



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/AC.244/1/Add.2

31 mars 1995

FRANÇAIS

ORIGINAL : ANGLAIS/
FRANÇAIS

COMITÉ AD HOC POUR LA CRÉATION D'UNE
COUR CRIMINELLE INTERNATIONALE
3-13 avril 1995

OBSERVATIONS REÇUES EN APPLICATION DU PARAGRAPHE 4 DE LA
RÉSOLUTION 49/53 DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE CONCERNANT LA
CRÉATION D'UNE COUR CRIMINELLE INTERNATIONALE

Rapport du Secrétaire général

Additif

TABLE DES MATIÈRES

| | <u>Page</u> |
|---|-------------|
| OBSERVATIONS REÇUES DES ÉTATS | 2 |
| CHYPRE | 2 |
| ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE | 3 |
| FRANCE | 28 |

OBSERVATIONS REÇUES DES ÉTATS

CHYPRE

[Original : anglais]

[22 mars 1995]

1. Le Gouvernement de la République de Chypre souscrit à la recommandation que la CDI a formulée à l'intention de l'Assemblée générale de convoquer une conférence internationale de plénipotentiaires pour étudier le projet de statut et pour conclure une convention relative à la création d'une cour criminelle internationale.

2. Le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité dont Chypre préconise et appuie vivement l'adoption depuis le début revêt une grande importance. Le Gouvernement chypriote continue de croire et est conforté dans son opinion par l'évolution récente de la situation dans le monde et par l'actualité mondiale qu'un tel instrument juridique doit occuper la place qui lui revient dans le corps du droit public international contemporain. Il estime que l'acceptation du Code, qui a déjà été adopté en première lecture par la CDI en 1991, pourrait et devrait contribuer à l'objectif important de réprimer et de dissuader quiconque en a violé ou en violera les dispositions. De l'avis de Chypre, un tel code, qui doit être complet mais également simple et défendable doit viser des crimes bien définis et juridiquement qualifiables de manière à être efficace et acceptable pour le plus grand nombre d'États possible.

3. Il est devenu de plus en plus apparent ces dernières années que, outre les tribunaux spéciaux institués dans tel ou tel cas comme on l'a vu très récemment, une institution permanente a sa place dans le monde contemporain. De nombreux appels ont été lancés en ce sens, notamment par des chefs d'État ou autres hommes d'État, des titres de renom de la presse, d'éminents juristes et des conférences intergouvernementales et non gouvernementales. Il convient de citer en particulier le Président de la République de Chypre, M. Glafcos Clerides qui, à l'occasion de la réunion des chefs de Gouvernement du Commonwealth, qui s'est tenue à Chypre en octobre 1993, a vivement préconisé la création d'une telle cour, suscitant une réaction positive de la part des autres participants qui, comme il ressort du communiqué issu de cette réunion, ont considéré que l'aboutissement de cette initiative pourrait doter la communauté internationale d'un précieux instrument de lutte contre le crime international.

4. Outre les autres raisons qui militent en faveur de la création d'une cour internationale permanente, plusieurs problèmes graves auxquels la communauté internationale a dû faire face ces derniers temps, y compris des situations qui ont suscité une large publicité et des accusations de deux poids deux mesures auraient pu être évitées s'il existait une telle cour qui aurait été saisie.

5. Le Gouvernement de la République de Chypre tient à réitérer et à souligner une fois de plus qu'il souhaite le plus ardemment voir la cour criminelle internationale rapidement créée et se réserve le droit de formuler des observations détaillées sur le projet de statut à l'occasion de la Conférence envisagée.

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

[Original : anglais]
[30 mars 1995]

A. Introduction et observation générale

1. Depuis que la Commission du droit international (CDI) a adopté le projet de statut l'été dernier, le Gouvernement des États-Unis d'Amérique a entrepris d'examiner les dispositions de manière approfondie. De l'avis des États-Unis, le texte du projet de statut représente une sensible amélioration par rapport à celui que la CDI a initialement établi à sa quarante-cinquième session en 1993¹. Le Gouvernement des États-Unis se réjouit de ce que la CDI a entièrement ou partiellement tenu compte de nombre des observations qu'il lui a adressées le 2 juin 1994² en établissant le projet de statut. Ce projet a des chances de susciter des progrès entre les gouvernements, et les États-Unis attendent avec impatience de pouvoir apprécier ces chances lors de la réunion du Comité ad hoc en avril 1995 et plus tard.

2. Pour les États-Unis, voir la création d'une cour criminelle internationale contribuer aux efforts déployés sur le plan international aux fins de l'application des lois dépendra de la mesure dans laquelle cette cour sera acceptée et utilisée par les États. Le travail louable accompli par les juristes de la CDI doit être complété par la réflexion qu'il conviendrait d'engager sur la question au niveau intergouvernemental pour faire en sorte que le projet soit véritablement pratique en lui-même et au regard des systèmes juridiques internes et qu'il puisse recueillir la large adhésion politique nécessaire. La réflexion à l'échelon intergouvernemental est d'autant plus importante que ce sont les gouvernements qui, en fait, possèdent l'expérience et les compétences pertinentes essentielles, s'agissant par exemple d'enquêtes et de poursuites au pénal et des questions budgétaires et administratives connexes au sein d'organisations internationales. Les États-Unis sont, quant à eux, décidés à procéder, en temps opportun, à un examen exhaustif et constructif de ces questions.

3. Ainsi qu'il est expliqué plus en détail ci-après, le Gouvernement des États-Unis engage les gouvernements à examiner neuf grands sujets de préoccupation qui, à son avis, devront finir par l'être à l'occasion de révisions du projet de statut :

1) Compétence complémentaire de la cour. Le préambule du projet de statut souligne que la cour est censée être complémentaire des systèmes nationaux de justice pénale. Dans la mesure où, en règle générale, les poursuites internes seront préférables chaque fois que possible, le principe de la complémentarité est important. Or, ce principe fondamental n'apparaît pas toujours à la place qui lui convient dans le projet de statut;

2) Spécialisation de la cour dans les crimes internationaux graves bien établis. Toujours aux termes du préambule, la cour ne doit être compétente que pour les crimes les plus graves qui intéressent la communauté internationale dans son ensemble. Ici encore, il importerait d'examiner et d'affiner le projet de statut compte tenu de ce principe;

/...

3) Nécessité d'examiner plus avant la phase de l'enquête. Le procureur exerce une fonction qui n'est comparable aux enquêtes menées sur le plan interne ni dans son étendue, ni dans les ressources affectées à cette fin, mais une fonction plus limitée, pour l'essentiel sans précédent, si l'on fait abstraction des Tribunaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda récemment institués. Le texte actuel du projet de statut ne donne aucune définition claire ou réaliste de cette fonction ni en elle-même ni au regard de la compétence nationale;

4) Extension du champ de compétence de la cour en matière d'enquête et de poursuite aux crimes liés aux stupéfiants. L'ensemble des considérations qui précèdent militent fortement contre l'extension de la compétence de la cour aux crimes sur les stupéfiants;

5) Inclusion des crimes visés par les conventions de répression du terrorisme. Les États-Unis continuent de réserver leur position sur l'extension du champ de compétence de la cour aux crimes de terrorisme. Nous craignons beaucoup que la cour ne compromette les enquêtes, la prévention et/ou la poursuite des crimes de terrorisme international. Autant de considérations qui conduisent à douter sérieusement qu'il soit faisable d'attribuer compétence à la cour dans ce domaine;

6) Mécanismes d'exercice de la compétence. Si l'on y réfléchit bien, le mécanisme du consentement des États prévu par l'article 21 demande à être examiné plus avant et mieux affiné, s'agissant de déterminer tant quels sont les États intéressés dans le cas des différents types de crimes que le rôle dévolu au Conseil de sécurité. Il faudrait également examiner attentivement les conditions et le seuil d'ouverture d'une enquête, notamment à la lumière des considérations évoquées plus haut sous le point 3);

7) Crimes contre l'humanité et droit international humanitaire. Les États-Unis restent décidés à poursuivre efficacement ces crimes aux niveaux tant national qu'international. Mais le texte actuel du projet de statut soulève d'énormes difficultés touchant la compétence interne, l'exercice de la compétence, l'application pratique du régime de consentement et d'autres principes évoqués plus haut. Les États-Unis continuent également de croire qu'il faudrait mieux définir ces crimes;

8) Règles d'administration de la preuve et règles de procédure. Les États-Unis sont fermement convaincus que les règles d'administration de la preuve et les règles de procédure doivent être rédigées et arrêtées en même temps que le statut. En effet, elles constituent le fondement même de la procédure pénale et sont donc essentielles à toute cour équitable et efficace;

9) Budget et administration. Le texte actuel du projet de statut ne consacre aucune disposition au budget et à l'administration de la cour. Pour pourvoir au bon fonctionnement et à une supervision convenable de celle-ci, nombre de ces questions doivent être réglées dans le cadre du statut.

4. Les questions importantes sus-énumérées le sont à titre purement général et indicatif, l'objet en étant en particulier de faciliter les discussions au sein du Comité ad hoc. Il ne s'agit donc pas là d'une liste exhaustive. Il convient

de noter en particulier que les dispositions relatives aux droits de la défense, au droit applicable et aux mesures de coopération entre la cour et les juridictions nationales soulèvent un certain nombre de questions plus subtiles, dont nombre, déjà évoquées ailleurs, méritent d'être examinées plus avant.

5. Nous ne nous appesantissons pas ici sur des questions qui nous paraissent être davantage d'ordre technique ou rédactionnel, encore que celles-ci puissent également revêtir une grande importance. Le fait qu'ils ne formulent aucune observation sur tel ou tel aspect du projet de statut ne signifie cependant pas que les États-Unis approuvent ou désapprouvent la formulation retenue à cet égard. Toutefois, on trouvera ci-après, dans la section C, un certain nombre d'observations d'ordre technique; elles rejoignent celles que nous avons formulées à l'intention de la CDI en juin 1994³.

B. Sujets de préoccupation majeure

1. Caractère complémentaire de la compétence de la cour

6. Le troisième paragraphe du préambule du projet de statut réaffirme le principe de base selon lequel la cour criminelle internationale "doit être complémentaire des systèmes nationaux de justice pénale dans les affaires où les procédures de jugement requises seraient inexistantes ou inefficaces". Dans son commentaire sur ce paragraphe du préambule, la CDI déclare que le statut de la cour "est censé s'appliquer en particulier dans les cas où rien ne permet d'escompter que les intéressés seront dûment jugés par des juridictions nationales". Elle y ajoute que la cour "n'est pas censée exclure la juridiction des tribunaux nationaux compétents ni porter atteinte au droit des États de requérir l'extradition et d'autres formes d'assistance judiciaire internationale en vertu des arrangements en vigueur". Le Gouvernement des États-Unis souscrit vigoureusement à cette solution de principe.

