

CAMPAGNE D'ACTION AUPRÈS DES ONG (N 4)
Mai 1998

I. ÉTABLIR UNE COUR CRIMINELLE INTERNATIONALE EFFICACE

Alors que la fin du siècle le plus violent de l'histoire humaine s'approche, nous avons l'opportunité unique de mettre fin à l'impunité dont bénéficient depuis trop longtemps les auteurs de crimes internationaux d'une extrême gravité. Le 15 juin 1998, plus de 100 nations seront réunies à Rome afin de créer une Cour Criminelle Internationale (CCI) permanent, chargé d'enquêter et d'inculper les individus suspectés de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre, et qui agira lorsque les tribunaux nationaux se seront révélés absents ou inefficaces. Du degré de mobilisation des organisations non-gouvernementales (ONG) dépendra la nature finale de la CCI, véritable outil de prévention et de sanction ou simple institution de façade sans réelle signification.

Les progrès enregistrés dans le processus de création de la CCI sont, en grande partie, à mettre au crédit des ONG et d'un groupe d'états "de mêmes opinion", réunis au sein d'une coalition informelle semblable à celle qui avait lutté pour que soit adopté le traité interdisant les mines terrestres. Composé de pays de toutes les régions du monde, ce groupe d'états s'est imposé comme le principal promoteur d'une CCI efficace et indépendant et a démontré avec éloquence l'universalité du soutien dont bénéficie cette institution.

Malheureusement, les États-Unis et la France défendent des positions qui, si elles étaient acceptées, subordonneraient la Cour au Conseil de Sécurité et réduiraient fortement son efficacité et sa crédibilité. Les États-Unis sont en ce moment même, par le biais du Pentagone, en train de faire du lobbying en ce sens auprès des armées du monde entier. D'autres états, tels que l'Inde, l'Iran, la Colombie et l'Égypte tentent de faire obstruction à la mise en place de la CCI, en influençant les membres du Mouvement des Non-Alignés, dont la plupart ont déjà formulé des prises de position fortement progressistes.

Bien que le groupe d'états en faveur de la CCI ait gagné plusieurs batailles, le véritable test de leur cohésion et de leur force aura lieu à Rome. Le résultat de la Conférence Diplomatique dépendra de la capacité de ces états à résister aux pressions qu'ils subiront de la part de ceux qui ne veulent pas d'une Cour véritablement indépendant et de ceux, plus rares, qui joueront l'obstruction afin d'empêcher que ne soit mis en place le moindre tribunal. Les pro-CCI devront identifier les critères essentiels à respecter pour garantir l'efficacité de la CCI et refuser tout compromis qui se situerait en-deçà de ce seuil. [[L'occasion qui nous est offerte est historique, ne la gâchons pas!]]

Dans ce contexte, les ONG peuvent jouer un rôle crucial et contribuer à la mise en place d'une Cour efficace et indépendant. Nous devons agir pour que, dans chaque pays, la population encourage son gouvernement quand celui-ci agit de manière constructive et lui rappelle l'importance de la CCI lorsque son niveau d'engagement semble vaciller. Au cours des semaines précédant la Conférence de Rome, nous devons continuer à rappeler aux gouvernements leurs responsabilités vis-à-vis de la CCI, à soutenir les pays qui se sont engagés en faveur d'une Cour fort et à accroître les pressions politiques qui pèsent sur les pays qui continuent à s'opposer à la création d'une Cour efficace et indépendant.

De nos efforts dépendra le type de CCI qui sera créé: une Cour disposant de l'autorité et de l'impartialité nécessaire pour que justice soit rendue ou une institution handicapée par la nécessité d'obtenir, pour agir, le consentement d'états susceptibles d'être complices des crimes soumis à son attention.

Human Rights Watch, dans ce quatrième numéro de Action Alert, revient sur les critères clés qui détermineront la nature de la CCI et présente quelques propositions d'action à l'attention des ONG.

