



CHECK AGAINST DELIVERY
SOUS RÉSERVE DE MODIFICATIONS

STATEMENT BY

MR. PAUL HEINBECKER
AMBASSADOR AND PERMANENT REPRESENTATIVE OF CANADA
TO THE UNITED NATIONS

TO THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL OPEN DEBATE

ON

THE SITUATION IN BOSNIA-HERZEGOVINA

NEW YORK, 10 JULY 2002

DÉCLARATION DE

MONSIEUR PAUL HEINBECKER
AMBASSADEUR ET REPRÉSENTANT PERMANENT DU CANADA
AUPRÈS DES NATIONS UNIES

LORS DU DÉBAT PUBLIC
DU CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES

SUR

LA SITUATION EN BOSNIE-HERZÉGOVINE

NEW YORK, LE 10 JUILLET 2002

Remarks given by H.E. Mr. Paul Heinbecker
Ambassador and Permanent Representative of
Canada to the United Nations
before the UN Security Council open debate
on the Situation in Bosnia-Herzegovina
Wednesday, July 10, 2002

“As delivered”

Mr. President,

I am grateful to Council members for agreeing to an open debate on an issue of profound interest not only to most United Nations members but also to the organization itself.

My government is deeply worried by the discussions that have been taking place in the Security Council concerning sweeping exemptions for peacekeepers from prosecution for the most serious crimes known to humanity.

Issues of such potentially far-reaching consequences need to be debated openly, not in closed door consultations, if their conclusions are to carry the conviction of the membership as a whole.

I would like to make three basic points today, on which I will elaborate.

1. The issue is larger than the International Criminal Court; fundamental principles of international law are in question.
2. The Council is not empowered to re-write treaties; the resolutions that are circulating contain elements that exceed the Council's mandate and passage of them would undermine the credibility of the Security Council.
3. The issue is not a choice between peacekeeping and the ICC; options exist to resolve this issue that provide for the continuation of UN peacekeeping and that preserve the integrity of the international legal system and of the Rome Statute.

We respectfully submit that those options should be used.

The United States has clearly voiced its concerns about the International Criminal Court.

We respectfully disagree with the US on those concerns, because of the numerous safeguards written into the Rome statute, including through extensive US input into devising checks and balances, precisely in order to preclude politically-motivated prosecutions.

None of the States parties wants a political court.

The crimes were meticulously defined in a manner acceptable to US negotiators and all states, with thresholds that exclude the random and isolated acts that a peacekeeper might conceivably commit.

For example, Article 8 requires the Court to focus on war crimes “committed as part of a plan or policy or as part of a large-scale commission of such crimes”.

In addition, the Court is obliged to defer to genuine national legal proceedings.

No one in this room believes that the US government and the highly reputable American legal system would turn a blind eye to allegations of such grievous crimes.

And when the US discharged its obligations to investigate alleged perpetrators, and if necessary to prosecute them, as it would, intervention by the International Criminal Court would be precluded.

Nonetheless, we respect the US decision not to ratify the Rome Statute.

No one could, or would want to try, to force the United States or any other UN member to become a party to the International Criminal Court.

Acceding to a treaty is a sovereign decision.

The US government clearly has no obligations to the Court.

That is not the issue.

At stake today are entirely different issues that raise questions whether all people are equal and accountable before the law.

Whether everyone on the territory of a sovereign state is subject to that state’s laws, including international laws binding on that state.

And whether states may collectively exercise their sovereignty to prosecute perpetrators of grievous crimes.

These principles were affirmed at Nuremberg.

As a country with extensive experience in peacekeeping - - having participated in almost all of the UN peacekeeping missions and having lost 106 servicemen and women in peacekeeping missions, more than any other country - - Canada has no doubt that peacekeeping and peacebuilding are critical to the maintenance of international peace and security.

The current debate has been mischaracterized as a choice between peacekeeping and the ICC.

In fact, the stakes are actually different and even higher.

Fundamental principles of international law and the place of those principles in the conduct of global affairs are in question.

First, in the absence of a threat to international peace and security, the Council's passing a Chapter VII resolution of the kind currently circulating would be ultra vires.

Second, acting beyond its mandate would undermine the standing and credibility of the Council in the eyes of the membership.

Third, the proposed resolutions currently circulating would set a negative precedent under which the Security Council could change the negotiated terms of any treaty it wished, e.g. the nuclear Non-Proliferation Treaty, through a Security Council resolution.

The proposed resolution would thereby undermine the treaty-making process.

The UN Security Council has no such mandate.

