

Mise en place d'une Cour pénale internationale

Indispensables

Sans les organisations non gouvernementales (ONG), le projet de Cour pénale internationale (CPI) ne serait pas en si bonne voie. Andrew Clapham, citoyen anglais, juriste, avocat au barreau et professeur adjoint de droit international public à l'Institut universitaire de hautes études internationales à Genève, a participé, jusqu'en 1997, à l'élaboration du Statut de Rome en tant que délégué d'Amnesty International – avant d'y occuper la fonction de délégué des Iles Salomon. Il nous parle de cette expérience, du rôle des ONG ou encore des prévisions quant à cette future cour.

AMNISTIE! : *En quoi l'action des ONG en général et d'Amnesty en particulier a-t-elle été déterminante – ou non – dans la mise sur pied de la Cour pénale internationale ?*

Andrew Clapham : Déterminante, c'est peut-être trop fort. Mais je crois qu'on peut dire que, sans les ONG, il n'aurait pas été possible d'élaborer le Statut de Rome dans les mêmes délais. Une grande pression était faite pour obtenir un résultat, fortement désiré par les ONG et la société civile, et attendu par les médias. A mon avis, les seuls intérêts des gouvernements n'auraient pas permis l'apparition de cette Cour en juillet 1998 déjà. Les ONG ont exercé une forte pression pour que cette cour soit mise en place et, à un certain moment, c'était devenu irréversible. Bien sûr, il y a aussi eu les événements en Yougoslavie et au Rwanda, mais les Tribunaux pénaux internationaux créés à la suite de ces deux conflits n'ont pas influencé la volonté de créer la Cour pénale internationale.

► *En quoi le thème de la justice internationale est-il important pour Amnesty ? Est-il au cœur de son action, de ses préoccupations ?*

◀ Je ne pense pas que ce thème soit au cœur de son action. Il est un peu paradoxal, pour une organisation qui défend des personnes accusées de crimes en raison de leur opinion ou de

leur activité politique, de vouloir précisément partir à la recherche de criminels. C'est un peu comme jouer deux rôles en même temps : celui du procureur et celui de l'avocat de la défense. Je ne vois donc pas la justice pénale internationale comme étant au cœur de la mission d'Amnesty. Cela mettrait le mouvement dans une situation impossible. Il faut que nous soyons reconnus comme un mouvement qui lutte pour les victimes. Et si cela peut aider ces victimes de lutter pour une justice pénale, il faut le faire. Mais ce n'est pas le seul moyen de lutter pour les droits humains.

► *Jusqu'en 1997, vous-même avez participé à la mise sur pied du Statut de Rome, en tant que délégué d'Amnesty. Comment avez-vous vécu cela ? Quels sont les moments, les événements qui ont été les plus marquants ?*

◀ C'est difficile à dire. Il faut préciser qu'une grande équipe d'Amnesty a travaillé sur ces questions, surtout au *Legal International Organisation Program* (LIOP, Bureau légal du Secrétariat international d'Amnesty), à Londres mais aussi à New York, où certains délégués des sections sont venus pendant la période préparatoire. A un



Andrew Clapham : «Les seuls intérêts des gouvernements n'auraient pas permis l'apparition de cette Cour en juillet 1998 déjà»

© Joanne Sano

moment donné, il fut décidé de tenir une conférence internationale plénipotentiaire des représentants de l'ONU, qui fut effectivement un moment clé. Un autre moment clé eut lieu à Rome, alors que je n'étais déjà plus délégué d'Amnesty mais des Iles Salomon. Le moment du vote, qui confirmait qu'un texte serait établi, fut euphorique. D'autant plus que la chose n'était pas évidente, ne serait-ce que vingt-quatre heures auparavant.

► *Amnesty s'est-elle spécialement engagée pour l'un ou l'autre des points du Statut ?*

◀ Amnesty tonait très fermement à deux points essentiels. Le premier est celui qui considère que les crimes contre l'humanité peuvent aussi être commis en temps de paix et non pas seulement en temps de guerre. Ce point a suscité une grande bataille, car plusieurs gouvernements voulaient lier l'idée d'un crime contre l'humanité à celle d'un conflit armé. Or, pour Amnesty, il s'agit d'un crime, qu'il soit

ONG

commis en situation de paix ou dans le cadre d'un conflit armé. Nous avons finalement remporté la bataille, avec d'autres ONG et gouvernements. Le deuxième point important concerne l'incorporation, dans les compétences de la Cour, des crimes commis lors de conflits internes. Là non plus, jusqu'au dernier moment, nous n'étions pas sûrs de remporter la victoire.

Dès le début, Amnesty avait adopté une attitude très ferme sur ces deux points fondamentaux.

