

Traité, afin de ne pas faciliter l'émergence de situations d'impunité. Lors de leur réunion du 30 septembre dernier, les Ministres européens des Affaires Etrangères ont adopté une série de "principes directeurs", destinés à guider les Etats membres. Ces principes sont malheureusement flous et peuvent donner lieu à des décisions contrevenant aux dispositions du Traité. Ils sont certes un point de départ utile, mais sont trop imprécis pour servir de véritables points de repère dans le cadre de négociations bilatérales. Des dispositions plus détaillées apparaissent nécessaires si l'on souhaite couper court à toute possibilité d'impunité. Nous vous soumettons ci-après plusieurs propositions de dispositions, sous la forme de recommandations et commentaires des principes adoptés par l'Union Européenne:

(1) **Principe de l'Union Européenne:** Les accords doivent intégrer le principe de "non-impunité".

Recommandation de Human Rights Watch: L'Union Européenne n'ayant pas défini ce principe de manière suffisamment claire, il peut être interprété de manières diverses. Nous sommes convaincus que l'administration Bush, qui se refuse à coopérer avec la CPI, tentera de diluer ce principe au maximum. Pour être réellement significative, une clause de "non-impunité" doit être basée sur un certain nombre d'engagements spécifiques et légalement contraignants.

- (a) Premièrement, il faut adjoindre au texte une clause en vertu de laquelle les Etats-Unis s'engagent à enquêter et, le cas échéant, poursuivre en justice des citoyens américains qui seraient accusés d'avoir commis un crime inscrit dans le champ de compétence de la CPI. Ceci est sous-entendu dans tout engagement en faveur de la non-impunité, mais doit être exprimé de manière explicite. Le texte de la clause pourrait être le suivant: "Les autorités américaines transmettront sans retard inutile l'affaire aux autorités nationales compétentes, qui se chargeront de l'enquête et, si les preuves recueillies sont suffisantes, entameront des poursuites judiciaires. Ces autorités se prononceront sur les faits qui leur sont ainsi soumis de la même manière que lorsqu'elles ont à statuer sur tout autre délit considéré comme sérieux au regard de la législation nationale."
- (b) Ensuite, pour garantir la capacité des Etats-Unis à poursuivre l'ensemble des crimes à l'égard desquels la Cour a compétence, il est nécessaire d'insérer une clause demandant au gouvernement américain d'actualiser ses lois fédérales, de manière à garantir la compétence des tribunaux américains à l'égard de l'ensemble des crimes concernés. A l'heure actuelle, les tribunaux américains ne jouissent pas de l'autorité statutaire nécessaire pour poursuivre l'ensemble de ces crimes. L'administration Bush a promis d'agir pour que la législation nécessaire soit mise en œuvre, il importe donc aujourd'hui que cette promesse soit tenue. Si les tribunaux américains n'ont pas compétence pour juger certains crimes, s'engager à juger aux Etats-Unis des américains suspectés de les avoir commis n'a aucun sens. On ne peut attendre des tribunaux américains qu'ils agissent sur la base du droit coutumier international. Tout accord bilatéral doit donc être assorti d'une condition portant sur la nécessité d'une réforme de la législation américaine.
- (c) Enfin, aspect le plus important, le contrôle et la supervision qu'exerce la CPI sur la mise en œuvre effective de poursuites promises par les états doit être préservé. C'est là l'essence même de la Cour, qui permet de rompre avec un passé fait de promesses non-tenues et, partant, de situations d'impunité et de récidive. Le fait que Washington, dans le cadre d'un accord bilatéral, s'engage à enquêter et à poursuivre des citoyens américains suspectés d'avoir commis certains crimes ne suffit pas. Pour qu'un tel engagement ait un sens dans le cadre du

Traité instituant la CPI, il faut que le rôle de supervision de la Cour soit préservé. Une clause devrait donc être adjointe au texte de l'accord, selon laquelle "après qu'un individu ait été renvoyé aux Etats-Unis en vertu du présent accord, si la Cour ordonne une nouvelle remise –ou réitère l'ordre de remise– de cet individu, sur la base d'une affaire impliquant cet individu et qui est recevable en vertu de l'article 17 du Statut, les Etats-Unis doivent remettre l'individu directement à la Cour ou le livrer à [insérer pays]."

Un accord bilatéral qui omettrait l'une de ces trois clauses serait une porte ouverte à l'impunité et remettrait en cause l'objectif fondamental de la CPI.