7. Ce principe fondamental est essentiel pour un certain nombre de raisons, dont le fait que les poursuites internes seront en règle générale préférables en matière pénale n'est pas la moindre. Toutes les parties en présence évolueront dans le contexte de systèmes juridiques et culturels bien établis, y compris des arrangements bilatéraux et multilatéraux existants; le droit applicable sera plus développé et plus clair; les poursuites seront moins compliquées étant donné la familiarité avec les précédents et les règles; les poursuites et la défense seront vraisemblablement moins onéreuses; les éléments de preuve et les témoins seront normalement plus faciles à mobiliser; les difficultés linguistiques seront réduites au minimum; les tribunaux internes mettront en oeuvre des moyens établis pour contraindre quiconque à produire des preuves et des dépositions, y compris les règles relatives au faux témoignage; et le régime des peines sera plus clairement défini et directement exécutable. En outre, d'une manière générale, il est important pour les intérêts supérieurs de l'État, y compris sa légitimité et son autorité, que celui-ci reste responsable et comptable des poursuites contre toutes violations de la loi.

8. Ainsi, la compétence interne doit être respectée lorsqu'elle est effective, ouverte et disposée à s'exercer. S'il reste à certains égards fidèle à ce principe, le projet de statut omet souvent de le consacrer. Cela tient, dans certains cas, au fait que la procédure d'enquête doit être examinée plus avant.

Dans d'autres cas, cela s'expliquerait par les difficultés inhérentes au régime du consentement. Par exemple, l'État auquel il incombe au premier chef d'ouvrir une enquête et d'engager des poursuites ou qui le souhaiterait le plus ardemment n'est souvent pas celui qui a la détention à titre temporaire de l'accusé, ni même celui qui a compétence territoriale. En vertu des accords sur le statut des forces, par exemple, l'État d'envoi a une compétence exclusive ou concurrente; l'exercice efficace de cette compétence peut se révéler essentiel au maintien de la discipline et du contrôle militaires.

9. Le paragraphe 1 de l'article 26 du projet de statut fait obligation au Procureur d'ouvrir une enquête dès lors qu'il reçoit une simple plainte d'un État partie ayant qualité en vertu du projet d'article 25 lors même qu'un ou plusieurs États mèneraient une enquête sur le même crime ou un crime connexe et lors même que son enquête risquerait de compromettre cette enquête interne.

10. Le paragraphe 1 du projet d'article 27 habilite le Procureur, si après enquête il conclut qu'à première vue il y a matière à poursuite, à déposer un acte d'accusation lors même qu'en procédant ainsi, il risquerait de perturber une enquête ou des poursuites internes légitimes.

11. Les États-Unis estiment que, s'il va dans le bon sens, le projet d'article 35 ne règle pas convenablement ce problème. D'une manière générale, les dispositions qui ont pour objet de faire une place à la compétence interne doivent le faire tout au long de l'instance. Une enquête en cours, susceptible d'aboutir à des poursuites ou à une demande d'extradition, ne devrait pas être méconnue. En outre, une décision interne de bonne foi de ne pas engager de poursuites, prise à la suite d'une enquête sur les faits et d'un examen de la loi exhaustifs et appropriés, doit être considérée comme un exercice efficace de la compétence interne.

12. Or, semble-t-il, le projet de statut ne tient compte de ces principes qu'au stade fort tardif de la saisine de la cour aux fins de poursuite. Il s'agit là de principes qui devraient être examinés avant que le Procureur n'ouvre une enquête, et qui devraient être érigés en conditions préalables obligatoires à l'exercice d'une compétence et non de considérations secondaires sur lesquelles la cour (ou le Procureur) a toute latitude pour se prononcer. La notion d'"États intéressés", qui pourrait soulever une difficulté analogue, est également sans doute trop étroitement définie.

13. Le paragraphe 4 du projet d'article 53 donne priorité aux requêtes émanant de la cour criminelle internationale sur les demandes d'extradition émanant d'États, y compris ceux agissant en vertu de traités d'extradition. On voit mal comment cette disposition cadre avec le paragraphe 2 de l'article 21, qui requiert le consentement de l'État requérant en vertu d'un traité d'extradition pour que la cour puisse exercer sa juridiction. Les deux articles remettent également en cause le principe de la complémentarité en privilégiant manifestement les poursuites par la cour au détriment du régime de poursuites internes et des extraditions internationales, qui a pourvu à l'application efficace des lois dans la plupart des cas.

14. Le paragraphe 2 du projet d'article 21 suscite une autre préoccupation en ce sens qu'il remet en cause un pilier essentiel de la pratique en matière

d'extradition : l'obligation d'extrader ou de saisir les autorités poursuivantes. Aux termes du projet de statut, il suffit que l'État de détention rejette une demande d'extradition d'un autre État (auquel il est lié par un accord international) pour qu'il soit dégagé de toute responsabilité d'exercer des poursuites, en livrant le suspect à la cour aux fins de poursuites ou en exerçant le droit que lui confère l'alinéa b) i) du paragraphe 1 de l'article 21 de dénier toute juridiction à la cour. Ce déni des droits conventionnels préexistants de l'État requérant, aggravé par ailleurs par le fait que le projet de statut prescrit de donner priorité aux demandes de transfert émanant de la cour sur les demandes d'extradition émanant d'États, va totalement à l'encontre du principe de la complémentarité.

2. Compétence de la cour pour les seuls crimes internationaux les plus graves et bien établis

15. Le deuxième alinéa du préambule du projet de statut souligne que la cour criminelle internationale "ne doit être compétente que pour les crimes les plus graves qui intéressent la communauté internationale dans son ensemble". Étant donné la multitude et la fréquence des violations du droit international humanitaire et des conventions multilatérales relatives au terrorisme et au trafic des stupéfiants visées à l'alinéa e) du projet d'article 20, il est essentiel de savoir quels sont les crimes qui répondent à cette définition pour déterminer ceux qui relèvent en fait de la compétence de la cour.

16. Par ailleurs, comme l'explique fort lucidement le Gouvernement japonais⁴, la compétence de la cour devrait se limiter aux crimes patents, bien définis et bien établis. Cela est essentiel si l'on veut assurer le respect non seulement du principe fondamental nullum crimen sine lege, mais encore celui de la loi d'une manière générale. Les interdictions juridiques internationales n'ont de force qu'en présence d'un accord et d'un consensus clairs au plan international. L'imposition de normes et applications nouvelles et originales ne faisant pas l'objet d'une acceptation générale serait non seulement inacceptable dans un contexte pénal mais aussi préjudiciable à l'intégrité de la structure et de l'autorité du droit pénal international.

17. C'est pourquoi il est nécessaire de définir plus avant les crimes dont doit connaître la cour. À certains égards, – s'agissant par exemple des crimes contre l'humanité – ceci peut être fait en premier lieu dans le texte même du statut. Dans d'autres domaines, tels que celui du droit international humanitaire, qui sont trop vastes pour être définis dans le cadre du statut, il convient de trouver un autre moyen de faire en sorte que les poursuites ne dépassent pas les bornes d'un droit clairement établi.

18. Agression. Dans nos observations de juin 1994, nous avons déclaré que l'infraction d'agression n'était pas encore suffisamment bien définie en droit pénal international pour fonder la compétence de la cour. Les États-Unis reconnaissent pleinement l'importance historique des procès de Nuremberg et de la façon dont l'agression a été jugée en tant que crime lors de ces procès. Ils considèrent aussi que la déclaration faite par l'Assemblée générale sur la question en 1974 [résolution 3314 (XXIX)] est un important progrès dans le développement de normes applicables à l'examen des actes d'agression. Il ne fait aucun doute que les États ont, en vertu de la Charte des Nations Unies, du

droit conventionnel et du droit coutumier la lourde responsabilité de s'abstenir d'actes d'agression au sens où s'entend ce terme s'agissant de la conduite des États.

19. La condition mise à l'action du Conseil de sécurité au paragraphe 2 de l'article 23 du projet de statut est un pas décisif dans la bonne voie, dont les États-Unis se félicitent. Ils continuent cependant d'être profondément préoccupés par le fait que des individus seront poursuivis pour des actes qui relèvent essentiellement de la responsabilité des États et à propos desquels le droit international n'a pas suffisamment défini les éléments de ce qui constitue une conduite offensive. Même dans le cas d'une constatation préalable du Conseil de sécurité envisagée au paragraphe 2 du projet d'article 23, les risques de plaintes politisées restent élevés, surtout si des plaintes peuvent être déposées contre de nombreux individus dès lors que le Conseil de sécurité a constaté une seule fois que l'État en cause a commis un acte d'agression.

20. Les États-Unis pensent donc qu'en ce qui concerne la culpabilité individuelle, le crime d'agression devrait être exclu du projet de statut. Le fait que de nombreux gouvernements soient favorables à l'inclusion de ce crime dans le domaine de compétence de la cour oblige cependant les États-Unis à proposer qu'au minimum, la définition des éléments du crime d'agression soit élaborée et examinée pour que les gouvernements puissent juger en connaissance de cause s'il y a lieu d'appuyer l'inclusion de ce crime dans la compétence de la cour.

21. Génocide. Les États-Unis appuient l'inclusion du crime de génocide dans la compétence de la cour. Cependant, la simple mention du "crime de génocide" dans le projet d'article 20 est insuffisante et risque d'induire en erreur. Les États-Unis pensent que la définition du crime de génocide figurant dans la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide devrait être incorporée dans le texte de l'alinéa a) du projet d'article 20. Procéder de la sorte serait conforme au commentaire de la CDI⁵.

22. Crimes contre l'humanité. Les États-Unis appuient aussi l'inclusion des crimes contre l'humanité dans la compétence de la cour. Cependant, ce type de crime doit être soigneusement défini. La CDI concède à cet égard dans son commentaire qu'il "subsiste des problèmes de définition non encore résolus"⁶. Les États-Unis proposent que la notion de "crime contre l'humanité" soit soigneusement définie dans le statut de la cour en tenant compte des facteurs suivants :

- Le crime devrait comprendre les types d'atrocités qui ne sont peut-être pas couverts par ailleurs dans les notions de génocide ou crime de guerre;
- Il convient de fixer un seuil afin qu'une allégation unique ou isolée ne puisse suffire à ouvrir une enquête ou engager des poursuites, à moins qu'elle ne touche un nombre important d'individus. La CDI reconnaît cette condition dans son commentaire lorsqu'elle déclare : "Dans l'esprit de la Commission, la définition des crimes contre l'humanité englobe les actes inhumains de caractère très grave comportant des violations très étendues ou systématiques dirigées

contre l'ensemble ou une partie de la population civile. Les marques distinctives de ces crimes sont leur ampleur et leur caractère systématique⁷". Les États-Unis considéreraient qu'une formule telle que "violations graves des droits de l'homme" serait une norme insuffisante aux fins de la compétence de la cour.

23. Les États-Unis soulignent que les États ont en permanence la responsabilité de poursuivre les auteurs de crimes contre l'humanité en première instance et que la création d'une cour criminelle internationale ne devrait rien enlever à cette responsabilité.

24. Un critère général : la gravité du crime. Les États-Unis demeurent également préoccupés par le fait que l'on ne trouve pas dans le projet de statut la spécificité ni l'insistance requises pour éviter de surcharger la cour criminelle internationale de crimes individuels qui ne satisfont pas au critère de gravité ou d'intérêt pour la communauté internationale dans son ensemble énoncé dans le préambule. Les États-Unis se félicitent que cette préoccupation soit reconnue à l'alinéa c) de l'article 35, mais recommandent que le principe ainsi consacré soit plus fermement établi dans une autre partie du projet de statut.