Fourth, the proposals now circulating would have the Council, Lewis Carroll-like, stand Article 16 of the Rome Statute on its head.

The negotiating history makes clear that recourse to Article 16 is on a case-by-case basis only, where a particular situation -- for example the dynamic of a peace negotiation -- would warrant a twelve-month deferral.

The Council should not purport to alter that fundamental provision.

Those states that have pledged to uphold the integrity of the Statute, especially the six States Party in the Council, have a special responsibility in this regard.

Fifth, passage of the proposed resolutions currently circulating would send an unacceptable message that some people -- peacekeepers -- are above the law.

It would, thus, entrench an unacceptable double standard in international law.

Sixth, it is worth recalling that the ICC may only exercise jurisdiction where impunity would otherwise result.

Let me emphasize what the effect of this resolution would be.

Where sending states declined to prosecute peacekeepers alleged to have perpetrated crimes, the proposals now circulating would guarantee the alleged perpetrators impunity from prosecution for genocide, crimes against humanity and war crimes.

For these reasons, adoption of the resolutions currently circulating could place Canada and, we expect, others in the unprecedented position of having to examine the legality of a Security Council resolution.

The Council does not have to pursue this fraught course of action.

Solutions exist outside the ambit of Council responsibility.

The United States, as do all countries, has several options to protect its interests without vetoing United Nations peacekeeping missions, which are so vital to millions of people around the world.

In considering these options, it is perhaps helpful to recall the point made by the Secretary-General that for the missions in the Balkans, the ICTY already has primacy over the ICC.

Also, no mandate renewal beyond the Balkans is foreseen for UN mission operating on the territory of a State party in which the USA has stationed personnel.

The first option, therefore, is to do nothing now because the ICC does not have jurisdiction over any US personnel on UN peacekeeping missions.

Second, and the absence of ICC jurisdiction notwithstanding, the USA could simply withdraw its forces from current missions.

Their doing so would be regrettable and would not be without consequence, even significant consequence to those missions but, as the US contributes, 704 of 45,159 UN peacekeeping personnel, all told, adjustments could be made.

Third, the USA could decline to participate in future UN missions.

Fourth, for all UN or coalition missions, the United States could negotiate appropriate bilateral agreements with receiving states.

Doing so would be consistent with article 98 of the Rome Statute.

Recently, I sent a letter to all members of the Security Council urging them not to endorse a blanket immunity for these most serious of crimes.

I respectfully repeat that plea again today.

The proposed resolutions circulating avoid the word "immunity" but in fact have precisely the same effect as the proposal that the Security Council members would not entertain June 30.

We appeal to members of the UN Security Council to ensure that essential principles of international law, and the spirit and letter of the Rome Statute, not be compromised.

That a solution to this problem be found that preserves the indispensable instrument of UN peacekeeping.

And, that the unique authority of the Council not be undermined by over-reaching.

We have just emerged from a century that witnessed the evils of Hitler, Stalin, Pol Pot, and Idi Amin, and the Holocaust, the Rwandan genocide, and ethnic cleansing in the former Yugoslavia.

Surely, we have all learned the fundamental lesson of this bloodiest of centuries, which is that impunity from prosecution for grievous crimes must end.

We remain convinced that the concerns expressed by the United States can be addressed in ways that do not compromise the Court or international law, or place the UN Security Council in the untenable position of permitting the possibility of impunity for genocide, crimes against humanity and war crimes.

Remarques de S.E. M. Paul Heinbecker
Ambassadeur et Représentant permanent du Canada
auprès de l'Organisation des Nations Unies
lors du débat public du Conseil de sécurité de l'ONU
sur la situation en Bosnie-Herzégovine
Mercredi 10 juillet 2002

“Telles que prononcées”

Monsieur le Président,

Je suis reconnaissant aux membres du Conseil d'avoir consenti à un débat public sur une question qui présente un intérêt profond non seulement pour la plupart des membres des Nations Unies, mais également pour l'Organisation elle-même.

Mon gouvernement est profondément préoccupé par les débats qui se sont déroulés au Conseil de sécurité sur l'exemption de poursuites judiciaires des casques bleus qui auraient commis les crimes les plus graves aux yeux de l'humanité.

Des questions qui pourraient avoir des conséquences aussi profondes doivent être débattues en public et non pas dans le cadre de consultations derrière des portes fermées, si les conclusions tirées sont censées convaincre tous les membres.

J'aimerais évoquer trois points fondamentaux aujourd'hui, sur lesquels je m'étendrai plus largement.

