



**Amnesty International**

*DOCUMENT PUBLIC*

***COUR PÉNALE INTERNATIONALE  
L'Union européenne  
doit prendre des mesures  
plus efficaces afin d'empêcher  
ses membres de conclure  
des accords d'impunité  
avec les États-Unis***

Index AI : IOR 40/030/02

•  
ÉFAI

•

**COUR PÉNALE INTERNATIONALE**  
**L'Union européenne**  
**doit prendre des mesures**  
**plus efficaces afin d'empêcher**  
**ses membres de conclure**  
**des accords d'impunité**  
**avec les États-Unis**

SOMMAIRE

<b><i>Introduction</i></b>	<b>2</b>
<b><i>1. Le contexte de la décision européenne</i></b>	<b>4</b>
<b><i>2. Les conclusions du Conseil de l'Union européenne sur la CPI</i></b>	<b>11</b>
<b><i>A. Les éléments positifs des conclusions</i></b>	<b>11</b>
<b><i>B. Les points faibles des conclusions</i></b>	<b>14</b>
<b><i>3. Les principes directeurs de l'Union européenne</i></b>	<b>15</b>
<b><i>A. Les éléments positifs des principes directeurs</i></b>	<b>16</b>
<b><i>B. Les points faibles des principes directeurs</i></b>	<b>18</b>
<b><i>Recommandations</i></b>	<b>23</b>
<b><i>Annexe 1</i></b>	<b>24</b>
<b><i>Projet de conclusions du Conseil de l'Union européenne</i></b> <b><i>sur la Cour pénale internationale, 27 septembre 2002</i></b>	
<b><i>Annexe 2</i></b>	<b>27</b>
<b><i>Résolution adoptée le 25 septembre 2002</i></b> <b><i>par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe</i></b>	
<b><i>Annexe 3</i></b>	<b>30</b>
<b><i>Extraits de la résolution adoptée le 26 septembre 2002</i></b> <b><i>par le Parlement européen</i></b>	

## **Introduction**

Le 30 septembre 2002, les ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne se sont réunis à Bruxelles et ont arrêté leur position face aux demandes formulées par les États-Unis qui souhaitent conclure des accords d'impunité ; ces accords visent à empêcher que des ressortissants américains accusés d'actes de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité soient remis à la Cour pénale internationale (CPI) récemment créée.

En effet, au cours des derniers mois, les États-Unis ont pris contact avec les gouvernements du monde entier pour leur demander de conclure de tels accords. Apparemment, treize d'entre eux l'avaient fait au moment de la rédaction du présent rapport. La position de l'Union européenne sur cette question revêt une importance de plus en plus grande car elle est attendue par de nombreux gouvernements dans le monde entier.

Amnesty International a publié en août une analyse des accords d'impunité proposés par les États-Unis à la lumière du Statut de Rome de la CPI<sup>1</sup>. Cette analyse concluait que de tels accords constitueraient une violation du Statut de Rome et du droit international car ils permettraient aux auteurs des crimes les plus graves de bénéficier de l'impunité. L'organisation appelle tous les États à refuser de conclure de tels accords et a lancé à cette fin une pétition au niveau mondial sur son site web : [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)

La présente note juridique est destinée aux ministres des Affaires étrangères des pays de l'Union européenne et des autres pays concernés. Elle analyse la décision de l'Union européenne telle qu'elle a été adoptée par les ministres des Affaires étrangères. Amnesty International se félicite des engagements positifs pris par l'Union européenne, notamment son souci de préserver l'intégrité du Statut de Rome et son intention de reprendre le dialogue avec les États-Unis afin de les convaincre de participer à nouveau au processus de mise en place de la CPI. Il est important d'observer que la décision de l'Union européenne conclut que les accords proposés par les États-Unis sont contraires au Statut de Rome et aux engagements découlant des traités auxquels les États de l'Union européenne sont parties. Cette décision reconnaît également que les ressortissants américains accusés d'actes de génocide et de crimes contre l'humanité ne doivent pas bénéficier de l'impunité. En conséquence, les États désireux de respecter effectivement l'esprit et la lettre de la décision de l'Union européenne pourront difficilement conclure un accord d'impunité avec les États-Unis.

Toutefois, la décision de l'Union européenne envisage malheureusement la possibilité que des États membres concluent des accords d'immunité de juridiction avec les États-Unis sous certaines conditions. Amnesty International explique dans le présent document pourquoi de tels accords, empêchant que des individus soient livrés à la CPI, constitueraient une violation du Statut de Rome. La présente note démontre également que les ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne ont mal interprété une disposition du Statut de Rome qui reconnaît que le statut ne prévaut pas sur certains accords existants entre États (accords sur le statut des forces) et qui traitent de la compétence juridictionnelle

---

1. Cour pénale internationale. La campagne américaine en vue d'obtenir l'immunité de juridiction pour les actes de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité (index AI : IOR 40/025/02), août 2002.

dans le cas de ressortissants d'un État envoyés dans un autre État. Cette disposition n'avait pas pour objet de permettre aux États de conclure de nouveaux accords en vue de soustraire des individus à la compétence de la CPI.

Amnesty International est en outre profondément préoccupée par certains détails des conditions énoncées dans la décision de l'Union européenne et par certaines omissions. Elle estime que ces points faibles pourraient déboucher sur des accords garantissant l'impunité aux ressortissants américains accusés des crimes en question. C'est ainsi que le commentaire sur la non-impunité prévoit que les accords doivent inclure l'obligation pour les États-Unis d'ouvrir une enquête et d'engager des poursuites contre les auteurs présumés de crimes, mais seulement « *s'il y a lieu* ». Nombre de crimes énumérés par le Statut de Rome ne sont pas expressément définis comme tels par la législation fédérale américaine ; les autorités américaines peuvent donc estimer qu'il n'y a pas lieu d'ouvrir une enquête ni d'engager des poursuites. En outre, l'Union européenne n'a pas prévu, dans les cas où les tribunaux américains n'auraient pas la volonté ou seraient dans l'incapacité de mener une enquête et d'engager des poursuites, l'obligation pour les États-Unis de livrer l'auteur de l'un ou l'autre de ces crimes à la CPI ou de le renvoyer dans le pays qui l'a livré aux États-Unis. Ces questions, entre autres, sont abordées dans le présent document.

Par ailleurs, la décision de l'Union européenne ne comprend pas la mise en place d'un mécanisme efficace afin d'empêcher les États membres de l'Union européenne ou les États associés de conclure des accords autorisant l'impunité. Certains États se sont empressés de signer des accords d'impunité avec les États-Unis en citant la décision de l'Union européenne comme une approbation de leur démarche<sup>2</sup>. Bien que la décision comporte un certain nombre d'éléments positifs, sa formulation vague et ambiguë est très décevante. En ce qui concerne les accords d'impunité proposés par les États-Unis, la décision des ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne n'est pas aussi ferme que les résolutions adoptées récemment par le Parlement européen ou par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Étant donné l'impact que la décision de l'Union européenne est susceptible d'avoir ailleurs dans le monde sur des États qui sont soumis à des pressions visant à leur faire signer de tels accords, Amnesty International appelle l'Union européenne à réviser ses principes de manière à les mettre en conformité avec le Statut de Rome et avec le droit international. Elle réitère par ailleurs son appel à tous les gouvernements en les priant instamment de ne pas conclure d'accords d'impunité avec les États-Unis.

---

2. Selon une information diffusée le 2 octobre 2002 sur le site web de l'agence de presse bulgare BTA, la Bulgarie s'est félicitée de la décision de l'Union européenne. Lyubomir Todorov, porte-parole du ministère des Affaires étrangères, aurait déclaré, le 2 octobre 2002, qu'à la suite de cette décision son pays allait signer un accord avec les États-Unis. La Roumanie a annoncé son intention de réviser son accord d'impunité avec les États-Unis en s'inspirant des principes directeurs de l'Union européenne et de soumettre l'accord révisé à son Parlement. Des responsables gouvernementaux du Royaume-Uni ont indiqué qu'ils s'efforçaient de négocier un accord d'impunité avec les États-Unis en se fondant eux aussi sur la décision de l'Union européenne.

## **1. Le contexte de la décision de l'Union européenne**

Le Statut de Rome de la CPI, adopté par la communauté internationale le 17 juillet 1998, prévoit la création d'une Cour pénale internationale chargée de juger les personnes accusées des crimes les plus graves, c'est-à-dire les actes de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité.

Seulement sept États ont voté contre l'adoption du Statut de Rome. Il est significatif que les États-Unis aient été l'un d'entre eux. Les États-Unis réagissaient ainsi au rejet par la communauté internationale de l'exigence américaine que l'activité de la CPI soit contrôlée par le Conseil de sécurité des Nations unies où ils ont un représentant permanent ayant droit de veto. Le vote des États-Unis sanctionnait également le rejet de la proposition américaine d'exonérer de toute responsabilité les ressortissants d'États non parties au statut lorsque les actes incriminés ont été commis dans l'exécution du service et ont été reconnus comme tels par l'État dont l'accusé est ressortissant.

Après l'adoption du Statut de Rome, les États-Unis se sont efforcés d'obtenir l'immunité de juridiction pour tous les ressortissants américains en affirmant que la CPI pouvait servir à engager des poursuites pour des motifs politiques contre des ressortissants américains. Amnesty International ainsi que des gouvernements du monde entier – y compris les États membres de l'Union européenne qui ont tous ratifié le Statut de Rome – ont démontré à maintes reprises que ces craintes étaient infondées. En effet, le Statut de Rome contient des garanties étendues, notamment en matière d'équité des procès, en vue d'empêcher les poursuites abusives, garanties dont la plupart ont d'ailleurs été incluses à l'initiative des États-Unis ou avec leur soutien appuyé.

Pourtant, en dépit des craintes américaines, le président Bill Clinton a autorisé la signature par son pays du Statut de Rome, le 31 décembre 2000. Le gouvernement de George W. Bush s'est toutefois opposé de manière plus agressive à la CPI en soutenant l'adoption, en 2001, de la Loi sur la protection des membres des forces armées américaines, qui restreint la coopération des États-Unis avec la CPI et prévoit l'imposition de sanctions aux États qui ratifient le Statut de Rome.

Le 6 mai 2002, les États-Unis ont pris l'initiative sans précédent de dénoncer leur signature du Statut de Rome et ont lancé une campagne mondiale et intense contre la CPI.

En juin 2002, les États-Unis ont exigé que le Conseil de sécurité adopte une résolution accordant l'immunité de juridiction à l'égard de la CPI aux ressortissants des États non parties qui participent à des opérations organisées ou autorisées par les Nations unies (par exemple, les ressortissants américains). Ces exigences ayant été dans un premier temps rejetées par tous les autres membres du Conseil de sécurité, les États-Unis ont mis leur veto à la prolongation de l'opération de maintien de la paix des Nations unies en Bosnie-Herzégovine. Ils ont en outre menacé d'opposer leur veto à la prolongation du mandat de toutes les missions de maintien de la paix et de retirer leur personnel et leur soutien de ces missions si elles étaient poursuivies. À l'issue de deux semaines d'intenses négociations pendant lesquelles plus de 130 États membres des Nations unies ont appelé le Conseil de sécurité à ne pas porter atteinte à l'intégrité du Statut de

Rome, qui dispose qu'aucune personne accusée d'actes de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité ne peut bénéficier de l'immunité de juridiction à l'égard de la CPI, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1422. Cette résolution prévoit l'ajournement automatique de toutes les affaires concernant des personnes participant à des opérations organisées ou autorisées par les Nations unies et qui sont des ressortissants d'États non parties au Statut de Rome. Il est regrettable que l'opposition des États membres de l'Union européenne à cette résolution ait été particulièrement faible et que l'Irlande et le Royaume-Uni, tous deux membres du Conseil de sécurité, l'aient votée.

