

HUMAN RIGHTS WATCH
350 Fifth Avenue, 34th Floor
New York, NY 10118-3299
Telephone: (212) 290-4700
Facsimile: (212) 736-1300

E-mail: hrwnyc@hrw.org

Website: <http://www.hrw.org>



Kenneth Roth
Executive Director

Michele Alexander
Development Director

Carroll Bogert
Communications Director

Cynthia Brown
Program Director

Barbara Guglielmo
*Finance & Administration
Director*

Susan Osnos
Associate Director

Wilder Taylor
General Counsel

Lotte Lacht
Brussels Office Director

Joanna W schler
*United Nations
Representative*

DIVISION DIRECTORS

Peter Takiram budde
Africa

Jos  Miguel V ivanco
Americas

Sidney R. Jones
Asia

Holly Cartner
Europe and Central Asia

Hanny Megally
Middle East and North Africa

Joost R. Hiltermann
Arms

Lois Whitman
Children's Rights

Dorothy Q. Thomas
Women's Rights

BOARD OF DIRECTORS

Jonathan Fanton
Chair

Robert L. Bernstein
Founding Chair

Lisa Anderson
William C. Armistead

Dorothy Cullman

Gina Despres

Adrian W. DeWind

Irene Diamond

Fiona Druckenmiller

Edith Everett

Jack Greenberg

Vartan Gregorian

Alice H. Henkin

Stephen L. Kass

Marina Pinto Kaufman

Bruce Klatsky

Harold Hongju Koh

Josh Mailman

Samuel K. Murumba

Andrew Nathan

Jane Olson

Peter Osnos

Kathleen Peratis

Bruce Rabb

Sigrid Rausing

Anita Roddick

Orville Schell

Sid Sheinberg

Gary G. Sick

Malcolm Smith

Domna Stanton

Mureen White

CAMPAGNE D'ACTION AUPR S DES ONG (N 3) F vrier 1998

I. ETABLIR UNE COUR CRIMINELLE INTERNATIONALE EFFICACE

Alors que la fin du si cle le plus violent de l'histoire humaine s'approche, nous avons l'opportunit  unique de mettre fin  l'impunit  dont b n ficient depuis trop longtemps les auteurs de crimes internationaux d'une extr me gravit . En effet, l'Assembl e G n rale des Nations Unies a fix  au 15 juin 1998 le d but de la Conf rence Diplomatique de Rome qui tablira la Cour Criminelle Internationale (CCI). Cette Cour enqu tera et inculpera les auteurs suspect s de g nocide, de crimes contre l'humanit  et de crimes de guerre, et ce lorsque les tribunaux nationaux se seront r v l s absents ou inefficaces. L'impunit  dont jouissent  l'heure actuelle les architectes des pires massacres commis au vingti me si cle fait appara tre clairement combien il est urgent de cr er une institution comme la CCI. Human Rights Watch consid re que l' tablissement d'une Cour efficace et ind pendante est un pas essentiel sur la voie d'une meilleure mise en oeuvre des droits de l'homme.

Depuis 1996, le Sixi me Comit  de l'Assembl e G n rale de l'O.N.U a organis  cinq r unions du Comit  Pr paratoire (*Preparatory Committee, PrepCom*), charg  de r diger le Projet de Statut de la futur Cour. Le Comit  Pr paratoire tiendra une ultime session du 16 mars au 3 avril 1998, consacr e  la r daction d'une version consolid e du texte. De nombreuses questions se posent. Quel type de tribunal na tra des travaux de la Conf rence Diplomatique? La CCI disposera-t-elle de l'autorit  et de l'ind pendance n cessaires pour rendre la justice et punir les coupables de tels crimes, parmi les plus horribles qui soient? Ou, au contraire, verra-t-on cette institution handicap e par sa d pendance sur l'approbation du Conseil de S curit  et sur la coop ration des tats? Une occasion historique d'emp cher que ne soient commis les crimes internationaux les plus graves nous est offerte, allons-nous la g cher en cr ant une Cour qui se r v lera incapable de r aliser la t che qui devrait tre la sienne?

Les progr s r alis s sur la voie qui m ne  la cr ation de la CCI peuvent tre attribu s  deux facteurs principaux: l'engagement de certains pays "de m mes opinion" et l'obstination dont ont fait preuve les organisations non-gouvernementales (ONG). Le mod le diplomatique appar u apr s la fin de la guerre froide, symbolis  par la campagne 1997 pour l'interdiction des mines terrestres, s'est vu caract ris  par l' mergence d'un bloc de pays "de m mes opinion", qui ont jou  un r le moteur dans le processus qui devrait se couronner par la cr ation d'un tribunal efficace et ind pendant. Parmi les plus ardents d fenseurs de la Cour sont maintes nations qui ont r cemment abandonn 

un régime dictatorial au profit d'un système démocratique, nations qui ont véritablement vécu les effets négatifs que peut avoir une situation d'impunité sur la primauté du droit.