II. [[ÉTABLIR UNE COUR CRIMINELLE INTERNATIONALE EFFICACE: CRITERES-CLES]]

Les critères à respecter si nous souhaitons que la CCI soit une institution indépendante et efficace sont bien sûr nombreux. Human Rights Watch estime cependant que les cinq points présentés ci-après doivent former la base du statut¹ de la CCI:

- 1. Avoir à demander le consentement des états dans les cas de crimes déjà couverts par la juridiction universelle serait un retour en arrière et paralyserait la CCI.**

Le droit international reconnaît que le principe de la juridiction universelle s'applique dans les cas de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. Ces crimes affectent la communauté internationale dans son ensemble, leurs auteurs peuvent donc être jugés par n'importe quelle juridiction. Avoir à demander le consentement d'un état représenterait donc un retour en arrière. Selon une proposition faite par l'Allemagne, la CCI doit être habilitée à juger tous les cas et délits particuliers qui tombent dans ces catégories, sans avoir à demander le consentement d'un état.

D'autres propositions ont été faites, visant à introduire des pré-conditions à l'exercice de sa juridiction par la CCI qui, si elles sont acceptées, rendront problématique le fonctionnement de la Cour. Ainsi, le modèle "opt-in, opt-out" permettrait à chaque état de décider des crimes que la CCI serait habilitée à juger. La France a proposé que les états aient la possibilité, au cas par cas, de ne pas reconnaître à la CCI le droit de juger certains crimes. Le Royaume-Uni souhaite lui que la CCI ne puisse intervenir si l'état sur le territoire duquel le crime a été commis et, dans certains cas, celui qui détient l'accusé, n'ont pas ratifié le statut. Lors des négociations de mars-avril du Comité Préparatoire, les États-Unis ont ajouté à cela la possibilité d'exiger que le pays dont l'accusé est le ressortissant ait lui aussi ratifié le statut. Ces procédures élaborées d'obtention du consentement des états donneront lieu, dans le meilleur des cas, à une application sélective de la justice et, dans le pire des cas, à la paralysie totale de la CCI.

- 2. Les interférences politiques, notamment le fait d'accorder au Conseil de Sécurité un droit de veto sur les cas à juger, sont inacceptables.**

¹Dans ce document, le terme "Projet de Statut" fait référence au document Zutphen (le texte consolidé à Zutphen, Pays-Bas, en janvier 1998) et aux révisions incluses lors de la session de mars-avril du Comité Préparatoire, qui serviront de base aux négociations de Rome.

Même s'il est essentiel de garantir au Conseil de Sécurité l'autorité qui est la sienne lorsqu'il s'agit de déterminer les menaces à la paix et la sécurité internationales, il est également indispensable de préserver l'impartialité et la crédibilité de la Cour. L'une des propositions du Projet de Statut prévoit l'obtention de l'approbation du Conseil de Sécurité avant que la Cour ne puisse juger un crime commis dans le cadre d'événements que "gère" le Conseil de Sécurité, en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Cette proposition permettrait aux membres permanents d'utiliser leur droit de veto afin de protéger des accusés potentiels lorsque leurs intérêts seraient en jeu, remettant ainsi en question l'indépendance et la crédibilité de la Cour.

En août 1997, Singapour proposait une solution de compromis: en cas de véritable conflit entre la paix et des poursuites judiciaires, le Conseil de Sécurité aurait à prendre la décision "affirmative" de retarder l'intervention de la Cour. Cette proposition empêcherait qu'un membre permanent du Conseil de Sécurité n'agisse unilatéralement afin de bloquer le fonctionnement de la Cour, mais laisse cependant la porte ouverte à des interférences de nature politique et pourrait donner lieu à de longues périodes pendant lesquelles la CCI ne pourrait exercer ses prérogatives.

3. Le procureur doit pouvoir initier des procédures sur base d'informations fournies par n'importe quelle source, y compris les victimes et les organisations non-gouvernementales.