► *Amnesty a-t-elle critiqué certains points ?*

◀ Oui, je pense que pour Amnesty et d'autres ONG, le grand défaut de cette cour est qu'elle n'a de compétences que dans des situations restreintes. Par exemple, la Cour peut juger un ressortissant d'un Etat membre, comme elle peut juger quelqu'un ayant commis un crime sur le territoire d'un Etat membre. Mais elle ne peut pas juger quelqu'un qui ne remplit pas l'une de ces deux conditions même s'il se trouve sur le territoire d'un Etat membre, et que cet Etat souhaite le livrer à la Cour. Quarante-huit heures avant la fin des discussions, on pensait pourtant que ce point serait rejeté au profit de la possibilité d'arrêter quiconque sur le territoire d'un Etat partie au Statut. Beaucoup de pays, comme l'Allemagne, luttèrent pour cette solution, qui n'a malheureusement pas été acceptée.

► *Concrètement, quelle était la place des ONG dans l'élaboration du Statut de Rome ?*

◀ Elles ont joué un rôle assez impressionnant, dans le sens où, pour chaque réunion et chaque séance de travail, des ONG prenaient des notes et informaient les autres ONG de ce qui se passait. Ne pouvant être là en permanence, du fait que j'étais le seul délégué des Iles Salomon, j'ai ainsi pu profiter de ce travail d'information qu'elles accomplissaient. Cet aspect du rôle des ONG était à la fois intéressant et inattendu.

CPI: QUELLE CRÉDIBILITÉ SANS LES ETATS-UNIS ET LA CHINE ?

En ce qui concerne les Etats-Unis, je pense que, pour le moment, il y a beaucoup de malentendus autour de la Cour, mais je ne suis pas aussi pessimiste que certains quant à la possibilité qu'ils ratifient un jour ce Statut. Beaucoup de monde dit que la Cour ne peut pas fonctionner sans les Etats-Unis. Selon moi, elle peut fonctionner. C'est une organisation internationale et même si les Etats-Unis n'en font pas partie, la Cour peut aller de l'avant. Beaucoup de pays du monde vont encore ratifier le Statut de Rome, beaucoup de ressortissants de ces pays vont être impliqués dans des situations de conflits armés et je pense que la Cour va être utile.

Cette cour n'est pas destinée à juger les crimes commis en première instance en Chine ou aux Etats-Unis. Elle est destinée à des situations de conflits armés, dans des cas clairs de crimes contre l'humanité. Ce n'est donc pas la fin du monde si ces deux pays disent ne pas vouloir être impliqués dans une telle cour. Oui, ils représentent la moitié du monde, mais cette cour est destinée aux pays n'ayant pas une justice nationale capable de juger des crimes commis sur leur territoire, comme actuellement la Sierra Leone. Donc, le fait que la Chine ou les Etats-Unis ne soient pas des Etats membres ne va pas changer le fait que l'on puisse juger quelqu'un pour un crime de guerre en Sierra Leone.

► *Lors d'un colloque organisé à Genève le mois dernier, auquel vous avez participé, certains ont posé la question de la légitimité des ONG à prendre part à un tel processus. Qu'en pensez-vous ?*

◀ Il faut savoir que ce ne sont pas les ONG mais les gouvernements qui votent dans les réunions. Les ONG, elles, peuvent faire circuler un document, mais n'ont pas le pouvoir de produire de document officiel comme l'ONU, traduit en cinq langues, et qui dominerait le débat. Pour moi, la légitimité de ces ONG est sans rapport avec l'argent dont elles disposent ou le nombre de membres qu'elles totalisent. Leur légitimité vient de l'intérêt que leur contribution représente pour les gouvernements, par les recherches qu'elles ont peut-être effectuées et qui peuvent apporter un autre éclairage. Si les gouvernements veulent avoir une discussion sans la présence des ONG, ils peuvent le faire lors d'une réunion à huis clos — et il y en avait beaucoup à Rome.

► *Les revendications de la société civile ont-elles été amenées à Rome par le biais des ONG ?*

◀ Oui, mais le représentant d'un gouvernement suivra toujours la position de son gouvernement, même si les ONG font pression. Ainsi, beaucoup d'ONG à Rome ont passé leur temps à téléphoner aux différents gouvernements ou aux parlementaires, pour leur

dire de changer la position de leur représentant. Et c'est comme ça que fonctionne un vrai lobby : il faut changer l'avis de ceux que le délégué représente. Toutes les ONG ont compris cela à Rome.

► *Pour prendre un thème de l'actualité d'Amnesty, le problème de la torture est-il bien cerné dans le projet de CPI ?*

◀ Non. La CPI ne peut juger la torture que si elle est commise comme crime de guerre, comme crime contre l'humanité ou dans le contexte du génocide. Par contre, un acte de torture isolé ne pourra pas être jugé. Il serait possible de l'ajouter dans un futur amendement. Pour le moment, il existe la Convention contre la torture, et beaucoup de pays ont créé, au niveau national, une législation pour juger quelqu'un accusé d'un crime de torture. On a vu récemment avec le cas Pinochet que, d'une certaine manière, le système marche. Je ne pense pas qu'il y ait beaucoup de pression pour ajouter la torture au Statut. A mon avis, il y aura au contraire une opposition à l'idée d'ajouter la torture dans la liste des crimes, car on avancera que la Cour pourrait être submergée par les cas individuels et n'aura pas les ressources pour traiter les autres crimes. ■

*Propos recueillis
par Samuel Schellenberg*