25. Ainsi, le projet d'article 20 devrait comprendre une formule tendant à restreindre expressément toute plainte déposée en vertu des alinéas b), c), d) ou e) relativement à une conduite criminelle à la fois "grave" par son ampleur et suffisamment importante pour intéresser la communauté internationale dans son ensemble. Peut-être une formule telle que "violations manifestes et importantes" pourrait-elle faire l'affaire. Les États parties déposant plainte en vertu de l'article 25 devraient être traités selon le même critère, faute de quoi les crimes individuels au titre de l'une quelconque des conventions multilatérales énumérées dans l'annexe (même "les violations graves" prévues par les Conventions de Genève) pourraient être (et souvent seraient) de nature à justifier des poursuites nationales mais pas nécessairement à être portés à l'attention de la cour.

26. Aux termes de l'article 26, le procureur devrait être tenu de respecter des normes élevées s'agissant de l'examen de la plainte, et notamment de la question de savoir si celle-ci répond aux conditions décrites plus haut. Le droit d'un État intéressé de demander à la cour de prendre une décision à cet égard conformément à l'alinéa c) du projet d'article 35 devrait être renforcé avec plus de clarté (notamment le droit d'empêcher le procureur d'ouvrir une enquête sur des crimes d'une gravité insuffisante).

3. Nécessité d'examiner plus avant les questions relatives à la phase de l'enquête

27. Le Gouvernement des États-Unis est profondément préoccupé par le fait que le projet de statut pourrait compromettre les activités d'enquête approfondie entreprises dans le cadre des poursuites nationales contre les terroristes et trafiquants de drogues internationaux ainsi que contre les criminels de guerre. Cible fréquente des terroristes et des trafiquants de drogues internationaux, les États-Unis craignent à juste titre que les activités d'une cour criminelle

internationale ne puissent porter atteinte aux enquêtes importantes, complexes et onéreuses que mènent leurs autorités pénales, judiciaires ou militaires.

28. Le plus souvent, ni les crimes relatifs au trafic de stupéfiants ni les crimes de terrorisme ne sont le fait de criminels isolés. Ce sont au contraire des actes de bandes de malfaiteurs commis dans le cadre de structures permanentes d'activité criminelle. Les États-Unis consacrent chaque année des centaines de millions de dollars à mener l'enquête sur des crimes de caractère international et mettent au point des méthodes d'investigation extrêmement perfectionnées et de grande envergure pour confondre des groupes d'individus qui participent à des associations de malfaiteurs et ententes criminelles. Il s'agit non seulement de poursuivre les criminels, mais aussi de prévenir le crime. Souvent, ces enquêtes portent sur des activités de caractère systématique menées pendant longtemps, notamment des crimes commis en série ou projetés par de nombreux suspects. De nombreuses informations sensibles et confidentielles sont rassemblées et utilisées de diverses façons pour dépister les activités criminelles et repérer les suspects à appréhender et à poursuivre. Il faut souvent plusieurs années pour mener à bien ces enquêtes, à un coût considérable et avec l'aide de très nombreux limiers de par le monde. Il est essentiel que des enquêtes et des poursuites efficaces soient menées au niveau national et que les pays du monde entier collaborent étroitement tant au plan bilatéral qu'au plan multilatéral pour résoudre les graves problèmes posés par les entreprises criminelles permanentes.

29. La stratégie qu'élaborent les gouvernements qui travaillent de concert pour pénétrer les syndicats du crime fait souvent intervenir des décisions mûrement pesées, prises à plusieurs échelons, sur le moment, le lieu (et, à l'occasion, la nécessité ou non) d'appréhender certains individus, notamment lorsqu'il s'agit de crimes graves d'importance internationale ayant trait au terrorisme ou au trafic des stupéfiants. L'arrestation de subalternes, peut-être pour des crimes moins importants, conduit petit à petit à accumuler des preuves contre les véritables instigateurs. Toute ingérence du procureur de la cour criminelle internationale dans ce travail d'enquête nationale et bilatérale risquerait d'empêcher de traduire des criminels en justice et d'avoir pour déplorable conséquence que le procureur agirait comme un bouclier contre une application efficace des lois.

30. Les États-Unis ne sont pas certains que le procureur doive ouvrir et contrôler ces enquêtes de la manière énoncée dans le projet de statut. Comme on l'a noté plus haut, le procureur n'est pas censé mener des enquêtes continues, de pleine envergure, comparables à celles qui sont effectuées au niveau national, mais plutôt remplir une fonction d'investigation plus limitée aux fins de l'instruction d'une affaire particulière, pour répondre à une plainte particulière. Le pouvoir d'enquête immédiat et important octroyé au procureur par le projet d'article 26, en vertu duquel celui-ci est tenu d'ouvrir une enquête au simple reçu d'une plainte, est donc incompatible avec son rôle véritable et, dans la mesure où ce pouvoir pourrait saper des enquêtes nationales en cours, inacceptable.

31. L'activité du procureur ne devrait pas faire double emploi avec les enquêtes nationales. Le procureur ne devrait pas non plus se substituer aux enquêtes nationales ni les compléter si cela risque de mettre en danger

l'intégrité d'un travail d'enquête important mené par des autorités de police nationales. Le seuil de déclenchement d'une enquête étant placé bas par le projet d'article 26, la cour risque d'être politiquement manipulée par les États parties qui verraient dans un mécanisme aussi commode un moyen soit de faire avorter des enquêtes nationales plus efficaces, soit de se dérober à leurs propres responsabilités en matière d'application des lois, soit les deux à la fois. L'absence de mécanisme clair pour protéger comme il convient les enquêtes nationales aggrave ce problème. Les États-Unis estiment que le rôle exact du procureur dans différents types d'affaires, et tout particulièrement au stade de l'enquête, devrait faire l'objet d'un examen plus approfondi.

4. Extension de la compétence de la cour aux crimes liés à la drogue

32. Les considérations qui précèdent militent fortement contre l'extension de la juridiction de la cour aux crimes liés à la drogue. Il est hors de doute que ces crimes, d'ampleur internationale, constituent un problème d'une dimension inimaginable. Les moyens que les États-Unis mettent en oeuvre, dans les limites de leurs frontières et dans l'ensemble du monde, pour les réprimer en témoignent. Le désir de créer une cour criminelle internationale pour faire face à cette épidémie est une réaction naturelle. Mais vouloir instituer un système de répression est un manque de réalisme et pourrait être préjudiciable. Sans compter qu'en étendant la compétence de la cour aux crimes liés à la drogue, on augmentera considérablement le coût et le volume de travail de cette dernière.

33. Comme nous l'avons indiqué dans les observations que nous avons soumises à l'Organisation des Nations Unies l'année dernière, les États-Unis n'appuient pas l'idée d'étendre la compétence de la cour criminelle internationale aux crimes liés à la drogue qui relèvent de la Convention des Nations Unies de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes. Ils estiment, comme de nombreux autres États, que cette convention n'est pas suffisamment précise pour pouvoir servir de base à l'engagement de poursuites pénales. Même s'il était possible de remédier à ce défaut, les États-Unis ne sont pas sûrs qu'un moyen pourra être trouvé pour faire en sorte, notamment, que la cour ne juge que les affaires de drogue les plus importantes et ne soit pas submergée d'affaires, avec toutes les incidences sur les ressources que cela suppose. Par ailleurs, certains États pourraient considérer la cour comme un moyen de se débarrasser de la responsabilité d'instruire et de juger les affaires de drogue ainsi que d'emprisonner les trafiquants condamnés. Ceci serait en contradiction directe avec le principe de la responsabilité nationale que les États-Unis et d'autres États ont obtenu à grand peine de faire inscrire dans la Convention de Vienne. En d'autres termes, la cour offrirait à certains États qui le voudraient un moyen de se soustraire à leurs obligations internationales.

34. Nous avons indiqué plus haut l'importance fondamentale que les États-Unis attachent au maintien de l'intégrité du processus d'enquête, dans lequel nous investissons des sommes considérables et d'importantes ressources humaines. Dans les affaires de drogue les plus importantes – celles qui réuniraient les conditions requises pour être jugées par la cour – sont habituellement en cause des cartels, qui se livrent à des transactions et à des activités complexes faisant entrer en jeu toute une série de personnages sur lesquels il faut

parfois des années pour enquêter. Chacune de ces enquêtes suppose des stratégies secrètes et des informations des plus confidentielles, qui exigent une coopération très poussée entre les services répressifs des pays. Ce sont des années de recherches mineures qui permettent d'aboutir à un procès majeur. La répression des infractions mineures est le prélude indispensable à la répression des infractions plus graves; dans le cas des crimes majeurs, on ne peut pas simplement "commencer par le haut".

35. Il s'ensuit que la lutte contre cette vaste activité criminelle permanente qu'est le trafic de drogues passe obligatoirement par l'action efficace des instances d'enquête et de poursuites nationales, qui en est la condition sine qua non. Ce n'est pas en créant une cour criminelle internationale que l'on fera face efficacement à ce problème. Au contraire, on risquerait même de l'aggraver en détournant l'attention des efforts nationaux indispensables.

36. Nous avons travaillé d'arrache-pied avec d'autres gouvernements pour instaurer des relations de coopération et mettre en place des dispositifs multilatéraux d'ensemble pour lutter contre le trafic international des stupéfiants. Se mesurer aux cartels de la drogue exige des techniques qui ne consistent pas seulement à procéder à des arrestations sur les lieux du crime, mais aussi à avoir recours à des agents secrets et à des méthodes très perfectionnées et, lorsqu'il y a lieu, à atténuer la peine des défendeurs qui font preuve de coopération et à en assurer pendant longtemps la protection ainsi que celle des personnes qui témoignent contre des organisations criminelles sans pitié. Ces efforts seront compromis si la cour s'occupe de ces mêmes organisations sans coordination, au cas par cas, selon qu'il aura pris la fantaisie à d'aucuns de la saisir de telle ou telle plainte. Les services répressifs nationaux perdront souvent l'occasion de savoir si la personne poursuivie devant la cour connaît d'autres conspirateurs.

5. Extension de la compétence de la cour aux crimes prévus par les conventions sur le terrorisme

37. Les États-Unis réservent toujours leur position sur le point de savoir s'il y a lieu d'étendre la juridiction de la cour aux crimes de terrorisme international prévus dans les traités énumérés dans l'annexe au projet de statut⁸. Les États-Unis craignent qu'en fait cela ne nuise à l'instruction de ces crimes, à la poursuite de leurs auteurs ou à la protection contre ces crimes. C'est pourquoi il y a lieu de se demander s'il est réaliste de reconnaître la compétence de la cour en la matière.

38. Il est bon de rappeler que les conventions elles-mêmes visent à ce que soit mis en place des dispositifs nationaux d'enquête solides dans le cadre de services répressifs efficaces travaillant de plus en plus en coopération avec leurs homologues d'autres pays. Elles reposent aussi sur l'idée que les États ont le devoir de respecter les obligations que leur imposent les traités d'extradition.

39. Dans les observations que nous avons soumises l'année dernière, nous avons opposé des objections de fond à l'idée que la cour ait compétence pour les crimes prévus par les conventions sur le "terrorisme"⁹. Ces observations restent applicables au projet de statut. Nous estimons que le commentaire de la

Commission du droit international¹⁰ ne répond pas de façon satisfaisante à ces objections. Il y a donc lieu de les répéter ici.