Le Projet de Statut actuel ne permet au Procureur d'initier une procédure qu'à la demande du Conseil de Sécurité ou suite à une plainte déposée par une Etat-partie ayant reconnu la juridiction de la Cour. Les états et le Conseil de Sécurité pouvant, pour toute une variété de raisons, ne pas souhaiter que la CCI intervienne, il apparaît nécessaire de prévoir des mécanismes de saisie supplémentaires. A défaut, l'autorité de la Cour et le nombre de cas portés à son attention seront fortement limités, alors que le nombre de crimes qui resteront impunis augmentera. Les mécanismes de saisie de la CCI doivent inclure, notamment, la possibilité pour le Procureur d'initier une enquête sur base d'éléments qu'il aura pu découvrir et sur base d'informations obtenues de n'importe quelle source, y compris des individus et des ONG.

Lors des sessions de mars 1998 du Comité Préparatoire, l'Argentine et l'Allemagne ont proposé que le procureur puisse également initier une procédure sur base d'informations obtenues auprès de victimes et d'autres sources. Avant de lancer une procédure d'enquête, le procureur devrait obtenir l'autorisation de la Chambre préliminaire, en démontrant qu'il existe une "base raisonnable" pour ce faire. A ce niveau de la procédure, ceci semble un critère acceptable, mais des critères plus stricts apparaîtraient comme inacceptables.

4. Le principe de complémentarité doit être respecté, les tribunaux nationaux devant rester les premiers responsables du jugement de tels crimes, mais ne peut être utilisé afin de retarder les procédures mises en oeuvre par la CCI.

La CCI est une institution dont le rôle consiste à compléter celui joué par les systèmes judiciaires nationaux, et qui intervient lorsque ces derniers se révèlent absents ou inefficaces. Le principe de complémentarité garantit le fait que la CCI ne remplacera pas les tribunaux

nationaux, à qui incombe la responsabilité première de poursuivre les individus accusés des crimes déjà cités. Le Projet de Statut stipule qu'un cas n'est admissible que lorsqu'un système judiciaire national "ne veut ou ne peut pas" mener à bien une enquête ou entamer des poursuites. Le Statut établit également que, même si l'accusé et l'état concernés peuvent contester le fait qu'un cas soit jugé admissible, la CCI est l'institution qui prendra la décision finale à cet égard.

Lors de la session de mars-avril 1998 du Comité Préparatoire, les États-Unis ont introduit un nouvel Article 11 *bis*, qui impose à la Cour d'annoncer publiquement le fait qu'il ait été saisi d'un dossier et permet aux états de bloquer la procédure d'enquête pendant une période pouvant aller jusqu'à 6 mois ou un an. Au coeur de cette proposition se trouve le souhait de voir la CCI laisser la priorité aux instances nationales lorsque celles-ci mettent en oeuvre de véritables procédures d'enquête et poursuivent les suspects. Ce souhait est cependant déjà intégré dans le projet de statut actuel. Le respect du principe de complémentarité, inscrit dans le texte, a conduit les auteurs du projet de statut à fixer des critères extrêmement stricts d'admissibilité et à permettre aux états de contester l'admissibilité d'une affaire avant ou au moment où débute le procès. L'Article 11 *bis* permettrait en réalité à certains états d'écarter la CCI et mettrait en danger à la fois les preuves et les témoins potentiels.

5. La définition des crimes de guerre doit refléter la réalité des conflits armés contemporains.

La CCI doit être habilitée à poursuivre tous les actes criminels considérés comme faisant partie des crimes de guerre, qu'ils aient été commis dans le cadre de conflits armés internationaux ou non-internationaux. Le Statut de la CCI doit refléter le fait qu'aujourd'hui la majorité des conflits armés ne sont pas des conflits internationaux. Si la Cour doit être appelée à jouer un rôle pertinent dans l'environnement mondial actuel, il doit être capable de traiter l'ensemble des crimes internationaux commis dans le cadre de conflits armés internes. Doivent également faire partie de sa juridiction des actes qui deviennent de plus en plus courants dans les conflits armés contemporains, notamment les attaques aveugles contre les civils, le fait de détruire ou de gravement endommager l'environnement naturel, ainsi que les déplacements forcés de populations.

