



Mémorandum de Human Rights Watch pour la neuvième session de l'Assemblée des États parties de la Cour pénale internationale

Novembre 2010

Introduction	2
Résumé des recommandations pour la neuvième session de l'AEP.....	6
I. Préserver la dynamique de Kampala.....	9
A. Coopération	11
B. Complémentarité.....	19
C. Engagements.....	24
II. Fournir des orientations générales et assurer une gestion saine	25
A. Dialogue sur l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacité de la CPI	26
B. Pouvoirs d'enquête du mécanisme de contrôle indépendant.....	31
C. Élection de juges de la CPI et du procureur de la CPI	34
III. Réagir à de récents revers rencontrés en Afrique.....	36
A. Replacer les revers dans leur contexte	36
B. Le chemin qu'il reste à parcourir.....	39

Introduction

Cette année a été marquée par un événement déterminant sur le plan du développement de la Cour pénale internationale (CPI). En juin dernier, les représentants des États parties à la CPI se sont joints aux responsables de la cour, aux représentants d'États non parties, des Nations Unies et d'autres organisations intergouvernementales, ainsi qu'à des militants de la société civile, à Kampala (Ouganda), pour la toute première conférence de révision du Statut de Rome, le traité établissant la cour. L'un des objectifs centraux de la conférence était l'examen—pour la première fois et après sept années d'activités de la cour—d'amendements au traité de la CPI. En ce sens, la conférence de révision parachevait la première phase de l'établissement de la cour.

En amont de la conférence, Human Rights Watch avait par ailleurs souligné que cette réunion extraordinaire constituait une occasion de relancer la lutte contre l'impunité. Au fil des 12 années qui se sont écoulées depuis la signature du Statut de Rome, l'engagement en faveur de cette lutte a été soumis à l'épreuve des priorités internationales fluctuantes et des remises en cause directes par les détracteurs peu scrupuleux de la cour, venues s'ajouter à la déception suscitée par le coût et la longueur des procédures de la CPI. Des débats de fond sur les défis qui se posaient à la CPI—en particulier par le biais de l'exercice de bilan de la conférence—étaient, à nos yeux, indispensables pour identifier et s'engager dans les prochaines étapes, qui s'avéreront cruciales au renforcement de la CPI et du système de justice internationale dans son ensemble.¹

Les travaux de préparation au sein de l'Assemblée des États parties (AEP) et par les délégations individuelles ont porté leurs fruits à Kampala.

Les deux semaines de débat ont été marquées par le sentiment d'une détermination et d'une volonté communes. La négociation d'amendements—y compris concernant le crime d'agression—constituait clairement une priorité pour les États et l'objectif premier de la convocation de la conférence. Il est à noter que deux amendements ont été adoptés. Mais le bilan et les événements parallèles ont montré chez les représentants des États une volonté de s'engager dans une discussion de fond sur les défis auxquels est confrontée la CPI afin de partager les expériences de coopération et d'approfondir leur compréhension des points fondamentaux. Parmi ces points figurent notamment la relation entre la paix et la justice ainsi que les approches novatrices de la tâche difficile, mais capitale, consistant à outiller

¹ Voir Human Rights Watch, *Pour que Kampala compte : Faire progresser la lutte internationale contre l'impunité à l'occasion de la Conférence de révision de la CPI*, mai 2010, <http://www.hrw.org/en/reports/2010/05/10/making-kampala-count-o>, pp. 1-6 [Rapport en anglais, résumé et recommandations en français].

les juridictions nationales pour qu'elles assument leur rôle dans la lutte contre l'impunité. Les questions relatives aux victimes et l'évaluation de l'impact de la CPI sur les communautés affectées ont fait l'objet d'une attention sans précédent dans l'histoire de la cour, tandis que la tenue de la conférence dans une situation soumise à une enquête de la CPI a également rapproché les représentants des États des travaux de la cour. Trente-cinq États parties sont arrivés à Kampala avec des engagements concrets en main concernant leur assistance à la cour.²

Au cours des mois qui se sont écoulés depuis Kampala, le Bureau de l'AEP, ses groupes de travail et les points focaux ont poursuivi les discussions sur trois des thèmes du bilan (la coopération, la complémentarité et l'impact sur les communautés affectées), ainsi que sur les engagements, et une tranche de temps a été prévue lors de la prochaine session de l'AEP pour des consultations informelles sur le suivi de la conférence de révision et sur la coopération.³ Néanmoins, un engagement plus marqué en faveur de la CPI et de la lutte contre l'impunité dans son ensemble n'a pas pleinement vu le jour au fil des mois qui ont suivi Kampala. Un certain nombre de facteurs entrent probablement en jeu.

Tout d'abord, après Kampala, les relations entre la cour et l'Union africaine (UA) ont essuyé quelques revers décevants, analysés plus loin dans la partie III. L'UA a réitéré son appel à la non-coopération avec la CPI en ce qui concerne les mandats d'arrêt délivrés à l'encontre du Président soudanais Omar el-Béchir, et Béchir s'est rendu dans deux États parties à la CPI—le Tchad et le Kenya—sans être arrêté. Ces développements détonnaient d'autant plus qu'ils sont survenus quelques semaines seulement après que les États parties africains eurent joué un rôle constructif et engagé à la conférence de révision. Une occasion importante s'est présentée de souligner le manque de coopération du Soudan avec la CPI lors d'une réunion de haut niveau des Nations Unies en septembre, mais au lieu de saisir cette opportunité, des compliments ont été adressés à Khartoum, le communiqué « se félicitant que le Gouvernement du Soudan se soit engagé à mettre fin à l'impunité ».⁴

² Voir en général Conférence de révision du Statut de Rome, « Engagements », RC/9, 15 juillet 2010, <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/18B88265-BC63-4DFF-BE56-903F2062B797/0/RC9ENGFRASPA.pdf> (consulté le 4 novembre 2010).

³ Un président a été nommé pour le groupe de travail sur les amendements de l'Assemblée des États parties (AEP), mis en place lors de la huitième session de l'AEP, voir AEP, « Conférence de révision », ICC-ASP/8/Res.6, 26 novembre 2009, para. 4 dans *Documents officiels de l'Assemblée des États parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, huitième session*, La Haye, 18-26 novembre 2009, ICC-ASP/8/20, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP8/OR/OR-ASP8-Vol.I-FRA.Part.II.pdf (consulté le 4 novembre 2010) Partie II, p. 37 (« *Documents officiels de la huitième session de l'AEP* »).

⁴ Voir Secrétaire général de l'ONU, « Communiqué sur la réunion de haut niveau sur le Soudan », SG/2165, AFR/2043, 24 septembre 2010, <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2010/SG2165.doc.htm> (consulté le 8 novembre 2010).

Ensuite, le procès de Thomas Lubanga, un chef rebelle congolais accusé d'avoir utilisé des enfants soldats, a également subi un nouveau retard à la mi-2010, la chambre de première instance ayant suspendu la procédure après le refus du procureur de se conformer à ses ordonnances. La chambre d'appel a rapidement statué sur l'appel—établissant que même si la chambre de première instance aurait pu imposer des sanctions à l'encontre du procureur, la suspension du procès était inappropriée. Des progrès ont été opérés dans l'enquête menée par la CPI dans la région des Kivus, en République démocratique du Congo, avec l'arrestation par les autorités françaises, en octobre 2010, de Callixte Mbarushimana, secrétaire des Forces démocratiques pour la libération du Rwanda (FDLR),⁵ et le procureur a annoncé qu'il présenterait aux juges les résultats des enquêtes sur la situation au Kenya—ouvertes en mars 2010—en décembre 2010.⁶ Des retards dans les procédures semblent toutefois soulever des inquiétudes quant aux résultats obtenus par la cour et au comportement de ses principaux responsables à un moment où les budgets nationaux sont soumis à des pressions économiques constantes. Comme nous l'expliquons plus loin, pris dans leur ensemble, ces éléments semblent avoir conduit quelques États à manifester un intérêt plus vif pour la défense d'un rôle puissant de l'Assemblée dans le contrôle de l'administration de la cour plutôt que pour la mise en œuvre des recommandations du bilan énoncées à Kampala.

Une administration saine de la cour s'avère fondamentale pour son efficacité, et les États parties ont un rôle crucial à jouer, d'une part en veillant au développement institutionnel continu de la cour, notamment en prenant des décisions responsables à propos de l'affectation des ressources budgétaires, et d'autre part, comme nous l'expliquons plus loin, dans l'élection de six juges et du prochain procureur de la CPI qui aura lieu dans les mois à venir. Il est néanmoins nécessaire et important de trouver et de préserver un équilibre entre le rôle de l'AEP dans la définition des orientations générales et l'indépendance de la cour en tant qu'institution judiciaire. Nous exposons ci-après nos inquiétudes quant à la façon dont l'AEP aborde ces questions—ainsi que les revendications exagérées des responsables de la cour concernant la nature de cette indépendance—dans le cadre des discussions sur l'instauration d'un nouveau mécanisme de l'AEP chargé de la question de l'efficacité et de l'efficacité de la cour et dans cadre de la mise en service du Mécanisme de contrôle

⁵ « France: L'arrestation du chef rebelle rwandais Callixte Mbarushimana envoie un message fort », communiqué de presse de Human Rights Watch, 11 octobre 2010, <http://www.hrw.org/fr/news/2010/10/11/france-l-arrestation-du-chef-rebelle-rwandais-callixte-mbarushimana-envoie-un-messag>.

⁶ Luis Moreno-Ocampo, Procureur de la CPI, Déclaration lors de la 19^e séance d'information à l'intention du corps diplomatique, La Haye, 3 novembre 2010, <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/4DA15F10-FFC1-4C4C-B4DE-BC37AEoAD838/282645/DiploFRA.pdf> (consulté le 15 novembre 2010), p. 6.

indépendant (MCI). Nous recommandons une analyse et un examen plus approfondis afin d'obtenir ce juste équilibre.