40. La compétence de la cour criminelle internationale ne devrait en aucun cas empêcher que des terroristes soient effectivement poursuivis devant les tribunaux nationaux ni compromettre ces poursuites. Malheureusement, ce risque n'a pas été supprimé du projet de statut.

41. Porter de telles affaires devant une cour criminelle internationale pourrait donner lieu à de nombreuses difficultés. Comme on l'a exposé plus haut en détail, le procureur n'est pas en mesure de mener des enquêtes sur des affaires de terrorisme complexes avec autant de compétence que les autorités nationales. Ces enquêtes prennent souvent des années et requièrent des ressources considérables, dont le procureur de la cour ne disposera pas. Les gouvernements déploient habituellement de façon suivie des efforts considérables, mettant à profit les ressources des services diplomatiques, des services de renseignement et de la police, pour détecter et prévenir les activités terroristes. Des résultats sont obtenus grâce à une accumulation considérable d'informations et de connaissances spécialisées, dont il peut être tiré parti dans tout incident donné.

42. Même en ce qui concerne un incident donné, les efforts à déployer peuvent être d'une échelle considérable. Par exemple, il a fallu une opération massive faisant appel à des services d'experts en médecine légale hautement qualifiés, qui a duré pendant plus d'un an et a parfois mobilisé plus d'un millier de personnes, pour rassembler et examiner tous les débris de l'avion de la Pan Am qui avait explosé en plein vol – opération qui s'est finalement révélée décisive pour élucider l'affaire.

43. Le procureur, par contre, est censé déterminer s'il y a lieu ou non de poursuivre et qui, et de le faire dans un délai raisonnable, avec des ressources limitées, sur simple dépôt de plainte. Le procureur est-il censé continuer à consacrer à l'affaire tout le temps et les ressources nécessaires tant qu'elle n'est pas réglée? Si le procureur ne peut mener l'enquête jusqu'au bout, doit-il ne pas inculper le coupable?

44. Il semble inévitable, en outre, que conformément à l'actuel projet de statut, qui donne la primauté à l'enquête internationale sur l'action nationale, le procureur finisse, en quelque sorte, par empiéter sur les enquêtes légitimement menées par les autorités nationales ou par préjuger de la décision de ces autorités ou par les amener à abandonner à la cour une partie des enquêtes qu'elles pourraient, en fait, mener plus efficacement.

45. De plus, les États-Unis continuent à nourrir des réserves sur la démarche consistant à fonder la compétence sur des traités qui, à bien des égards, ne donnent pas de définitions précises des crimes, mais imposent des obligations destinées à faciliter l'exercice de la compétence nationale. En règle générale, d'importants éléments constitutifs des crimes et les exceptions sont laissés aux juridictions nationales. Le projet de statut, les règles régissant l'administration de la preuve et les règles de procédure devront être suffisamment précis à cet égard pour que la cour criminelle internationale se conforme au principe nullum crimen sine lege.

46. Les gouvernements devront examiner de près comment l'intégrité des enquêtes nationales concernant des crimes de terrorisme international peut être pleinement préservée, et même renforcée, par la création d'une cour criminelle internationale compétente pour connaître de ces crimes. Le fait que le procureur intervienne au stade de l'instruction nous préoccupe et nous demandons que soit examinée la question de savoir comment il pourrait se rendre utile aux États qui enquêtent sur ces crimes. Nous estimons également qu'il faut éviter au procureur tout travail inutile et chercher comment il peut faciliter la coordination entre les services répressifs des pays intéressés. Serait-il, par exemple, plus pratique et plus efficace que le procureur soit, au départ, l'initiateur des mesures d'enquête nationale coordonnées dans des cas particuliers après avoir été saisi, disons, d'une "proposition d'enquête" et non d'une plainte?

47. En ce qui concerne la poursuite des crimes de terrorisme international, nous sommes également préoccupés par le mécanisme de consentement prévu dans le projet de statut (voir plus loin, sect. B.6) et par la nécessité de l'affiner, de façon à inclure les États intéressés, comme l'État ou les États dont les victimes sont ressortissantes et l'État que visait le crime. Les États voudront peut-être aussi voir s'il n'y aurait pas lieu d'autoriser un procureur d'un État intéressé – en particulier si cet État enquête déjà activement sur le(s) crime(s) – à participer aux poursuites devant la cour criminelle internationale avec le consentement du procureur et des juges de la cour. Conformément à ce mécanisme de "transfert", l'État qui transfère préparerait le réquisitoire, puis enverrait ses représentants participer au procès en qualité de procureurs habilités sous la responsabilité générale du procureur de la cour.

48. Par ailleurs, en particulier en ce qui concerne le terrorisme, mais aussi dans d'autres cas, il faudrait mettre au point des mécanismes plus précis pour ce qui est des informations hautement confidentielles touchant la sécurité nationale. Le projet d'article 38 (qui prévoit que la chambre peut protéger les informations confidentielles) ne semble pas aller assez loin pour répondre aux préoccupations légitimes des États qui coopèrent avec la cour. En particulier, il sera nécessaire dans certaines circonstances d'autoriser un État à refuser à sa discrétion de fournir des informations relatives à sa sécurité, même si la cour le lui demande. En outre, il faudrait instituer des procédures (sur le modèle de celles qui sont élaborées à l'intention du Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie et le Tribunal international pour le Rwanda) pour assurer qu'un État puisse révéler des informations confidentielles au procureur sans craindre qu'elles ne soient divulguées au défendeur et à l'avocat de la défense sans le consentement de l'État. Si ces règles sont fiables, elles contribueront beaucoup à élargir le champ de la coopération entre les États parties et la cour. S'il subsiste un doute sur le point de savoir comment les informations confidentielles pourront être utilisées ou dévoilées, les gouvernements pourraient hésiter à fournir certains types d'informations importantes à la cour. En outre, pour garantir à la fois les droits de la défense et la nécessité de protéger les informations hautement confidentielles, il faudrait qu'il existe des procédures spéciales pour l'utilisation des informations nécessaires obtenues de sources confidentielles au moment du procès.

49. Nous appelons l'attention sur les articles 66 et 70 du statut du Tribunal criminel international pour l'ex-Yougoslavie, qui constituent un point de départ pour l'examen de cette question.

6. Mécanismes d'exercice de la compétence

50. À bien y réfléchir, le mécanisme du consentement des États institué par le projet d'article 21 demande à être examiné plus avant et à être affiné davantage s'agissant de déterminer tant quels sont les États intéressés dans le cas des différents types de crime que le rôle dévolu au Conseil de sécurité. Les conditions et le seuil d'ouverture d'une enquête doivent également être soigneusement examinés compte tenu notamment des considérations évoquées plus haut.

51. Le projet d'article 21 confie des pouvoirs étendus à la cour. Pour tout crime autre que le génocide, celle-ci est compétente dès lors que l'État qui détient la personne soupçonnée du crime et l'État sur le territoire duquel le crime a été commis ont accepté sa juridiction à raison du crime en question. À notre sens, cela veut dire que si ces États ont accepté la juridiction de la cour en vertu de déclarations respectives déposées auprès du greffier, alors, par la suite, tout crime tombant sous le coup de cette juridiction serait justiciable de la cour. Il est toutefois précisé dans le commentaire qu'il est loisible aux États de donner ce consentement au cas par cas, ce qui est essentiel pour garantir le caractère complémentaire de la cour. La question du consentement ne doit cependant être envisagée sous tous ses aspects qu'une fois l'affaire parvenue au stade où la cour affirme sa compétence personnelle à l'égard de l'accusé.

52. Cette solution présente à nos yeux deux sérieux inconvénients. Premièrement, comme nous l'avons fait remarquer ailleurs, il est essentiel de prendre en considération les vues des États intéressés au stade le plus précoce de l'enquête au lieu d'attendre que la cour soit saisie aux fins de poursuites. Outre le fait qu'il importe de respecter les activités que les juridictions internes seraient en train d'entreprendre de bonne foi, il est insensé de poursuivre une enquête longue et onéreuse si, au bout du compte, on doit constater l'inexistence d'une compétence à raison de l'espèce.

53. Ainsi que nous l'avons fait observer ailleurs, quand bien même il y aurait un régime de consentement convenable qui jouerait dès l'ouverture de l'enquête, le seuil actuel à partir duquel il est possible d'avoir recours au mécanisme de la cour est trop bas. Il suffit à un État de déposer une plainte qui n'entraîne ni des frais ou un engagement quelconques pour se laver les mains de telle ou telle affaire. Le procureur est alors obligé d'ouvrir une enquête à moins qu'il ne conclue qu'"il n'y a pas de base possible à des poursuites en vertu du présent statut". Cette enquête, avec toutes les dépenses et la mise à contribution de ressources limitées qu'elle occasionne, doit, dès lors, se poursuivre jusqu'à ce que le procureur détermine qu'il n'y a effectivement pas de motifs suffisants pour exercer des poursuites. Ainsi que nous le faisons remarquer plus haut, il s'agit assurément là d'un couteau à double tranchant. Admettons qu'une plainte soit déposée contre des hostilités généralisées revêtant un caractère continu, jusqu'où le procureur est-il censé aller dans son enquête? Les tribunaux internationaux mentionnés plus haut consacrent des

dizaines de millions de dollars par an à de vastes enquêtes. Est-ce là la suite à donner à toute plainte? Quels seraient en revanche les incidences et les résultats d'une décision du procureur de clore l'enquête prématurément?

54. Le deuxième inconvénient de la solution actuelle tient à ceci qu'elle ne règle pas convenablement la question de savoir quels sont les États véritablement intéressés. Au début, l'État de détention, si la présence du suspect est uniquement temporaire, pourrait avoir un intérêt purement fortuit¹¹. Le lieu où le suspect se trouverait au moment où une enquête est ouverte pourrait être sans importance; il est plus important de connaître le lieu où il se trouve au moment où l'on exige sa détention.

55. En revanche, le consentement de l'État sur le territoire duquel le crime a eu lieu n'est ni nécessaire ni suffisant, suivant le crime considéré. En cas d'acte terroriste, l'État qui a un intérêt encore plus grand pourrait être, à notre avis, celui contre lequel l'acte terroriste était dirigé. Si les diplomates d'un pays X sont tués dans une voiture piégée dans le territoire d'un pays Y, le pays X a assurément un intérêt considérable à savoir si et où des poursuites seront engagées. Si un aéronef enregistré dans un pays A, à bord duquel ont pris place des citoyens du pays A pour la plupart, est victime d'une bombe introduite à bord dans un pays B par un groupe terroriste décidé à se venger contre le pays A, qui explose dans l'espace aérien d'un pays C, les pays B et C ont un lien territorial avec l'affaire, mais le pays A a manifestement un intérêt impérieux (sinon l'intérêt le plus impérieux) vis-à-vis de l'espèce.