Ces états ont déjà atteint certains de leurs objectifs, en réussissant notamment à réduire à néant les efforts de ceux qui souhaitaient retarder au maximum la mise en place de la CCI et en insistant pour que certains termes soient utilisés dans la définition de crimes de guerre, afin de permettre à la Cour de réellement exercer ses prérogatives. D'autre part, un petit groupe d'états, composé notamment des États-Unis et de la France, avance des arguments qui, s'ils étaient acceptés, subordonneraient la Cour au Conseil de Sécurité et nuiraient fortement à son efficacité et à sa crédibilité.

Le processus entre aujourd'hui dans sa phase ultime, critique, pendant laquelle les ONG auront un rôle crucial à jouer. De leur action dépendra, en grande partie, le degré d'efficacité et d'indépendance dont pourra se prévaloir la CCI. L'existence même de la Cour influencera le travail quotidien des ONG du monde entier. Même s'il ne sera pas le remède miracle contre tous les problèmes de violations des droits de l'homme, ses compétences en matière de crimes contre l'humanité et de génocides pourront peut-être lui permettre de traiter les conflits ethniques et les crimes à l'encontre de minorités qui sont, malheureusement, de plus en plus courants. La Cour aura également comme effet, à long-terme, de diffuser largement la notion de primauté de droit et rehausser le niveau des tribunaux nationaux, jusqu'au niveau des normes du droit international. Pour toutes ces raisons, Human Rights Watch considère qu'il est essentiel que les ONG fassent connaître leur point de vue sur les problèmes clés et fassent pression sur leurs gouvernements afin que ceux-ci soutiennent l'idée d'une CCI efficace et indépendante. Les ONG et les groupes de la société civile doivent faire savoir à leurs gouvernements qu'ils seront tenus pour responsables de leurs choix quant à la nature de la CCI. Les ONG doivent également encourager les états "de mêmes opinion". Enfin, elles doivent faire monter les enjeux et multiplier les risques politiques auxquels s'exposeraient les états qui continueraient à faire obstacle à l'établissement d'une CCI efficace et indépendante.

Human Rights Watch, dans le but de stimuler la discussion et la réflexion, publie la présente troisième édition de "Campagne d'Action". Dans cette publication, nous revenons sur les éléments cruciaux qui détermineront l'efficacité la Cour, nous identifions également les points principaux dont débattera le Comité Préparatoire lors de sa réunion de mars/avril et nous proposons diverses suggestions à l'attention des ONG.

Nous espérons que vous voudrez bien nous communiquer l'opinion de votre organisation quant à la CCI. Nous souhaitons également pouvoir discuter avec vous des principales questions qui n'ont pas encore été résolues et des possibilités d'unir nos efforts.

II. ELEMENTS-CLEFS POUR ASSURER UNE COUR EFFICACE

Human Rights Watch considère que les principes et mécanismes suivants sont essentiels pour l'établissement d'une CCI équitable et impartiale.

A. Mécanisme de Déclenchement et Rôle du Procureur

Le Projet de Statut actuel contient un mécanisme de plaintes restrictif qui ne permet au Procureur d'entamer

une enquête que si et seulement si le Conseil de Sécurité lui soumet le cas ou si un état partie qui a accepté la juridiction de la Cour porte plainte. Contrairement aux deux Tribunaux Ad Hoc, le Procureur ne sera que l'exécutant des décisions du Conseil de Sécurité ou des états parties. Etant donné que les états et le Conseil de Sécurité peuvent, pour une variété de raisons, se montrer réticents à porter les affaires devant la CCI, ne pas élargir le mécanisme de plaintes limitera le pouvoir de la Cour, réduira considérablement le nombre de cas qui seront portés devant elle et permettra à ceux accusés de ces crimes de rester libres.

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

B. Le Rôle du Conseil de Sécurité

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

C. Lien entre les tribunaux nationaux et la CCI (Complémentarité)

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

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

D. Une Juridiction Propre

Le Projet de Statut actuel ne donne à la Cour une juridiction propre qu'en cas de génocide. Pour les crimes contre l'humanité et les graves crimes de guerre, la capacité du Procureur d'entamer une enquête dépendra du consentement d'un certain nombre d'états (l'état custodial, l'état sur le territoire duquel le crime a été

commis et, peut-être, l'état dont l'accusé est citoyen) à la juridiction de la Cour sur ces crimes en particulier. Ces préconditions complexes risquent une application inequitable de la justice et ouvrent grand la porte aux possibilités de retard et d'obstruction.