Plus fondamentalement, nous invitons les États parties à ne pas perdre de vue leur rôle plus large de gérants de la CPI et du système du Statut de Rome. Au moment de quitter Kampala, il semblait que les États parties avaient entendu l'appel lancé lors de l'ouverture de la conférence de révision par l'ex-Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan :

Nous ne pouvons revenir en arrière, nous ne pouvons ralentir notre marche. Venir à bout de l'impunité est un engagement solennel que nous avons pris. Honorons cet engagement de façon à ce que nos petits-enfants, regardant vers le passé, ne soient pas hantés par des voix montant de nouveaux champs de la mort, des champs encore inconnus. Il faut en effet que nos petits-enfants puissent dire que nous nous sommes montrés à la hauteur et que nous avons créé une Cour pénale internationale assez puissante, efficace et universelle pour protéger les innocents en dissuadant même les tyrans les plus déterminés.⁷

Au moment de prendre des décisions lors de la prochaine session de l'AEP à New York, les États parties devraient se laisser guider par cette détermination partagée et réitérer leur engagement à donner suite aux recommandations et aux résultats de la conférence de révision. L'amélioration des pratiques de coopération des États, la mise en pratique du principe de complémentarité par un renforcement de l'assistance internationale aux juridictions nationales, et un investissement plus marqué dans l'impact de la cour sur les communautés affectées seront autant d'éléments portant la marque d'une cour efficace dans le futur. Certes, les pressions budgétaires sont bien réelles, mais elles ne devraient pas être invoquées pour justifier une incapacité de tirer parti de la dynamique générée à Kampala. Si l'on veut opérer de véritables progrès dans la lutte contre l'impunité, on ne peut se permettre de ne pas exploiter cette dynamique.

⁷ Kofi Annan, discours lors de la Première Conférence de révision de l'Assemblée des États parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, 31 mai 2010, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/RC2010/Statements/ICC-RC-statements-KofiAnnan-FRA.pdf (consulté le 8 novembre 2010).

Résumé des recommandations pour la neuvième session de l'AEP

En poursuivant ses travaux de préparation pour la neuvième session de l'Assemblée des États parties (AEP) de la Cour pénale internationale (CPI), le Bureau de l'AEP devrait :

- Inclure la coopération parmi les points officiels à l'ordre du jour de la session de l'AEP, en vue de se diriger vers une inscription de la coopération comme point permanent à l'ordre du jour des futures sessions.

Dans leurs déclarations lors du **débat général** et lors des discussions **sur le suivi de la conférence de révision, sur la coopération et sur les engagements**, les États parties devraient:

- Affirmer leur engagement en faveur de la mission et du mandat confiés à la CPI de mettre fin à l'impunité pour les crimes touchant l'ensemble de la communauté internationale ;
- S'engager à prendre les mesures appropriées au niveau national, à travers l'AEP, et s'il y a lieu au sein d'autres espaces internationaux, et être en prise directe avec les responsables de la cour à propos des mesures devant être mises en place par la CPI pour appliquer les résultats et recommandations clés du bilan, entre autres ceux repris dans les résolutions relatives à la complémentarité et à l'impact sur les victimes et les communautés affectées, ainsi que dans la déclaration sur la coopération et dans la déclaration de Kampala ;
- Souligner l'obligation qui incombe aux États parties à la CPI de coopérer pleinement avec la cour, notamment dans les arrestations, et s'engager à s'aider mutuellement à fournir cette pleine coopération, même dans des circonstances difficiles ;
- Informer l'AEP de la mise en œuvre des engagements nationaux pris à Kampala (et lorsque des progrès n'ont pu être opérés sur le plan de la mise en œuvre, partager, dans un esprit constructif, les obstacles n'ayant pu être surmontés) ; et
- Prendre des engagements supplémentaires—ou lorsque les États parties n'ont pas été à même de prendre des engagements à Kampala, en prendre pour la première fois.

En ce qui concerne la **résolution omnibus** ou autres **résolutions spécifiques pertinentes et décisions** à propos du **suivi de la conférence de révision, de la coopération et de la prise d'engagements**, l'Assemblée des États parties devrait:

- Fournir une base pour le renouvellement des mandats des points focaux de l'AEP pour la complémentarité et pour l'impact sur les victimes et les communautés affectées afin de poursuivre la mise en œuvre des résultats et des recommandations du bilan de Kampala sur ces deux thèmes et de continuer le dialogue sur ces thèmes au sein de l'AEP ;
- Décider de mettre en place un groupe de travail sur la coopération ; ou, en guise d'alternative, donner également mandat au facilitateur pour la coopération d'élaborer, en concertation avec les États parties, des propositions relatives à un groupe de travail sur la coopération, en vue de l'établissement dudit groupe de travail lors de la dixième session de l'AEP ;
- Donner mandat à un sous-facilitateur pour la coopération de renforcer le soutien politique et diplomatique au siège des Nations Unies à New York ;
- S'engager à faire en sorte que les promesses de soutien pratique et politique accru à la CPI soient une composante permanente des sessions de l'AEP ; et
- Fournir une base pour le renouvellement du mandat des points focaux en charge des engagements, et donner mandat à ces points focaux d'élaborer, en concertation avec les États parties, des propositions pour le suivi de la mise en œuvre des engagements pris à Kampala et pour la réception de nouveaux engagements.

En ce qui concerne d'éventuelles discussions sur les **procédures visant à réagir à une absence de coopération**, les États parties devraient:

- Affirmer clairement que les obligations des États parties à la CPI sont contraignantes et doivent être honorées ; et
- Souligner qu'il est important de renforcer la capacité qu'a l'AEP d'examiner les cas de non-coopération, et formuler des propositions pour l'élaboration de procédures spécifiques pour que l'AEP examine les cas de non-coopération.

L'Assemblée des États parties devrait:

- Donner mandat au Bureau d'examiner dans le plus grand détail la manière dont l'AEP pourrait réagir à une absence de coopération et lui donner mandat de présenter ses conclusions à l'AEP en vue de mesures complémentaires.

En ce qui concerne la création d'un nouveau **mécanisme sur l'efficacité et l'efficacités** de la cour, l'Assemblée des États parties devrait :

- Procéder avec prudence et réflexion avant de décider s'il convient de mettre en place le mécanisme proposé sur l'efficacité et l'efficacités de la cour dans l'attente de discussions plus approfondies de ses objectifs et méthodes de travail au sein de l'AEP et avec les responsables de la cour. L'AEP devrait examiner l'équilibre qu'il s'agit d'assurer entre la fonction de contrôle de l'AEP et l'indépendance judiciaire de la cour ; elle devrait aussi tenir compte des compétences politiques des responsables de la cour et des résultats du rapport sur l'exercice de cartographie des mécanismes de contrôle interne et externe de la CPI. L'AEP devrait par ailleurs réfléchir à l'inclusion de représentants de la société civile dans tout mécanisme mis en place afin de tirer parti de leur expertise en matière d'observation de la CPI et autres tribunaux pénaux internationaux.

En ce qui concerne le **pouvoir d'enquêter du mécanisme de contrôle indépendant**, l'Assemblée des États parties devrait :

- Différer l'adoption du mandat opérationnel du MCI ou approuver le mandat uniquement à titre provisoire jusqu'à ce que le manuel de procédures ait été élaboré et présenté pour adoption, afin de veiller à ce qu'une réponse soit apportée aux préoccupations légitimes quant au possible impact des opérations du MCI sur les activités de la cour.

En ce qui concerne le **budget**, l'Assemblée des États parties devrait :

- Passer en revue les recommandations du Comité du budget et des finances et approuver l'affectation de ressources adaptées à la mission et aux activités croissantes de la CPI ; et
- Affecter des crédits au budget de la cour pour des contacts directs et permanents avec les institutions et missions de l'Union africaine à Addis Abeba (Éthiopie).

En ce qui concerne les prochaines **élections** de juges de la CPI et du procureur de la CPI, les États parties devraient :

- Œuvrer aux côtés de la société civile pour instaurer un climat tel que les propositions de candidats magistrats qui ne sont pas hautement qualifiés et ne font pas preuve d'un engagement en faveur d'un développement permanent et abouti de la CPI soient jugées contraires à l'engagement que les États parties ont eux-mêmes pris envers la cour ; et
- Lors de l'examen des termes de référence pour un éventuel comité de recherche de l'AEP chargé de faciliter la présentation de candidatures et l'élection du procureur de la CPI, garantir un processus de propositions de candidatures et d'élections qui est mené en toute transparence, prévoit un dialogue entre la société civile et le comité de recherche, et a pour priorité l'élection du candidat le plus hautement qualifié.

I. Préserver la dynamique de Kampala

Tout en reconnaissant que les négociations sur le crime d'agression étaient le moment phare la conférence et la priorité de la plupart des États, Human Rights Watch avait insisté avant Kampala sur l'occasion particulière qu'offrait l'exercice de bilan de la conférence de révision pour renforcer la CPI et le système du Statut de Rome.⁸ Nous avons recommandé aux États de mener autant que possible un véritable débat de fond afin de générer une compréhension approfondie de ces thèmes et de permettre l'identification de mesures supplémentaires visant à faire progresser la lutte contre l'impunité.

Comme indiqué plus haut, les États ont démontré à Kampala qu'ils avaient pris ces opportunités au sérieux, et le débat sur chaque thème du bilan a contribué à dégager des recommandations concernant les mesures à prendre aux niveaux national, régional et international, ainsi qu'au sein de l'AEP et de la cour, pour relever les principaux défis. Certaines de ces recommandations sont reprises dans les engagements inclus dans les

⁸ De solides cadres pour dresser un bilan concernant l'impact du système du Statut de Rome sur les communautés affectées, la paix et la justice, la coopération et la complémentarité (c'est-à-dire le renforcement des juridictions nationales pour réprimer les crimes relevant de la compétence de la CPI)—constituant chacun un défi important pour la CPI et son renforcement ultérieur ainsi que pour le système du Statut de Rome dans son ensemble—avaient été élaborés par l'intermédiaire des groupes de travail de l'AEP, sous la direction de points focaux désignés pour chaque thème. Ces points focaux, outre les deux facilitateurs pour la conférence de révision (Brésil et Kenya), comprenaient le Costa Rica et l'Irlande (coopération), le Danemark et l'Afrique du Sud (complémentarité), le Chili et la Finlande (impact du système du Statut de Rome sur les victimes et les communautés affectées), ainsi que l'Argentine, la République démocratique du Congo et la Suisse (paix et justice). Des points focaux ont également été désignés pour encourager une présence de haut niveau de plusieurs des groupements régionaux (Pays-Bas, Slovaquie, Ouganda et Venezuela) et des engagements (Pays-Bas et Pérou), ainsi que pour piloter les négociations d'une déclaration de haut niveau (Mexique) qui a été adoptée à Kampala.

résolutions de la conférence de révision sur la complémentarité et l'impact sur les communautés affectées, ainsi que dans la déclaration sur la coopération,⁹ tandis que d'autres sont reflétées dans les résumés et les rapports sur chaque thème.¹⁰

Le succès du bilan ne pourra néanmoins être mesuré qu'à l'aune des développements futurs. Des améliorations sur le plan de la pratique et de la politique générale dans chacun des quatre thèmes du bilan s'avèrent indispensables pour édifier une CPI et un système du Statut de Rome plus efficaces. Il est par conséquent capital que la communauté de la CPI—à savoir les États, les responsables de la cour et la société civile—s'emploie à traduire en action concrète les discussions de Kampala sur ces thèmes. Les États parties devraient commencer par :

- S'engager à prendre des mesures au niveau national et, lorsqu'il y a lieu, dans des cadres multilatéraux, et être en prise directe avec les responsables de la cour concernant les mesures que doit prendre la CPI pour mettre en vigueur les résultats et recommandations clés de l'exercice de bilan, notamment ceux contenus dans les résolutions relatives à la complémentarité et à l'impact sur les communautés affectées, ainsi que dans la déclaration sur la coopération ;
- Se faire l'écho de ces engagements dans les interventions au Débat général et lors des discussions sur le suivi de la conférence de révision, la coopération et les engagements ; et

⁹ Voir Conférence de révision du Statut de Rome, « Complémentarité », Résolution RC/Res.1, 14 juin 2010, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Resolutions/RC-Res.1-FRA.pdf (consulté le 4 novembre 2010) (« Résolution sur la complémentarité ») ; « L'impact du système du Statut de Rome sur les victimes et les communautés affectées », Résolution RC/Res.2, 14 juin 2010, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Resolutions/RC-Res.2-FRA.pdf (consulté le 4 novembre 2010) ; et « Déclaration sur la coopération », Déclaration RC/Decl.2, 11 juin 2010, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Resolutions/RC-Decl.2-FRA.pdf (consulté le 4 novembre 2010) (« Déclaration sur la coopération »).