56. En cas de crime de guerre par contre, le crime pourrait avoir été commis sur le territoire de l'État dont la victime est ressortissant ou de l'État dont l'auteur est originaire. Dans l'un ou l'autre cas, une seule partie au conflit se trouve impliquée dans l'affaire qui pourrait fort mettre en cause des crimes de guerre de part et d'autre. Il ne paraît pas exister de principe rationnel qui commanderait de confier un pouvoir de contrôle touchant ces affaires au seul État qui se trouve être celui sur le territoire duquel les faits se sont produits. En cas de conflit frontalier par exemple, les possibilités de poursuite de crimes de guerre varieraient suivant le côté de la frontière où les combats ont eu lieu au moment retenu. Or, comme nous l'expliquons plus en détail ci-après, l'État qui a le plus grand intérêt à ce qu'un crime de guerre fasse l'objet de poursuites est, au premier chef, celui dont le ressortissant en est l'auteur.

57. De ce fait, le projet d'article 21 méconnaît les préoccupations de "l'État intéressé" dans une affaire donnée, et n'y répond pas convenablement. Le projet d'article 34 n'offre pas davantage de protections supplémentaires adéquates en ce sens qu'il se borne à autoriser la contestation (qu'il est loisible à la cour de rejeter) de la compétence de la cour avant ou à l'ouverture du procès "conformément au Règlement", lequel n'a pas été rédigé. Il est toutefois encourageant que la CDI ait reconnu à l'article 34 que tout État intéressé a un intérêt dans la question de la compétence de la cour en toute espèce.

58. Les États-Unis se félicitent de la prescription énoncée au paragraphe 2 du projet d'article 21 qui veut que tout État requérant en vertu d'un accord international (traité d'extradition ou accord sur le statut des forces, par exemple) accepte la juridiction de la cour. Cette prescription importante se

trouve cependant vidée de sa substance lorsque l'État de détention rejette une telle demande. Ainsi que nous l'avons fait remarquer plus haut, nous estimons que cette limitation de la compétence de la cour affaiblit la compétence interne que l'État requérant tire d'un traité d'extradition ou qu'un accord sur le statut des forces a conféré à l'État d'envoi.

59. Le Gouvernement des États-Unis estime : a) que le projet de statut devrait exiger un consentement exprès pour toute affaire portée devant la cour dès l'ouverture de l'enquête; b) qu'il est d'autres catégories d'États qui devraient être tenus d'accepter la compétence de la cour dans toute espèce; et c) que l'État requérant agissant en vertu d'un traité d'extradition ou l'État d'envoi agissant en vertu d'un accord sur le statut des forces devrait conserver la faculté de dénier compétence à la cour si l'État de détention rejette une demande de remise d'un suspect aux fins de poursuites. On devrait envisager d'inclure en tant qu'"État intéressé" – dont le consentement est requis pour que la cour puisse exercer sa compétence dans toute espèce – l'État dont la victime a la nationalité, l'État qui a pu être la cible du crime et, dans certains cas, l'État dont le suspect a la nationalité.

60. Comme nous l'avons fait remarquer dans nos observations antérieures, le rôle du Conseil de sécurité est également d'une importance capitale. Comme l'expérience récente l'a montré, les situations qui commandent le plus impérieusement d'engager des poursuites internationales sont quasiment toujours celles auxquelles le Conseil de sécurité s'intéresse (parce qu'elles remettent en cause la paix et la sécurité internationales). À cet égard, il est extrêmement important de reconnaître que le Conseil de sécurité a un rôle à jouer s'agissant de renvoyer des affaires à la cour en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies et en cas d'actes d'agression. Toutefois, par-delà ce rôle, le Conseil de sécurité a également un intérêt, à l'occasion de l'exercice du mandat de préservation et de rétablissement de la paix et de la sécurité internationales qui lui est confié, dans les situations dont il est ou a été saisi. Nous estimons que la logique de la Charte des Nations Unies et du projet d'article 23 commanderait d'exiger l'approbation du Conseil de sécurité s'agissant de toute affaire découlant d'une situation dont celui-ci est ou a été saisi.

7. Crimes contre l'humanité et violations du droit international humanitaire

61. Le Gouvernement des États-Unis est fermement partisan de la poursuite des crimes de guerre et autres violations du droit international humanitaire. Dotés de la plus importante organisation militaire déployée dans le monde, les États-Unis respectent sérieusement l'obligation qui leur est faite de se conformer au droit international humanitaire et de l'appliquer. Notre adhésion à la création et à la mise en route des tribunaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda témoigne également de cet engagement.

a) Rôle du Conseil de sécurité

62. Les États-Unis restent d'avis que la manière indiquée d'engager ce genre de poursuites devant la cour internationale serait par la voie de renvois par le Conseil de sécurité. Sans nous interdire d'envisager d'autres formules, nous

estimons que celle-ci résout nombre de difficultés et que la solution actuelle est manifestement défailante à cet égard.

63. Ainsi que la CDI le dit dans son commentaire, le Conseil de sécurité saisisrait la cour de situations ou de "questions". L'expérience montre que dans ce genre de situations, les crimes graves ne sont généralement pas limités à une catégorie et ne sont pas davantage le fait d'une seule partie. Il appartiendrait au procureur et à la cour d'apprécier en toute intégrité et indépendance la culpabilité des individus.

64. Comme nous l'avons fait observer plus haut, ce sont là des types de situations où des poursuites internationales se justifient le plus manifestement : les crimes sont graves, la communauté internationale a un profond intérêt à les voir poursuivis et les mécanismes nationaux sont généralement défailants.

65. Par contre, le mécanisme de la plainte individuelle paraît être conçu pour des affaires d'un caractère tout à fait différent, des affaires délicates qui peuvent être isolées de situations d'ensemble. C'est au sujet de ce type d'affaires que les difficultés évoquées plus haut se font le plus sentir : la facilité avec laquelle une enquête peut être mise en branle, le caractère limité de la fonction d'enquête, l'absence de pouvoir discrétionnaire s'agissant de l'exercice de poursuites, le respect non systématique du principe de la complémentarité et la limitation de la portée du mécanisme de consentement à l'État sur le territoire duquel le crime a été commis et à l'État de détention. Le mécanisme de la plainte individuelle, appelé à jouer dans le contexte de situations, qui sont généralement à l'origine de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, paraît mal conçu. On en est réduit soit à une approche très partielle face à une situation vaste et complexe, soit à la perspective qu'un État ou un nombre fort restreint d'États engage une enquête ou des poursuites d'envergure touchant la situation considérée dans son ensemble. Dans ce contexte, le risque d'abus politiques et autres est également très grand.

b) Juridiction nationale

66. Il conviendrait de surcroît, en tout état de cause, de donner plus de poids aux poursuites internes. Les États-Unis sont fermement convaincus que les poursuites doivent être engagées à l'échelon national chaque fois que cela est approprié et possible. Cela est non seulement préférable en général, pour les raisons décrites plus haut, mais aussi particulièrement important pour asseoir l'autorité du commandant militaire et manifester un solide attachement à la primauté du droit dans l'ordre interne.

67. La discipline des forces armées est la pierre angulaire du droit international humanitaire. Les commandants ont le droit et le devoir de discipliner leurs troupes et devraient normalement avoir la possibilité de le faire en premier lieu devant les tribunaux nationaux. Les Conventions de Genève de 1949 et les lois et coutumes applicables aux conflits armés sont censées être appliquées rigoureusement, au premier chef, par les gouvernements et les commandements militaires nationaux.

68. Comme on l'a dit plus haut en ce qui concerne les affaires touchant des militaires, la Cour criminelle internationale devrait apporter un complément, mais non pas se substituer ni porter atteinte à l'autorité du commandement militaire national, auquel il incombe de discipliner le personnel, notamment en ce qui concerne la perpétration de graves crimes de guerre. L'État national du suspect (ou tout autre État exerçant activement sa compétence) devrait donc avoir compétence primaire en matière de crimes de guerre. À cette fin, le procureur devrait être tenu de rejeter toute affaire relative à des crimes de guerre faisant déjà l'objet d'une enquête satisfaisante par un autre pays, ou lorsque ce pays a envisagé de bonne foi d'entamer des poursuites. Si l'État refuse d'engager des poursuites du fait de l'absence de bases juridiques ou factuelles suffisantes, il devrait être considéré comme étant de bonne foi, à moins que sa mauvaise foi ne soit patente ou que la détermination des bases juridiques ou factuelles de sa décision ne soit manifestement déraisonnable. Si la cour a déterminé à un stade approprié qu'il y a eu mauvaise foi ou décision fondée sur des motifs manifestement déraisonnables, le procureur pourrait saisir la cour de l'affaire et engager des poursuites devant elle. Cette proposition s'appuie sur les dispositions actuelles de l'article 42 relatives à la maxime non bis in idem et sur le pouvoir discrétionnaire qu'a la cour en vertu de l'article 35 de décider qu'une affaire est irrecevable au motif que le crime fait l'objet d'une enquête dûment menée.

69. L'importance qu'il y a de commencer par engager des poursuites devant un tribunal militaire ressort aussi des accords bilatéraux sur le statut des forces et le statut des missions. Il faut que ces accords soient honorés si l'on veut que le régime disciplinaire fonctionne. Les États-Unis sont partie à des accords sur le statut des forces passés avec des gouvernements du monde entier. D'autres gouvernements ayant des responsabilités militaires au plan mondial ont également conclu des accords de ce type avec les États d'accueil. Par ailleurs, les besoins de l'ONU en matière de maintien de la paix l'ont entraînée à conclure des accords sur le statut des missions régissant le traitement de ses forces de maintien de la paix dans les pays d'accueil.

70. Le projet de statut offre à la cour l'inquiétante possibilité de s'immiscer dans les relations entre les États parties à un accord sur le statut des forces et non seulement de bouleverser la répartition convenue des compétences mais aussi d'empiéter sur la responsabilité qu'a le commandant national de faire respecter la discipline par ses forces en vertu d'un code de justice militaire applicable. Le paragraphe 2 de l'article 21 porterait atteinte aux accords sur le statut des forces en ceci que le rejet d'une demande de remise d'un suspect dénierait à l'État d'envoi au titre d'un accord de ce type le droit d'empêcher la cour de poursuivre le suspect. Ainsi, le pilier central des accords sur le statut des forces, à savoir le pouvoir qu'a l'État d'envoi de poursuivre ses nationaux, s'écroulerait.

71. Dans son commentaire, la CDI reconnaît l'existence des accords sur le statut des forces et explique que si l'infraction est commise sur le territoire de l'État d'accueil ou État hôte, ce dernier devrait reconnaître la compétence de la cour en sus de celle de l'État d'envoi. S'ils sont satisfaits de cette explication, les États-Unis estiment que le projet de statut lui-même présente deux défauts. Tout d'abord, il ne stipule pas l'assentiment de l'État d'envoi dans le cas où le membre de ses forces armées est détenu par l'État d'accueil.

Deuxièmement, il ne fait aucune référence aux accords sur le statut des forces; des principes en contradiction directe avec le fonctionnement de ces accords sont énoncés tant au paragraphe 2 du projet d'article 21 qu'au paragraphe 4 du projet d'article 53. Cette dernière disposition du projet de statut obligerait un État partie à un accord sur le statut des forces qui a accepté la compétence de la cour pour un certain crime à donner la priorité à un mandat d'arrêt lancé par la cour sur les demandes d'extradition émanant d'autres États, notamment de l'État d'envoi au titre dudit accord. Une telle conduite serait contraire à l'obligation la plus élémentaire découlant d'un accord sur le statut des forces. Le statut de la cour devrait reconnaître et préserver expressément les droits des États parties à des accords sur le statut des forces et sur le statut des missions. (Le dérèglement qui s'ensuivrait des régimes conventionnels d'extradition existants soulève bien entendu les mêmes préoccupations.)