Pour fonctionner efficacement, il faut que la Cour ait une juridiction propre sur les crimes essentiels liés aux droits de l'homme qui relèvent de sa compétence, et cette juridiction devrait être conférée à la Cour dès que l'état devient partie contractante au Statut. Les principes de souveraineté de l'état seront protégés par la complémentarité de cette Cour puisque le devoir initial de poursuivre les criminels incombe toujours aux états individuels.

E. Questions Procédurales, Procès Equitable et Droits de l'Accusé

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

F. Définition des Crimes de Guerre

Au niveau de la définition des crimes de guerre, le Statut de la CCI ne peut établir de distinction entre les crimes commis dans le cadre de conflits internes et ceux commis dans le cadre de conflits internationaux. Le texte constitutif de la Cour se doit de refléter la réalité actuelle des conflits armés, dont la majorité sont non-internationaux. Si la Cour doit être appelée à jouer un rôle pertinent dans l'environnement mondial actuel, elle doit être habilitée à traiter l'ensemble des crimes internationaux commis dans le cadre de conflits armés internes. Nous estimons que l'impact et la crédibilité futurs de la CCI dépendront fortement de l'ampleur des compétences en matière de crimes de guerre qui lui seront attribuées.

G. Crimes de Violence Sexuelle et Liée au Genre

Les femmes sont souvent victimes de crimes de nature sexuelle et se voient fréquemment refuser tout recours légal, tant au niveau national qu'international. Les conflits au Rwanda et en ex-Yougoslavie ne sont que les exemples les plus récents de conflits marqués par des niveaux élevés de violence à l'encontre des femmes, incluant notamment des viols, de l'esclavage sexuel, de la prostitution forcée et d'autres formes de violences sexuelles. La CCI doit être pleinement habilitée à poursuivre les auteurs de violences sexuelles et liées au genre si nous souhaitons qu'elle puisse mener à bien son mandat, qui consiste à mettre fin à l'impunité dont bénéficient les auteurs de graves violations du droit international. A cet effet, le Statut de la CCI doit reconnaître la compétence de la Cour dans ces domaines et inclure les principes et procédures légales nécessaires qui rendront possible la mise en oeuvre de poursuites, sans préjuger de la culpabilité des accusés.

H. Droits des Enfants

Il est nécessaire d'insister sur les droits des enfants et leur protection. Ceci est particulièrement important en examinant des questions telles que le recrutement forcé d'enfants dans les forces armées, l'âge de la responsabilité pénale, et la punition et l'emprisonnement d'enfants.

I. Victimes et témoins

L'expérience des Tribunaux Pénal International pour le Rwanda et l'ex-Yougoslavie ont montré sans aucun doute que les témoins courent des risques psychologiques, médicaux et de sécurité sérieux. Les victimes de crimes liés au genre qui sont appelées à témoigner peuvent ressentir des sentiments extrêmes de honte et d'isolement. Pour ces raisons, Human Rights Watch appuie la proposition d'établir une Unité de Protection et de Soutien aux Témoins (*Witness*

Support and Protection Unit), dans le cadre des services du Procureur, dont le rôle consisterait à préserver le bien-être physique et psychologique des témoins - particulièrement les victimes - et des membres de leur famille, et ce avant, pendant et après la tenue du

En vertu du droit international, les victimes de crimes graves, tels ceux que sera appelée à juger la CCI, et leurs représentants ont droit à des réparations. Human Rights Watch estime que, pour véritablement assurer la mise en œuvre de ce droit, celui-ci doit s'inscrire dans les mécanismes de la CCI. Le terme "réparations", selon le sens qui lui est donné dans différentes normes internationales en cours d'émergence, doit être compris dans le sens large: il recouvre donc les notions de "dédommagement, compensation, réhabilitation, satisfaction et garanties de non-répétition".

III. LE COMITE PREPARATOIRE

A. Sessions du Comité Préparatoire: événements récents

Le Comité Préparatoire s'est réuni à trois reprises en 1997. La session la plus récente (1 - 12 décembre 1997) a été consacrée à la coopération internationale et à l'assistance judiciaire, à la définition de la notion de crime de guerre, aux principes généraux du droit pénal et aux questions relatives à la procédure. Des progrès ont été réalisés dans divers domaines, notamment l'inclusion, dans la définition des crimes de guerre, des violences de nature sexuelle ou liées au genre. Il y a également eu forte opposition à la condition qu'un crime de guerre soit commis en fonction d'un plan ou d'une politique, ainsi qu'à l'exclusion de conflits armés internes de la définition. Enfin, notons le changement de cap du Royaume-Uni, qui a affirmé ne plus souhaiter soutenir la disposition statutaire stipulant que le Conseil de Sécurité disposerait d'un droit de veto automatique dont il pourrait faire usage s'il ne reconnaissait pas la juridiction de la Cour dans un domaine ou un autre. L'attitude de plus en plus positive du Royaume-Uni vis-à-vis de la CCI ne manquera pas de renforcer la position des états "de mêmes opinion".