¹⁰ Voir généralement Conférence de révision du Statut de Rome, « Bilan de la justice pénale internationale : Impact du système du Statut de Rome sur les victimes et les communautés affectées ; Projet de résumé informel des points focaux », RC/ST/V/1, 10 juin 2010, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/RC2010/RC-ST-V-1-FRA.pdf (consulté le 4 novembre 2010) ; « Bilan de l'exercice de la Cour pénale internationale : Paix et justice ; Résumé de l'animateur », RC/ST/PJ/1/Rev.1, 22 juin 2010, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/RC2010/RC-ST-PJ-1-Rev.1-FRA.pdf (consulté le 4 novembre 2010) (« Résumé sur la paix et la justice ») ; « Bilan de la justice pénale internationale : Coopération ; Compte rendu de la discussion en table ronde », RC/ST/CP/1/Rev.1, 28 juin 2010, <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/8339017F-43E9-43BF-A322-B3AB2024F556/o/RCSTCP1Rev1FRA.pdf> (consulté le 4 novembre 2010) (« Compte rendu sur la coopération ») ; et « Le bilan de la situation sur le principe de complémentarité : Éliminer les causes d'impunité, [Projet] Résumé officieux des points focaux », RC/ST/CM/1, 22 juin 2010, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/RC2010/RC-ST-CM-1-FRA.pdf (consulté le 4 novembre 2010). Les points focaux pour l'impact ont également préparé un rapport final résumant les discussions et les recommandations avancées lors des événements parallèles et de la séance plénière sur le bilan. Ce rapport fournit une base riche en éléments pour les travaux futurs de la CPI, des États et de la société civile. Voir Groupe de travail de La Haye du Bureau, Secrétariat de l'AEP (THWG), « Stocktaking of international criminal justice: Impact of the Rome Statute system on victims and affected communities, Final report by the focal points (Chile and Finland) », 24 septembre 2010 (en possession de Human Rights Watch).

- Inclure une mention dans la résolution omnibus ou autres résolutions spécifiques pertinentes de cette session de l’AEP, jetant les bases pour le renouvellement des mandats des points focaux en charge de la complémentarité et de l’impact sur les victimes et les communautés affectées.¹¹

Nous formulons ci-dessous des recommandations supplémentaires à propos de la façon dont l’AEP peut exploiter les résultats de la conférence de révision en ce qui concerne la coopération, la complémentarité et les engagements ; dans chaque domaine, l’AEP a un rôle crucial à jouer en traduisant la dynamique de Kampala en une amélioration vraiment nécessaire de la pratique des États.

A. Coopération

Les discussions de Kampala se sont appuyées sur le travail effectué par l’AEP au cours des dernières années en matière de coopération, mais elles ont haussé l’engagement des États parties à un nouveau niveau prometteur. Pour la première fois, les États parties à la CPI et autres participants de la conférence de révision—dont des représentants des Nations Unies, d’organisations intergouvernementales régionales et d’autres tribunaux internationaux—ont procédé à un échange de meilleures pratiques dans plusieurs domaines primordiaux liés à une coopération efficace.¹² À ce jour, le débat de fond sur la coopération a en grande partie été relégué en marge des sessions de l’AEP et mené par les facilitateurs de l’AEP au sein des groupes de travail de son Bureau. Kampala a servi à mettre en lumière les besoins de la cour ainsi que les pratiques de coopération que les États parties commencent à développer. Il était nécessaire de se focaliser sur ces points. Les discussions ont identifié quelques défis

¹¹ En ce qui concerne la paix et la justice, le rôle immédiat que peut jouer l’AEP est, selon nous, moindre. L’examen sérieux et approfondi dont a fait l’objet ce thème lors des discussions de Kampala a, à nos yeux, servi à améliorer la compréhension de la relation entre ces deux objectifs essentiels de la résolution des conflits. Les discussions ont montré que « la Cour avait réussi à modifier le paradigme ; la relation entre paix et justice était à présent moins antagoniste. Néanmoins, certaines tensions persistaient entre les deux concepts et il convenait de les reconnaître et d’y répondre ». Parmi ces tensions figure, par exemple, un nouveau défi pour les médiateurs qui doivent « trouver des moyens de convaincre les parties de s’asseoir à la table des négociations avec en toile de fond des mises en accusation effectives ou éventuelles ». Voir Conférence de révision du Statut de Rome, « Résumé sur la paix et la justice », paras. 29, 31. Ce n’est qu’en acquérant davantage d’expérience que les méthodes permettant de gérer le défi de l’intégration des efforts de justice et des processus de paix deviendront probablement plus évidentes. Nous recommandons aux États parties de continuer à examiner la pratique au niveau national—que ce soit en tant qu’États en plein processus de transition ou en tant qu’États engagés dans la médiation d’un conflit—tout en affirmant dans leur politique et dans leur pratique la relation intégrale entre la paix et la justice.

¹² Il s’agit notamment de la mise en vigueur de lois et procédures nationales visant à faciliter la coopération avec la CPI, entre autres pour ce qui est des arrestations et de l’exécution d’autres décisions de la cour, de la conclusion d’accords-cadres pour, entre autres choses, faire appliquer les peines prononcées par la CPI et procéder à la réinstallation des témoins, ainsi que de l’intégration des questions concernant la CPI dans les administrations nationales et de la mobilisation de leur soutien. Voir généralement Conférence de révision du Statut de Rome, « Résumé sur la coopération ». La conférence de révision a également adopté une déclaration sur la coopération soulignant l’importance de la coopération des États dans ces domaines. Voir Conférence de révision du Statut de Rome, « Déclaration sur la coopération », paras. 3-6, 10.

communs et montré que des solutions étaient disponibles en recourant à l'expérience et, si nécessaire, à l'assistance d'autres États parties et d'organisations.

Les États parties devraient exploiter l'expérience de Kampala en élargissant les moyens dont dispose l'AEP pour faire progresser la coopération des États avec la cour. Un échange continu de meilleures pratiques peut contribuer à encourager un renforcement positif des pratiques et une pression exercée dans le sens d'une amélioration des pratiques, tandis que quelques-uns des domaines de coopération les plus difficiles—tels que les arrestations—requièrent du temps et des ressources pour mener une réflexion novatrice et développer des stratégies spécifiques. Nous recommandons plus loin que l'AEP inscrive la coopération parmi les points permanents à l'ordre du jour officiel des sessions de l'AEP et crée un groupe de travail sur la coopération pour faire progresser les initiatives au cours de l'année.

L'AEP devra également veiller à ce que les États parties accordent plus d'importance à la mise en place d'un soutien politique et diplomatique à la cour. Les alliés du Président Omar el-Béchir continuent de chercher à saper l'exécution des mandats d'arrêt délivrés à son encontre et de mettre de nouveaux bâtons dans les roues de la cour. La réitération, l'année dernière par l'Union africaine, de sa décision d'appeler ses membres à refuser de coopérer avec la CPI pour l'arrestation de Béchir, ainsi que les visites effectuées par Béchir dans deux États parties à la CPI—le Tchad et le Kenya—sans qu'il y soit arrêté, et ceci quelques semaines seulement après la conférence de révision, ont constitué des revers inquiétants pour la justice internationale en Afrique. Nous analysons ces développements plus loin dans la partie III et formulons des recommandations à l'intention des États parties à la CPI et autres partenaires de la cour pour relever les défis que ces développements poseront à longue échéance.

La prochaine session de l'AEP offre une occasion importante et immédiate de recréer le sentiment marqué d'engagement collectif qui prévalait à Kampala en faveur de la lutte contre l'impunité. Comme nous le recommandons plus loin, les États parties devraient nommer un sous-facilitateur pour la coopération chargé d'améliorer le soutien politique et diplomatique à la cour en rapport avec plusieurs initiatives liées à l'ONU ; la sensibilisation et le soutien à la CPI tirerait profit d'un échange accru d'informations entre les États parties à propos des possibilités d'intervenir au nom de la cour dans d'importants débats de l'ONU. Les États parties devraient également utiliser leurs déclarations au Débat général et lors des discussions sur la coopération pour :

- Affirmer leur engagement en faveur de la mission et du mandat confiés à la CPI de mettre fin à l'impunité pour les crimes touchant l'ensemble de la communauté internationale ;
- S'engager à mettre en œuvre les points de la Déclaration de Kampala et de la déclaration de la conférence de révision sur la coopération, ainsi que les recommandations qui émanent du bilan sur la coopération concernant l'importance cruciale que revêt la coopération pour l'efficacité de la CPI ; et
- S'engager à renforcer les moyens disponibles au sein de l'AEP pour promouvoir la coopération et à aider d'autres États parties à coopérer pleinement, même dans des circonstances difficiles.