8. Administration de la preuve et procédure à suivre

72. La Commission du droit international a amélioré la disposition du projet de 1993 concernant le règlement de la cour (art. 19). Les États-Unis sont toutefois profondément convaincus que le règlement de la cour devrait être formulé en même temps que le statut et accepté par les États parties avant la création de la cour. La conduite des enquêtes préliminaires, le traitement d'informations sensibles intéressant la sûreté de l'État, les règles de procédure et d'administration de la preuve et les autres dispositions "nécessaires" à la mise en oeuvre du statut peuvent avoir des incidences fondamentales sur l'aptitude de la cour à conduire efficacement des procès équitables et acceptables. S'agissant des procédures pénales, il importe au premier chef que les règles soient connues et approuvées en même temps que le projet de statut. Cela est indispensable pour protéger les droits de la défense et les droits de l'homme du défendeur, et cela est étroitement lié à la norme nullum crimen sine lege. Dans son commentaire, la CDI semble reconnaître l'importance des règles en la matière en notant que l'article 19 "touche à des questions concernant le respect des droits de l'accusé, la procédure, l'administration de la preuve, etc."¹².

73. Il faudra prendre beaucoup de soin à l'élaboration de règles qui touchent à ce point le fonctionnement de la cour, car elles doivent être acceptables et maniables au regard de la grande diversité des systèmes juridiques nationaux en cause. Il ne faudrait pas demander aux États parties d'approuver la cour tant que cet effort n'aura pas été accompli et que ses résultats n'auront pas fait l'objet d'une acceptation générale. Néanmoins, compte tenu de l'expérience acquise lors de l'élaboration des règles d'administration de la preuve et des procédures du Tribunal criminel international pour l'ex-Yougoslavie et du règlement du Tribunal international pour le Rwanda qui sera bientôt institué, compte tenu également des travaux actuellement effectués par des organisations non gouvernementales sur un règlement type des tribunaux criminels internationaux, les États-Unis ont l'intime conviction que des règles types peuvent être élaborées et approuvées sans retard excessif.

9. Budget et administration

74. Bien que le projet de statut ne comprenne aucune disposition financière ou de contrôle, la CDI reconnaît dans son commentaire que ces questions méritent

d'être examinées de près¹³. Le Gouvernement des États-Unis considère que ces questions doivent avoir la priorité absolue dans l'examen du projet de statut et de l'aptitude de la communauté internationale à entretenir la cour criminelle internationale. Il estime que la cour ne devrait pas être un organe de l'ONU, mais plutôt une institution créée par voie de traité. Les procédures et modes de contrôle de l'ONU ne s'y appliqueraient pas automatiquement. Il convient donc de traiter les questions de financement et de contrôle dans le corps du statut.

a) Questions présentées

75. Le projet de statut n'énonce aucune limite fixe, par exemple, en ce qui concerne les effectifs ou les sommes qui pourraient être consacrées aux enquêtes. Il semble raisonnable de ne pas prévoir de dispositions rigides en la matière, puisque le volume de travail pourrait varier considérablement, allant d'une absence totale d'activité à une demande massive, comme c'est actuellement le cas des tribunaux ad hoc pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda.

76. Les coûts entraînés par les enquêtes et poursuites pénales risquent d'être très lourds. Il ne serait pas sage, semble-t-il, de laisser les décisions budgétaires, telles que la fixation des effectifs et du montant des traitements et prestations, à l'entière discrétion des procureurs, greffiers et juges. La dépense peut être considérable. Aux États-Unis, dans des affaires compliquées, les enquêtes reviennent souvent à plus d'un million de dollars et les seuls frais judiciaires sont souvent du même ordre. Le Tribunal criminel international pour l'ex-Yougoslavie aura un budget de 39 millions de dollars sur deux ans, à quoi s'ajouteront des contributions volontaires d'un montant supérieur à 10 millions de dollars. Et ce ne seront peut-être là que de premières dépenses, si de nombreuses affaires finissent pas entrer en jugement.

77. En outre, les États-Unis pensent que les États parties doivent avoir un droit de contrôle approprié dans l'ordre administratif. L'indépendance et l'intégrité de la cour doivent bien entendu être respectées. Mais, si les États parties assumaient en dernier ressort une certaine responsabilité, cela pourrait aider à protéger l'intégrité de la cour.

b) Financement de la cour

78. Les sources de financement envisageables sont notamment : a) d'une manière générale, les États parties au statut de la cour; b) dans des cas particuliers, les États qui ont instruit une affaire ou s'y intéressent particulièrement à d'autres titres; c) s'agissant du cas particulier où des questions sont renvoyées par le Conseil de sécurité, l'Organisation des Nations Unies.

79. On serait normalement en droit d'attendre qu'un budget de base soit supporté par les États parties au statut. Il faudrait trouver une formule pour répartir ces coûts. Le Gouvernement des États-Unis estime qu'une formule appropriée serait celle appliquée par l'Union postale universelle, qui est également celle qu'emploient la Cour permanente d'arbitrage et la Conférence de La Haye sur le droit international privé.

80. Dans le cas particulier où le Conseil de sécurité revoie l'examen d'une situation à la cour, les États-Unis pensent qu'il serait approprié que l'ONU prenne à sa charge le coût de l'enquête et des poursuites. Comme on l'a noté plus haut, une enquête et des poursuites concernant une situation de grande envergure susceptible d'englober de nombreux crimes différents peuvent être très onéreuses. Une charge de travail aussi importante excéderait probablement les limites du budget ordinaire de la cour.

81. Il semble aussi approprié que, d'une manière générale, les États plaignants ou qui sont particulièrement concernés à d'autres titres participent en quelque façon aux frais. L'instruction d'une affaire déclenche un processus d'investigation potentiellement très coûteux et complexe, et souvent dispense un pays d'avoir à enquêter ou à poursuivre lui-même. Les types d'affaire qu'il est envisagé de confier à la cour porteront souvent sur des situations d'envergure qui devraient vraisemblablement faire alors l'objet d'une enquête et d'une mise en jugement par le procureur. En pareil cas, les mesures prises par un ou plusieurs États pourraient avoir des conséquences financières très importantes pour tous. Même une affaire unique, si elle est particulièrement complexe, pourrait s'avérer très onéreuse.

82. Il serait équitable de demander aux États en cause d'apporter une certaine contribution – peut-être même une importante contribution – en espèces ou en nature, dans la mesure où la cour les décharge du fardeau de l'enquête et des poursuites. Il serait aussi utile de dissuader de porter devant la cour des affaires qui ne seraient pas raisonnablement fondées ou répondraient à des motifs politiques ou autres motivations inappropriées. On pourrait trouver une formule qui protégerait les intérêts des États dépourvus de ressources financières suffisantes.

83. La cour devrait aussi pouvoir recevoir des contributions volontaires sous forme tant de biens, de personnel et de services que de ressources financières.

c) Approbation du budget

84. La cour criminelle internationale devrait établir un budget annuel comprenant les budgets respectifs du parquet et de la cour. Comme il sera difficile aux États parties d'examiner le budget en détail et d'en débattre ensemble et avec les représentants compétents de la cour et du parquet, il serait prudent de créer un organe restreint pour analyser le budget. Les résultats de son analyse, accompagnés d'une recommandation d'approbation ou de modification, seraient ensuite communiqués aux États parties aux fins d'adoption.

85. L'organe consultatif pourrait être saisi aussi d'autres questions sur lesquelles les États parties doivent se prononcer – le choix ou la désinvestiture du procureur et du greffier, par exemple – au sujet desquelles il serait chargé de faire des recommandations aux États parties après les avoir examinées.

d) Dispositions visant à prévoir la souplesse indispensable

86. Les États parties devraient aussi avoir le pouvoir de prendre des décisions administratives ou d'en annuler dans des cas exceptionnels. Il n'est pas souhaitable que les États s'immiscent dans le fonctionnement de la cour ni portent atteinte à son indépendance en tant qu'organe judiciaire, mais il faudrait prévoir un mécanisme autre que l'amendement du statut pour que les États parties puissent, en cas de nécessité, prendre les mesures requises.

87. En outre, le statut devrait expressément autoriser la cour à conclure, avec l'Organisation des Nations Unies, les États ou des particuliers, les accords nécessaires pour régler les questions administratives et autres indispensables à sa mise en place. Par exemple, il sera souhaitable de conclure un accord sur les privilèges et immunités avec le pays hôte. Il pourrait aussi être économiquement avantageux pour la cour de conclure des arrangements communs avec d'autres organes au sujet des locaux ou autres formes d'appui administratif.

C. Autres observations

88. Les observations qui précèdent ne constituent pas un examen critique complet du projet de statut; elles ont pour objet de faire connaître nos principales objections de fond et, en même temps, d'appeler l'attention sur certaines dispositions précises du document. Nous voudrions aussi, tant que notre examen collectif est en cours, profiter de l'occasion pour appeler l'attention des gouvernements sur certains autres points qui nous préoccupent.

1. Garanties d'une procédure régulière

89. Le projet de statut doit contenir des dispositions plus détaillées et plus complètes sur la détention préventive, l'obligation impérative de mettre en accusation, la stricte séparation des chambres de recours et des juges du fond et de la présidence, la procédure de recours, la nécessité de poursuivre les faux témoins, l'irrecevabilité des preuves irrégulièrement obtenues, et le déroulement des audiences.

2. Droit applicable

90. Les dispositions relatives au droit applicable demandent encore à être examinées plus à fond. On voit mal pourquoi la cour doit avoir recours à diverses sources de droit différentes; mieux vaudrait élaborer des principes juridiques complémentaires à l'usage de la cour. S'il doit être fait appel au droit interne, il faut indiquer clairement quelles seront les règles de droit à appliquer. Il faut aussi examiner la question de savoir s'il se pourrait que la cour applique les principes du droit international général plutôt que le droit interne d'un pays donné et dans quelles circonstances.

91. Il est dit dans le commentaire que le principe nullum crimen sine lege "exige" que la cour soit en mesure d'appliquer le droit interne dans la mesure où cela est compatible avec le statut. La Commission du droit international tient là certainement compte du fait que le droit international ne dispose pas

encore de règles suffisantes en matière de droit pénal et qu'il faut trouver une solution. À notre avis, la réponse est qu'il faut élaborer les règles pour que toutes lois ou règles réellement importantes soient définies d'avance.

92. Dans nos observations soumises au mois de juin 1994, nous faisons observer qu'à moins que le problème ne soit réglé dans le statut, il y aura chevauchement entre la Cour internationale de Justice et la cour criminelle internationale s'agissant de la compétence pour définir les questions ayant trait à l'interprétation et à l'application des dispositions de nombre des traités que la cour criminelle internationale appliquerait en vertu du statut. Il est ainsi possible que les deux cours soient appelées à émettre un avis sur des questions identiques ou analogues. Naturellement, les parties au statut peuvent convenir d'un commun accord de ne porter ces questions que devant la cour criminelle internationale, mais cela n'empêcherait pas d'autres États de porter ces mêmes questions ou des questions analogues devant la Cour internationale de Justice.