À la suite de l'adoption de la résolution 1422, les États-Unis ont pris contact avec presque tous les gouvernements du monde pour leur demander, et dans de nombreux cas pour exiger, qu'ils signent des accords d'impunité prévoyant que si la CPI demande que lui soit remis un ressortissant américain se trouvant sur le territoire de l'État concerné, celui-ci refusera d'obtempérer à la demande de la CPI et renverra l'individu réclamé par la CPI aux États-Unis. Les demandes américaines s'accompagnent souvent de la menace implicite ou explicite de la suspension de leur aide militaire et économique, et les autorités américaines affirment parfois, à tort, que cette mesure est requise par la loi américaine<sup>3</sup>. Les accords proposés ne comportent aucun engagement des États-Unis de mener une enquête et, s'il existe des éléments de preuve recevables suffisants, de poursuivre devant les juridictions américaines les personnes accusées par la CPI ; ni, dans le cas où les États-Unis seraient dans l'incapacité ou n'auraient pas la volonté d'ouvrir une enquête et d'exercer des poursuites, l'engagement de remettre ces personnes à la CPI ou de les renvoyer dans le pays où elles ont été appréhendées.

Les États-Unis affirment que de tels accords sont prévus à l'article 98-2 du Statut de Rome, qui dispose : « *La Cour ne peut présenter une demande de remise qui contraindrait l'État requis à agir de façon incompatible avec les obligations qui lui incombent en vertu d'accords internationaux selon lesquels le consentement de l'État d'envoi est nécessaire pour que soit remise à la Cour une personne relevant de cet État, à moins que la Cour ne puisse au préalable obtenir la coopération de l'État d'envoi pour qu'il consente à la remise.* »

Amnesty International a publié en août 2002 une étude juridique approfondie des accords d'impunité proposés par les États-Unis<sup>4</sup>. L'analyse concluait que tout État qui conclurait un tel accord violerait ses obligations telles qu'elles découlent du Statut de Rome ainsi que des Conventions de Genève et du droit international. De nombreuses autres analyses juridiques parviennent à la même conclusion<sup>5</sup>. Les États ne doivent notamment pas permettre aux auteurs de tels crimes, qui sont les plus graves aux termes du droit international, de bénéficier de l'impunité.

---

3. En réalité, l'article 2007-b de la Loi sur la protection des membres des forces américaines dispose expressément que « *le président peut, sans en avertir au préalable le Congrès, renoncer à la prohibition énoncée au paragraphe a)* [prohibition de l'aide militaire américaine à un État partie au Statut de Rome] *pour un pays particulier s'il estime et fait savoir à la commission compétente du Congrès qu'il est important pour l'intérêt national des États-Unis de renoncer à cette prohibition.* » Il va sans dire que les États-Unis ne fournissent une aide militaire à un État que s'ils estiment que cette aide va dans le sens de l'intérêt national.

4. *Cour pénale internationale. La campagne américaine en vue d'obtenir l'immunité de juridiction pour les actes de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité* (index A1 : IOR 40/025/02).

5. Voir notamment Human Rights Watch, *United States Efforts to Undermine the International Criminal Court: Article 98 (2) Agreements* [Les efforts des États-Unis pour réduire l'efficacité de la Cour pénale internationale : les accords proposés au titre de l'article 98-2], 9 juillet 2002.

À la suite des démarches américaines, les États membres de l'Union européenne ont réuni leurs juristes pour examiner le contenu des accords d'impunité proposés par les États-Unis, à la lumière de leur position commune concernant la CPI, position qui prône la préservation de l'intégrité du Statut de Rome<sup>6</sup>. Les juristes ont conclu que les accords tels qu'ils étaient rédigés n'étaient pas conformes au Statut de Rome. Ils ont exprimé trois sujets principaux de préoccupation :

1. ces accords prévoient l'impunité pour les actes de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité ;
2. certains accords sont réciproques et prévoient que les États-Unis ne livreront pas les ressortissants de l'autre État à la CPI si celle-ci les réclame ;
3. les accords s'appliquent à un éventail de personnes trop large. Les États-Unis souhaitent qu'ils s'appliquent à tous les ressortissants américains ainsi qu'aux personnes « envoyées » par les États-Unis.

La question a ensuite été soumise aux organes politiques de l'Union européenne afin qu'ils en débattent et qu'une décision soit prise à l'occasion de la réunion des ministres des Affaires étrangères le 30 septembre. Leur décision est analysée en détail dans le présent document.

Au début d'octobre 2002, 13 États avaient signé des accords d'impunité avec les États-Unis, mais un seul parlement avait ratifié un tel accord. Six de ces États – la Gambie, le Honduras, les îles Marshall, la Roumanie (qui est candidate à l'adhésion à l'OTAN et à l'Union européenne), le Tadjikistan et le Timor oriental – sont parties au Statut de Rome. Trois États – Israël, l'Ouzbékistan et la République dominicaine – l'ont signé ; les quatre autres – l'Afghanistan, les États fédérés de Micronésie, la Mauritanie et Palau – ne l'ont ni signé ni ratifié. De nombreux autres gouvernements observent l'attitude de l'Union européenne avant de décider de signer ou non le Statut de Rome. La décision de l'Union européenne a donc un impact qui dépasse de loin ses 15 États membres.

De nombreux États parmi ceux qui ont signé les accords d'impunité proposés par les États-Unis ont subi de fortes pressions ; ils ont notamment été menacés d'une suspension de l'aide militaire américaine s'ils refusaient de signer. C'est ainsi que, lors de la première réunion de l'Assemblée des États parties au Statut de Rome, le Timor oriental a indirectement mentionné les fortes pressions que les États-Unis avaient exercées sur lui pour l'amener à signer un accord d'impunité. Le représentant du Timor oriental a affirmé que « *le pays n'existait que depuis à peine trois mois* », que « *son existence était encore fragile* » et qu'il « *avait une dette envers les États-Unis qui avaient joué un rôle de premier plan quand il avait fallu aider le Timor oriental à obtenir son indépendance et avaient veillé, en 1999, à ce que les forces de maintien de la paix des Nations unies soient déployées pour tenter de protéger la population du Timor oriental* ». Il a ajouté que cette moitié d'île minuscule était « *particulièrement vulnérable* » et qu'elle « *essayait de défendre ses intérêts et sa population dans le monde* ».

---

6. Position commune du Conseil modifiant la position commune 2001/443/PESC concernant la Cour pénale internationale, 9836/02, 11 juin 2002.

nouveau qu'elle avait intégré en mai 2002<sup>7</sup> ». Le représentant du Timor oriental a toutefois ajouté que « le processus n'était pas encore achevé » et que l'accord devait être approuvé par le Parlement et promulgué par le président<sup>8</sup>. Il a prédit que cet accord « allait être largement débattu au sein de l'Assemblée législative du Timor oriental<sup>9</sup> ».

La décision de l'Union européenne, dont le texte est joint en annexe 1, se compose de deux parties<sup>10</sup>. Dans la première, intitulée “Projet de conclusions du Conseil sur la CPI”, le Conseil confirme que l'Union européenne « s'est fermement engagée, par la position commune de l'UE, à appuyer la mise en place à bref délai et le bon fonctionnement de la Cour pénale internationale et à assurer le plein respect de l'intégrité du Statut de Rome ». La seconde partie de la décision, intitulée “Principes directeurs de l'Union européenne concernant les arrangements entre un État partie au Statut de Rome de la Cour pénale internationale et les États-Unis concernant les conditions de remise d'une personne à la Cour” rappelle que la conclusion, sous leur forme actuelle, d'accords d'impunité proposés par les États-Unis, et qui ont été signés par 13 États non membres de l'Union européenne, « serait contraire aux obligations des États parties à la CPI au regard du statut et pourrait être incompatible avec d'autres accords internationaux auxquels ces États sont parties ». Les principes font également observer en termes généraux que les États membres ne peuvent conclure des accords bilatéraux avec les États-Unis si ces accords sont de nature à entraîner l'impunité et s'ils visent des ressortissants d'États membres de l'Union européenne ou des personnes autres que celles envoyées par les États-Unis dans l'État membre signataire de l'accord. Aucun État ne doit, bien entendu, conclure un accord bilatéral qui violerait ces principes, mais Amnesty International estime qu'aucun État ne doit conclure un accord, quel qu'il soit, qui empêcherait la CPI d'exercer sa compétence sur tout individu soupçonné des crimes abominables énoncés dans le statut de Rome.

### **La position ferme adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et par le Parlement européen**

À la fin de septembre 2002, peu avant l'adoption de la décision par les ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le Parlement européen ont adopté des résolutions dans lesquelles ils s'opposaient fermement à la conclusion avec les États-Unis de tout accord de nature à entraîner l'impunité.

---

7. Déclaration de Joao Camara, directeur du service juridique et des traités du ministère des Affaires étrangères, lors de la première Assemblée des États parties qui s'est tenue à New York le 9 septembre 2002.

8. Ibid.

9. Ibid. Sa prévision s'est révélée exacte. Leandro Isaac, chef du Parti social-démocrate, mouvement d'opposition, a récemment déclaré : « Une semaine après notre adhésion au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, le gouvernement a accordé aux soldats américains basés ici l'immunité de juridiction à l'égard de la CPI ». Il a affirmé que la signature de l'accord d'impunité avec les États-Unis mettait en cause l'opposition du Timor oriental à l'immunité des poursuites pour les soldats indonésiens accusés de crimes commis sur le territoire en 1999. Il a précisé : « Nous affirmons qu'ils doivent être jugés par une juridiction internationale, mais [l'impunité accordée aux soldats américains] met à mal notre crédibilité. » Il a ajouté qu'un accord sur le statut des forces conclu récemment et réglementant le statut des soldats américains basés au Timor oriental était « un affront à la souveraineté du Timor oriental » et qu'il exigerait du ministre des Affaires étrangères, Jose Ramos Horta, qu'il justifie devant le Parlement la signature de cet accord sur le statut des forces. Aux termes de celui-ci, les soldats américains ne peuvent être poursuivis par les tribunaux timorais. Voir Jill Jolliffe, “Timor Opposition Angry at US Troop Agreement” [L'opposition timoraise dénonce l'accord sur le statut des troupes américaines], in *The Age* (Melbourne), 8 octobre 2002.

10. Conseil de l'Union européenne, Projet de conclusions du Conseil sur la CPI (12386/02, COJUR 9, USA 35, PESC 369), 27 septembre 2002. Toutes les citations des conclusions du Conseil et des principes directeurs sont tirées de ce document, le texte définitif publié au Journal officiel des Communautés européennes n'étant pas disponible au moment de la rédaction du présent rapport.

Le 25 septembre 2002, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté une résolution, dont des extraits figurent en annexe 2 du présent document. L'Assemblée s'est déclarée « *profondément préoccupée par les efforts déployés par certains États pour saper l'intégrité du Traité de la CPI et notamment pour conclure des accords bilatéraux visant à soustraire leurs responsables, leur personnel militaire et leurs ressortissants à la juridiction de la Cour* ». Elle a ajouté qu'elle considérait que ces « *accords d'immunité* » n'étaient « *pas acceptables en vertu du droit international régissant les traités, notamment la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui stipule que les États doivent s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but*<sup>11</sup> ». L'Assemblée a rappelé aux États parties au Statut de Rome qu'ils avaient « *l'obligation générale de coopérer pleinement avec la Cour dans les enquêtes et poursuites qu'elle mène pour les crimes relevant de sa compétence (article 86) et que le Statut s'applique à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle (article 27)* » et qu'elle estimait que « *les accords d'immunité [n'étaient] pas compatibles avec ces dispositions*<sup>12</sup> ». L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a rappelé que, dans une recommandation émise en 1999, elle avait demandé au Comité des ministres du Conseil de l'Europe d'inviter les États membres et les États observateurs à « *refuser de passer des accords avec des États non parties au Statut ayant pour effet d'exclure la mise à disposition de la Cour de leurs ressortissants accusés de crimes contre l'humanité*<sup>13</sup> ».

