

Recommandations de Human Rights Watch en vue de la 5^e Réunion de la Commission Préparatoire sur la Cour Pénale Internationale

Juin 2000

INTRODUCTION

La réunion de la Commission Préparatoire de juin devrait donner lieu à une séance de négociation particulièrement difficile. En effet, il s'agira de la dernière réunion portant sur la rédaction des Eléments Constitutifs de Crimes et du Règlement de Procédure et de Preuve. Dès lors, les contraintes de temps seront d'autant plus perceptibles que les tâches qui restent à accomplir sont considérables. Human Rights Watch partage le désir et l'engagement de l'immense majorité des délégations à finaliser ces documents, réalisant ainsi le mandat de la Commission Préparatoire.

Toutefois, afin d'assurer l'avenir de la CPI, il est au moins aussi important de lutter avec fermeté contre toute tentative visant à saper le Statut et ses objectifs. Il est essentiel d'éviter que les Eléments et le Règlement s'écartent du Statut, fassent régresser le droit international et son évolution ou entravent la célérité, l'impartialité ou l'efficacité des poursuites. Ces principes doivent s'appliquer équitablement à tous les obstacles que la Commission Préparatoire doit encore lever. La vigilance s'imposera en particulier afin de contrecarrer les tentatives visant à saper la capacité de la CPI à poursuivre efficacement les crimes de violence sexuelle.

Le temps presse désormais. Les présents commentaires porteront donc très précisément sur les aspects particulièrement préoccupants de la version actuelle des Eléments et du Règlement de Procédure et de Preuve. Certaines questions soumises à la Commission Préparatoire pourraient décider de la crédibilité et de l'efficacité de la CPI. Il s'agit entre autres, comme nous l'expliquons ci-dessous, de tentatives visant à remettre en question certaines dispositions clés du Statut par l'adjonction d'une règle portant sur l'Article 98 et à limiter gravement la compétence de la Cour par l'insertion de propos parfaitement inacceptables dans le chapeau concernant les crimes contre l'humanité.¹

Human Rights Watch est impatient de collaborer étroitement avec les délégations dans leurs efforts pour relever dignement le dernier défi en date entourant la création d'une cour criminelle internationale indépendante et efficace.

¹ Voir les commentaires et recommandations présentés ci-dessous sur ces problèmes et d'autres questions importantes.

SECTION A : ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DE CRIMES

CRIMES CONTRE L'HUMANITE

L'exposé minutieux des éléments constitutifs de crimes contre l'humanité est totalement inutile étant donné les définitions incluses à l'Article 7 du Statut. Dès lors, le texte du Statut se suffit probablement à lui-même. Tout au plus pourrait-on envisager d'en répéter les termes dans les Eléments. Tout exposé détaillé développant le texte du Statut doit être conforme à l'esprit et à la pratique du droit international, en ce compris les expériences significatives que sont à cet égard les tribunaux pénaux internationaux sur l'ex-Yougoslavie et le Rwanda.

LE CHAPEAU

L'exigence qu'un État ou une organisation encourage ou sollicite activement

Le Statut dispose que "... [l'] attaque contre une population civile ..." dont la commission est constitutive de crime contre l'humanité signifie "... le comportement [adopté] ... en application ou dans la poursuite de la politique d'un État ou d'une organisation ayant pour but une telle attaque"². La version actuelle des Eléments dispose : "[Qu'il est entendu que 'politique ayant pour but une telle attaque' implique que l'État ou l'organisation sollicite ou encourage activement ce comportement constitutif d'une attaque contre une population civile".

Recommandation : La disposition de la version actuelle du texte prévoyant que l'État ou l'organisation doit "sollicite[r] ou encourage[r] activement..." devrait être supprimée du chapeau. Toute exégèse portant sur la signification du terme 'politique' doit être conforme au Statut et au droit international. Elle devrait dès lors inclure les politiques de tolérance, d'acquiescement, d'assentiment ou d'approbation implicite ou explicite, d'encouragement ou de sollicitation directe ou indirecte.

Recommandation 2: Dans la dernière phrase du chapeau, les termes "cette conduite constitutive d'une attaque" devraient être supprimés et remplacés par "une telle attaque" afin de ne pas donner l'impression de circonscrire l'action de la Cour aux cas où la commission des actes incriminés serait le résultat d'une politique.

ELEMENTS CONSTITUTIFS DE CRIMES PARTICULIERS

Disparitions Forcées de Personnes

(Article 7(1)(i))

En ce qui concerne ce crime, la version actuelle du texte contient les Éléments suivants :

3. L'accusé a, légalement ou illégalement, arrêté, détenu ou enlevé une ou plusieurs personnes ;

² Article 7(2) du Statut.