1. La question dépasse la Cour pénale internationale; des principes fondamentaux de droit international sont en jeu.
2. Le Conseil n'est pas habilité à réviser les traités; les résolutions qui circulent contiennent des éléments qui outrepassent les limites du mandat du Conseil et leur adoption pourrait compromettre la crédibilité du Conseil de sécurité.
3. La question n'est pas de choisir entre le maintien de la paix et la Cour pénale internationale (CPI); des options permettent de résoudre cette question en poursuivant les opérations de maintien de la paix de l'ONU qui préservent l'intégrité du système juridique international et du Statut de Rome.

Nous demandons respectueusement d'avoir recours à ces options.

Les États-Unis ont clairement exprimé leurs préoccupations en ce qui concerne la Cour pénale internationale.

Nous sommes respectueusement en désaccord avec les États-Unis en ce qui concerne ces préoccupations compte tenu des nombreuses garanties que comporte le Statut de Rome, en raison notamment de la contribution importante des États-Unis à la mise en place de garde-fous, précisément pour éviter des poursuites dictées par des motifs politiques.

Aucun des États parties ne veut d'un tribunal politique.

Les crimes ont été méticuleusement définis, de façon à être acceptables pour les négociateurs américains et de tous les États, avec des seuils qui excluent les actes aléatoires et isolés que pourrait éventuellement commettre un casque bleu.

L'article 8, par exemple, demande à la Cour de se concentrer sur les crimes de guerre "lorsque ces crimes s'inscrivent dans le cadre d'un plan ou une politique ou lorsqu'ils font partie d'une série de crimes analogues commis sur une grande échelle".

En outre, la Cour a l'obligation de s'incliner devant des poursuites nationales authentiques.

Personne dans cette salle ne peut croire que le Gouvernement américain, démocratiquement élu, et son système juridique fermeraient les yeux en cas d'accusation de crimes aussi graves.

Et lorsque les États-Unis remplissent leurs obligations d'enquêter et, si nécessaire, de poursuivre les auteurs d'un délit, comme ils veulent le faire, l'action de la Cour serait bloquée.

Nous respectons néanmoins la décision des États-Unis de ne pas ratifier le Statut de Rome.

Personne ne peut ni ne veut essayer de forcer les États-Unis ou quelque autre membre de l'ONU à devenir partie à la Cour pénale internationale.

Adhérer à un traité est une décision souveraine.

Le gouvernement américain n'a de toute évidence aucune obligation envers la Cour.

Là n'est pas la question.

Aujourd'hui ce sont des questions totalement différentes qui se posent, à savoir si tout le monde est égal et responsable devant la loi.

Si toute personne qui se trouve sur le territoire d'un État souverain est soumise aux lois de cet État, y compris aux lois internationales qui lient cet État.

Et si les États peuvent exercer collectivement leur souveraineté pour poursuivre les auteurs de crimes graves.

Ces principes ont été proclamés à Nuremberg.

En tant que pays ayant une vaste expérience du maintien de la paix -- ayant participé à pratiquement toutes les missions de maintien de la paix organisées par l'ONU et ayant perdu 106 hommes et femmes dans des missions de maintien de la paix, soit plus que tout autre pays -- le Canada ne doute pas une minute que le maintien et la consolidation de la paix sont essentiels pour maintenir la paix et la sécurité internationales.

Le débat actuel a pris un mauvais tour en devenant un choix entre le maintien de la paix et la CPI.

En fait, les enjeux sont différents et même plus élevés.

Les principes fondamentaux du droit international et la place de ces principes dans la conduite des affaires du monde sont en cause.

Tout d'abord, en l'absence de menace pour la paix et la sécurité internationales, l'adoption par le Conseil, au titre du Chapitre VII, d'une résolution du type de celles qui circulent, serait ultra vires.

Deuxièmement, le seul fait d'outrepasser les limites de son mandat porterait atteinte à la réputation et à la crédibilité du Conseil aux yeux de ses membres.

Troisièmement, les résolutions actuellement en circulation créeraient un précédent négatif selon lequel le Conseil de sécurité pourrait modifier les termes négociés de n'importe quel traité s'il le voulait, par exemple le Traité de non-prolifération nucléaire, à l'aide d'une résolution du Conseil de sécurité.

La résolution proposée porterait donc atteinte au processus d'élaboration des traités.

Le Conseil de sécurité n'a pas un tel mandat.

Quatrièmement, les propositions en circulation obligeraient le Conseil, à l'instar de Lewis Carroll, à retourner à l'envers l'article 16 du Statut de Rome.