Le 26 septembre 2002, le Parlement européen adoptait une résolution dont des extraits figurent en annexe 3 du présent document. Il y affirmait dans un considérant « *que les pressions politiques exercées à l'échelle mondiale par le gouvernement des États-Unis d'Amérique pour persuader les États parties et les États signataires du statut de Rome ainsi que les États non signataires de souscrire des accords bilatéraux d'immunité visant, en violation de son article 98, à empêcher des fonctionnaires, des employés, des militaires ou des citoyens d'être livrés à la Cour pénale internationale ne doivent aboutir avec aucun pays [...]*<sup>14</sup> ».

Le Parlement européen a insisté pour que les principes directeurs qui devaient être adoptés par la suite par le Conseil de l'Union européenne ne « *marquent pas un recul dans le soutien de l'UE à la pleine efficacité de la CPI et respectent la lettre et l'esprit de la position commune de l'UE déjà adoptée à cet égard* ». Il a souligné « *qu'aucun accord d'immunité ne doit permettre de laisser impunie une personne accusée de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité ou de génocide* » et a insisté sur le fait que les États parties à la CPI et les États signataires du Statut de Rome « *ont, selon le droit international, l'obligation de ne pas contrarier l'objectif du Statut de Rome* ». Le Parlement européen a également déclaré, entre autres choses, qu'il espérait que les gouvernements des États membres de l'Union européenne ainsi que des États associés « *s'abstiendront d'adopter tout accord nuisant à la bonne application du Statut de Rome* », démarche qui serait « *incompatible [avec la qualité de] membre de l'UE*<sup>15</sup> ».

---

11. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 1300 (2002), Risques pour l'intégrité du Statut de la Cour pénale internationale, §§ 9 et 10, 25 septembre 2002.

12. Ibid., § 11.

13. Ibid., § 12 (citant la résolution 1408 [1999]).

14. Parlement européen, résolution P5-TA-PROV(2002)0449, 26 septembre 2002.

Le texte de la résolution peut aussi être consulté sur le site web <http://www3.europarl.eu.int>

15. Ibid.

## **Le Conseil de l'Union européenne se fonde sur des hypothèses politiques fausses et il ne tient pas compte des analyses juridiques**

La décision du Conseil de l'Union européenne est fondée sur des hypothèses politiques fausses et elle ne tient tout simplement pas compte d'avis juridiques solides rendus par ses propres juristes et par d'autres experts qui ont conclu que l'article 98-2 ne permettait pas aux États parties de conclure de nouveaux accords visant à empêcher la CPI d'exercer sa compétence à l'égard de tout individu, quelle que soit sa nationalité, accusé d'actes de génocide, de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité commis sur le territoire d'un État partie. Per Stig Møller, le ministre des Affaires étrangères du Danemark (pays qui exerce la présidence de l'Union européenne jusqu'au 31 décembre 2002), a justifié le compromis en disant : « *Notre objectif politique [était de] préserver l'intégrité de la Cour pénale internationale tout en [...] réglant nos différends avec les États-Unis à propos de la CPI*<sup>16</sup> ». Bien qu'il n'ait pas fait état de l'avis du Royaume-Uni, qui était opposé à une position plus ferme de l'Union européenne, et qu'il n'ait pas mentionné directement les menaces américaines, il a soutenu qu'« *étant donné les solutions qui s'offraient à nous, le résultat auquel nous sommes parvenus était le meilleur moyen de défendre la Cour. Toute autre solution aurait entraîné un clivage et aurait affaibli le soutien ferme de l'Union européenne à la Cour pénale internationale. Par ailleurs, un non pur et simple à la proposition américaine d'accords bilatéraux aurait eu un effet très dommageable sur les relations transatlantiques. Il aurait, en outre, mis en danger l'engagement américain, essentiel dans les opérations de maintien de la paix dans le monde. L'approche de l'Union européenne doit reconnaître la responsabilité particulière qu'assument les États-Unis et le rôle éminent qu'ils jouent aujourd'hui sur la scène internationale. L'Union européenne attache une importance considérable à la contribution importante et continue des États-Unis aux missions de maintien de la paix dans le monde entier. En accomplissant cette tâche, les États-Unis défendent des objectifs et des valeurs qu'ils partagent entièrement avec l'Union européenne*<sup>17</sup>. »

Il concluait dans les termes suivants : « *Par conséquent, opposer une fin de non-recevoir aux États-Unis n'aurait pas été un moyen acceptable de progresser* » et le fait « *pour l'Union européenne de ne pas avoir de position commune aurait été pire* » car « *le dommage causé à la CPI aurait été irréparable*<sup>18</sup> ». Il a indiqué que 12 pays avaient déjà signé des accords d'immunité avec les États-Unis sans avoir pu se référer à une position de l'Union européenne et a affirmé que « *le fait de laisser les États membres de l'Union européenne et d'autres États mener des négociations bilatérales avec les États-Unis en l'absence de décision ferme et unitaire de l'Union européenne et de points de repère clairs fixant un seuil très élevé pour ceux qui ne sont pas parties à des accords bilatéraux existants entraînerait la conclusion de toutes sortes d'accords bilatéraux qui porteraient certainement atteinte à l'efficacité de la Cour*<sup>19</sup> ».

---

16. Per Stig Møller, "A Good Decision on the ICC" [Une bonne décision sur la CPI], in *The Wall Street Journal*, 2 octobre 2002.

17. Ibid.

18. Ibid.

19. Ibid.

Cette tentative pour défendre la décision de l'Union européenne ne tient pas compte d'autres solutions respectant les principes du droit et s'appuie sur des considérations politiques erronées et hors de propos. L'une des solutions offertes aux États membres de l'Union européenne aurait consisté, conformément à l'article 119-1 du Statut de Rome, à solliciter de la Cour pénale internationale – qui entrera en fonction au début de l'année prochaine – une décision judiciaire définitive sur la portée des accords envisagés par les rédacteurs de l'article 98-2 avant de déterminer la position de l'Union européenne sur les accords d'impunité proposés par les États-Unis. Il n'était pas nécessaire de se précipiter puisque les juges de la CPI seront élus en février 2003, soit quatre mois seulement après la prise de décision européenne. L'adoption prématurée d'une position infondée aux termes du Statut de Rome entraînera inévitablement la contestation en justice de tout accord conclu avec les États-Unis en vue d'empêcher la CPI d'exercer sa compétence, ce qui constituera un revers embarrassant pour l'Union européenne.

L'affirmation selon laquelle l'Union européenne est plus unie qu'elle ne l'était avant de prendre sa décision ne résiste pas à un examen attentif. Trois États membres – l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni –, s'appuyant sur les principes directeurs de l'Union européenne, seraient en train de négocier avec les États-Unis des accords permettant aux ressortissants américains, entre autres, de bénéficier de l'immunité de juridiction à l'égard de la CPI. Des États associés, comme la Bulgarie et la Pologne, pourraient en faire autant. Étant donné les pressions très fortes exercées par les États-Unis sur les États et leur rejet manifeste des principes directeurs de l'Union européenne, ces États vont être incités à agir en contradiction avec les dits principes. S'ils cèdent aux pressions, le manque d'unité actuel ne pourra que s'aggraver. Si les États membres de l'Union européenne s'étaient tous mis d'accord avec le groupe des États ayant des affinités conceptuelles sur le soutien à la CPI et avaient sollicité l'avis juridique de la CPI quant à la portée de l'article 98-2 avant d'adopter une décision, ils auraient évité la désunion entre les États membres et les États associés et auraient empêché la signature de nouveaux accords d'impunité.

La référence au rôle des États-Unis dans les missions de maintien de la paix ne tient pas compte de la décision prise par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1422, en date du 12 juillet 2002. Il est clair que les États qui pensaient que l'acceptation de cette résolution dissiperait les craintes américaines et que les opérations de maintien de la paix seraient dès lors à l'abri de nouvelles menaces américaines ne le croient plus. Le ministre danois des Affaires étrangères a implicitement reconnu que ces menaces n'étaient pas dissipées<sup>20</sup>.

---

20. Par ailleurs, la référence aux opérations de maintien de la paix est sans objet car il n'y a aucune opération de ce type sur le territoire d'États membres de l'Union européenne. À moins que le but n'ait été de procurer un refuge aux membres américains de missions de maintien de la paix dans d'autres pays (comme nous l'indiquons plus loin, il est à craindre que certains États ne se servent abusivement de cette formulation de principe pour arriver précisément à ce résultat). De toute évidence, les États-Unis n'ont pas pour préoccupation principale ceux de leurs ressortissants qui participent à des opérations de maintien de la paix des Nations unies ; ils s'inquiètent plutôt pour les ressortissants américains, notamment les responsables civils et militaires, qui ont participé à toutes sortes d'autres opérations multilatérales menées ces dernières années, notamment au Kosovo et en Afghanistan. Le nombre d'Américains qui participent aux opérations de maintien de la paix des Nations unies est relativement faible. Le 30 juin 2002, un petit nombre d'Américains, dont plus des trois quarts se trouvaient au Kosovo, participaient à huit des 15 opérations de maintien de la paix des Nations unies (chiffre qui exclut les opérations qui ne dépendent pas des Nations unies, comme celles de la KFOR au Kosovo, gérée par l'OTAN, et de l'ISAF en Afghanistan, ainsi que les opérations de consolidation de la paix des Nations unies, comme celles de la MINUGUA au Guatemala et de la MANUA en Afghanistan). À la même date, 87 États fournissaient 45 319 personnes pour ces opérations des Nations unies (chiffre qui ne prend pas en compte les employés des Nations unies) ; seules 680 d'entre elles, soit 1,5 p. cent, étaient de nationalité américaine. Voir "Future of Peace Operations Project" [L'avenir des opérations de paix], in *U.S. Personnel Contributions to U.N. Peacekeeping Operations as of 30 June 2002 (Peace Operations Factsheet Series)* [Participation américaine aux opérations de maintien de la paix des Nations unies au 30 juin 2002 (fiches d'informations sur les opérations de paix)], Henry L. Stimson Center, disponible sur le site web <http://www.stimson.org>

Cette décision ne permettra en aucun cas à l'Union européenne de trouver la solution qu'elle recherche. Après avoir pris connaissance de la décision européenne, Richard Boucher, porte-parole du Département d'État, aurait déclaré que les États-Unis continueraient d'exercer des pressions dans leurs contacts bilatéraux avec les États membres de l'Union européenne et les pays tiers pour obtenir de nouvelles concessions<sup>21</sup>. Un haut responsable gouvernemental américain aurait, par ailleurs, déclaré récemment à propos de la décision européenne : « *Nous pensons que c'est une initiative positive, mais il ne s'agit que de principes directeurs.* » Il aurait ajouté : « *Ces gouvernements sont encore souverains et nous pensons qu'ils vont tenir compte du fait qu'il n'y a pas de raison de ne pas accorder l'immunité de juridiction à tous les Américains*<sup>22</sup>. » Le sous-secrétaire d'État pour le contrôle des armes et la sécurité internationale, John R. Bolton, s'est rendu à Paris et à Londres durant la première semaine d'octobre pour exhorter la France et le Royaume-Uni à conclure des accords d'impunité. La semaine suivante, l'ambassadrice Marissa Lino a entamé une visite à Londres, Paris, Madrid et Rome pour réitérer la demande de son pays<sup>23</sup>. On peut donc craindre que la décision inacceptable de l'Union européenne ne permette même pas de parvenir à la solution qu'elle recherche. Elle traduit au contraire le manque de volonté politique de l'Union européenne quant à la préservation de l'intégrité de la CPI, faiblesse dont les États-Unis tireront sans aucun doute avantage pour exiger de nouvelles concessions de la part des États membres de l'Union européenne et d'autres États dans le reste du monde.

La suite du présent document analyse les points forts et les faiblesses des conclusions du Conseil de l'Union européenne et des principes directeurs de l'Union européenne dans le but de garantir que les États membres préservent l'intégrité du Statut de Rome en ne cherchant pas à priver la CPI de son rôle complémentaire, s'agissant d'enquêtes et de poursuites à l'encontre des auteurs d'actes de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité commis sur le territoire des États parties quand les États sont dans l'incapacité de les mener à bien ou réticents à le faire.