Enfin, nous croyons savoir que la prochaine session pourrait inclure des discussions sur la réponse à apporter à la non-coopération, comme le recommandent les consultations menées au sein du Groupe de travail de La Haye.¹³ Ces discussions se font attendre et nous formulons des recommandations plus loin sur les premières mesures que les États parties peuvent prendre pour donner à l'AEP la capacité d'assumer ses responsabilités aux termes des articles 87 et 112 du Statut de Rome. Un débat sérieux et réfléchi sur cette question à la session de l'AEP enverra un signal fort, qui mettra en lumière l'importance que les États parties attachent à leurs obligations envers la CPI. Cela pourra en soi contribuer à faire en sorte que l'opinion publique et diplomatique dépasse les écueils rencontrés ces derniers mois sur le plan de la coopération pour s'orienter vers la vision projetée lors de la conférence de révision de Kampala.

1. La coopération en tant que point permanent à l'ordre du jour des sessions de l'AEP

La déclaration de Kampala sur la coopération « [a] décid[é] que l'Assemblée des États Parties devrait, dans l'examen de la question de la coopération, mettre un accent particulier sur le partage des expériences ».¹⁴ Sous la direction du facilitateur en charge de la coopération, le Groupe de travail de La Haye a commencé à examiner la façon de mettre cette décision en pratique. Le projet de rapport élaboré par ces consultations a qualifié le bilan

¹³ Voir THWG, « Draft report on Cooperation, prepared by the facilitator, Ambassador Mary Whelan (Ireland) », 20 octobre 2010 (en possession de Human Rights Watch), para. 19 (« Draft report on cooperation »).

¹⁴ Conférence de révision du Statut de Rome, « Déclaration sur la coopération », para. 8.

d'un exemple des avantages que présente le partage d'expériences. En tant que tel, il pourrait constituer un modèle que l'AEP pourrait souhaiter adopter lors des futures sessions. Une autre approche serait que l'AEP accomplisse cette tâche par d'autres moyens et selon d'autres procédures. Toute approche pourrait mettre l'accent sur un engagement positif et un échange de vues sur les expériences.¹⁵

Les États parties devraient :

- Faire de la coopération un point permanent à l'ordre du jour des sessions de l'AEP, et ce dès la neuvième session qui aura lieu prochainement.

Cela permettrait effectivement d'adopter le « modèle » de Kampala et garantirait au moins une possibilité d'avoir un échange sur les meilleures pratiques en séance plénière. Un point permanent à l'ordre du jour relatif à la coopération pourrait également comprendre un échange sur d'autres problèmes non résolus en matière de renforcement de la coopération auxquels le partage d'expériences risque de ne pas apporter de réponse, par exemple, ceux—telles les arrestations—qui requièrent de nouvelles approches. Des opportunités supplémentaires pourraient se présenter au cours de l'année avec la création d'un groupe de travail sur la coopération (voir plus loin).

Les consultations informelles sur la coopération sont peu susceptibles de susciter une attention soutenue autour de ce thème. Le bilan sur la coopération dressé à Kampala a été une réussite en partie grâce aux longs travaux de préparation menés à la fois pour structurer le débat et, au sein des délégations, pour que l'examen des pratiques nationales ait un impact sur les discussions. Faire de la coopération un point permanent à l'ordre du jour garantirait davantage une attention ciblée et une préparation préalable de tous les États parties.

Afin de promouvoir un échange en profondeur sur des domaines spécifiques de la coopération, deux thèmes au moins pourraient être choisis ; les États ayant une expertise en la matière pourraient être invités à partager les enseignements qu'ils ont tirés, tandis qu'une nouvelle réflexion pourrait être encouragée au sein de l'AEP dans des domaines où il existe une responsabilité commune, notamment l'élaboration de stratégies en matière d'arrestation et la mise en place d'un soutien politique et diplomatique à la cour. Les

¹⁵ THWG, « Draft report on cooperation », para. 17 [traduit de l'anglais par Human Rights Watch].

discussions devraient couvrir à la fois les formes de coopération obligatoires et non obligatoires.¹⁶

2. Groupe de travail sur la coopération

Même si l'inclusion de la coopération à l'ordre du jour des sessions annuelles de l'AEP ferait progresser le travail collectif de l'Assemblée dans le domaine de la coopération, pour garantir autant que possible une meilleure pratique des États à longue échéance et tirer parti du travail actuel du facilitateur pour la question de la coopération, l'AEP devrait disposer d'un groupe de travail sur ce thème opérant entre les sessions.

La résolution sur la coopération adoptée lors de la huitième session de l'AEP a identifié 11 domaines prioritaires pour le facilitateur chargé de la coopération. Ces domaines sont notamment « chercher les moyens de continuer à renforcer le soutien public et diplomatique dont bénéficie la Cour », « chercher les moyens de continuer à renforcer l'exécution des décisions de la Cour », promouvoir ou examiner la possibilité de conclure des accords avec la cour concernant la protection ou la réinstallation de témoins, l'exécution des peines, la mise en liberté provisoire, et « chercher les moyens de recourir plus facilement à de nouveaux modes de preuve, y compris en ce qui concerne les informations financières ».¹⁷ Un groupe de travail augmenterait la capacité du facilitateur pour la question de la coopération à travailler dans ces domaines prioritaires tout au long de l'année, et il permettrait un échange plus fréquent sur la coopération.

Il faut reconnaître qu'un groupe de travail sur la coopération signifierait de la part de l'AEP une approche *sui generis*, mais une approche tout à fait méritée, selon nous, compte tenu de l'importance universellement reconnue de la coopération pour le fonctionnement efficace de la cour. Nous encourageons les États parties à réfléchir avec créativité à la façon dont ce

¹⁶ Comme indiqué dans le rapport sur la coopération publié par le Bureau en 2007, il y a deux catégories générales de coopération des États parties avec la cour : (1) l'assistance judiciaire et (2) le soutien politique et diplomatique. Nous relevons que les consultations sur la coopération menées dans le Groupe de travail de La Haye en amont de la prochaine session de l'AEP ont proposé que l'AEP « continue d'examiner plus en profondeur l'étendue de la coopération avec la Cour aux termes de la Partie 9 du Statut ». Ibid., para. 19 [Traduit de l'anglais par Human Rights Watch]. La cour a, dans un rapport antérieur, abordé les formes de coopération non obligatoires ou discrétionnaires qui se révèlent indispensables à son fonctionnement, en plus des formes de coopération obligatoires. Voir, par exemple, les listes de « formes de la coopération et de l'assistance obligatoires » et « formes de la coopération et de l'assistance décidées d'un commun accord », reprises dans les appendices à CPI, « Rapport de la Cour sur la coopération internationale et l'assistance », annexe I à AEP, « Rapport du Bureau sur la coopération », ICC-ASP/8/44, 15 novembre 2009, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP8/ICC-ASP-8-44-FRA.pdf (consulté le 8 novembre 2010). À Kampala, l'animateur du bilan a pris note de la distinction entre les formes de coopération obligatoires et non obligatoires tout en faisant remarquer que cette distinction ne devait pas servir de base à une absence de coopération. Voir Conférence de révision du Statut de Rome, « Compte rendu sur la coopération », para. 43.

¹⁷ AEP, « Coopération », Résolution ICC-ASP/8/Res.2, 26 novembre 2009, para. 16, dans *Documents officiels de la huitième session de l'AEP*, pp. 18-19.

groupe de travail pourrait être structuré. Une possibilité serait de disposer d'un groupe de travail composé d'un nombre limité de représentants auto-sélectionnés, tout en gardant à l'esprit la nécessité d'une diversité sur le plan de l'expérience, des besoins et de la représentation régionale. Sous la direction du facilitateur pour la question de la coopération, les membres du groupe pourraient être chargés d'initiatives particulières. Ils pourraient également rester en communication tout au long de l'année afin d'être en mesure de traiter toute question au moment où elle se présente. Le groupe de travail pourrait résumer ses activités dans un rapport annuel destiné à l'AEP, formulant des recommandations à propos des thèmes de discussion lors du point sur la coopération à l'ordre du jour de l'AEP et identifiant de possibles domaines de travail prioritaires pour l'année suivante.

Les États parties devraient :

- Adopter, à la prochaine session, une décision établissant un groupe de travail sur la coopération ; ou en guise d'alternative,
- Donner mandat au facilitateur pour la coopération d'élaborer, en concertation avec les États parties, des propositions relatives à un groupe de travail sur la coopération en vue de mettre en place ledit groupe lors de la dixième session de l'AEP.

Les discussions initiales avec les États parties à propos de la création d'un groupe de travail sur la coopération donnent à penser que bien que la mise en œuvre d'un moyen permettant en particulier d'améliorer l'échange de meilleures pratiques recueille un certain soutien, les implications financières pour l'AEP et les États parties soulèvent des inquiétudes. Ici encore, nous encourageons les États parties à réfléchir à des méthodes créatives pour réduire au minimum les coûts, entre autres en recourant aux échanges virtuels d'informations. En même temps, une amélioration des pratiques en matière de coopération aurait probablement des effets bénéfiques considérables, et les États parties devraient être encouragés à considérer des dépenses raisonnables associées à un groupe de travail sur la coopération comme un juste investissement dans la crédibilité et l'efficacité de la CPI.¹⁸

¹⁸ Bien qu'il soit difficile de quantifier les coûts de pratiques de coopération insuffisamment développées, la Cour a déclaré que « la lenteur de la coopération des États Parties pourrait avoir des incidents négatifs sur le budget-programme d'exercices à venir. Par exemple, lorsqu'il était répondu tardivement à des demandes d'assistance concernant la réinstallation et la protection de témoins, les coûts du système de protection de la Cour augmentaient et la procédure pouvait se trouver prolongée ». Voir AEP, « Rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa douzième session », ICC-ASP/8/5, 13 mai 2009, <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/8DD226D5-9BF0-4D64-89C5-39E27E7833BA/o/ICCASP85FRA.pdf> (consulté le 4 novembre 2010), para. 27 (« Rapport de la 12^e session du CBF).

3. Sous-facilitateur chargé de la coopération pour mettre en place un soutien diplomatique

Lors de la session du bilan à Kampala, bon nombre de parties prenantes à la CPI ont fait allusion au besoin d'un soutien diplomatique fort, même là où il n'était pas obligatoire au regard du Statut de Rome. Plus précisément, le Président Sang-Hyun Song a fait observer que la pression diplomatique s'était révélée indispensable pour obtenir l'arrestation et la remise d'accusés aux tribunaux ad hoc et pour « contribuer à faire respecter la Cour, ses décisions et ses demandes ». Il a également déclaré que l'AEP devrait « déterminer comment utiliser au mieux les outils politiques et diplomatiques à sa disposition pour encourager et améliorer la coopération ». ¹⁹ Le Juge Philippe Kirsch, ancien président de la CPI et animateur du bilan de la coopération, a relevé que « le soutien du public et de la communauté diplomatique revêtait une importance considérable pour parvenir à instaurer une coopération réussie entre les États Parties et la Cour ». ²⁰

Les débats aux Nations Unies constituent un espace clé où il est possible de recueillir un plus grand soutien diplomatique. Les débats qui s'y déroulent ont souvent trait—directement et indirectement—à des questions qui concernent les travaux de la CPI et ils offrent une tribune on ne peut plus visible, d'une importance particulière pour la mission de la cour. Afin d'en tirer parti au maximum et d'éviter les occasions manquées, l'AEP devrait :

- Donner mandat à un sous-facilitateur pour la coopération de recueillir un plus grand soutien politique et diplomatique au siège des Nations Unies à New York.

