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 qui pourrait mettre en péril l'ensemble du système de maintien de la paix des Nations Unies. Le 30 juin 2002, les Etats-Unis ont opposé leur veto à la reconduction du mandat pour l'opération de maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine comme moyen de pression visant à obtenir l'exemption pour les responsables et le personnel américains de toute poursuite devant la Cour. Les Etats-Unis ont également menacé de cesser de payer leur part du budget des opérations de maintien de la paix. En guise de compromis, la résolution 1422 du Conseil de sécurité adoptée le 12 juillet 2002 accorde, pour une période de douze mois (renouvelable pour d'autres périodes de douze mois), une immunité de juridiction vis-à-vis de la Cour aux responsables et au personnel d'un Etat non partie au Statut de Rome participant à une opération établie ou autorisée par l'Organisation des Nations Unies. Cette question pourrait de nouveau être soulevée au Conseil de sécurité en juillet prochain.

C. "Accords d'immunité" bilatéraux

15. Les Etats-Unis ont également recours à

des accords bilatéraux en vertu desquels l'autre partie convient de ne pas remettre ni transférer à la Cour de nombreuses catégories de ressortissants américains (y compris les actuels et les anciens responsables gouvernementaux, employés et membres du personnel militaire et nationaux). Ils prétendent que ces "accords d'immunité" sont expressément envisagés à l'article 98 (2) du Statut de Rome qui stipule que : "La Cour ne peut poursuivre l'exécution d'une demande de remise qui contraindrait l'Etat requis à agir de façon incompatible avec les obligations qui lui incombent en vertu d'accords internationaux selon lesquels le consentement de l'Etat d'envoi est nécessaire pour que soit remise à la Cour une personne relevant de cet Etat".

16. Je partage l'avis selon lequel ces "accords d'immunité" ne sont pas acceptables en vertu du droit international régissant les traités, notamment la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui dispose que les Etats doivent s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but (article 18 de la Convention de Vienne). L'objet et le but du Traité de la CPI consistent à traduire en justice les responsables des crimes les plus graves. Ceux-ci sont d'abord déférés aux juridictions nationales, mais si les Etats ne prennent pas les mesures nécessaires, ils sont soumis à la justice internationale de la Cour. 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.

17. Les Etats parties au Statut de Rome ont l'obligation générale de coopérer pleinement avec la Cour dans les enquêtes et poursuites qu'elle mène pour les crimes relevant de sa compétence (article 86 du Statut de Rome). En outre, l'article 27 dudit Statut spécifie que "ce Statut s'applique à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle". A mon avis, les "accords d'immunité" ne sont pas compatibles avec ces articles.

18. En outre, les experts juridiques, y compris ceux qui ont participé à la rédaction du Statut de Rome affirment que l'article 98 (2) a été élaboré pour 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.

19. Je tiens également à rappeler que dans sa Recommandation 1408 (1999) relative à une Cour pénale internationale, l'Assemblée parlementaire demande notamment au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe d'inviter les Etats membres et observateurs à «refuser de passer des accords avec les Etats non parties au Statut ayant pour effet d'exclure la mise à disposition de la Cour de leurs ressortissants accusés de crimes contre l'humanité».

20. Quatre Etats ont jusqu'à présent signé ces "accords d'immunité", dont un Etat membre du Conseil de l'Europe (la Roumanie) et un Etat observateur (Israël). Les deux autres Etats sont le Timor oriental et le Tadjikistan.

D. Article 124 du Statut de Rome

21. Conformément à l'article 124 du Statut de Rome, un Etat partie peut déclarer que, pour une période de sept ans à partir de l'entrée en vigueur du Statut à son égard, il n'accepte pas la compétence de la Cour en ce qui concerne la catégorie de crimes visée à l'article 8 ("crimes de guerre") lorsqu'il est allégué qu'un crime a été commis sur son territoire ou par ses ressortissants.

22. Dans sa Recommandation 1408 (1999), l'Assemblée demande 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 nullement réagi à cette demande de l'Assemblée.

23. Parmi les Etats membres du Conseil de l'Europe, seule la France a eu recours à cet article.

E. Recherche d'une position commune de l'Union européenne

24. Les ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne ont décidé de convenir d'une position commune sur la question des "accords d'immunité" bilatéraux d'ici le 30 septembre 2002. Selon les informations disponibles, les experts

juridiques de l'UE, lors de leur réunion tenue à Bruxelles le 4 septembre 2002, ont déclaré que les "accords d'immunité" ne sont pas compatibles avec les obligations des Etats parties au Statut de Rome.

F. Conclusions

25. 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.

26. Le Conseil de l'Europe et ses Etats membres doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour préserver l'intégrité du Statut de la Cour et garantir sa mise en place effective dans les meilleurs délais. 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.

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

Renvoi en commission: Demande de débat d'urgence, Renvoi n° 2765 (23 septembre 2002)

Projet de résolution adopté avec 18 votes pour, aucune voix contre et 2 abstentions et *projet de recommandation* adopté à l'unanimité par la commission le 24 septembre 2002

Membres de la commission: M. Lintner (*Président*), M. Magnusson, Mme Gülek, M. Marty (*Vice-présidents*), M. Akçali, M. G. Aliyev, M. Andican, M. Arabadjiev (remplaçant: M. Toshev), Mme van Ardenne-van der Hoeven, M. Arzilli, M. Attard Montalto, M. Barquero Vázquez, M. Berisha, M. Bindig, M. Brecj, M. Bruce, M. Bulavinov, M. Chaklein, Mme Christmas-Møller, M. Clerfayt, M. Contestabile, M. Daly, M. Davis, M. Dimas, Mme Domingues, M. Engeset, Mme Err, M. Fedorov, Mme Frimansdóttir, M. Frunda, M. Guardans, M. Gustafsson, Mme Hajiyeva, M. Holovaty, M. Jansson, M. Jaskiernia, M. Jurgens, M. Kastanidis, M. Kelemen, M. S. Kovalev, M. Kresák, M. Kroll, M. Kroupa, M. Kucheida, M. Lacão, Mme Libane

(remplaçant: M. *Cilevics*), M. Lippelt, M. Manzella
(remplaçant: M. *Budin*), Mme Markovic-Dimova, M.
Martins, M. Masson (remplaçant: M. *Hunault*), M.
Mas Torres, M. *McNamara*, M. Meelak, Mme
Nabholz-Haidegger, M. Nachbar, M. *Olteanu*, Mme
Pasternak (remplaçant: M. *Markowski*), M. *Pellicini*,
M. Penchez, M. *Piscitello*, M. Poroshenko, Mme
Postoica, M. *Pourgourides*, M. Ransdorf
(remplaçant: M. *Mezihorak*), M. Rochebloine
(remplaçant: M. *Dreyfus-Schmidt*), M. Rustamyan,
M. *Skrabalo*, M. Solé Tura, M. Spindelegger
(remplaçant: M. *Jung*) M. *Stankevic*, M. Stoica
(remplaçant: M. *Coifan*) , Mme Stoisits, Mme
Süssmuth, M. Symonenko, M. Tabajdi, Mme
Tevdoradze, M. Tokic, M. Vanoost, M. Wilkinson,
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. Sich,
Mme Kleinsorge, M. Cupina, M. Milner