## **2. Les conclusions du Conseil de l'Union européenne sur la CPI**

Les conclusions du Conseil de l'Union européenne contiennent à la fois un certain nombre d'éléments positifs quant aux accords d'impunité proposés par les États-Unis et quelques points problématiques.

### **A. Les éléments positifs des conclusions**

#### **L'engagement de préserver l'intégrité du Statut de Rome**

Le Conseil confirme que « *l'Union européenne s'est fermement engagée, par la position commune de l'UE, à appuyer la mise en place à bref délai et le bon fonctionnement de la Cour pénale internationale et à assurer le plein respect de l'intégrité du Statut de Rome* ». Par conséquent, les principes directeurs de l'Union européenne doivent être interprétés conformément au Statut de Rome et à la position commune de l'Union européenne. Ils ne peuvent être interprétés par les

21. Richard Boucher, lors du point de presse du Département d'État américain, 1<sup>er</sup> octobre 2002.

"US judges European position 'constructive' but wants more concessions" [Les États-Unis jugent la position européenne « *constructive* », mais ils veulent d'autres concessions], Agence Europe, 3 octobre 2002.

22. Elizabeth Becker, "U. S. Presses for Total Exemption From War Crimes Court" [Les États-Unis réclament une immunité de juridiction totale à l'égard de la cour des crimes de guerre], in *The New York Times*, 8 octobre 2002.

23. Ibid.

États membres de l'Union européenne de manière à porter atteinte au bon fonctionnement de la CPI ou à l'intégrité du Statut de Rome.

### ***La proposition de relance du dialogue entre l'Union européenne et les États-Unis***

Le Conseil de l'Union européenne « propose de développer un dialogue plus large entre l'Union européenne et les États-Unis sur toutes les questions relatives à la CPI, y compris sur les relations futures entre les États-Unis et la Cour » et mentionne particulièrement trois points.

Tout d'abord, il souligne l'« opportunité du retour des États-Unis dans le processus de la CPI » et le fait que « les États-Unis ont le droit de participer à l'Assemblée des États parties en qualité d'observateurs ». Depuis l'entrée en fonction du nouveau gouvernement en 2001, les États-Unis ont boycotté les sessions finales de la commission préparatoire de la CPI ainsi que la première partie de la première session de l'Assemblée des États parties qui s'est tenue du 3 au 10 septembre 2002. Leur retour serait une initiative positive qui garantirait que les États-Unis soient régulièrement confrontés aux opinions du reste de la communauté internationale, laquelle soutient très largement la CPI<sup>24</sup>, et qui leur permettrait de voir la cour fonctionner – ce qui serait de nature à leur montrer que leurs craintes sont infondées. Amnesty International a régulièrement invité les États-Unis à reconsidérer leur opposition à la CPI et à participer activement à sa mise en œuvre. L'organisation accueille favorablement toutes les initiatives qui pourraient être prises par les États membres de l'Union européenne, entre autres, en vue d'encourager l'engagement positif des États-Unis dans l'action de la CPI, sous réserve que ces initiatives ne portent pas atteinte à l'intégrité du Statut de Rome ni à celle de la Cour. Reste à savoir si les États-Unis répondront favorablement à cette invitation sous le gouvernement actuel.

Le Conseil indique ensuite que le dialogue devrait porter sur le « développement de relations entre les États-Unis et la Cour dans des cas précis, assorties d'une coopération pratique ». Un tel dialogue serait très fructueux étant donné l'expérience considérable que certains citoyens américains ont acquise au cours de la décennie écoulée en travaillant pour les tribunaux pénaux internationaux ou en collaborant avec eux (tribunaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, tribunal spécial pour la Sierra Leone). Les ressources énormes des États-Unis dans le domaine du renseignement ainsi que la probabilité que ce pays soit considéré par de nombreuses personnes soupçonnées de crimes relevant du droit international comme un sanctuaire ou un lieu sûr pour placer leurs capitaux signifient que la coopération américaine pourrait être utile à la CPI dans plusieurs domaines importants. Dans sa Loi sur la protection des membres des forces armées américaines, le Congrès a clairement rejeté les tentatives de prohiber toute

---

24. Au 1<sup>er</sup> octobre 2002, 139 États avaient signé le Statut de Rome (les États-Unis ont dénoncé par la suite leur signature) et 81 États, soit presque la moitié des États membres des Nations unies, l'avaient ratifié.

coopération des États-Unis avec la CPI et il a expressément autorisé cette coopération pour les ressortissants de pays tiers soupçonnés ou accusés de crimes par la CPI, nonobstant toute autre disposition légale<sup>25</sup>.

En troisième lieu, le Conseil a indiqué que le dialogue avec les États-Unis devait inclure « *l'application des dérogations présidentielles prévues par la Loi sur la protection des membres des forces armées à ses principales dispositions, en particulier vis-à-vis des États membres et des pays qui leur sont associés* ». Ce point de la loi reconnaît que le président peut renoncer, dans l'intérêt national, à appliquer les dispositions de la Loi sur la protection des membres des forces armées américaines (dispositions qui restreignent l'aide militaire, notamment aux États qui ont ratifié le Statut de Rome), sans exiger que les États concernés aient au préalable conclu un accord d'impunité avec les États-Unis<sup>26</sup>. Étant donné que les États-Unis ne fournissent une assistance militaire, entre autres, à des États tiers que si cette mesure est dans l'intérêt national, il est clair que les menaces de suspension de cette assistance ne sont pas crédibles.

### **Signaler tout fait nouveau au Conseil de l'Union européenne**

Le Conseil écrit que « *les États membres informeront le Conseil de tout nouveau développement* ». Il aurait été préférable que les États membres soient expressément tenus de le faire, plutôt que d'indiquer simplement qu'ils le feront – ce qui pourrait être interprété à tort comme ne les obligeant pas à fournir ces informations. Il aurait également été préférable que l'éventail des faits visés soit précisé et que les États associés soient, eux aussi, invités à transmettre les mêmes informations. Il semble toutefois clair que si les États membres appliquent cette recommandation de bonne foi :

- ils informeront immédiatement le conseil de toute démarche des États-Unis en vue d'obtenir la signature d'un accord d'impunité ;
- ils adresseront au conseil le texte de cet accord ainsi que tout avis juridique sur la conformité de l'accord proposé avec le Statut de Rome et les principes directeurs de l'Union européenne ;
- ils indiqueront les procédures requises pour que l'accord entre en vigueur (par exemple, approbation par le Parlement ou modification de la législation relative à l'application du Statut de Rome) ;
- ils rendront toutes ces informations publiques en même temps qu'ils les feront parvenir au Conseil.

25. L'article 2015 de la Loi sur la protection des membres des forces armées américaines dispose expressément : « *Rien dans le présent titre de la loi ne doit interdire aux États-Unis de collaborer aux efforts de la communauté internationale pour traduire en justice Saddam Hussein, Slobodan Milosevic, Oussama Ben Laden, d'autres membres d'Al Qaida, les dirigeants du Jihad islamique ainsi que d'autres ressortissants étrangers accusés d'actes de génocide, de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité.* » Article 2015 de la Loi sur la protection des membres des forces armées (disponible sur le site web

<http://www.wfa.org/issues/wicc/ASPA4775Dodd.html>

Ainsi que l'auteur de cette disposition l'a fait observer : « *L'article 2015 indique clairement qu'indépendamment des autres articles du titre II, il n'est pas interdit au président de contribuer aux efforts de la communauté internationale dans ce domaine et notamment d'aider la Cour pénale internationale. Un amendement visant à exclure la coopération avec la CPI a été proposé au cours de la discussion sur la House Resolution n° 4775; mais il a été rejeté par les participants. Donc, dans la formulation actuelle, le président a toute latitude pour coopérer à toute initiative de la communauté internationale en vue de traduire de tels criminels en justice.* » Déclaration du sénateur Dodd, 24 juillet 2002, in *Congressional Record, Senate*, p. S7266 (disponible sur le site web : <http://www.wfa.org/issues/wicc/ASPAHR4775.html#doddamendment>

26. Article 2003 de la Loi sur la protection des membres des forces armées américaines (renonciation et suppression des interdictions énoncées dans le présent titre).

Les membres d'Amnesty International qui militent dans les États de l'Union européenne et les États associés feront pression sur leurs gouvernements respectifs afin qu'ils informent le Conseil de l'Union européenne ainsi que les parlements et les électeurs de tout fait nouveau, sans délai et sans réserve.

### ***Le devoir du président du Conseil de l'Union européenne d'informer les États-Unis de la réponse commune de l'Union européenne***

Le Conseil indique que « *la présidence transmettra les présentes conclusions aux États-Unis, en indiquant qu'elles constituent la position de l'Union européenne en réponse aux préoccupations des États-Unis* ». Aucun État membre ne peut donc entamer avec les États-Unis des négociations qui porteraient atteinte au Statut de Rome ou à la position commune de l'Union européenne.

### ***B. Les points faibles des conclusions***

Les conclusions du Conseil de l'Union européenne comprennent toutefois un certain nombre de failles.

#### **Les conclusions n'indiquent pas que l'article 98-2 ne devait s'appliquer qu'aux accords existants sur le statut des forces**

Un document récent d'Amnesty International a démontré que l'article 98-2 du Statut de Rome a été introduit en réponse aux préoccupations des États-Unis et d'autres pays quant à la manière de répondre aux demandes de remise d'individus formulées par la CPI en vertu du Statut de Rome lorsque l'État sollicité avait conclu préalablement avec les États-Unis un accord sur le statut des forces<sup>27</sup>. Ces accords déterminent la priorité de juridiction sur les ressortissants envoyés, dans le cadre de l'accord, par un État dans un autre État et qui sont accusés de crimes commis sur le territoire de l'État de séjour. Ces accords, qui précisent quelles juridictions seront compétentes pour mener des enquêtes et poursuivre ces personnes en fonction du type de crime commis, ne prévoient pas l'impunité des personnes envoyées par l'État d'origine.

Dans ses conclusions, le Conseil interprète de manière erronée l'éventail des accords qui sont autorisés par l'article 98-2 du Statut de Rome. Il affirme « *qu'il existe déjà un certain nombre de traités bilatéraux et multilatéraux conclus entre divers États membres et les États-Unis ainsi que des traités passés avec des États tiers, qui sont pertinents dans ce contexte et dont il a été dressé un inventaire* » et il note qu'un certain nombre d'« *États membres sont disposés à réexaminer avec les États-Unis les ententes qui pourraient entrer dans la catégorie d'accords visés à l'article 98, paragraphe 2, du Statut de Rome* ». Il est profondément regrettable que le Conseil n'indique pas clairement que l'article 98-2 est destiné à ne couvrir que les accords existants sur le statut des forces ; cette omission est révélatrice de ce qui constitue le principal défaut de la décision européenne face aux exigences américaines. Il reste à espérer que les États membres respecteront l'intention des rédacteurs du Statut de Rome en se bornant dans leur réexamen des accords existants avec les États-Unis à déterminer lesquels parmi les traités bilatéraux et multilatéraux conclus entre les États-Unis et les États membres constituent des accords existants sur le statut des forces. Il n'y a pas à aller outre ; en effet, toute initiative supplémentaire constituerait une violation du Statut de Rome et serait contraire à la position commune de l'Union européenne.

---

27. Voir le chapitre 2 du document cité en note 1 (index AI : IOR 40/025/02).

L'article 98-2 du Statut de Rome ne couvre que les accords existants sur le statut des forces (les accords d'extradition sont régis par un autre article<sup>28</sup>). En élargissant l'éventail des accords couverts au-delà des accords existants sur le statut des forces, voire au-delà de tout accord sur le statut des forces, la décision est en contradiction avec le Statut de Rome car elle est contraire à l'intention des rédacteurs de l'article 98-2<sup>29</sup>. Amnesty International n'a connaissance d'aucun argument juridique convaincant qui démontre le contraire. Elle n'a en fait connaissance d'aucun argument juridique tendant à démontrer que les accords d'impunité proposés par les États-Unis sont compatibles avec le Statut de Rome. Les juristes de l'Union européenne sont d'accord sur ce point<sup>30</sup>.