Le sous-facilitateur, qui travaillerait sous la direction du facilitateur pour la question de la coopération, accomplirait des tâches diplomatiques convenues à l'avance, conjointement avec des activités au siège des Nations Unies. La mise en place d'un sous-facilitateur permettrait au facilitateur pour la coopération et à l'AEP d'agir davantage en qualité d'intermédiaires entre les États parties, les responsables de la cour et les représentants des Nations Unies. Le sous-facilitateur pourrait, par exemple, suivre de près les réunions de l'ONU traitant de sujets en rapport avec le besoin de soutien diplomatique de la cour, et il pourrait contacter les responsables des Missions des États parties auprès de l'ONU afin d'exploiter au maximum les possibilités de déclarations mettant en lumière la pertinence du rôle de la cour. L'idéal serait que le sous-facilitateur soit membre du groupe de travail de l'AEP sur la coopération, proposé plus haut.

¹⁹ Conférence de révision du Statut de Rome, « Compte rendu sur la coopération », paras. 25, 23.

²⁰ Ibid., para. 44.

4. Discussions sur la non-coopération

L'envers des efforts de l'AEP pour promouvoir la coopération est d'assurer une réponse adéquate face à l'absence de coopération. Le rôle de l'AEP à cet égard est stipulé aux articles 87 et 112 du Statut de Rome. Ces articles disposent que si un État partie « n'accède pas » à une demande de coopération de la cour, celle-ci « peut en prendre acte et en référer » à l'AEP (et au Conseil de sécurité lorsque c'est celui-ci qui l'a saisie) ; et l'AEP « examine ... toute question relative à la non-coopération des États ». ²¹

En 2010, deux développements ont rendu plus urgent le besoin que l'AEP examine les problèmes de non-coopération. Tout d'abord, la CPI a, pour la première fois, pris officiellement acte d'un refus de coopérer ; il s'agissait ici de la non-coopération du gouvernement soudanais dans les procédures engagées par la cour à l'encontre d'Ahmed Haroun et d'Ali Koshayb, et la CPI en a référé au Conseil de sécurité. ²² Ensuite, la CPI a adressé des notifications à l'AEP et au Conseil de sécurité concernant les visites effectuées par le Président soudanais Omar el-Béchir, considéré comme suspect par la CPI, sur le territoire d'États parties—le Tchad et le Kenya—sans qu'il y soit arrêté. ²³

Le projet de rapport sur la non-coopération préparé en vue de la prochaine session de l'Assemblée souligne que « le soutien politique ne peut avoir d'effet que si les interventions et déclarations faites à Kampala et les engagements qui y ont été pris se concrétisent en actions visant à mettre pleinement en œuvre le Statut de Rome » ; le rapport conclut en recommandant que l'AEP « ait une discussion de principe sur les procédures qui pourraient être requises pour lui permettre d'exercer le mandat qui lui est confié d'examiner toute question relative à la non-coopération des États ». ²⁴

²¹ Statut de Rome de la CPI (« Statut de Rome »), Doc. ONU A/CONF.183/9, 17 juillet 1998, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002, arts. 87(7); 112(2)(f).

²² *Le Procureur c/ Ahmad Muhammad Harun (« Ahmad Harun ») et Ali Muhammad Ali Amd-Al-Rahman (« Ali Koshayb »)*, CPI, Affaire No. ICC-02/05-01/07, « Décision informant le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies du défaut de coopération de la part de la République du Soudan », 25 mai 2010, <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc882031.pdf> (consulté le 3 novembre 2010).

²³ *Le Procureur c/ Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, CPI, Affaire No. ICC-02/05-01/09, « Decision informing the United Nations Security Council and the Assembly of the States Parties to the Rome Statute about Omar Al-Bashir's recent visit to the Republic of Chad », 27 août 2010, <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc931075.pdf> (consulté le 3 novembre 2010) ; « Decision informing the United Nations Security Council and the Assembly of the States Parties to the Rome Statute about Omar Al-Bashir's presence in the territory of the Republic of Kenya », 27 août 2010, <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc930979.pdf> (consulté le 3 novembre 2010). Pour une analyse plus détaillée de ces visites, voir la partie III, qui décrit les récents revers connus en Afrique par rapport à la CPI. Par ailleurs, nous notons que le président de l'AEP a envoyé une lettre au gouvernement kenyan s'inquiétant de la visite du Président Béchir.

²⁴ THWG, « Draft report on cooperation », paras. 13, 19 [Traduit de l'anglais par Human Rights Watch].

Nous estimons qu'une discussion de principe sur les procédures constituera un pas important vers l'octroi à l'AEP de moyens appropriés pour examiner les questions de non-coopération, et nous croyons savoir que cette discussion pourrait avoir lieu lors de la prochaine session de l'AEP, bien que sa forme précise n'ait pas encore été déterminée. Il en faudra toutefois beaucoup plus pour que l'AEP assume les responsabilités qui lui sont confiées aux termes du Statut. Par voie de conséquence, nous recommandons aux États parties d'exploiter les occasions qui se présenteront à la prochaine session de l'AEP pour :

- Affirmer clairement que les obligations des États parties à la CPI sont contraignantes et doivent être honorées ; et
- Souligner l'importance que revêt le renforcement de la capacité de l'AEP à examiner les cas de non-coopération, et formuler des propositions en vue de la mise en place de procédures spécifiques à l'AEP pour l'examen des cas de non-coopération.

L'AEP devrait :

- Donner mandat au Bureau d'examiner dans le plus grand détail la manière dont l'AEP pourrait répondre à une non-coopération et de présenter ses conclusions à l'AEP en vue de mesures complémentaires.

Ce type d'approche contribuera à faire en sorte que la discussion mette non seulement en avant des principes clés, mais également qu'elle fournisse un cadre pour que l'AEP prête davantage attention à la mise en place de procédures appropriées pour examiner les questions de non-coopération.

B. Complémentarité

Human Rights Watch a trouvé particulièrement importante l'attention accordée lors du bilan aux défis rencontrés pour assurer une mise en œuvre plus efficace du principe de complémentarité—le fondement du Statut de Rome. Nous nous réjouissons en particulier de l'accent qui a été mis sur la « complémentarité positive », que nous définissons comme étant un ensemble de mesures volontaires prises essentiellement par les États et les organisations intergouvernementales et facilitées par la CPI. Ces mesures visent à renforcer la capacité d'un État, ou à lui donner la capacité de mener des enquêtes et de tenir des

procès sérieux et efficaces pour des crimes relevant du Statut de Rome et, s'il y a lieu, d'exercer des pressions politiques en ce sens.²⁵

Les discussions, ainsi que les consultations et les rapports réalisés en amont de la conférence de révision, ont généré une reconnaissance bien nécessaire du rôle crucial joué par ces mesures. Ou comme le précise la résolution sur la complémentarité adoptée à Kampala, « l'assistance internationale doit être renforcée afin de pouvoir poursuivre efficacement les auteurs des crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale ».²⁶ La conférence de révision a « encourag[é] la Cour, les États Parties, et les autres parties prenantes, y compris les organisations internationales et la société civile à continuer d'explorer les moyens de renforcer la capacité des juridictions nationales de faire enquête sur les crimes graves qui touchent la communauté internationale et d'en poursuivre les auteurs, comme indiqué dans le Rapport du Bureau relatif à la complémentarité et les recommandations qu'il contient ».²⁷

Il faut maintenant traduire en résultats tangibles cette reconnaissance du besoin de « renforcement de l'assistance internationale » dans la répression des crimes relevant du Statut de Rome. Comme l'a souligné Human Rights Watch avant la conférence de révision, le renforcement de la capacité d'enquêter et de réprimer les crimes les plus graves au regard du droit pénal international—tout en contribuant certainement à mettre en place un soutien à l'État de droit en général—constitue un sous-ensemble fondamentalement distinct dans le cadre de programmes plus globaux de renforcement de l'État de droit. Ces programmes distincts pourraient inclure des formations pour enquêteurs de la police et procureurs dans le domaine de l'enquête et de la répression des crimes relevant de la compétence de la CPI ; le renforcement des capacités en matière de protection, de participation et de réparation pour les témoins et victimes dans les procès statuant sur des crimes relevant de la compétence de la CPI ; l'expertise médico-légale ; des formations pour juges sur le traitement des témoins et des crimes relevant de la compétence de la CPI ; des formations pour avocats sur la défense de clients devant répondre de ces chefs d'accusation complexes ; et la sécurité et l'indépendance des responsables judiciaires.

La pratique récente a créé des précédents importants pour cette approche de l'assistance « distincte mais connexe ». Les programmes prévoyant une assistance technique dans les domaines du contre-terrorisme, du trafic de stupéfiants et du crime organisé se focalisent

²⁵ Voir Human Rights Watch, *Pour que Kampala compte*, pp. 35-36 [en anglais].

²⁶ Conférence de révision du Statut de Rome, « Résolution sur la complémentarité », para 3.

²⁷ *Ibid.*, para 8.

sur des domaines précis qui requièrent une formation spécialisée et une amélioration. Pour renforcer véritablement les capacités dans ces domaines, l'assistance ne doit pas faire partie d'une formation générale sur l'État de droit. Au contraire, si l'on veut développer les capacités dans ces domaines distincts et importants, il faut le faire en se concentrant sur le sous-ensemble concerné d'activités visant à renforcer l'État de droit. L'expérience a aussi montré que ces programmes spéciaux ont un « effet d'entraînement » positif, renforçant l'État de droit plus largement que le domaine visé initialement.

Néanmoins, à ce jour, au sein des programmes généraux de renforcement de l'État de droit, l'accent a été mis relativement peu souvent sur un sous-ensemble distinct d'assistance spécifiquement axé sur les crimes relevant de la compétence de la CPI.²⁸ Un changement de paradigme qui verrait la reconnaissance de l'importance de ce sous-ensemble d'assistance est dès lors nécessaire si l'on veut générer dans la pratique un « renforcement de l'assistance internationale » pour pouvoir réprimer les crimes relevant de la compétence de la CPI.