5. *Subséquentement, l'accusé a refusé ou a eu connaissance du refus de reconnaître la privation de liberté ou a refusé de donner des informations concernant le sort de ces personnes ou l'endroit où elles se trouvent ;*

6. *L'accusé a tenté de soustraire ces personnes à la protection de la loi pendant une période prolongée.*

Recommandation 1 : Il conviendrait de préciser que les termes “l'accusé ...a détenu... une ou plusieurs personnes ” dans le troisième élément de la version actuelle du texte ne portent pas exclusivement sur la responsabilité de l'arrestation mais également sur le maintien en détention.

Recommandation 2 : Le cinquième élément de la version actuelle du texte devrait traiter non seulement des cas où l'auteur des faits a refusé de reconnaître la privation de liberté ou a eu connaissance d'un tel refus, mais également des cas où l'auteur des faits savait que ce refus se produirait dans l'ordre normal des choses.

Persécution

(Article 7(1)(h))

L'Article 7(1) du Statut de la CPI dispose que la Cour est compétente pour connaître des “persécutions de tout groupe ou de toute collectivité identifiable pour des motifs d'ordre politique, racial... ou en fonction d'autres critères universellement reconnus comme inadmissibles en droit international, en corrélation avec tout acte visé dans le présent paragraphe ou tout crime relevant de la compétence de la Cour”. L'Article 7(2) définit ensuite le terme “persécution” au sens de la CPI comme étant “...le déni intentionnel et grave de droits fondamentaux en violation du droit international pour des motifs liés à l'identité du groupe ou de la collectivité qui en fait l'objet”.

Recommandation : La note de bas de page n°22 de la version actuelle du texte indique que “certaines délégations demandent l'ajout du concept de reconnaissance universelle afin de qualifier l'expression ‘droits fondamentaux’ ”. L'insertion de l'expression “universellement reconnus” est une tentative visant à relever encore le seuil déjà particulièrement haut de déclenchement de la compétence de la Cour et devrait dès lors être rejetée.³

‘Appartenance’ au groupe

Recommandation : La référence aux personnes visées pour leur “appartenance à” un groupe ou à une collectivité identifiable pourrait restreindre le Statut et devrait être révisée⁴ dans le sens d'une répétition des termes du Statut lui-même, qui prévoit que les personnes visées le sont “en raison de l'identité [du] groupe ou [de la] collectivité”.

³ Cette expression trouve son origine dans une proposition des Etats-Unis (DP 4Add.1, Article 7(1)(h)(3)) visant à relever ce seuil actuellement établi à la “privation de droits fondamentaux *en violation* du droit international” (Article 7(2)(g)) par son remplacement par la mention “privation de droits fondamentaux *universellement reconnus* en droit international”.

⁴ Voir l'Article 7(1)(h), alinéa 4.

Torture

(Article 7(1)(f). Voir également l'Article 8(2)(a)(ii))

Recommandation : Les éléments constitutifs de torture ne devraient pas être accompagnés des motifs de ladite torture.

Réduction en Esclavage et Esclavage Sexuel

Article 7(1)(c) : Crime contre l'humanité de réduction en esclavage

Article 7(1)(g)-2 : Crime contre l'humanité d'esclavage sexuel

Voir également l'Article 8(2)(b)(xxii)-2 : Crime de Guerre d'esclavage sexuel

La version actuelle du texte concernant chacun de ces crimes inclut un élément qui dispose que “[l]’accusé exerçait sur une ou plusieurs personnes l’un ou l’ensemble des pouvoirs liés au droit de propriété, tels que l’achat, la vente, le prêt ou l’échange d’une ou plusieurs de ces personnes ou encore en leur imposant une telle privation de liberté”.

Recommandation : Les listes d'exemples de pratiques constitutives de réduction en esclavage que contient la version actuelle du texte portant sur les Crimes contre l'humanité de réduction en esclavage et d'esclavage sexuel devraient être supprimée. Si des listes de ce type sont conservées, elles devraient également inclure les pratiques modernes d'esclavagisme les plus répandues. Le texte portant sur les Crimes de guerre devrait refléter ces amendements.

CRIMES DE GUERRE

Connaissance du Conflit

Recommandation : Les termes de la version actuelle du texte qui portent sur l'exigence d'un constat subjectif par l'accusé de l'existence d'un conflit armé devraient être supprimés.

Proportionnalité : L' “Ensemble” de l'Avantage Militaire

Recommandation : Les délégués devraient s'opposer à la disposition de la note de bas de page n°1⁵ qui prévoit que “l'ensemble de l'avantage militaire concret et direct attendu... peut être ou non lié temporellement ou géographiquement à l'objet de l'attaque.”

SECTION B : RÈGLEMENT DE PROCÉDURE ET DE PREUVE

Application de Article 98

Recommandation :

La proposition de règle portant sur l'Article 98 soumise par la délégation des Etats-Unis lors de la dernière réunion de la Commission Préparatoire devrait être rejetée

⁵ RT3, cf. supra.

fermement et sans équivoque ; la note de bas de page qui indique qu'une délégation pourrait soumettre une proposition d'ajout à la règle devrait être supprimée.