À moins qu'elle ne soit interprétée conformément au Statut de Rome et à la position commune de l'Union européenne, la décision de l'Union européenne pourrait permettre que de nouveaux accords de ce type soient conclus et, rien que sur ce point, elle est contraire au Statut de Rome. En outre, cette décision pourrait être interprétée à tort comme s'appliquant à toute une série d'accords, tels que ceux qui concernent les missions spéciales et l'extradition – qui ne sont pas visés à l'article 98-2. Cette décision pourrait aussi se révéler très embarrassante en encourageant d'autres pays, particulièrement ceux où la situation des droits humains laisse à désirer, à solliciter des accords similaires de l'Union européenne. De tels accords bilatéraux seraient probablement annulés par la CPI, soit dans le cas où un État partie qui a conclu un tel accord refuse d'arrêter et de remettre un individu mis en accusation par la CPI, soit que le procureur ou un État conteste la légalité d'un tel accord conformément à l'article 119-1 du Statut de Rome (Règlement des différends)<sup>31</sup>.

### 3. Les principes directeurs de l'Union européenne

À l'instar des conclusions du Conseil de l'Union européenne, les principes directeurs contiennent un certain nombre d'éléments positifs qui, s'ils sont appliqués de bonne foi, garantiront qu'aucun État membre ne signera avec les États-Unis ou avec un autre État un accord donnant aux ressortissants de cet État une impunité pour les actes de génocide, les crimes de guerre ou les crimes contre l'humanité<sup>32</sup>. Il est toutefois profondément inquiétant que le commentaire des principes puisse être facilement utilisé de manière abusive par des États membres afin d'atteindre un but opposé à celui qui est recherché et d'accorder aux

28. Il s'agit de l'article 90 du Statut de Rome. Le paragraphe 6 de cet article énonce clairement qu'un État partie ne peut accorder la priorité à une demande d'extradition concurrente émanant d'un tribunal d'un État non partie que s'il tient compte de l'existence de garanties qu'une telle extradition n'entraînera pas l'impunité. Voir op. cit. (index A1 : IOR 40/025/02), chapitre 2.

29. Ibid.

30. Elizabeth Becker, "U. S. Issues Warning to Europeans in Dispute Over New Court" [Les États-Unis adressent un avertissement aux Européens dans le débat sur la nouvelle juridiction], in *The New York Times*, 25 août 2002. Cet article cite les conclusions des juristes de l'Union européenne qui affirment que « les accords bilatéraux proposés par les États-Unis ne sont pas couverts par l'article 98. Un État partie au statut qui conclut un tel accord avec les États-Unis agit contre l'objet et le but du statut. »

31. L'article 119-1 du Statut de Rome dispose : « Tout différend relatif aux fonctions judiciaires de la Cour est réglé par décision de la Cour. » Le commentaire qui fait autorité sur cet article indique que ces différends porteraient notamment sur « les questions concernant la coopération et l'assistance judiciaire à la Cour ». Roger S. Clark, "Article 119 (Settlement of disputes)" [L'article 119 (Règlement des différends)], in Otto Triffterer, éd., *The Rome Statute of the International Criminal Court: Observers' Notes, Article by Article* [Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Commentaires des observateurs, article par article], Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, p. 1245.

32. Le ministre allemand des Affaires étrangères, Joschka Fischer, aurait déclaré, le 30 septembre 2002, après l'adoption de la décision : « Nous aurions souhaité un rejet clair des accords. Grâce aux principes, nous sommes très proches d'une telle position. »

ressortissants américains l'impunité pour les crimes les plus graves. Le Conseil de l'Europe doit exercer des pressions efficaces sur tout État membre qui envisagerait de conclure un tel accord afin qu'il y renonce.

### **A. Les éléments positifs des principes directeurs**

Point positif, l'introduction aux principes directeurs affirme que ceux-ci « *permettront de préserver l'intégrité du Statut de Rome* » et, conformément à la position commune de l'Union européenne, « *garantiront le respect des obligations incombant aux États membres en vertu du Statut de Rome, y compris l'obligation générale faite aux États membres dans le cadre du chapitre IX dudit Statut de coopérer pleinement avec la Cour pénale internationale dans les enquêtes et poursuites qu'elle mène pour les crimes relevant de sa compétence* ».

#### **Les accords d'impunité sont contraires au Statut de Rome et aux engagements des États membres de l'Union européenne telles qu'elles découlent des traités**

Les principes directeurs de l'Union européenne énoncent également que « *la conclusion avec les États-Unis d'accords – sous leur forme actuelle – serait contraire aux obligations des États parties à la CPI au regard du Statut et pourrait être incompatible avec d'autres accords internationaux auxquels ces États sont parties* ». Ce principe confirme les analyses juridiques des juristes de l'Union européenne, du Parlement européen, de l'Assemblée parlementaire du Conseil d'Europe, d'Amnesty International, de la Coalition des ONG pour la Cour pénale internationale et de ses membres (notamment Human Rights Watch, le Comité des juristes pour les droits humains, Parlementaires pour une action globale, Women's Caucus for Gender Justice et beaucoup d'autres) qui ont conclu que les accords d'impunité proposés par les États-Unis constituaient une violation du Statut de Rome et des obligations des États telles qu'elles découlent des traités<sup>33</sup>. Citons, entre autres, les quatre Conventions de Genève de 1949 et leur Premier protocole additionnel, la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide (Convention sur le génocide) et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (Convention contre la torture)<sup>34</sup>. Non seulement les États qui concluront de tels accords seront confrontés à des recours en justice devant leurs tribunaux nationaux, mais des recours pourraient aussi être exercés devant la CPI et devant la Cour internationale de justice aux termes de la Convention sur le génocide et de la Convention contre la torture<sup>35</sup>. Ceci signifie que les 13 États qui ont cédé aux menaces américaines et ont signé des accords d'impunité risquent de dénoncer leur signature. La Roumanie, seul État associé qui a signé un accord d'impunité avec les États-Unis, a déjà déclaré qu'elle ne soumettrait pas cet accord à son Parlement<sup>36</sup>.

---

33. Ces publications et déclarations sont disponibles sur le site web de la Coalition pour la Cour pénale internationale : <http://www.iccnw.org>

34. Première Convention de Genève, article 49 ; Deuxième Convention de Genève, article 50 ; Troisième Convention de Genève, article 129 ; Quatrième Convention de Genève, article 146 (devoir de rechercher et de traduire en justice les personnes soupçonnées d'infractions graves) ; Convention sur le génocide, article VI (devoir de l'État dans lequel l'acte de génocide a été commis de punir le responsable ou de le remettre à un tribunal pénal international compétent) ; Convention contre la torture, article 7-1 (devoir d'extrader ou de transmettre le cas au procureur aux fins de poursuites).

35. Convention sur le génocide, article IX ; Convention contre la torture, article 30.

36. Global News Wire – Asia Africa Intelligence Wire, "Romania wants to amend court agreement with US to suit EU" [La Roumanie souhaite amender son accord judiciaire avec les États-Unis pour satisfaire l'Union européenne], 2 octobre 2002.

### **Pas d'impunité**

C'est bien sûr le principe le plus important. Tout accord qui entraînerait l'impunité constituerait une violation du Statut de Rome et serait contraire à la position commune de l'Union européenne. Si l'on s'en tenait à ce principe, il serait pratiquement impossible aux États de conclure avec les États-Unis des accords empêchant la CPI d'exercer sa compétence. Toutefois, comme nous l'indiquons plus loin, le commentaire de ce principe contient de nombreuses failles qui sont susceptibles d'entraîner l'impunité.

### **L'exclusion des personnes en transit qui doivent être remises à la CPI**

Le principe concernant les personnes visées par les accords d'impunité prévoit que « *la remise au sens de l'article 98 du Statut de Rome ne peut être réputée inclure le transit visé à l'article 89, paragraphe 3, du Statut de Rome*<sup>37</sup> ». Ce principe garantit au moins que les personnes arrêtées dans un État qui prend au sérieux ses responsabilités telles qu'elles découlent du Statut de Rome ne bénéficieront pas de l'impunité en raison de leur transit, avant leur remise à la CPI, par un pays qui a conclu un accord d'impunité avec les États-Unis. Il serait toutefois curieux qu'un accusé devant être remis à la CPI et qui transite par un pays ayant conclu un accord d'impunité soit normalement traduit en justice alors qu'une personne accusée dans le cadre de la même affaire et arrêtée sur le territoire de ce pays pourrait échapper aux poursuites.

### **La clause de suppression automatique**

Les principes directeurs de l'Union européenne prévoient que « *l'accord pourrait comporter une clause relative à la fin de l'accord ou à sa révision, qui limiterait la période pendant laquelle l'accord resterait en vigueur* ». Il s'agit toutefois d'une suggestion plutôt que d'un principe car aucune limite n'est fixée dans le temps. Cette clause n'a donc que peu de valeur pour limiter les dommages qui pourraient résulter d'un accord d'impunité du point de vue de la justice internationale.

### **La ratification**

Les principes directeurs de l'Union européenne prévoient que « *l'approbation de tout nouvel accord ou d'un amendement à un accord existant devrait intervenir conformément aux procédures constitutionnelles de chaque État membre* ». Il ne s'agit pas non plus d'un véritable principe mais d'une simple vérité

---

37. L'article 89-3 du Statut de Rome dispose :

« a) Les États parties autorisent le transport à travers leur territoire, conformément aux procédures prévues par leur législation nationale, de toute personne transférée à la Cour par un autre État, sauf dans le cas où le transit par leur territoire gênerait ou retarderait leur remise.

b) Une demande de transit est transmise par la Cour conformément à l'article 87. Elle contient :

- i. le signalement de la personne transportée ;
- ii. un bref exposé des faits et de leur qualification juridique ; et
- iii. le mandat d'arrêt et de l'ordonnance de remise.

c) La personne transportée reste détenue pendant le transit.

d) Aucune autorisation n'est nécessaire si la personne est transportée par voie aérienne et si aucun atterrissage n'est prévu sur le territoire de l'État de transit.

e) Si un atterrissage imprévu a lieu sur le territoire de l'État de transit, celui-ci peut exiger de la Cour la présentation d'une demande de transit dans les formes prescrites à l'alinéa b). L'État de transit place la personne transportée en détention jusqu'à la réception de la demande de transit et l'accomplissement effectif du transit. Toutefois, la détention au titre du présent alinéa ne peut se prolonger au-delà de 96 heures après l'atterrissage imprévu si la demande n'est pas reçue dans ce délai. »

d'évidence. Il va de soi qu'un État membre de l'Union européenne ne conclura un accord d'impunité que si celui-ci est approuvé conformément aux procédures constitutionnelles nationales. Toutefois, cette clause n'est pas inutile, car elle rappelle que les ministres des Affaires étrangères ne sont généralement pas libres de conclure des traités bilatéraux sans l'approbation de leur parlement, particulièrement dans le cas où de tels traités sont susceptibles de compromettre l'engagement solennel de nombreux pays de traduire en justice les responsables des crimes les plus graves, en accord avec les traités internationaux. En général, les parlements ont jusqu'à présent rejeté les accords d'impunité signés par les ministres des Affaires étrangères et ils ont réagi avec hostilité aux informations selon lesquelles ces ministres envisageaient de signer de tels accords. Il faut également rappeler que s'ils signaient des accords d'impunité, les États membres de l'Union européenne qui, à l'instar du Royaume-Uni, ont déjà promulgué une législation relative au Statut de Rome seraient obligés de l'amender pour que les autorités ne soient pas contraintes de répondre à une demande faite par la CPI d'arrêter et de lui remettre une personne accusée d'actes de génocide, de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité.