Afin de provoquer ce changement, il sera important de déployer des efforts dans des espaces situés en dehors de l'AEP. Vu l'interrelation entre l'assistance en matière d'État de droit et le réseau de relations existant dans ce contexte entre les États, les agences de l'ONU et la société civile, il s'agit clairement d'un projet que l'AEP ne peut réaliser seule. Une assistance pour renforcer l'État de droit est déjà fournie de diverses façons—tantôt à travers un soutien direct aux budgets gouvernementaux, tantôt en appuyant des groupes spécifiques, et parfois en utilisant des partenaires pour la mise en œuvre, tels que les agences de l'ONU ou la société civile. Dans ce cadre, la contribution et l'engagement des agences gouvernementales de développement, des agences de l'ONU telles que le PNUD, l'ONUDC et le HCDH, ainsi que d'autres organisations intergouvernementales et de la société civile se révéleront nécessaires.

En même temps, l'AEP continue d'occuper une position unique pour provoquer ce changement nécessaire. Elle comprend à la fois les États qui sont en mesure de fournir une assistance et ceux qui peuvent avoir besoin de cette assistance, et avec un certain nombre d'observateurs clés—notamment parmi les États non parties et les organisations de la société civile—, ils se retrouvent tous dans le cadre d'un d'engagement partagé en faveur de la lutte contre l'impunité. L'AEP peut dès lors faire office de plateforme utile pour générer des idées pratiques d'assistance et pour échanger des informations sur l'assistance nécessaire et celle qui est disponible. Et même si la communauté de l'AEP n'est peut-être

²⁸ Voir analyse approfondie dans Human Rights Watch, *Pour que Kampala compte*, pp. 37-46 [en anglais].

pas composée d'experts en développement, elle apporte une expertise en matière de crimes relevant du Statut de Rome, offrant précisément une perspective qui n'est pas toujours présente dans les initiatives globales de renforcement de l'État de droit.

Par conséquent, même si la participation d'autres acteurs devra être sollicitée, il n'en demeure pas moins que l'AEP devra assumer un rôle important de leader dans un avenir proche. Pour remplir ce rôle, nous recommandons qu'elle maintienne des points focaux pour la complémentarité, appuyés par le Secrétariat de l'AEP pour mener à bien la tâche qui leur est confiée aux termes de la résolution de Kampala sur la complémentarité de « faciliter l'échange d'informations entre la Cour, les États Parties et les autres parties prenantes, y compris les organisations internationales et la société civile en vue de renforcer les juridictions nationales ». ²⁹ Le lieu de travail des points focaux (New York et/ou La Haye) ainsi que leur nombre pourraient être décidés par le Bureau de l'AEP.

Il est important que le rôle des points focaux de l'AEP soit soigneusement défini. Ces points focaux feraient appel aux ressources et institutions existant déjà au sein des programmes généraux d'assistance en matière d'État de droit afin de faire progresser l'engagement sur le plan de la complémentarité. Leur rôle devrait être gérable sur le plan des ressources humaines et financières pour les pays désignés comme points focaux, et il devrait être structuré de manière à exploiter au mieux l'expertise des conseillers juridiques susceptibles de remplir cette fonction dans la pratique. Les tâches des points focaux de l'AEP pour la complémentarité pourraient entrer dans plus ou moins trois catégories.

Primo, les points focaux de l'AEP contribueraient à garantir un dialogue entre la communauté de la CPI et les autres acteurs œuvrant au renforcement de l'État de droit et, plus particulièrement, à veiller à ce que l'assistance visant spécifiquement la répression des crimes internationaux graves soit de plus en plus souvent considérée comme un sous-ensemble des programmes généraux de renforcement de l'État de droit. Cela pourrait se faire à travers la participation des points focaux à des consultations et initiatives ainsi qu'à l'élaboration de politiques dans d'autres forums, comme par exemple le projet de l'Union européenne de produire un kit d'outils contenant des conseils à l'intention des bailleurs de fonds. Les points focaux pourraient alors transmettre des informations à l'AEP au sujet de ces autres initiatives. Cela faciliterait ensuite le travail que d'autres conseillers juridiques réalisent pour intégrer cette question dans leurs administrations nationales en leur fournissant des informations et une orientation politique à partager avec leurs collègues dans les ministères compétents.

²⁹ Conférence de révision du Statut de Rome, « Résolution sur la complémentarité », para. 9.

Secundo, afin de faciliter les initiatives concrètes, les points focaux de l’AEP—appuyés ici aussi par le Secrétariat—pourraient servir de points de contact pour les États—qu’il s’agisse de ceux qui demandent une assistance ou de ceux qui sont en mesure d’en fournir—, les agences de l’ONU, la société civile, l’UE, les groupes de donateurs dans les pays dont la CPI examine la situation, et d’autres acteurs engagés dans l’assistance pour renforcer l’État de droit. En créant un point central pour ces informations, au fil du temps, les points focaux deviendraient un moyen crucial d’assortir les bailleurs de fonds, les bénéficiaires et les autres acteurs mettant en œuvre les projets. Afin de concentrer ces efforts, les points focaux pourraient donner la priorité à la collecte d’informations relatives aux besoins et à l’assistance disponible dans les pays faisant l’objet d’une enquête ou d’un examen de la CPI, pays où les lacunes en matière de lutte contre l’impunité demandent probablement à être comblées de toute urgence.

Tertio, les points focaux de l’AEP pourraient convoquer des discussions au sein de l’Assemblée sur des défis spécifiques ou des domaines d’assistance. Il pourrait notamment être question de stratégies visant à s’attaquer au manque de volonté des États, étant donné que les efforts les plus acharnés pour renforcer les capacités peuvent être contrecarrés par la réticence d’un État à appliquer les mesures. Le rapport du Bureau sur la complémentarité reconnaît en effet que l’assistance seule ne peut résoudre tous les problèmes liés à l’impunité, et il qualifie ce manque de volonté de « problème particulier ».³⁰ À mesure que le travail de l’AEP sur la complémentarité acquiert de la maturité, les points focaux de l’AEP pourraient également diffuser les enseignements qu’ils ont tirés dans le cadre d’une procédure de rapport annuel.

Dans leur travail, les points focaux de l’AEP devraient bénéficier de l’appui du Secrétariat de l’Assemblée afin de développer une mémoire de travail institutionnelle. Par exemple, le Secrétariat de l’AEP pourrait créer une base de données qui reprendrait l’expertise et l’assistance technique disponibles et servirait de centre de documentation pour les États. Ces informations seraient présentées par les États, organisations et agences qui fournissent l’expertise et l’assistance. Il s’agirait d’un outil pour les États parties qui ont besoin d’une assistance axée sur les enquêtes et la répression de crimes relevant de la compétence de la CPI ; ils pourraient ainsi avoir accès aux informations les plus actualisées sur les endroits où ils peuvent trouver cette assistance. Conjointement avec les points focaux, le Secrétariat de l’AEP pourrait aussi conserver un registre des projets en cours axés sur l’enquête et la

³⁰ AEP, « Rapport du Bureau : Bilan de la situation sur le principe de complémentarité », ICC/ASP/8/51, 18 mars 2010, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP8R/ICC-ASP-8-51-FRA.pdf (consulté le 4 novembre 2010), para. 11.

répression des crimes internationaux graves dans divers pays ; ce registre pourrait être consulté par les États donateurs pour améliorer les activités complémentaires qui sont entreprises. Des mesures supplémentaires visant à institutionnaliser le travail de l'AEP sur la complémentarité pourraient être envisagées si des ressources additionnelles—provenant entre autres de sources volontaires—sont mises à disposition pour accroître la capacité du Secrétariat.

Les responsabilités précises des points focaux de l'AEP devraient être définies davantage sur la base de l'expérience acquise, mais il est indispensable que l'Assemblée continue à mettre l'accent sur la complémentarité. Provoquer le changement de paradigme nécessaire sur le plan de l'assistance ne peut probablement pas se faire du jour au lendemain et, comme expliqué plus haut, l'AEP a un rôle à jouer, d'une part en tant que moteur de ce changement, et d'autre part pour perpétuer la dynamique générée par les discussions lors de la conférence de révision. Les États parties devraient dès lors :

- Inclure une mention dans la résolution omnibus donnant mandat au Bureau de poursuivre son dialogue sur la complémentarité afin de fournir une base pour la redésignation des points focaux ; et
- Poursuivre les discussions au sein de l'AEP afin d'optimiser le rôle de ces points focaux et celui du Secrétariat de l'AEP, en n'oubliant pas le rôle crucial que doit jouer l'AEP en encourageant un renforcement des efforts en matière d'assistance internationale dans les enquêtes et la répression des crimes relevant de la compétence de la CPI dans les juridictions nationales.

C. Engagements

Les engagements pris par les États ont constitué une pratique nouvelle et novatrice pour la CPI à la conférence de Kampala. Le fait de prendre des engagements en vue de la conférence de révision semble avoir fourni aux États une cible utile. Dans certains cas, cet exercice a contribué à stimuler et à accélérer des discussions déjà en cours au niveau national, par exemple, en donnant lieu à la mise en œuvre des lois d'application ou en négociant des accords avec la cour. Offrir l'occasion de prendre chaque année de nouveaux engagements pourrait avoir un effet positif permanent et faire en sorte que la cour reçoive régulièrement des promesses concrètes de renforcement de l'assistance. L'AEP pourrait également mettre en place un processus visant à passer en revue les progrès opérés dans la mise en œuvre des engagements.

Nous notons qu'un espace de temps a été prévu à l'ordre du jour de la session de l'AEP pour examiner les engagements pris à Kampala. Afin d'exploiter au maximum ces engagements envers la cour et de faire de la prise d'engagements un aspect permanent de la pratique de l'AEP, nous recommandons aux États parties et non parties d'utiliser de manière constructive le Débat général et une session réservée spécifiquement aux engagements. Nous encourageons plus particulièrement :

- Les États parties et non parties qui n'ont pas eu le temps de préparer des engagements pouvant être annoncés à Kampala à le faire à la prochaine session de l'AEP ;
- Ceux qui ont réalisé des progrès dans la mise en œuvre de ces engagements à faire rapport de ces progrès à la session de l'AEP ;
- Ceux qui n'ont pas été en mesure de réaliser des progrès au niveau de leurs engagements, à partager—dans un esprit constructif—quelques-uns des obstacles qui continuent d'entraver leur mise en œuvre ;
- L'AEP à mettre au point pour l'avenir un moyen par lequel les États feront rapport de la mise en œuvre de leurs engagements lors de la session annuelle de l'AEP—ceci pourrait être rendu plus facile en conservant une équipe de points focaux pour les engagements ; et
- L'AEP à faire de la prise d'engagements une composante régulière de ses sessions.