Commentaire :

La formulation de la règle 9.18 portant sur l'Article 98⁶ a fait l'objet d'un compromis délicat lors de la réunion de décembre de la Commission Préparatoire. Une note de bas de page indiquant qu' "une délégation pourrait ultérieurement soumettre des propositions" sur Article 98 a pourtant été insérée lors de la réunion du mois de mars.

La délégation des Etats-Unis a distribué une proposition en deux parties lors de la réunion du mois de mars. La première partie contient un texte à insérer dans la Convention Bilatérale entre la CPI et l'O.N.U. qui modifierait radicalement le régime juridictionnel approuvé à Rome.⁷ La proposition de Convention Bilatérale interdirait à la Cour de demander la remise ou d'accepter la garde d'un accusé dont les actions auraient été commanditées par un État non signataire, et ce sauf si le Conseil de sécurité autorise le maintien des poursuites. Cette proposition viole de nombreux articles du Statut, parmi lesquels l'Article 12 (Conditions Préalables à l'Exercice de la Compétence de la Cour), l'Article 16 (Rôle du Conseil de Sécurité) et l'Article 27 (Défaut de Pertinence de la Qualité Officielle).

La seconde partie contient une proposition de règle portant sur l'Article 98 à inclure au Règlement de Procédure et de Preuve. Cette proposition de règle portant sur l'Article 98, si elle était adoptée, prétendrait rendre obligatoire pour la Cour tout amendement *de facto* au régime juridictionnel du Statut prévu dans la future Convention Bilatérale. Cette proposition prévoit que "la Cour ne demandera la remise et n'acceptera la garde d'une personne qu'aux conditions et obligations lui imposées par l'accord international approprié."

Cette proposition de Règle est manifestement incompatible avec l'Article 98. Sous le prétexte de créer une règle de procédure, il s'agit en réalité d'une tentative de modifier le Statut par l'entremise du Règlement, ceci en contravention avec les dispositions de l'Article 51(4) qui prévoient que "le Règlement de procédure [doit être] conforme au présent Statut" ainsi qu'avec la procédure concernant les amendements dont question à l'Article 121.

L'Article 98 envisage que la Cour subordonne son action à d'éventuels accords *entre États* qui empêcheraient la remise des accusés à la CPI. La proposition des Etats-Unis concernant l'Article 98 va bien plus loin puisqu'elle impose à la Cour de subordonner également son action à d'autres accords internationaux pris entre la CPI et l'O.N.U. ou entre la CPI et des

⁶ La règle 9.18 de la version actuelle du texte dispose : "Lorsqu'un État objet d'une demande de remise ou d'assistance soulève un problème lié à l'exécution de cette demande conformément à l'Article 98, ledit État fournira toutes informations propres à assister la Cour dans l'application de l'Article 98. Tout État tiers concerné ou État d'envoi pourra fournir des informations complémentaires afin d'assister la Cour".

⁷ La première partie de la proposition des Etats-Unis n'est pas à l'ordre du jour de cette réunion de la Commission Préparatoire et ne fait dès lors pas l'objet de commentaires détaillés dans la présente.

États⁸. Outre qu'elle ouvre la voie à des dispositions clés dérogatoires au Statut par la voie de conventions bilatérales, cette proposition de règle laisserait la Cour à la merci de tentatives sans fin de la part de certains États cherchant à obtenir des accommodements particuliers par la voie d' "accords internationaux" signés ultérieurement avec la CPI.

Autre entorse à l'Article 98, encore qu'elle soit d'une importance moindre : la proposition de règle va plus loin que le texte de l'article dans les motifs qui peuvent interdire à la Cour de présenter une demande puisqu'elle lui interdit d' "accepter la garde". Ainsi, aux termes de la proposition de Convention Bilatérale présentée par les Etats-Unis, en l'absence de consentement de la part de l'État dont le suspect est ressortissant ou du Conseil de sécurité, la Cour ne pourrait accepter la garde du suspect, même si un État se proposait de le remettre volontairement.

Cette règle vise à créer un artifice détourné permettant de modifier d'abord l'Article 98 puis plus généralement les dispositions traitant des compétences de la Cour et qui forment le socle du Statut. L'adoption de cette proposition ouvrirait dès lors la voie à un détricotage des dispositions fondamentales du Statut par le truchement de la Convention Bilatérale ou d'autres accords contractés ultérieurement avec la Cour. Il est vital pour l'efficacité et l'indépendance de la CPI que cette proposition soit rejetée définitivement.

⁸ Il est à noter que la proposition prévoit que la Cour subordonne systématiquement son action à "ses" obligations (c'est-à-dire les obligations de la Cour) aux termes d'un "accord international pertinent".