### ***L'exclusion des ressortissants des États parties***

Le principe selon lequel les ressortissants des États parties ne doivent pas bénéficier d'un accord d'impunité avec les États-Unis est une disposition opportune bien qu'attendue. Il n'a, en effet, jamais été envisagé que les trois États membres de l'Union européenne qui envisagent de conclure de tels accords, et qui sont tous parties au Statut de Rome, pourraient essayer de soustraire leurs ressortissants à une remise à la CPI. Ce principe sert toutefois à rappeler aux États parties, comme Israël et le Timor oriental, qui ont signé des accords empêchant la remise de leurs ressortissants à la CPI que cette impunité est inacceptable. On peut également déplorer que ce principe ne s'applique pas aux États qui ont signé le statut de Rome car ces États sont tenus de s'abstenir d'actes qui priveraient un traité en instance de ratification de son objet et de son but<sup>38</sup>.

### ***B. Les points faibles des principes directeurs***

Malgré les éléments positifs exposés plus haut, Amnesty International est préoccupée par l'absence de garanties suffisantes visant à empêcher que les ressortissants, américains et autres, concernés par ces accords ne bénéficient de l'impunité.

#### ***Faiblesse du commentaire sur le principe « pas d'impunité »***

Le commentaire du principe clair et net qui dit « *pas d'impunité* » est faible et il ne tient pas compte de l'incapacité des États-Unis de garantir que leurs ressortissants et les autres personnes qu'ils veulent protéger ne bénéficieront pas de l'impunité. Le commentaire dit : « *Toute solution devrait comporter dans son dispositif des règles adéquates permettant de garantir qu'aucun auteur de crime relevant de la compétence de la Cour ne jouira de l'impunité. Ces dispositions devraient garantir que les juridictions nationales procèderont aux enquêtes et, si les preuves sont suffisantes, aux poursuites adéquates, à l'égard des personnes requises par la Cour.* »

---

38. Voir l'article 18 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

Le terme que nous avons souligné ouvre la porte à une interprétation de mauvaise foi. Les États-Unis ont fortement insisté lors de la rédaction de la résolution 1422 du Conseil de sécurité pour qu'il soit précisé que les États sont tenus de mener des enquêtes et d'engager des poursuites contre les personnes soupçonnées d'actes de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, « *s'il y a lieu*<sup>39</sup> ». Cette expression aurait laissé aux États-Unis toute latitude politique pour décider ou non d'ouvrir des enquêtes et d'engager des poursuites pour les crimes les plus graves sans tenir compte des éléments du dossier. Il est essentiel que l'Union européenne veille à ce que ce terme ne soit interprété par aucun État membre comme lui donnant un tel pouvoir pour les crimes relevant du Statut de Rome. Pour éviter que ce commentaire n'ouvre une brèche énorme, il faut considérer que tout accord qui ne prévoit pas l'ouverture sans délai d'enquêtes approfondies, indépendantes et impartiales sur tous les crimes relevant du Statut de Rome ainsi que des poursuites lorsqu'il existe des éléments de preuve recevables suffisants, tant aux États-Unis qu'à l'étranger, viole le statut de Rome et est contraire à la position commune et aux principes directeurs de l'Union européenne.

### ***L'incapacité des États-Unis de mener des enquêtes et d'engager des poursuites pour tous les crimes énumérés par le Statut de Rome***

La décision ne demande pas aux États-Unis de définir tous les crimes énumérés dans le Statut de Rome (conformément à ce statut) ou d'accepter les principes de responsabilité pénale et de défense (conformément au droit international coutumier). Les États-Unis ne peuvent satisfaire à une telle demande. Ainsi, comme l'a souligné Amnesty International dans le document qu'elle a récemment consacré aux accords d'impunité proposés par les États-Unis, les crimes définis par le Statut de Rome ne sont pas expressément définis par la législation fédérale américaine comme des crimes pour lesquels les juridictions civiles sont compétentes lorsqu'ils sont commis à l'étranger par des ressortissants américains ou par d'autres personnes que les autorités américaines souhaiteraient exonérer de toute responsabilité<sup>40</sup>. Cette idée est renforcée par une étude antérieure menée par un éminent universitaire américain qui affirmait : « *S'agissant des poursuites pour des actes de génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité commis en dehors de notre territoire, les tribunaux américains n'ont qu'une compétence incomplète et inégale, acquise dans la plupart des cas au coup par coup et seulement au cours des dernières années*<sup>41</sup> ». Les États-Unis ont même émis des réserves à la Convention sur le génocide, réduisant la définition de ce crime horrible. Ces réticences se retrouvent dans leur législation nationale. Les carences les plus importantes de la législation américaine concernant les actes de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité ont été résumées comme suit :

39. Le paragraphe A du dispositif de la proposition américaine initiale (*Option One: Generic Text*), dont Amnesty International a obtenu une copie disposait :

« *Le Conseil de sécurité,*

*A. Décide que les États membres qui fournissent des personnels pour des opérations établies ou autorisées par le Conseil de sécurité des Nations unies en vue de promouvoir le règlement pacifique de conflits ou de maintenir ou de restaurer la paix et la sécurité auront la responsabilité, s'il y a lieu, d'ouvrir des enquêtes sur les crimes pour lesquels ils sont compétents et d'engager des poursuites pour les infractions qui auraient été commises par leurs ressortissants dans le cadre de ces opérations [...]* »

40. Voir le document publié par Amnesty International en septembre 2001 et intitulé *Compétence universelle. Les États doivent adopter des dispositions législatives et les mettre en application* (index A1 : IOR 53/002/01 à 53/018/01).

41. Douglass Cassel, "Empowering United States Courts to Hear Crimes within the Jurisdiction of the International Criminal Court" [L'habilitation des tribunaux américains à juger les crimes relevant de la compétence de la Cour pénale internationale], in *New England Law Review*, vol. 35, 2001, p. 421.

« – Le génocide est prévu dans la législation américaine, mais les juridictions nationales ne peuvent engager de poursuites que si le crime est commis aux États-Unis ou si l'auteur est un ressortissant américain.

« – Les crimes contre l'humanité ne figurent pas en tant que tels dans la législation américaine. Toutefois, s'ils sont commis aux États-Unis ou par des membres des forces armées américaines, la plupart de ces crimes violent des dispositions du droit pénal national ou du droit militaire réprimant le meurtre ou les coups et blessures aggravés, par exemple. Si les crimes contre l'humanité sont commis à l'étranger, les juridictions américaines ne peuvent engager de poursuites que si ces crimes se sont accompagnés d'actes de torture ou de tentative de torture ou de certaines formes de terrorisme international.

« – Les crimes de guerre : les tribunaux civils américains peuvent engager des poursuites pour certains crimes de guerre, mais pas la totalité, qu'ils aient été commis aux États-Unis ou à l'étranger, mais seulement dans le cas où l'auteur ou la victime est un ressortissant américain ou un membre des forces armées américaines ; ou dans le cas où l'auteur est un ancien membre des forces armées américaines ou un civil accompagnant l'armée à l'étranger.

« – En outre, les tribunaux militaires ont une compétence universelle pour les crimes de guerre dans les limites autorisées par le droit international à l'exception possible de certains cas concernant des civils. Les tribunaux militaires semblent être clairement compétents pour les crimes de guerre commis par des membres des forces armées américaines ; par des personnes, y compris des civils “dans une zone de combats” ou dans un territoire ennemi occupé ; par des ennemis, civils ou militaires, participant aux combats, même s'il s'agit de citoyens américains ; et enfin par les citoyens de pays tiers qui ne sont pas en guerre avec les États-Unis, au moins pour les “infractions graves” aux Conventions de Genève. Leur compétence est moins claire pour les crimes de guerre commis par des civils américains qui ne sont pas des ennemis participant aux combats et qui ont été perpétrés en dehors des zones dans lesquelles des troupes américaines sont engagées dans des combats ou occupent un territoire ennemi<sup>42</sup>. »

Les États-Unis ont bataillé ferme pour affaiblir le principe de responsabilité des supérieurs hiérarchiques dans le Statut de Rome, avec comme résultat une responsabilité pénale moins grande pour les dirigeants civils que pour les militaires. Ils ont également fait pression pour que soit incluse dans le Statut de Rome une protection relative en cas de crimes de guerre pour les supérieurs ayant donné les ordres, ce qui est contraire au droit international coutumier et conventionnel.

### **L'absence de complémentarité verticale ou horizontale**

Par ailleurs, il n'est pas exigé que le principe fondamental de complémentarité énoncé au préambule ainsi qu'aux articles 1 et 17 du Statut de Rome figure dans les accords. Ce principe permet à la CPI d'exercer sa compétence quand les États sont dans l'incapacité d'ouvrir des enquêtes ou d'engager des poursuites ou sont réticents à le faire. S'il advenait que, de bonne foi, les procureurs américains ne mènent pas d'enquête ou n'engagent pas de poursuites, ou si les tribunaux américains prononçaient une peine dérisoire, non seulement la CPI ne serait pas

---

42. Ibid., pp. 429-431 (notes de bas de page omises).

en mesure d'exercer son rôle de complémentarité, mais l'État qui a remis le suspect aux États-Unis serait dans l'incapacité de remédier à la situation. Le principe de complémentarité, fortement défendu par les États-Unis lors de la rédaction du Statut de Rome, reconnaît que, quelle qu'ait pu être l'efficacité d'un système de justice pénale par le passé, les tribunaux peuvent être dans l'impossibilité, dans un cas particulier ou à une période particulière, de mener des enquêtes ou, dans d'autres cas, d'engager des poursuites pour des crimes relevant du droit international, ou être réticents à le faire. Les principes directeurs de l'Union européenne ne prévoient pas qu'un accord permette à l'État qui a remis un accusé américain aux États-Unis plutôt qu'à la CPI d'obtenir son retour afin de mener une enquête et de prononcer un jugement si les États-Unis ont failli à leurs responsabilités telles qu'elles découlent du droit international. Bien entendu, si les États-Unis s'abstiennent d'enquêter et d'engager des poursuites alors qu'il existe des éléments de preuve recevables suffisants, l'accord pourrait être dénoncé avec effet immédiat, mais il serait trop tard pour empêcher l'impunité.

### ***L'éventail des accords ne se limite pas aux accords existants sur le statut des forces***

Les principes disposent que « *les accords internationaux existants, en particulier ceux qui ont été conclus entre un État partie à la CPI et les États-Unis, devraient être pris en compte – par exemple les conventions sur le statut des forces et les accords sur la coopération judiciaire en matière pénale, y compris l'extradition.* » Bien que la référence aux accords existants sur le statut des forces soit positive, ce principe est contraire à l'intention des rédacteurs de limiter le champ d'application de l'article 98-2 aux accords existants sur le statut des forces, comme nous l'avons indiqué plus haut. Les autres accords sont tout simplement hors de propos. Les accords d'extradition sont régis par un article entièrement différent qui envisage que les États parties donnent la priorité aux demandes de la CPI sur les demandes concurrentes d'extradition émanant d'États non parties, particulièrement dans les cas où la CPI ne pourrait exercer son rôle complémentaire si l'État non partie était dans l'incapacité d'enquêter et d'engager des poursuites ou s'il était réticent à le faire<sup>43</sup>.

### ***La référence à l'immunité d'État ou diplomatique***

Les principes prévoient que « *toute solution devrait tenir compte du fait que certaines personnes sont couvertes par une immunité d'État ou diplomatique au titre du droit international (cf. article 98, paragraphe 1, du Statut de Rome)* ». Cette référence est hors de propos, inexacte et incomplète. Tout d'abord, l'article 98-1 qui dispose que « *la Cour ne peut poursuivre l'exécution d'une demande de remise ou d'assistance qui contraindrait l'État requis à agir de façon incompatible avec les obligations qui lui incombent en droit international en matière d'immunité des États ou d'immunité diplomatique d'une personne ou de biens d'un État tiers, à moins d'obtenir au préalable la coopération de cet État tiers en vue de la levée de l'immunité* » ne concerne pas les accords

---

43. Voir l'article 90-6 du Statut de Rome.

d'impunité. Ensuite, la référence à l'immunité d'État est selon toute vraisemblance une référence à l'immunité officielle. Enfin, l'article 98-1 doit être lu en parallèle avec l'article 27<sup>44</sup>.