II. Fournir des orientations générales et assurer une gestion saine

L'adoption de mesures pour traduire les discussions et engagements de Kampala en actions concrètes fera avancer matériellement la CPI et la lutte contre l'impunité, et nous invitons les États parties à tirer parti de cette session de l'AEP pour recréer et exploiter la dynamique de la conférence de révision. Toutefois, l'AEP a également d'importantes responsabilités en matière de contrôle et de gestion de la CPI, lesquelles requièrent aussi des mesures à prendre lors de la prochaine session de l'AEP et au cours de l'année prochaine. Nous analysons plus loin trois de ces points : un éventuel mécanisme chargé de faciliter le dialogue avec les responsables de la cour autour de l'efficience et de l'efficacité, l'opérationnalisation de la capacité d'enquête du mécanisme de contrôle indépendant (MCI) récemment mis en place, et la préparation des élections du prochain procureur de la CPI et de six juges de la CPI.

A. Dialogue sur l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacité de la CPI

Lors de la prochaine session de l'AEP, les  tats parties examineront une proposition relative à la mise en place d'un nouveau mécanisme chargé d' « améliorer l'efficacité et l'efficacité de la Cour ». ³¹ Selon un projet de résolution qui établirait le mécanisme, les questions pouvant être traitées—en dialogue avec les responsables de la cour et en vue de communiquer au Bureau et à l'AEP lors de sa dixième session toute recommandation, y compris d'éventuels amendements au Statut de Rome—comprennent, sans s'y limiter, « la relation entre la Cour et l'Assemblée, les questions relatives aux responsabilités des différents organes de la Cour, ainsi que le cadre juridique, en particulier le Règlement de procédure et de preuve, se rapportant aux activités quotidiennes du programme judiciaire de la Cour ». ³² Ce mécanisme, tel que proposé au moment de la rédaction du présent document, prendrait apparemment la forme d'un ensemble de cofacilitateurs ou d'un groupe d'étude au sein du Groupe de Travail de La Haye. ³³ Cette proposition trouve son origine dans une décision prise lors de la session de l'AEP l'année dernière de « notamment dans le cadre du suivi de la Conférence de révision, maintenir à l'étude la question de l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacité de la Cour, en particulier en envisageant la possibilité de créer des mécanismes au sein de ses groupes de travail de New York et de La Haye ». ³⁴

Nous avons déjà plaidé antérieurement pour que l'AEP joue un rôle actif et engagé, notamment en assurant un contrôle et un feed-back des activités de la CPI, mais uniquement en respectant l'indépendance judiciaire. Dans un certain nombre de domaines, le dialogue entre les  tats parties et la CPI—en particulier par le biais des groupes de travail de l'AEP—a fait progresser les politiques et pratiques de la cour, entre autres sur le plan de la planification stratégique, des activités de sensibilisation et du renforcement du principe de « Cour unique » qui donne la priorité à la coordination entre les organes par rapport aux questions administratives, tout en respectant l'indépendance de chaque organe.

En même temps, nous sommes préoccupés par la possibilité qu'a ce mécanisme d'aller trop loin, en empiétant sur l'indépendance judiciaire ou en faussant les processus politiques que l'expertise des responsables judiciaires est plus à même de mener. Un certain nombre de facteurs viennent alimenter notre inquiétude à ce sujet.

³¹ THWG, « Draft resolution on governance », 9 novembre 2010 (en possession de Human Rights Watch), para. 1.

³² Ibid., paras. 1-4.

³³ Ibid., para. 3.

³⁴ AEP, « Conférence de révision », para. 9 dans *Documents officiels de la huitième session de l'AEP*, p. 37.

Primo, les États parties continuent de mettre lourdement la pression sur la cour lorsqu'il s'agit du budget annuel ; il semble que l'exigence d'une croissance nominale zéro n'ait fait que s'intensifier au cours des trois dernières années. Le contrôle rigoureux exercé par l'AEP sur le budget de la cour est indispensable, tout comme l'est la gestion minutieuse, par les responsables de la cour, des ressources allouées. Mais le marasme économique mondial est de plus en plus souvent invoqué par les États parties pour justifier une limitation de leurs engagements—par exemple, en matière de coopération et de complémentarité³⁵—et des engagements de la cour—par exemple, en insistant pour que la planification stratégique dans un certain nombre de domaines soit réalisée « dans les limites des ressources existantes ». ³⁶ À nos yeux, cela a déjà débouché sur une détérioration du dialogue authentique entre les États parties et les responsables de la cour à propos des ressources nécessaires pour répondre à la charge de travail de la cour. Si les préoccupations budgétaires asphyxient la planification stratégique, elles pourraient entraver l'édification à long terme d'une institution solide. Nous craignons qu'un mécanisme chargé de « l'efficacité » ne fasse uniquement office d'outil servant à identifier de nouvelles compressions budgétaires, alors que ce qui est plutôt requis est un dialogue franc et transparent sur les ressources nécessaires pour atteindre les objectifs stratégiques à long terme, ainsi que l'identification de réelles lacunes qu'une utilisation efficace des ressources existantes pourrait venir combler.

Secundo, certains États parties sont contrariés par la prestation de la cour, notamment par les retards enregistrés dans les procédures judiciaires et par le manque persistant de coordination entre ses organes.³⁷ (Ce dernier point semble être l'une des raisons d'être du

³⁵ Comme nous l'expliquons plus haut, les États parties ont exprimé leur inquiétude à propos des ressources supplémentaires qui pourraient être requises pour améliorer la capacité de l'AEP à gérer la coopération, et la résolution de Kampala sur la complémentarité dispose que la fonction demandée au secrétariat de l'AEP de faciliter l'échange d'informations soit exercée « dans les limites des ressources existantes », voir Conférence de révision du Statut de Rome, « Résolution sur la complémentarité », para. 9.

³⁶ Par exemple, une stratégie d'information au public devant être présentée à la neuvième session de l'AEP a été préparée de façon à être mise en œuvre dans les limites des ressources existantes. Certains États parties ont également exprimé des préoccupations similaires—à savoir qu'aucune dépense supplémentaire ne devait être encourue—en ce qui concerne la mise en œuvre par la cour des recommandations de la conférence de révision visant à accroître son impact sur les communautés affectées. Ces recommandations concernent des activités essentielles nécessitant une amélioration telles que la sensibilisation et la présence sur le terrain.

³⁷ À la requête du Comité du budget et des finances (CBF) et après qu'un rapport préparé par un consultant externe sur la gestion des risques eut conclu que « les divisions entre les organes de la Cour et le manque de précision de leurs rôles constituaient le principal risque qui pourrait déboucher sur un manque d'efficacité », voir AEP, « Rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa treizième session », ICC-ASP/8/15, 16 novembre 2009, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP8/ICC-ASP-8-15-FRA.pdf (consulté le 30 novembre 2010), la présidence de la cour a publié un rapport sur les responsabilités des différents organes. Voir ASP, « Rapport de la Cour sur les mesures pour mieux préciser les responsabilités de ses différents organes », ICC-ASP/9/CBF.1/12, 18 mars 2010, <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/84F21CDA-047C-4660-9109-41AC334CoEAO/282298/GovernanceReportFra.pdf> (consulté le 5 novembre 2010). La préparation du rapport a utilement servi à susciter la concertation entre les organes de la cour et à dégager quelques approches communes pour résoudre le problème de double emploi que posent certains domaines de responsabilité, mais il

nouveau mécanisme ; le projet de résolution évoque le rapport de la cour sur des mesures visant à mieux préciser les responsabilités de ses différents organes, ainsi que la décision prise lors de la dernière session de l'AEP de poursuivre le dialogue entre les responsables de la cour et les États parties à propos de la gouvernance.³⁸) Les responsables de la cour ont ajouté à ces frustrations lorsque, par exemple, les juges ont cherché à invoquer l'indépendance judiciaire pour justifier leur refus d'expliquer au Comité du budget et des finances le temps qu'ils avaient passé à La Haye,³⁹ et lorsque le procureur invoque exagérément le principe de l'indépendance de son bureau et du pouvoir qui lui est propre.⁴⁰ À nos yeux, ces arguments mal pensés ne peuvent se prévaloir d'aucune justification. Ils servent inutilement à amalgamer les fonctions judiciaires et administratives, mais nous mettons en garde les États parties contre une réaction excessive qui les pousserait à dépasser les limites adéquates de leur contrôle et gestion de la cour.

Tertio, la façon dont opèrent les mécanismes de contrôle existants—en particulier le Comité du budget et des finances (CBF)—continue de nous préoccuper. Bien que le CBF soit chargé de « l'examen technique de toute proposition présentée à l'Assemblée qui aurait des incidences financières ou budgétaires ou de toute autre question de caractère administratif que peut lui confier l'Assemblée des États Parties », il s'est chargé de jouer un rôle dans des domaines qui, selon nous, relèvent davantage de la compétence des responsables de la cour. La relation entre les organes de la cour, examinée plus haut, ainsi que la nature,

est nécessaire de continuer à superviser la mise en œuvre du rapport et de procéder à des ajustements pour accroître la coordination dans les domaines clés. Le CBF a également demandé à la présidence de la cour « de lui faire rapport à sa seizième session sur la mise en œuvre et le fonctionnement de ce cadre de gouvernance ». Voir AEP, « Rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa quatorzième session », ICC-ASP/9/5, 6 juillet 2010, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP9/ICC-ASP-9-5-FRA.pdf (consulté le 5 novembre 2010), para. 48.

³⁸ THWG, « Draft resolution on governance », paras. 4-5 du préambule.

³⁹ Suite à un différend sur la question de savoir si la demande d'information du CBF à propos de la présence de juges à La Haye était contraire au principe d'indépendance judiciaire prévu aux termes de l'article 40 du Statut de Rome, le CBF a recommandé « à l'Assemblée [des États parties] de préciser, si elle le souhaite, si les responsables élus sont tenus de rendre compte de questions administratives et si l'on peut séparer, en ce qui les concerne, l'indépendance dont ils jouissent dans l'exercice des pouvoirs qui leur sont conférés et le degré d'indépendance qui est le leur en matière administrative » et il a recommandé en outre que « l'Assemblée étudie la nature des relations qu'elle entretient avec la Cour, et qu'elle détermine notamment si le rôle qui lui incombe dans le choix de certains des principaux responsables élus - dont le Président et le Greffier - était celui qui convenait. L'Assemblée peut également souhaiter étudier la question de savoir si la fonction de Président de la Cour devrait être confortée dans le but de renforcer l'autorité verticale pour prendre les mesures administratives qui concernent les juges et veiller à l'affectation des juges aux chambres, aux fins de réduire le plus possible les problèmes, mais aussi les coûts imputables à la décharge de juges ». AEP, « Rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa quinzième session », ICC-ASP/9/15, 27 septembre 2010, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP9/ICC-ASP-9-15-FRA.AdvanceVersion.pdf (consulté le 5 novembre 2010), paras. 32-33 (« Rapport du CBF sur les travaux de sa 15^e session »). La mention faite par le CBF à propos de la nature des relations existant entre l'AEP et la cour apparaît dans le projet de résolution établissant la facilitation pour la question de l'efficacité et de l'efficacité, mentionné plus haut.