Human Rights Watch estime que, si l'on souhaite que la CCI soit une institution crédible et efficace, il est nécessaire que, dans le Statut, ces cinq piliers soient liés aux principes et mécanismes suivants:

- **Le Statut et les Règles relatives à la Procédure et aux Preuves doivent refléter les normes de justice les plus élevées, et garantir la protection des accusés, des victimes et des témoins.**

La CCI doit avoir pour objectif le respect des normes de justice les plus élevées. Le texte du Statut doit inclure les principes fondamentaux à respecter dans les domaines suivants: arrestation, détention préventive, procès, droits des accusés, preuves et protection des victimes et des témoins. Bien que les juges doivent disposer de normes claires quant aux règles relatives à la procédure et aux preuves, il semble qu'inclure celles-ci dans le texte du Statut soit peu pratique et inutile. Lors de la session de mars-avril 1998 du Comité Préparatoire, il a été décidé, à l'unanimité, qu'un instrument séparé serait rédigé, reprenant les règles à suivre en

matière de procédure et de preuves. Certains états ont cependant suggéré que la signature du Statut de la CCI n'ait lieu qu'après que les Règles relatives à la Procédure et aux Preuves aient été rédigées. Human Rights Watch estime que cette façon de procéder ne ferait que retarder l'établissement de la Cour.

- **La CCI doit être habilité à poursuivre de manière efficace les crimes contre les femmes et les crimes de nature sexuelle.**

Les femmes sont très souvent victimes de crimes internationaux particulièrement horribles et se voient fréquemment refuser tout accès aux systèmes judiciaires tant nationaux qu'internationaux. Les conflits au Rwanda et en ex-Yougoslavie ne sont que deux exemples, parmi les plus récents, de situations marquées par des niveaux extrêmes de violence contre les femmes, y compris des viols, de l'esclavage sexuel, de la prostitution forcée et d'autres formes de violences sexuelles. La CCI doit être pleinement habilité à poursuivre les auteurs de tels crimes, si l'on souhaite véritablement qu'il contribue à mettre fin à l'impunité dont bénéficient certains individus responsables de graves violations du droit international. Le statut de la CCI doit donc, à cet effet, reconnaître de manière explicite que ces crimes sont de la juridiction de la Cour et doit adopter des procédures et principes légaux qui faciliteront la mise en oeuvre de poursuites, tout en garantissant le respect des droits des accusés.

L'efficacité des poursuites relatives à de tels crimes sera grandement améliorée si les femmes sont représentées à tous les niveaux de la Cour, notamment au sein du bureau du procureur, de l'Unité Victimes et Témoins, et au niveau des juges eux-mêmes. Des connaissances poussées en matière de violence liée au genre devraient être exigées de tous les individus en poste au sein de la CCI.

- **La CCI doit définir le recours à des enfants-soldats comme s'agissant d'un crime de guerre, limiter sa juridiction aux individus âgés de 18 ans et plus, et disposer de l'expertise nécessaire en matière de droits des enfants.**

L'une des tendances les plus alarmantes des conflits contemporains est l'utilisation de plus en plus courante d'enfants-soldats. Même si beaucoup de ceux-ci commettent des crimes graves, ils doivent être considérés comme des victimes des conflits auxquels ils participent. Ils sont souvent recrutés parce qu'extrêmement vulnérables et malléables, et donc facilement soumis, intimidés et contrôlés, tant physiquement que psychologiquement, par ceux qui les commandent. La CCI n'est pas un forum où il est possible de juger ces enfants dans le respect des normes de justice internationales applicables à la jeunesse. La Cour doit limiter sa juridiction aux individus âgés de 18 ans et plus au moment où le crime a été commis. De plus, le statut de la CCI peut être un puissant instrument de dissuasion s'il stipule que le fait de recruter des enfants ou de les laisser participer à des hostilités est un crime de guerre. Enfin, il est nécessaire, afin de garantir le respect des droits des enfants, que la Cour ait à sa disposition des personnes disposant de l'expertise nécessaire en matière de protection de l'enfance.