Le déroulement des négociations montre bien que le recours à l'article 16 se fera au cas par cas uniquement, lorsqu'une situation particulière -- par exemple la dynamique d'une négociation de paix -- justifierait un report de douze mois.

Le Conseil ne devrait pas essayer d'éliminer cette disposition fondamentale.

Les États qui se sont engagés à défendre l'intégrité du Statut, en particulier les six États membres du conseil, ont une responsabilité particulière à cet égard.

Cinquièmement, l'adoption des résolutions qui sont actuellement en circulation ferait passer un message inacceptable : elle ferait croire que certaines personnes, en l'occurrence les casques bleus, sont au-dessus des lois.

Cela reviendrait à appliquer deux poids deux mesures dans le droit international.

Sixièmement, il faut se souvenir que la CPI ne peut exercer sa juridiction que pour éviter l'impunité.

Je voudrais insister sur les effets qu'aurait cette résolution.

Si les États d'origine refusaient d'intenter des poursuites contre les auteurs présumés d'un crime, les propositions en circulation aujourd'hui leur garantiraient l'impunité en cas de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre.

C'est pourquoi l'adoption des résolutions en circulation pourrait mettre le Canada, et probablement d'autres, dans une situation inédite en l'obligeant à examiner la légalité d'une résolution du Conseil de sécurité.

Le Conseil n'a pas à poursuivre dans cette voie dangereuse. Des solutions existent en dehors de la portée des compétences du Conseil.

Les États-Unis, comme tous les autres pays, ont plusieurs options pour protéger leurs intérêts sans opposer leur veto aux missions de maintien de la paix qui sont d'une importance vitale pour des millions de personnes à travers le monde.

En examinant ces options, il serait peut-être utile de rappeler la remarque faite par le Secrétaire général, qu'en ce qui concerne les missions dans les Balkans, le TPIY primait sur la CPI.

En outre, au delà des Balkans, aucune prorogation de mandat n'est prévue pour une mission des Nations Unies sur le territoire d'un État partie sur lequel les États-Unis ont stationné des contingents.

La première option est donc de ne rien faire dans l'immédiat puisque la CPI n'aura pas juridiction pendant un certain temps sur des forces américaines participant à des missions de maintien de la paix organisées par l'ONU.

Deuxièmement, et en dépit de l'absence de juridiction de la CPI, les États-Unis pourraient simplement retirer leurs forces des missions auxquelles ils participent présentement.

Ce serait regrettable et ne serait pas sans conséquences, voire des conséquences importantes pour ces missions, mais comme les États-Unis contribuent 704 casques bleus sur un total de 45 159, il serait possible de faire des ajustements.

Troisièmement, les États-Unis pourraient refuser de participer aux prochaines missions de l'ONU.

Quatrièmement, pour les missions de l'ONU et de coalition, les États-Unis pourraient négocier des accords bilatéraux appropriés avec les États bénéficiaires.

Le faire serait conforme à l'article 98 du Statut de Rome.

Récemment, j'ai envoyé une lettre à tous les membres du Conseil de sécurité, les exhortant à ne pas approuver une immunité générale pour les crimes les plus graves.

Je plaide respectueusement une fois encore dans ce sens aujourd'hui.

Les résolutions proposées évitent le terme "immunité" mais, en fait, elles ont précisément le même effet que la proposition rejetée par les membres du Conseil de sécurité le 30 juin.

Nous lançons un appel aux membres du Conseil de sécurité pour qu'ils fassent en sorte que les principes essentiels du droit international, ainsi que l'esprit et la lettre du Statut de Rome, ne soient pas ébréchés.

Et pour qu'ils trouvent une solution à ce problème afin de préserver cet instrument indispensable au maintien de la paix par l'ONU.

Et pour que l'autorité unique du Conseil ne se ressente d'une ambition excessive.

Nous venons de quitter un siècle qui a vu les agissements d'Hitler, Staline, Pol Pot et Idi Amin, et qui a été témoin de l'Holocauste, du génocide rwandais et du nettoyage ethnique en ex-Yougoslavie.

Nous avons sûrement tiré des leçons de ce siècle qui fut le plus sanglant de tous : il faut mettre fin à l'impunité et poursuivre les auteurs de crimes graves.

Nous sommes convaincus que les préoccupations exprimées par les États-Unis peuvent être prises en compte sans compromettre la Cour ou le droit international, ou sans mettre le Conseil de sécurité de l'ONU dans une situation indéfendable qui risquerait de favoriser le retour de l'impunité en cas de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre.