B. Session finale du Comité Préparatoire (16 mars - 3 avril 1998)

L'ordre du jour de la session de mars/avril 1998 inclura les points suivants: composition et administration du Tribunal, lien entre la CCI et l'O.N.U., et clauses finales des statuts de la CCI. Les débats porteront donc également sur le financement de la Cour, la possibilité d'adhérer sous certaines réserves au traité instituant la CCI et le nombre de signataires requis pour que le traité entre en vigueur. Le Comité Préparatoire reviendra également sur certaines questions de procédure et autres points non-traités lors de précédentes sessions, notamment l'applicabilité de la législation nationale, les réparations aux victimes, le crime d'agression et la procédure à suivre lors de la Conférence Diplomatique. Enfin, elle préparera un rapport et le Projet de Statut qui sera débattu lors de la Conférence Diplomatique.

IV. VOTRE ROLE ET CELUI DE VOTRE ORGANISATION

Le travail de lobbying réalisé par les ONG auprès des responsables gouvernementaux a permis de donner aux droits de l'homme une place prépondérante dans les débats de la *PrepCom* et a influencé les positions des différents gouvernements. La pression exercée par les ONG a également permis de convaincre l'Assemblée Générale d'approuver la Conférence Diplomatique de 1998. Il est également certain qu'un travail de conscientisation de la société civile et des médias peut permettre de mobiliser des forces qui, à leur tour, feront pression sur les gouvernements pour que ceux-ci soutiennent la création d'une CCI

efficace et indépendante.

Les prochains débats de la *PrepCom* vont se centrer sur la finalisation du Projet de Statut qui sera, par la suite, discuté lors de la Conférence Diplomatique. Le rôle que peuvent jouer les ONG à ce niveau est véritablement crucial. En réalisant un travail de lobbying ciblé sur les éléments essentiels afin de garantir l'efficacité de la Cour, les ONG peuvent renforcer la position des états, de plus en plus nombreux, qui s'affirment désireux de voir se créer une CCI forte, tout en faisant pression sur ceux qui ne partagent pas cette vision.

La prochaine session du Comité Préparatoire aura lieu du 16 mars au 3 avril 1998, au siège de l'O.N.U, à New York. La Conférence Diplomatique sera tenue du 15 juin au 17 juillet 1998, dans les locaux de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (*United Nations Food and Agriculture Organization, FAO*) à Rome. Nous demandons avec insistance à votre organisation de:

- **Former des coalitions nationales de soutien à une CCI efficace et indépendante.**

Dans plusieurs pays du nord comme du sud, des ONG ont organisé récemment des réunions de lancement de telles coalitions. Celles-ci peuvent permettre de rapprocher des organisations actives dans le domaine des droits de l'homme en général ou des organisations humanitaires; des groupes de défense des droits des femmes, des enfants ou des victimes; des associations de prisonniers politiques; des associations réunissant des membres du barreau ou du monde judiciaire; des organisations religieuses; ainsi que les branches ou antennes locales d'organisations internationales.

- **Demander à être reçue 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. Demandez aux officiels rencontrés de vous présenter la position de votre gouvernement et insistez pour que celui-ci soutienne les dispositions qui permettront d'assurer l'efficacité de la CCI. De telles réunions seront cruciales pendant le mois de mai, lorsque les gouvernements formuleront leurs positions respectives vis-à-vis de la CCI, quelques semaines avant la Conférence Diplomatique. Demandez aux ministres de faire de la CCI leur principale priorité au cours des mois à venir, et d'aborder ce sujet lors de contacts bilatéraux ou multilatéraux avec d'autres gouvernements.

- **Demander 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 des ONG. En rendant publique le soutien d'un gouvernement pour la CCI, celui-ci pourra par la suite plus facilement faire face aux pressions de changement de position qu'il affrontera lors de la Conférence Diplomatique.

- **Utiliser 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 importante 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 forte.

- **Insister 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.

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

Les membres de Human Rights Watch et d'autres ONG ont, par exemple, soulevé la question de la CCI lors de diverses réunions organisées par la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples ou l'Union des Juristes Arabes.

- **Envoyer des observateurs à la session de mars/avril du Comité Préparatoire.**

Ceux qui seront représentés lors de cette session auront en effet la chance unique et importante d'avoir un accès direct aux informations, ainsi que de faire du lobbying et d'influencer les positions des gouvernements. Des fonds ont été prévus afin de couvrir une partie des frais de voyage et de logement à New York.

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

La Coalition pour une Cour Criminelle Internationale (*Coalition for an International Criminal Court, C.I.C.C*) rassemble plus de 300 ONG nationales et internationales favorables à l'établissement d'une Cour efficace et indépendante. 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 C.C.I.C. par téléphone (212-687-2176) ou par courrier électronique (cicc@igc.apc.org).