- **La CCI doit être habilité à aider et à accorder des réparations aux victimes et témoins.**

L'expérience des Tribunaux Pénaux Internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Ruanda a clairement démontré que les témoins ayant à comparaître face à de tels tribunaux sont souvent confrontés à divers problèmes psychologiques, médicaux et de sécurité. Les victimes de crimes

de nature sexuelle peuvent souffrir de graves traumatismes et ressentir également une honte extrême. Pour toutes ces raisons, Human Rights Watch soutient la création d'une Unité de Protection et d'Appui aux Témoins, qui ferait partie du Bureau de l'Etat Civil et aurait pour tâche de garantir le bien-être physique et psychologique des témoins -particulièrement des victimes- et des membres de leur famille, avant, pendant et après le procès.

Le droit international stipule que les victimes de crimes graves -et leurs représentants-, tels ceux tombant sous la juridiction de la CCI, ont droit à des réparations. Human Rights Watch estime que le moyen le plus efficace d'assurer le respect de ce droit passe, pour la communauté internationale, par les mécanismes de la CCI. Le terme "réparations", conformément aux normes juridiques internationales, doit être entendu dans son sens le plus large. Il couvre alors les notions "d'indemnités, de compensation, de réhabilitation, de satisfaction et de non-répétition".

III. [[L'ABSOLUE NÉCESSITE DE VOIR LES ONG JOUER UN RÔLE ACTIF]]

Au cours des trois dernières années de négociations du Projet de Statut, les ONG, dans leurs contacts avec les représentants gouvernementaux et les délégués participant aux sessions du Comité Préparatoire, ont mis l'accent sur les droits de l'homme et influencé les prises de position des états. La pression exercée par les ONG a permis d'obtenir de l'Assemblée générale qu'elle approuve la tenue de la Conférence Diplomatique de 1998. Les récentes sessions du Comité Préparatoire ont démontré que le lobbying des ONG a poussé certains gouvernements à reconsidérer leurs positions.

Il est nécessaire de maintenir cette pression à la fois pendant la période précédant la Conférence Diplomatique et pendant la durée de la Conférence elle-même. Au début du mois de juin, Human Rights Watch publiera un numéro spécial de Action Alert, consacré aux activités concrètes à mettre en oeuvre pendant la Conférence Diplomatique. Nous encourageons votre organisation à réaliser les activités suivantes au cours des prochaines six semaines:

- **Demandez à être reçus par des officiels du Ministère des Affaires Étrangères et/ou du Ministère de la Justice.**

Insistez sur l'importance que votre organisation accorde à ces négociations et à la création d'une Cour efficace. De tels contacts seront particulièrement cruciaux pendant le mois de mai, lorsque les gouvernements formuleront leurs positions vis-à-vis de la CCI, quelques semaines avant la Conférence Diplomatique. Lors de ces rencontres:

- * Demandez quelle est la position de votre gouvernement vis-à-vis des cinq "piliers", qui représenteront la base de ce que sera la CCI. Insistez pour que votre gouvernement considère ces cinq éléments comme essentiels et pour qu'il rejette tout compromis se situant en dessous des normes minimum que nous défendons.

- * Demandez à votre gouvernement d'envoyer une délégation nombreuse à la Conférence Diplomatique, et d'inclure dans cette délégation des individus spécialistes des questions relatives aux droits de l'homme. L'ONU a créé un fonds afin de permettre aux pays les moins développés de pouvoir participer à la Conférence Diplomatique.

Si vous ne pouvez rencontrer en personne des représentants de votre gouvernement, faites connaître vos vues par fax ou par lettre.

- **Demandez aux officiels gouvernementaux de s'exprimer publiquement sur le sujet.**

Invitez-les à s'exprimer lors d'événements publics ou à participer à des conférences de presse organisées conjointement par le gouvernement et les ONG. Un gouvernement qui soutient publiquement la CCI ne pourra que difficilement faire machine arrière par la suite, lorsqu'il sera confronté à des pressions en ce sens lors de la Conférence Diplomatique.