(2) **Principe de l'Union Européenne:** Le texte des Etats-Unis fait référence à un éventail d'individus trop large. Il doit être modifié de telle manière à le rendre conforme aux Accords sur le Statut des Forces et doit reprendre les termes simples de l'article 98(2) du Traité établissant la CPI. Les accords ne doivent concerner que les personnels militaires, ainsi que certains personnels civils qui leur sont étroitement associés, en poste sur le territoire de votre état. L'exemption ne doit pas être étendue à l'ensemble des ressortissants américains. Elle ne doit pas non plus empêcher votre gouvernement d'autoriser un autre état, qui transporterait un ressortissant américain pour le remettre à la Cour, à traverser votre territoire national.

Recommandation de Human Rights Watch: L'article 98 n'a jamais eu pour objet de protéger des mercenaires ou de simples citoyens américains présents sur le territoire d'un état. Seuls les individus en poste sur votre territoire dans le cadre d'opérations militaires autorisées peuvent être couverts par les accords. L'article 98(2) doit être interprété de manière stricte, pour refléter de manière correcte l'intention qui le sous-tend. Votre gouvernement ne peut laisser l'administration Bush reformuler cet aspect du Traité.

(3) **Principe de l'Union Européenne:** Un accord bilatéral peut inclure une "clause crépusculaire".

Recommandation de Human Rights Watch: Les accords doivent avoir une durée finie. Malheureusement, l'Union Européenne ne prévoit aucune limite de validité. Human Rights Watch estime qu'une durée de validité de trois ans est raisonnable et devrait être mentionnée de manière explicite dans les accords. On peut supposer que dans trois ans, lorsque la CPI sera apparue comme un tribunal impartial et efficace et qu'une nouvelle administration américaine aura peut-être remplacé l'actuelle, l'opposition américaine à la CPI aura perdu beaucoup de son intensité.

(4) **Principe de l'Union Européenne:** L'immunité prévue dans le cadre de l'accord ne peut être réciproque (l'immunité ne s'applique donc qu'aux ressortissants américains et non aux ressortissants d'un Etat Partie ou signataire).

Recommandation de Human Rights Watch: Le non-respect de cette disposition serait une violation manifeste des obligations qui incombent à votre gouvernement en vertu du traité établissant la CPI.

(5) **Principe de l'Union Européenne:** Des accords préexistants entre votre gouvernement et les Etats-Unis peuvent rendre inutile la signature d'un accord bilatéral séparé. Dans ce cas, ces textes doivent inclure les Accords sur le Statut des Forces ainsi que les traités portant sur

l'extradition et l'assistance mutuelle dans le domaine judiciaire. Ces accords peuvent assurer aux USA un niveau de protection suffisant.

Recommandation de Human Rights Watch: Tous les accords préexistants et pertinents doivent être évalués avant que ne soit signé un accord bilatéral. Il peut être prudent d'intégrer dans un accord bilatéral certains éléments tirés d'accords déjà conclus. Il peut également apparaître nécessaire d'amender certains accords préexistants –par exemple, des traités d'extradition–, en fonction des accords bilatéraux. Les négociations avec l'administration Bush ne doivent pas porter uniquement sur l'accord bilatéral.

(6) **Principe de l'Union Européenne:** Tout accord, ou amendement à un accord existant, doit être adopté conformément aux procédures constitutionnelles habituelles ayant cours dans chaque état.

Recommandation de Human Rights Watch: Le parlement national doit participer à l'examen de tout accord signé par un gouvernement, même si la constitution n'exige pas que le parlement ratifie la décision. Un examen de l'accord par le parlement garantit en effet la transparence du processus et permet la tenue d'un débat public sur le contenu de l'accord. Les conséquences importantes qu'implique la signature d'un tel accord rendent un tel débat nécessaire. Les états qui ont déjà signé des accords bilatéraux –la Roumanie et le Timor Oriental, par exemple– vont probablement les amender par le biais d'un processus de ratification parlementaire, de telle manière que l'accord finalement adopté tienne compte des principes directeurs de l'Union Européenne. Nous espérons que votre parlement national aura également la possibilité d'examiner tout accord négocié.

Considérés dans leur globalité, ces principes doivent former un ensemble de conditions non-négociables à la signature d'un accord.

Vous trouverez en annexe une déclaration faite par HRW, sur ce sujet, lors de la première et historique Assemblée des Etats Parties, tenue en septembre 2002. Nous serions heureux de pouvoir collaborer avec votre gouvernement pour défendre l'intégrité du Traité établissant la Cour Pénale Internationale et faire de cette institution un outil efficace et crédible au service de la justice.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre des Affaires Etrangères / Madame la Ministre des Affaires Etrangères, l'assurance de nos sentiments respectueux,

Kenneth Roth
Directeur Exécutif

Richard Dicker
Directeur du Programme Justice Internationale