93. Il importera aussi d'indiquer clairement dans le statut comment harmoniser les dispositions des droits respectifs des États parties relatives à la libération conditionnelle et à l'application des peines aux fins de l'exécution des peines prononcées par la cour criminelle internationale.

3. Mesures de coopération entre les juridictions nationales et la cour

94. Le projet de statut a été rendu plus clair sur la question de savoir qui doit coopérer et quand, mais il contient encore beaucoup de questions sans réponse. Les États ont le devoir général de coopérer, qu'ils acceptent ou non la compétence de la cour pour le crime en cause et qu'ils soient ou non parties à un traité s'y rapportant. Cette obligation de "coopérer" l'emporte-t-elle sur les dispositions du droit interne? Y a-t-il obligation de fournir des informations confidentielles ou relatives à la sécurité nationale si la cour le demande?

95. Au paragraphe 2 de l'article 51, il est prévu que les États parties qui ont accepté la compétence de la cour pour un crime donné sont tenus de répondre à une demande d'assistance ou de déférer à une décision y relative. Cette obligation de coopérer s'étend à l'arrestation, à la mise en détention et à la remise des accusés. Mais aucune limitation n'est apportée à cette obligation pour tenir compte, par exemple, de l'existence d'une procédure pénale en cours, des exigences des constitutions nationales, du fait que la sécurité des victimes ou des témoins peut être menacée et de l'existence de dispositions prévoyant clairement qu'il doit y avoir des preuves. Sur le plan pratique comme sur le plan juridique, la coopération entre les États et la cour ne peut pas se dérouler dans de bonnes conditions (et, même, à certains égards, est impossible) si ces points ne sont pas précisés. S'ils ne le sont pas, les États prendront eux-mêmes l'initiative de déterminer l'étendue de leur obligation de coopérer, ce qui aboutira probablement à des résultats contradictoires.

96. De manière générale, nous pensons que les États ne doivent pas être tenus de coopérer dans le domaine de l'assistance judiciaire s'ils n'acceptent pas la compétence de la cour pour le crime donnant naissance à la nécessité de coopérer. Les États parties seront tenus de coopérer lorsqu'il s'agira de

donner suite aux décisions de la cour relatives à la production de témoins et de preuves, mais il n'est pas sûr que les instances judiciaires nationales seront toujours à même d'y déférer. Par exemple, les tribunaux des États-Unis pourraient avoir à tenir compte des demandes formulées par des accusés (ou d'autres parties intéressées) concernant les privilèges, le rapport entre l'objet de la demande et ce qui peut être divulgué, le refus de se rendre à l'étranger pour témoigner, les droits constitutionnels, etc. Il est peu probable qu'un tribunal américain puisse obliger un témoin se trouvant aux États-Unis à se rendre contre son gré là où a lieu le procès. Les questions de ce genre, qui concernent le lien entre la cour criminelle internationale et les États et leurs tribunaux, se poseront souvent puisque la cour, qui n'a pas juridiction sur les personnes détenant les preuves requises, doit s'en remettre aux États pour faire exécuter ses décisions. (Il y a lieu de noter que certaines de ces questions ont été traitées, ou le seront, entre le Gouvernement des États-Unis et les tribunaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda dans le cadre "d'accords de remise". Des mesures analogues pourraient convenir dans le cas de la cour criminelle internationale, comme indiqué dans le commentaire de la Commission du droit international).

97. Nous relevons aussi que l'article 51 parle de "demandes" formulées par la cour, mais il n'apparaît pas clairement si les États parties seront tenus de satisfaire à ces demandes. Il est dit dans le commentaire que les États peuvent dans certains cas ne pas y satisfaire, mais l'exemple donné (le fait qu'un État ne peut pas donner suite à la demande de remettre une personne qui n'est plus sous son autorité) n'est pas pertinent, la véritable question étant de savoir si l'État est juridiquement obligé de satisfaire à la demande de la cour s'il le peut.

98. Mesures conservatoires. Ces dispositions ont été quelque peu rationalisées, mais on ne voit pas clairement comment ces mesures conservatoires sont censées s'articuler avec des dispositions qui leur sont étroitement apparentées, telles que l'article 28 sur l'arrestation provisoire.

99. Étant donné les complications juridiques considérables liées à l'arrestation des suspects et à la saisie des biens, cette disposition devrait être étendue au moins aux questions visées dans les traités d'extradition types. Par exemple, elle devrait préciser la forme et la teneur des demandes de mesures conservatrices. Elle devrait aussi préciser qu'il est procédé à l'arrestation provisoire en attendant que l'État qui a la garde du suspect reçoive une demande complète de remise (accompagnée de la documentation nécessaire) et que si cette demande complète n'est pas reçue dans un délai déterminé ou dans un délai "raisonnable", le suspect sera relâché.

100. Transfert de l'accusé. La révision des projets d'articles 53 et 54 a donné de curieux résultats. Le projet semble maintenant reconnaître que le fait de remettre une personne à la cour peut poser des problèmes juridiques en droit interne, mais n'en semble pas moins imposer le devoir de remettre des personnes à la cour.

101. Il ressort clairement du commentaire que la Commission du droit international a eu conscience de donner, en fait, la primauté à la cour sur les traités d'extradition en vigueur. En particulier, les États sont tenus de

donner la priorité à une demande qui leur est adressée par la cour sur les demandes d'extradition émanant d'États. Comme on l'a dit plus haut, c'est un problème fondamental. L'article prévoit bien une procédure selon laquelle les États peuvent prier la cour, en spécifiant leurs motifs, de retirer sa demande. Mais, là encore, comme dans le cas de l'article 35, la question est finalement tranchée par les juges de la cour et non par les États intéressés.

102. Il y a lieu de noter que certaines de nos observations restent valables : a) il faudrait spécifier dans l'article quels sont les documents qui accompagneraient la demande de transfert, les États pouvant en avoir besoin pour donner suite à la demande par voie de procédure judiciaire (voir art. 57); b) il faudrait donner la priorité aux poursuites devant les tribunaux nationaux (il en est ainsi lorsque l'État auquel la demande est adressée à la garde du suspect et cherche à engager des poursuites, mais non dans le cas des demandes d'extradition).

103. Il est indiqué dans le commentaire que le terme "transfert" a été employé dans le projet de statut "en vue d'éviter toute confusion avec la notion d'extradition ou d'autres formes de remise de personnes entre deux États (en vertu d'accords sur le statut des forces, par exemple)". C'est un problème de terminologie, qui doit être renvoyé directement au Comité ad hoc. La plupart des États voudront sans doute appliquer les principes du droit en vigueur en matière d'extradition lorsqu'ils déféreront aux demandes de la cour criminelle internationale. Ce n'est pas parce que la Commission du droit international a baptisé ce processus "transfert" qu'elle a défini un nouveau domaine du droit débarrassé de certaines des difficultés associées au droit en vigueur en matière d'extradition (y compris la pratique relative aux traités) telles que la non-extradition des ressortissants et le pouvoir discrétionnaire de refuser l'extradition (pour des raisons autorisées par un traité ou pour d'autres motifs). La question de l'extradition des ressortissants mérite aussi d'être examinée plus à fond. Les États dont la constitution interdit l'extradition des ressortissants considéreront-ils que cette interdiction s'applique aux transferts à la cour criminelle internationale? Y a-t-il des cas dans lesquels un État où l'extradition des ressortissants fait l'objet d'une interdiction légale pourrait être tenu de remettre l'intéressé à la cour?

4. Autres considérations relatives à la compétence de la cour

104. Le Gouvernement des États-Unis réitère son objection à l'extension à la Convention sur l'apartheid ainsi qu'à la Convention de Vienne sur les stupéfiants (voir plus haut) de la compétence reconnue à la cour dans le projet de statut. Il en appuie l'extension à la Convention sur la torture et y ajouterait la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé.

105. Les États-Unis restent également opposés à l'extension de la compétence de la cour au Protocole I aux Conventions de Genève de 1949. Notre objection est motivée par la conviction que le Protocole I n'est pas encore suffisamment reconnu et accepté pour mériter qu'une cour criminelle internationale se fonde sur lui pour poursuivre des particuliers.

106. Nous réaffirmons, comme nous l'avons déjà dit dans nos observations soumises au mois de juin 1994, qu'"en cas de conflit armé, les lois de la guerre applicables découlent des traités auxquels tous les belligérants sont parties. Le projet de la Commission du droit international permettrait à un des belligérants à un conflit futur d'engager devant la cour criminelle internationale des poursuites contre des membres des forces armées d'un autre belligérant pour violation des lois de la guerre, en vertu d'un instrument auquel ce dernier n'est pas partie, et pour des crimes qui ne sont pas suffisamment reconnus comme tels. Il conviendrait d'éviter ce genre de conséquences"¹⁴.

FRANCE

[Original : français]

[31 mars 1995]

1. L'Assemblée générale, par la résolution 49/53 en date du 9 décembre 1994, a invité les États à soumettre au Secrétaire général des observations écrites sur le projet de statut d'une cour criminelle internationale et prié le Secrétaire général d'inviter les organes internationaux compétents à fournir de telles observations. Par note LA/COD/7/2 du 23 décembre 1994, le Secrétaire général a fait savoir au Représentant permanent de la France auprès de l'Organisation des Nations Unies qu'il souhaiterait recevoir toute observation que son gouvernement désirerait formuler sur le projet de statut et que ces observations seraient communiquées au Comité ad hoc mentionné au paragraphe 2 de la résolution précitée.

2. Les observations du Gouvernement français ont pour objet, d'une part, de rappeler ses orientations en la matière, exposées en particulier dans les deux dernières interventions de ses représentants en Sixième Commission, le 26 octobre 1993 lors de la quarante-huitième session et le 27 octobre 1994 lors de la quarante-neuvième session. Elles ont pour objet, d'autre part, de signaler certaines imperfections du projet d'articles mis au point par la Commission du droit international (CDI) et de suggérer des modifications destinées à le rendre acceptable par un plus grand nombre d'États.

3. Le Gouvernement français est favorable à l'institution d'une juridiction pénale internationale compétente pour connaître d'un certain nombre de crimes commis contre le droit des gens qui, selon l'expression aujourd'hui consacrée, "révoltent la conscience de l'humanité". Il pourrait s'agir d'une juridiction semi-permanente, dotée d'une structure légère. L'institution de juridictions compétentes pour connaître des crimes commis à l'occasion de conflits particuliers (ex-Yougoslavie et Rwanda) a mis en évidence l'utilité de ce type d'instance dans le cadre de mesures ayant pour objet le maintien et le rétablissement de la paix. L'expérience qui est en train d'être acquise doit être mise à profit pour améliorer le projet de statut mis au point par la CDI. Si l'ONU se trouvait dans l'impossibilité de mener à bonne fin l'institution d'une juridiction criminelle internationale permanente acceptable par un nombre significatif d'États, l'opinion internationale ne manquerait pas de se tourner vers le Conseil de sécurité pour l'inviter à créer chaque fois que les circonstances de la crise l'exigeraient des juridictions compétentes pour une situation donnée sur la base du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

4. À titre préalable, le Gouvernement français rappelle que la question de l'institution d'une cour criminelle internationale doit être disjointe de celle du code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité. En effet, si les travaux de la Commission du droit international ont permis de très sensibles avancées sur le premier sujet, ils sont loin d'avoir débouché sur des solutions largement acceptables en ce qui concerne le second. L'expérience ayant montré qu'une juridiction pénale internationale pouvait remplir sa tâche en l'absence de code de crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, les autorités françaises sont d'avis que le Comité ad hoc doit s'attacher à mener à bonne fin dans les meilleurs délais la mission dont l'Assemblée générale l'a chargé. Il

/...

appartient à la Commission du droit international de poursuivre ses travaux sur le code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité sur de nouveaux fondements en vue de formuler des propositions susceptibles d'être prises un jour en considération.