- **Demandez aux ONG de s'exprimer publiquement sur la CCI.**

Invite les représentants d'ONG spécialisés dans certains domaines (droits des femmes, des enfants, des personnes déplacées, droit humanitaire) à publiquement expliquer l'importance de la CCI et le rôle qu'il peut jouer dans la protection de ces droits.

- **Organisez des initiatives de soutien à une CCI efficace et indépendant.**

Votre organisation -seule ou avec d'autres-, peut organiser d'importantes initiatives afin d'expliquer à l'opinion publique quelle est l'importance de la CCI et d'encourager les gouvernements. Ces initiatives peuvent notamment passer par l'envoi de lettres, de pétitions ou de cartes postales, dans le but de mettre l'accent sur les éléments cruciaux qui garantiront l'efficacité de la Cour. Si vous souhaitez organiser une campagne de ce type (pétition, cartes postales), des textes-types sont à votre disposition auprès de Human Rights Watch, de la Coalition des ONG et d'autres organisations de défense des droits de l'homme.

- **Utilisez les médias afin de conscientiser la population.**

Contactez les rédactions et les journalistes des journaux les plus importants, expliquez-leur en quoi la CCI est important et faites-leur connaître la position de votre gouvernement sur le sujet. Envoyez des lettres ou des articles au rédacteur en chef afin de lui faire savoir que votre organisation est favorable à une Cour fort. Faites référence à de possibles débats nationaux relatifs à l'impunité et aux tribunaux internationaux.

- **Insistez pour que soient créées des coalitions d'"Amis de la CCI" au sein des parlements nationaux.**

En novembre 1997, une coalition appelée "les Amis de la CCI" a été créée au sein du Parlement Européen. Des coalitions similaires peuvent être établies au sein des parlements nationaux, ce qui permettrait de placer la CCI en tête d'affiche des débats nationaux. Des coalitions de cet ordre peuvent également insister pour que soient votées des résolutions soutenant la création d'une CCI digne de ce nom et demander à ce que des sessions soient consacrées à des sujets liés à la Cour.

- **Abordez la question de la CCI lors d'événements tels que réunions, conférences, séminaires.**

Par exemple, des militants des droits de l'homme ont soulevé la question de la CCI lors d'une réunion d'ONG sponsorisée par la Commission Internationale des Juristes, à la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples. Des informations relatives à la CCI ont également été transmises lors de sessions de la Commission sur le Statut de la Femme, à New York, et de la Commission des Droits de l'Homme, à Genève.

- **Contactez la Coalition pour une Cour Criminelle Internationale.**

La Commission pour une Cour Criminelle Internationale (*Commission for an International Criminal Court, C.I.C.C*) rassemble plus de 600 ONG nationales et internationales favorables à l'établissement d'une Cour efficace et indépendant. Le site internet de la C.I.C.C

(<http://www.igc.apc.org/icc/>) fournit diverses informations relatives à la CCI et vous permet de consulter notamment des documents de l'O.N.U, des prises de position d'ONG et des mises à jour de la situation des négociations relatives à la CCI. Il vous est également possible de joindre la CCIC par téléphone (212-687-2176) ou par courrier électronique (cicc@igc.apc.org).

- **Préparez-vous à examiner attentivement le rôle joué par votre gouvernement lors de la Conférence Diplomatique.**

Si votre organisation est incapable d'envoyer des représentants à Rome, nous vous suggérons de contacter les ONG de votre pays qui observeront les événements de la Conférence Diplomatique et de leur demander de vous fournir des informations quant au rôle joué par votre gouvernement dans les négociations. Les ONG et les médias doivent continuer, pendant la Conférence, à faire pression sur les gouvernements, soit pour encourager celui-ci s'il développe des positions positives ou pour exprimer leur opposition si ce n'est pas le cas. Vous pouvez également suivre l'évolution de la Conférence Diplomatique par le biais des sites internet de la CICC et de Human Rights Watch.

Faites-nous part de votre opinion quant à la CCI, dites-nous quelles sont à votre avis les éléments-clés du débat, faites-nous des propositions d'action commune!