### **Les personnes envoyées par un État d'envoi**

Les principes prévoient que « toute solution ne devrait viser que les personnes présentes sur le territoire d'un État requis parce qu'elles y ont été envoyées par un État d'envoi (cf. article 98, paragraphe 2, du Statut de Rome) ». Ce principe est malheureusement si imprécis qu'il est susceptible de prêter à confusion et qu'il pourrait être utilisé abusivement pour protéger des personnes que le Statut de Rome ne visait pas à couvrir. Ainsi que le démontre le document déjà cité d'Amnesty International, l'article 98-2 avait pour objet d'attribuer la priorité de juridiction sur les personnes accusées de crimes commis dans un pays étranger où elles ont été envoyées par l'État d'envoi dans le cadre d'un accord sur le statut des forces lorsque les crimes ont été commis pendant leur séjour dans ce pays dans le cadre de l'accord sur le statut des forces<sup>45</sup>. Bien que la formulation actuelle exclue normalement les mercenaires, les touristes et les simples citoyens – y compris les militaires, les agents des services de renseignement et les fonctionnaires civils en retraite –, il est à craindre qu'un État ne tente d'accorder l'impunité à tout individu, y compris ceux relevant des catégories précitées, envoyé temporairement par les États-Unis dans un pays de l'Union européenne indépendamment de l'accord – y compris à des personnes accusées par la CPI d'actes de génocide, de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité commis ailleurs. Il est tout à fait possible, vu la nature des préoccupations exprimées par certains responsables américains, que les États-Unis déclarent tout simplement que tout fonctionnaire, en service actif ou retraité, qui se rend dans un pays de l'Union européenne est « envoyé » dans ce pays – de manière à ce que ces personnes bénéficient de l'impunité<sup>46</sup>.

### **La campagne mondiale en vue d'empêcher la signature des accords d'impunité proposés par les États-Unis**

Un million de membres d'Amnesty International dans le monde entier ainsi que plus d'une centaine de milliers de membres de la Coalition des ONG pour la Cour pénale internationale font aujourd'hui campagne pour empêcher que des États signent des accords bilatéraux avec les États-Unis visant à empêcher l'arrestation et la remise à la CPI de personnes accusées d'actes de génocide, de crimes de

44. L'article 27 (défaut de pertinence de la qualité officielle) dispose :

« 1. Le présent Statut s'applique à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle. En particulier, la qualité officielle de chef d'État ou de gouvernement, de membre d'un gouvernement ou d'un parlement, de représentant élu ou d'agent d'un État, n'exonère en aucun cas de la responsabilité pénale au regard du présent Statut, pas plus qu'elle ne constitue en tant que telle un motif de réduction de la peine.

« 2. Les immunités ou règles de procédure spéciales qui peuvent s'attacher à la qualité officielle d'une personne, en vertu du droit interne ou du droit international, n'empêchent pas la Cour d'exercer sa compétence à l'égard de cette personne. »

45. Op. cit. (index AI : IOR 40/025/02), chapitre 2.

46. La véritable nature des préoccupations américaines semble concerner plutôt les responsables civils, militaires et des services de renseignement plutôt que les simples soldats. Ainsi qu'un responsable gouvernemental américain l'a récemment expliqué : « Le champ d'intervention du Statut de Rome [qui a créé la Cour] s'étend à quiconque pourrait être impliqué, à tous les niveaux de la chaîne de commandement. En fait, nous pensons que l'un des dangers principaux d'une CPI politisée est que les décideurs américains au plus haut niveau soient traînés devant la Cour où ils devraient justifier après coup une décision relative à la sécurité nationale. Le fait que nous ayons ou non des troupes dans un pays particulier n'est pas véritablement affecté par la campagne sur l'article 98. » Carola Hoyos, "The Americas: US ups stakes in war court fight" [Amériques]. Les États-Unis accentuent leur pression dans leur lutte contre la CPI], in *The Financial Times*, 22 août 2002.

guerre ou de crimes contre l'humanité. Si des États signent ces accords, les membres de l'organisation appelleront les parlements nationaux à ne pas les ratifier. Ils rappelleront aux États membres de l'Union européenne ainsi qu'aux États associés et aux autres États que tout accord serait contraire aux principes directeurs de l'Union européenne, qui prévoient que de tels accords ne doivent pas entraîner l'impunité. Amnesty International a également l'intention de demander à la CPI de déclarer, dès qu'elle en aura l'occasion, que les accords d'impunité proposés par les États-Unis sont frappés de nullité.

## **Recommandations**

Aucun État membre de l'Union européenne ou autre État, qu'il ait ou non signé ou ratifié le Statut de Rome, ne doit conclure avec les États-Unis un accord prohibant l'arrestation et la remise à la CPI d'un individu quel qu'il soit et quelles que soient les circonstances.

Le Conseil de l'Union européenne doit modifier ses conclusions et ses principes directeurs afin d'interdire aux États membres de conclure avec les États-Unis un accord prohibant l'arrestation et la remise à la CPI d'un individu quel qu'il soit.

Dans l'attente de la modification de ses conclusions et de ses principes directeurs, l'Union européenne doit veiller à ce que ses États membres :

- informent immédiatement le Conseil de toute démarche entreprise par les États-Unis en vue d'obtenir la signature d'un accord d'impunité ;
- fournissent au Conseil le texte de l'accord envisagé ainsi que tout avis juridique sur la conformité de l'accord d'impunité envisagé avec le Statut de Rome et les principes directeurs de l'Union européenne ;
- indiquent les mesures procédurales requises pour que l'accord entre en vigueur, par exemple l'approbation du parlement ou la modification de la législation relative à l'application du Statut de Rome ;
- rendent publiques toutes les informations transmises au conseil ;
- sollicitent, avant de conclure un accord, l'avis de la CPI sur la compatibilité de l'accord avec les obligations de l'État découlant du statut, conformément à l'article 119-1 du Statut de Rome.

L'Union européenne doit encourager les États associés à prendre les mesures énumérées plus haut.

## **Annexe 1**

### **Projet de conclusions du Conseil de l'Union européenne sur la Cour pénale internationale, 27 septembre 2002**

1. Lors de ses réunions tenues les 25 et 27 septembre 2002, le Comité politique et de sécurité a examiné le projet de conclusions du Conseil visé en objet, qui figure en annexe à la présente note.
2. Un accord *ad referendum* a été obtenu de la part de 13 délégations sur le projet de conclusions et de la part de 14 délégations sur les principes directeurs figurant en annexe aux conclusions.
3. L'Italie a émis des réserves sur les cinquième et sixième alinéas des conclusions. Pour ce qui est des principes directeurs annexés aux conclusions, elle a émis une réserve sur les termes « *principes directeurs* » et souhaite intégrer les deux premiers tirets dans le premier alinéa du texte.
4. L'Allemagne a émis une réserve sur le sixième alinéa des conclusions.
5. Le Coreper est invité à recommander au Conseil d'examiner les points en suspens et d'adopter les conclusions dans la partie «B» de son ordre du jour lors de sa session des 30 septembre et 1<sup>er</sup> octobre.

## **Annexe**

### **Projet de conclusions du Conseil sur la CPI**

Le Conseil confirme que l'Union européenne s'est fermement engagée, par la position commune de l'UE, à appuyer la mise en place à bref délai et le bon fonctionnement de la Cour pénale internationale et à assurer le plein respect de l'intégrité du Statut de Rome. L'Union européenne réaffirme qu'elle est déterminée à encourager la communauté internationale à apporter le soutien le plus large possible à la CPI, que ce soit en ratifiant le Statut de Rome ou en y adhérant, et qu'elle s'engage à appuyer la CPI qui est un outil précieux à la disposition de la communauté mondiale pour lutter contre l'impunité des auteurs des crimes internationaux les plus graves.

La Cour pénale internationale constituera pour la communauté internationale un instrument efficace pour renforcer l'État de droit et lutter contre l'impunité des crimes les plus graves. Le Statut de Rome comporte toutes les garanties nécessaires pour empêcher que la Cour ne soit saisie à des fins reposant sur des motifs politiques. Il convient de rappeler que la compétence de la Cour est complémentaire de celle des juridictions pénales nationales et limitée aux crimes les plus graves touchant l'ensemble de la communauté internationale.

L'Union européenne s'emploiera à assurer que la Cour respecte les normes les plus élevées en matière de compétence, d'équité, de régularité des procédures et de justice internationale. L'Union européenne mettra tout en œuvre pour que des candidats hautement qualifiés soient sélectionnés pour la nomination des juges et des procureurs.

Le Conseil a pris acte de la proposition des États-Unis de conclure de nouveaux accords bilatéraux avec les États qui participent à la CPI en ce qui concerne les conditions de remise à la Cour.

Le Conseil note qu'il existe déjà un certain nombre de traités bilatéraux et multilatéraux conclus entre divers États membres et les États-Unis ainsi que des traités passés avec des États tiers, qui sont pertinents dans ce contexte et dont il a été dressé un inventaire. Le Conseil note que les États membres sont disposés à réexaminer avec les États-Unis les arrangements qui pourraient entrer dans la catégorie d'accords visés à l'article 98, paragraphe 2, du Statut de Rome.

Le Conseil a élaboré à l'intention des États membres les principes directeurs joints aux présentes conclusions, pour les guider lorsqu'ils examineront quels accords ou arrangements sont susceptibles d'entrer dans le champ de la proposition faite par les États-Unis.

Le Conseil rappelle que l'Union européenne et les États-Unis ont en tous points le même objectif, à savoir engager de la responsabilité personnelle des auteurs des crimes les plus graves touchant toute la communauté internationale. Les tribunaux ad hoc pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda ont été créés grâce à nos efforts conjugués.

Le Conseil exprime l'espoir que les États-Unis maintiendront leur coopération avec leurs alliés et partenaires pour établir une justice pénale internationale efficace et impartiale. À cette fin, le Conseil propose de développer un dialogue plus large entre l'Union européenne et les États-Unis sur toutes les questions relatives à la CPI, y compris sur les relations futures entre les États-Unis et la Cour. Ce dialogue devrait porter en particulier sur les questions suivantes :

- opportunité du retour des États-Unis dans le processus de la CPI – les États-Unis ont le droit de participer à l'Assemblée des États parties en qualité d'observateurs ;
- développement de relations entre les États-Unis et la Cour dans des cas précis, assorties d'une coopération pratique ;
- application des dérogations présidentielles prévues par la loi ASPA à ses principales dispositions, en particulier à l'égard des États membres et des pays avec lesquels ils sont associés.

Le Conseil note que les États membres informeront le Conseil de tout nouveau développement.

La présidence transmettra les présentes conclusions aux États-Unis, en indiquant qu'elles constituent la position de l'UE en réponse aux préoccupations des États-Unis.

Le Conseil restera attaché à la CPI et suivra l'évolution de la situation en la matière.

## **Annexe**

### **Principes directeurs de l'UE concernant les arrangements entre un État partie au Statut de Rome de la Cour pénale internationale et les États-Unis concernant les conditions de remise d'une personne à la Cour**

Les principes directeurs énoncés ci-dessous permettront de préserver l'intégrité du Statut de Rome de la Cour pénale internationale et, conformément à la position commune du Conseil sur la Cour pénale internationale, garantiront le respect des obligations incombant aux États membres en vertu du Statut de Rome, y compris l'obligation générale faite aux États membres dans le cadre du chapitre IX dudit Statut de coopérer pleinement avec la Cour pénale internationale dans les enquêtes et poursuites qu'elle mène pour les crimes relevant de sa compétence.