5. Du point de vue de la France, la cour criminelle internationale permanente aurait de bonnes chances de voir le jour à partir d'un traité ouvert à l'ensemble des États. C'est la formule qui paraît à même de recueillir l'assentiment le plus large.

6. Il paraît également souhaitable que, sans être un organe des Nations Unies, la cour criminelle internationale ait des rapports étroits avec l'ONU, rapports que pourrait régler un accord entre les deux institutions. Les rapports entre l'ONU et la cour criminelle internationale devraient correspondre à une complémentarité des fonctions remplies : la cour devrait avoir essentiellement à connaître de crimes d'une extrême gravité très souvent liés à des conflits, notamment internationaux. Elle sanctionnera donc avec tout les manquements au droit de la guerre et au droit humanitaire. Ses activités, qui resteront distinctes de celles de l'Organisation, seront complémentaires de celles de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité agissant dans le respect de la Charte. La France est donc favorable à ce qu'existent des liens étroits avec les organes des Nations Unies afin que chacune exerce sa mission en parfaite complémentarité en vue de parvenir à un même objectif : la prévention des conflits, le respect du droit humanitaire et la poursuite des crimes les plus graves contre l'humanité. La définition des modalités de cette coopération ne saurait porter atteinte à la Charte.

7. La première partie du projet d'articles consacrée à l'"institution de la cour" n'appelle pas d'objections de fond de la part du Gouvernement français qui se réserve la possibilité de demander dans le cadre du Comité ad hoc des améliorations ponctuelles et des précisions. Le Gouvernement français estime que l'article 6 (3) introduit une certaine rigidité qui ne connaît guère de précédent pour la composition d'une cour dont les fonctions seraient essentiellement pénales et qui pour cette raison devrait compter en son sein une majorité de praticiens du droit criminel. Il est attaché à la règle posée par l'article 19 qui dispose que le règlement initial de la cour et ses modifications sont soumis à l'approbation des États parties. Cet article pourrait être rédigé de manière plus précise.

8. La troisième partie du projet d'articles relatif à la "compétence de la cour" appelle des modifications de substance qui seront détaillées dans les points suivants.

9. Le Gouvernement français considère que la compétence de la cour doit reposer sur un "noyau dur" de crimes d'une gravité particulière correspondant à la violation de conventions internationales ou de règles universellement reconnues du droit international. La rédaction actuelle de l'article 20 ne lui paraît pas satisfaisante pour les raisons suivantes :

- Les crimes ne sont pas définis avec la rigueur et la précision que requiert le droit pénal. Le Gouvernement français estime que les crimes doivent être déterminés par référence à des conventions

internationales ou recevoir une définition spécifique dans le corps même du traité. Si cette solution était retenue, il souhaite une rédaction directement inspirée du statut du Tribunal international pour la Yougoslavie;

- L'introduction de la notion de "crime d'agression" soulève des difficultés. L'agression est une violation d'une particulière gravité du droit international public imputable aux États plus qu'une infraction dont peut être prévenu un individu;
- Concernant les crimes définis au paragraphe e) par référence aux violations des conventions énumérées à l'annexe, le Gouvernement français hésite à étendre d'emblée la compétence de la cour à une catégorie d'actes qui, bien que hautement répréhensibles, relèvent d'une problématique différente de celle du "noyau dur" des compétences de la cour. Le Gouvernement français estime que le point de savoir si les actes de terrorisme et les actes liés au trafic de drogue doivent figurer sur cette liste doit encore faire l'objet d'un débat approfondi. En tout état de cause, il lui paraît indispensable que cette reconnaissance de compétence présente un caractère facultatif et optionnel, sans préjudice de la possibilité qui pourrait être offerte de reconnaître une compétence particulière à la cour pour un cas d'espèce donné.

10. Le Gouvernement français croit nécessaire de préciser que la cour aura compétence à l'égard des personnes physiques : la notion de responsabilité pénale des États n'est généralement pas acceptée et celle des personnes morales qui pose des problèmes particuliers ne fait pas l'objet non plus d'un consentement général.

11. Le Gouvernement français considère que la compétence de la cour pour les États qui ont reconnu sa juridiction ne saurait être que concurrente de celles des juridictions nationales. Celles-ci ont vocation naturelle à poursuivre les crimes pour lesquels le traité lui reconnaît compétence. La cour doit conserver la possibilité d'exercer sa "primauté" en la matière chaque fois qu'elle le juge nécessaire. C'est en effet dans le cas où une situation de droit ou de fait serait constitutive d'un déni de justice que la cour nous semble avoir vocation à se substituer aux juridictions nationales. En effet, dans le tels cas, les règles légales de compétence ne seraient pas applicables, la loi pénale de l'État normalement compétent pourrait être insuffisante ou l'existence de circonstances particulières sur place (désorganisation de l'appareil judiciaire, partialité des juridictions en raison d'une situation de conflit interne ou externe, refus délibéré de poursuivre ou d'extrader) ferait obstacle à la mise en oeuvre de la justice. À l'inverse, chaque fois que les tribunaux d'un État seraient en mesure de poursuivre et de sanctionner avec rigueur et équité les prévenus des types des crimes prévus à l'article 20, la cour n'aurait normalement pas lieu de connaître de l'affaire à moins qu'elle invoque sa primauté pour se saisir d'une affaire en raison de circonstances particulières. Le Gouvernement français est persuadé que l'institution d'une compétence concurrente de la cour et des systèmes judiciaires nationaux constitue une condition essentielle à l'acceptation la plus large du traité. C'est la raison

pour laquelle il suggère que le projet s'inspire des articles 9 et 10 du statut du Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie.

12. L'acceptation de la juridiction de la cour aux fins de l'article 21 constitue un élément essentiel du statut. La préférence du Gouvernement français irait à une formule reposant sur les principes suivants :

- En ce qui concerne le "noyau dur" défini à l'article 20 (crimes contre l'humanité, génocide, violations graves des lois ou coutumes de la guerre), les États parties au statut accepteraient ipso facto la compétence concurrente de la cour et des juridictions nationales;
- En ce qui concerne les crimes définis ou visés par les conventions énumérées à l'annexe, chaque État partie au statut de la cour conserverait la faculté d'accepter la juridiction de la cour pour les crimes couverts par chaque convention. Il le ferait dans les conditions qu'il préciserait dans sa déclaration, sans autres obligations que celles qu'il aurait librement acceptées;
- La faculté devrait être laissée à un État, même non partie au statut de la cour, de se dessaisir par déclaration pour un acte particulier ou un acte commis pendant une période particulière si cet acte figure au nombre des crimes ou délits pour lesquels les États parties peuvent reconnaître compétence à la cour.

13. Les conditions de saisine de la cour telles qu'elles sont actuellement prévues par le projet de la CDI peuvent présenter l'inconvénient de permettre la mise en cause abusive d'un État partie par un autre État partie sans motif réel et sérieux, à des fins purement politiques voire polémiques. Il convient de songer à une formule qui permette d'écartier ce risque sans poser de problèmes de compatibilité avec la Charte ni entraver des poursuites légitimes. Le Gouvernement français suggère que la cour puisse exercer sa juridiction à l'égard d'une personne pour un crime de sa compétence :

- S'il ressort d'une résolution du Conseil de sécurité qu'il y a lieu de penser qu'un crime de cet ordre a été commis;
- En l'absence d'une résolution du Conseil de sécurité, sur la plainte déposée par un groupe d'États parties au statut de la cour, à partir d'un seuil à définir.

14. Les difficultés relatives à la procédure tiennent essentiellement à certaines différences entre les lois et pratiques pénales des différents États. Le Gouvernement français souhaite plus particulièrement signaler les points suivants.

15. À l'article 26, il est difficilement envisageable que le Procureur ait entière latitude pour mener les procédures sur le territoire d'un État donné. Une telle solution poserait des problèmes de compatibilité avec les principes constitutionnels de nombreux États, et pourrait réduire les garanties légales dont doivent bénéficier les prévenus. De surcroît, elle ne semble guère

réaliste, la coopération de l'État sur le territoire duquel l'enquête est menée étant toujours nécessaire pour que les procédures soient dûment mises en oeuvre.

16. Les modalités de la détention provisoire telles qu'elles sont prévues à l'article 29 du projet présentent des difficultés de même nature. Dans la rédaction actuelle, un individu détenu sur le territoire d'un État partie à la demande de la cour ne peut solliciter une mise en liberté qu'auprès de celle-ci, ce qui signifie que les tribunaux de l'État partie n'ont plus juridiction sur une personne détenue sur le territoire national. Une telle clause paraît difficilement compatible avec les règles constitutionnelles de nombre d'États ou avec les engagements conventionnels qu'ils pourraient avoir par ailleurs, dans le cadre de systèmes régionaux de protection des droits de l'homme.

17. Les conditions dans lesquelles il pourrait être ordonné que le procès ait lieu en l'absence de l'accusé alors que celui-ci se trouve à la disposition de la cour (art. 37, par. 2) sont trop imprécises et trop extensives, même si le statut prévoit que dans un tel cas les droits de l'accusé doivent être respectés.

18. La fixation des peines applicables, définie à l'article 47 du projet de statut, s'appuie sur des règles trop imprécises. Le Gouvernement français estime que ces règles devraient être clarifiées et précisées.

Notes

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-huitième session, Supplément No 10 (A/48/10), annexe, sect. B.

² Voir A/CN.4/458/Add.7.

³ Ibid.

⁴ Voir A/C.6/49/3, annexe.

⁵ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-neuvième session, Supplément No 10 (A/49/10), par. 91, commentaire sur le projet d'article 20, par. 5.

⁶ Ibid., par. 11.

⁷ Ibid., par. 14.

⁸ Ibid, annexe.

⁹ Voir A/CN.4/458/Add.7, par. 16.

¹⁰ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-neuvième session, Supplément No 10 (A/49/10), par. 91, commentaire de l'article 20, par. 21 et 22.

¹¹ Dans ce contexte, nous relevons que la référence à la "détention" semble donner à penser que l'accusé est en réalité physiquement détenu et que sa détention est une espèce de garantie contre tout abus de la cour. Or, si tel est l'objectif, on voit mal comment on doit y parvenir. S'agissant de la détention, il convient de relever en outre que les États-Unis et, sans doute, de nombreux autres pays, exigeraient quelque instance devant un tribunal interne avant de remettre un accusé, en vertu d'une règle fondamentale du principe qui prescrit le respect des droits de l'accusé; or, l'actuel projet de statut ne paraît pas faire une place à cette exigence.

¹² Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-neuvième session, Supplément No 10 (A/49/10), par. 91, commentaire sur le projet d'article 19, par. 1).

¹³ Ibid., appendice I, par. 3 b) et c).

¹⁴ Voir A/CN.4/458/Add.7, p. 15.