Ces principes directeurs sont les suivants :

- les accords existants : les accords internationaux existants, en particulier ceux qui ont été conclus entre un État partie à la CPI et les États-Unis, devraient être pris en compte, par exemple les conventions sur le statut des forces et les accords sur la coopération judiciaire en matière pénale, y compris l'extradition ;
- les accords proposés par les États-Unis : la conclusion avec les États-Unis d'accords – sous leur forme actuelle – serait contraire aux obligations des États parties à la CPI au regard du Statut et pourrait être incompatible avec d'autres accords internationaux auxquels ces États sont parties ;
- pas d'impunité : toute solution devrait comporter dans son dispositif des règles permettant de garantir qu'aucun auteur de crime relevant de la compétence de la Cour ne jouira de l'impunité. Ces dispositions devraient garantir que les juridictions nationales procéderont aux enquêtes et, si les preuves sont suffisantes, aux poursuites adéquates, à l'égard des personnes requises par la Cour ;
- nationalité des personnes à ne pas remettre : toute solution ne devrait concerner que des personnes qui ne sont pas ressortissantes d'un État partie à la CPI ;
- personnes visées :
  - toute solution devrait tenir compte du fait que certaines personnes sont couvertes par une immunité d'État ou diplomatique au titre du droit international (cf. article 98, paragraphe 1, du Statut de Rome) ;
  - toute solution ne devrait viser que les personnes présentes sur le territoire d'un État requis parce qu'elles y ont été envoyées par un État d'envoi (cf. article 98, paragraphe 2, du Statut de Rome) ;
  - la remise au sens de l'article 98 du Statut de Rome ne peut être réputée inclure le transit visé à l'article 89, paragraphe 3, du Statut de Rome ;
  - clause de limitation dans le temps : l'accord pourrait comporter une clause relative à la fin de l'accord ou à sa révision, qui limiterait la période pendant laquelle l'accord resterait en vigueur ;
  - ratification : l'approbation de tout nouvel accord ou d'un amendement à un accord existant devrait intervenir conformément aux procédures constitutionnelles de chaque État membre.

## Annexe 2

### **Résolution adoptée le 25 septembre 2002 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe<sup>1</sup>**

1. L'Assemblée parlementaire rappelle sa Recommandation 1408 (1999) relative à la Cour pénale internationale, adoptée le 26 mai 1999.
2. L'Assemblée accueille avec satisfaction l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> juillet 2002, du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI), qui représente une étape décisive vers la justice et la fin de l'impunité pour les responsables des crimes les plus graves de l'humanité – crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocides.
3. À ce jour, 139 pays ont signé le traité de la CPI et 81 l'ont ratifié. L'Assemblée note avec satisfaction que 42 États membres du Conseil de l'Europe l'ont signé et 33 l'ont ratifié.
4. L'Assemblée se réjouit des résultats de l'Assemblée des États parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, qui s'est tenue du 3 au 10 septembre 2002 à New York et qui a jeté les bases de la création effective de la cour.
5. L'Assemblée estime que l'adhésion universelle au Statut de la CPI est d'une importance cruciale pour permettre à la cour de devenir un instrument international véritablement efficace afin de prévenir l'impunité et de garantir une justice équitable pour tous.
6. Les États démocratiques doivent être les plus fervents défenseurs de la cour, qui représente l'expression de leur engagement à promouvoir les valeurs universelles des droits de l'homme, du droit humanitaire international et de l'État de droit.
7. La cour est et doit rester un organe suprême de justice internationale et elle ne doit être soumise à aucune pression politique ni utilisée à des fins politiques. L'Assemblée souligne l'importance des garanties incorporées dans le traité de la CPI à cet égard.
8. L'Assemblée regrette que certains États n'aient pas encore adhéré au traité de la CPI ou qu'ils aient déclaré qu'ils n'avaient pas l'intention de devenir partie à ce traité. Elle pense que cette attitude peut affaiblir l'intégrité du Statut de la cour ainsi que le respect du droit international en général.
9. En outre, l'Assemblée est profondément préoccupée par les efforts déployés par certains États pour saper l'intégrité du traité de la CPI et, notamment, pour conclure des accords bilatéraux visant à soustraire leurs responsables, leur personnel militaire et leurs ressortissants à la juridiction de la cour (accords d'immunité).

---

1. *Discussion par l'Assemblée le 25 septembre 2002 (29<sup>e</sup> séance)* (voir Doc. 9576, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Marty).  
*Texte adopté par l'Assemblée le 25 septembre 2002 (29<sup>e</sup> séance).*

10. L'Assemblée considère que ces « *accords d'immunité* » ne sont pas acceptables en vertu du droit international régissant les traités, notamment en regard des Conventions de Vienne sur le droit des traités, qui stipulent que les États doivent s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but.
11. L'Assemblée rappelle que les États parties au Statut de Rome ont l'obligation générale de coopérer pleinement avec la cour dans les enquêtes et les poursuites qu'elle mène pour les crimes relevant de sa compétence (article 86) et que le statut s'applique à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle (article 27). Elle estime que les « *accords d'immunité* » ne sont pas compatibles avec ces dispositions.
12. L'Assemblée rappelle également que, dans sa Recommandation 1408 (1999), elle demande au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, entre autres, d'inviter les États membres et les États observateurs à « *refuser de passer des accords avec des États non parties au statut ayant pour effet d'exclure la mise à disposition de la cour de leurs ressortissants accusés de crimes contre l'humanité* ».
13. L'Assemblée est également préoccupée par le fait que le lien établi par certains pays entre la juridiction de la cour et la reconduction des mandats du Conseil de sécurité des Nations Unies pour les opérations de maintien de la paix puisse mettre en péril l'ensemble du système de maintien de la paix des Nations Unies.
14. En conséquence, l'Assemblée demande:
  - i. en ce qui concerne les États membres du Conseil de l'Europe:
    - a) à l'Azerbaïdjan et à la Turquie d'adhérer au Statut de Rome de la CPI;
    - b) à l'Albanie, à l'Arménie, à la République tchèque, à la Géorgie, à la Lituanie, à Malte, à la Moldova, à la Fédération de Russie et à l'Ukraine de ratifier le Statut de Rome de la CPI ;
    - c) à la Roumanie de ne pas ratifier l'accord d'immunité bilatéral signé avec les États-Unis, étant donné qu'elle était parmi les premiers pays à ratifier le Statut de Rome de la CPI ;
  - ii. en ce qui concerne les États observateurs du Conseil de l'Europe :
    - a) au Japon d'adhérer au Statut de Rome de la CPI et aux États-Unis d'Amérique de le ratifier ;
    - b) au Mexique de ratifier le Statut de Rome de la CPI ;
    - c) à Israël, État bénéficiant du statut d'observateur auprès de l'Assemblée parlementaire, de ratifier le Statut de Rome de la CPI et de ne pas ratifier l'accord d'immunité bilatéral signé avec les États-Unis ;
  - iii. à tous les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe :
    - a) d'établir une position commune et solidaire visant à assurer un fonctionnement efficace de la CPI ;
    - b) de s'abstenir de toute action qui pourrait compromettre l'intégrité du traité de la CPI et le bon fonctionnement de la cour ;

- c) de refuser de conclure des « *accords d'immunité* » bilatéraux qui compromettraient ou limiteraient de quelque manière que ce soit leur coopération avec la cour dans les enquêtes et les poursuites qu'elle mène pour les crimes relevant de sa compétence ;
  - d) d'apporter toute la coopération et l'assistance nécessaires en vue d'assurer le fonctionnement effectif de la cour le plus rapidement possible ;
  - e) de ne pas avoir recours à la disposition du traité de la CPI qui permet de se soustraire à la compétence de la cour pour les crimes de guerre durant sept ans.
15. L'Assemblée se réjouit du fait que tous les membres de l'Union européenne aient signé et ratifié le traité de la CPI, et encourage l'Union européenne à adopter le plus tôt possible une position commune sur la question des « *accords d'immunité* » allant dans le sens de la présente résolution.
16. L'Assemblée espère sincèrement que les États-Unis d'Amérique se rallieront à la majorité des États démocratiques par leur soutien à la CPI.

## **Annexe 3**

### **Extraits de la résolution adoptée le 26 septembre 2002 par le Parlement européen**

#### ***Le Parlement européen,***

[...]

D. considérant que les pressions politiques exercées à l'échelle mondiale par le gouvernement des États-Unis d'Amérique pour persuader les États parties et les États signataires du statut de Rome ainsi que les États non-signataires de souscrire des accords bilatéraux d'immunité visant, en violation de son article 98, à empêcher des fonctionnaires, des employés ou des militaires ou des citoyens d'être livrés à la Cour pénale internationale ne doivent aboutir avec aucun pays, notamment avec les États membres de l'UE, les pays candidats à l'adhésion à l'UE, les pays concernés par le processus de stabilisation et d'association, les pays associés à l'UE dans le partenariat euro-méditerranéen, les pays du Mercosur, du Pacte andin, et les pays du processus de San José ou les pays ACP,

E. regrettant que le Conseil et la Commission n'aient pas donné d'orientations politiques claires aux pays candidats à l'adhésion ainsi qu'à tous les autres pays associés à l'UE par différents accords,

F. profondément déçu par la décision du gouvernement roumain de signer avec les États-Unis un accord contrevenant à l'esprit du statut de la CPI et inquiet du fait que trois autres pays candidats, à savoir la République tchèque, la Lituanie et Malte n'ont toujours pas ratifié ce traité,

[...]

H. profondément préoccupé par l'approche exprimée par des représentants de plusieurs gouvernements d'États membres de l'UE à l'égard de la CPI au cours de la réunion informelle des ministres des affaires étrangères de l'UE à Elsenor les 29 et 30 août 2002 et par le manque d'informations précises sur le résultat de la réunion ayant eu lieu à New-York le 13 septembre 2002 entre l'administration américaine et les ministres des affaires étrangères des États membres,

[...]

J. insistant pour que les orientations communes que le Conseil doit adopter le 30 septembre 2002 ne marquent pas un recul dans le soutien de l'UE à la pleine efficacité de la CPI et respectent la lettre et l'esprit de la position commune de l'UE déjà adoptée à cet égard,

1. souligne qu'aucun accord d'immunité ne doit permettre de laisser impunie une personne accusée de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité ou de génocide ;

[...]

3. croit fermement que les États parties à la CPI et les États signataires ont, selon le droit international, l'obligation de ne pas contrarier l'objectif du statut de Rome selon lequel, conformément au préambule dudit statut, « *les crimes les plus graves qui préoccupent la communauté internationale dans son ensemble ne doivent pas rester impunis* » et que les États parties doivent coopérer pleinement avec la Cour en vertu de l'article 86 du statut de Rome, les empêchant ainsi de souscrire des accords d'immunité qui permettent à certains citoyens d'échapper à la juridiction des États ou de la Cour pénale internationale, de porter atteinte à l'efficacité de la CPI et de nuire à son rôle de juridiction complétant la juridiction des États et de pièce maîtresse de la sécurité collective globale ;

[...]

5. espère que les gouvernements et les parlements des États membres de l'UE s'abstiendront d'adopter tout accord nuisant à la bonne application du statut de Rome; estime qu'il est incompatible de ratifier un tel accord et d'être membre de l'UE ;

6. adresse la même demande aux pays candidats à l'adhésion à l'UE, aux pays associés à l'UE dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, aux pays membres du Mercosur, du Pacte andin, aux pays du processus de San José, aux pays concernés par le processus de stabilisation et d'association, ainsi qu'aux pays ACP qui sont parties ou signataires du statut; incite les parlements de Roumanie, d'Israël, du Tadjikistan, du Timor-Oriental, du Honduras, de l'Inde, d'Ouzbékistan, de Mauritanie, de Palau, des îles Marshall et de la République dominicaine à ne pas ratifier les accords signés par leur gouvernement avec les États-Unis au titre de l'article 98 du statut de Rome [...]

---

*La version originale en langue anglaise de ce document a été publiée par Amnesty International, Secrétariat international, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre International Criminal Court: The need for the European Union to take more effective steps to prevent members from signing US impunity agreements.*

*La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI - novembre 2002.*

*Vous trouverez les documents en français sur LotusNotes, rubrique ÉFAI – IS documents.*

*Vous pouvez également consulter le site Internet des ÉFAI : [www.efai.org](http://www.efai.org)*

*Pour toute information complémentaire, veuillez vous adresser à :*