⁴⁰ Voir plus loin partie II.B.

l'ampleur et la durée de la présence de la cour sur le terrain en sont des exemples récents.⁴¹ Certes, ces questions ont des implications budgétaires, mais elles sont fondamentalement liées à la politique de la cour, non pas au contrôle administratif. Le CBF a également fait allusion au nombre de juges nécessaires pour siéger dans les audiences portant sur les demandes de réparations⁴² et il a abordé la question des visites des familles,⁴³ deux points qui ont effectivement des implications budgétaires mais touchent à des fonctions judiciaires soumises à une décision judiciaire indépendante. Le fait que le CBF—comité d'experts budgétaires indépendants—ait été invité—tantôt par les États parties, tantôt par les responsables de la cour eux-mêmes—à s'occuper de certaines de ces questions dénote le risque de voir un nouveau mécanisme chargé de l'efficacité et de l'efficacités mêler inopportunément les questions liées à la politique judiciaire et celles associées au contrôle financier.

Enfin, nous ne pouvons nous empêcher de constater le fort contraste entre l'intérêt porté à ce mécanisme et l'intérêt limité de certains États parties pour un accroissement du soutien à la cour. Les dernières élections de juges de la CPI ont été marquées par des listes restreintes de candidats présentés, et l'AEP n'a pas pris de mesures pour créer une commission consultative pour l'examen des candidatures, possibilité qui est prévue à l'article 36(4)(c) du Statut de Rome (nous analysons l'élection des juges plus loin). Et bien que les consultations visant à faire avancer les travaux de la conférence de révision sur la coopération puissent se révéler utiles pour relancer les discussions tant attendues au sein de l'AEP sur les procédures à mettre en place pour répondre à la non-coopération, examinées plus haut, ces consultations n'ont pas donné lieu à des propositions précises des États parties sur la façon de faire progresser l'échange de meilleures pratiques.⁴⁴

⁴¹Voir, par exemple, AEP, « Rapport sur l'examen des opérations hors siège » ICC-ASP/9/12, 30 juillet 2010, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP9/ICC-ASP-9-12-FRA.pdf (consulté le 14 novembre 2010) ; « Rapport de la Cour sur le bureau extérieur de Kampala : activités, défis et effectifs ; et mémorandums d'accord avec les pays dont la situation est estimée par la Cour », ICC-ASP/9/11, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP9/ICC-ASP-9-11-FRA.pdf (consulté le 14 novembre 2010).

⁴² AEP, « Rapport du CBF sur les travaux de sa 15^e session », para. 68.

⁴³ Voir Human Rights Watch, « Mémorandum pour la huitième session de l'Assemblée des États parties de la Cour pénale internationale », 9 novembre 2009, <http://www.hrw.org/fr/news/2009/11/09/m-morandum-de-human-rights-watch-pour-la-huiti-me-session-de-l-asm-bl-e-des-tats-pa>, pp. 28-30.

⁴⁴ Le rapport précise que l'AEP « pourrait souhaiter examiner comment elle désire faire avancer la décision contenue au paragraphe 8 du dispositif de la Déclaration sur la coopération adoptée à Kampala, qui stipule que la Conférence de révision 'décide que l'Assemblée des États Parties devrait, dans l'examen de la question de la coopération, mettre un accent particulier sur le partage des expériences' » et désigne l'exercice de bilan comme l'un des modèles possibles, tandis qu'une « autre approche serait que l'Assemblée accomplisse cette tâche par d'autres moyens et procédures ». THWG, « Draft report on cooperation », paras. 16-17 [Traduit de l'anglais par Human Rights Watch].

Aucune référence à un éventuel « organe permanent » pour la coopération n'apparaît dans le rapport résultant de ces consultations.⁴⁵

Dans ce contexte, nous prions les États parties de :

- Procéder avec prudence et réflexion avant de décider de mettre en place le mécanisme proposé pour faciliter le dialogue avec les responsables de la cour sur l'efficacité et l'efficacite de celle-ci.

Les États parties devraient avoir à l'esprit les considerations suivantes :

Primo, ils devraient réfléchir attentivement à ce qu'ils espèrent accomplir avant de procéder à la création de ce mécanisme. Les États parties—en concertation avec la cour—devraient étudier plus en profondeur la définition à donner à « l'efficacité » et à « l'efficacite » afin de lui offrir un cadre plus approprié pour ses travaux.

Secundo, les États parties devraient veiller à ce que l'indépendance judiciaire de la cour soit scrupuleusement respectée et à ce que l'expertise de ses responsables en matière d'orientations politiques fasse l'objet de la déférence qui lui est due. Cela exigera une coordination étroite avec la cour dans les domaines de discussion identifiés. En ce qui concerne les matières déjà proposées—la gouvernance, la relation de l'AEP avec les responsables élus, et le cadre juridique—et à mesure que d'autres matières seront suggérées, l'opinion des responsables de la cour devrait être sollicitée à propos de toute interférence possible avec l'indépendance judiciaire et le pouvoir d'élaboration des orientations politiques.

Tertio, si un mécanisme est mis en place, ses facilitateurs ou membres devraient suivre l'exemple des responsables de la cour et élaborer des recommandations. Nous notons, par exemple, que la présidence de la CPI a offert de présenter au CBF un rapport sur son interprétation de la relation entre les responsables élus et l'AEP ;⁴⁶ un rapport préparé par les juges sur les procédures qu'ils appliquent et sur les éventuels bénéfices qu'un changement dans les procédures apporterait sur le plan de l'efficacité ou l'efficacite se

⁴⁵ Une réunion du Bureau en juillet 2010 avait indiqué que des discussions étaient en cours à propos d'un « éventuel mécanisme visant à institutionnaliser le travail sur la coopération, par exemple la création d'un Groupe de travail de l'Assemblée » dans le cadre du suivi de la conférence de révision. Voir Bureau de l'AEP, « Twelfth ICC-ASP Bureau Meeting: Agenda and Decisions », 6 juillet 2010, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Bureau/ICC-ASP-2010Bureau12-D-06072010.pdf (consulté le 14 novembre 2010), p. 2 [Traduit de l'anglais par Human Rights Watch].

⁴⁶ AEP, « Rapport du CBF sur les travaux de sa 15^e session », para. 32.

révélerait également utile. Les États parties devraient par ailleurs veiller à ce que des représentants de la société civile participent au travail du mécanisme ; en tant que proches observateurs de la CPI, et disposant d'une expérience complémentaire dans le suivi du travail d'autres tribunaux pénaux internationaux, les représentants de la société civile ont une expertise utile à partager dans le cadre d'un dialogue.

Enfin, les États parties pourraient souhaiter reporter la mise en place de ce mécanisme en attendant les résultats de l'étude cartographique de vérification des mécanismes actuels de contrôle interne et externe de la cour (« *assurance mapping study into the current internal and external oversight mechanisms of the Court* ») commandée par le Bureau.⁴⁷ Cette étude—nécessaire dans le cadre du travail mené actuellement pour fixer les fonctions d'inspection et d'évaluation du mécanisme de contrôle indépendant—examinera les moyens dont dispose déjà l'AEP pour donner des orientations générales ; il s'agit notamment du Bureau de l'audit interne, de l'Auditeur externe, du Comité d'audit, du Comité du budget et des finances, ainsi que du Mécanisme de contrôle indépendant.⁴⁸ L'étude pourrait contribuer à préciser davantage le rôle de tout nouveau mécanisme dans le cadre de cet éventail imposant d'outils de contrôle—qui comprend également une facilitation existante chargée de la planification stratégique—, évitant ainsi les doubles emplois et assurant un juste équilibre entre d'une part les orientations générales données par l'AEP pour l'administration de la cour et d'autre part, l'indépendance judiciaire de la cour et de ses responsables élus.

B. Pouvoirs d'enquête du mécanisme de contrôle indépendant

Lors de sa huitième session, l'AEP a décidé de mettre en place un mécanisme de contrôle indépendant (MCI) conformément au paragraphe 4 de l'article 112 du Statut de Rome.⁴⁹ Human Rights Watch a appuyé la création d'un MCI chargé de donner à la cour et à l'AEP la capacité nécessaire pour répondre plus efficacement à des accusations de faute grave, renforçant la transparence de l'institution et son obligation redditionnelle. Les pouvoirs d'enquête du MCI devaient être mis en œuvre immédiatement, sous réserve de l'approbation par l'AEP des fonctions, réglementations, règles, protocoles et procédures du

⁴⁷ « Draft decision of the Bureau to commission the assurance mapping study into the existing oversight mechanisms of the Court », para.1, annexe à ASP, « Sixteenth ICC-ASP Bureau Meeting: Agenda and Decisions », 28 octobre 2010, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Bureau/ICC-ASP-2010-Bureau16-D-28Oct2010.pdf (consulté le 4 novembre 2010) [Traduit de l'anglais par Human Rights Watch].

⁴⁸ THWG, « [Draft] Report on the Independent Oversight Mechanism », 27 octobre 2010 (en possession de Human Rights Watch), paras. 29-30 (« Draft IOM Report »).

⁴⁹ AEP, « Mise en place d'un mécanisme de contrôle indépendant » ICC-ASP/8/Res.1, 26 novembre 2009, para. 1 dans *Documents officiels de la huitième session de l'AEP*, p. 12.

MCI, tels que préparés par le personnel temporaire du MCI.⁵⁰ Ces « fonctions, réglementations, règles, protocoles et procédures » semblent comprendre deux parties—la première étant un mandat opérationnel, la seconde un manuel de procédures. Conjuguée aux amendements nécessaires apportés aux instruments juridiques existants de la cour, l'adoption par l'AEP de ces deux documents permettrait l'opérationnalisation des pouvoirs d'enquête du MCI.⁵¹

Un travail important a été réalisé par la responsable temporaire du MCI en concertation avec le Groupe de travail de La Haye et les responsables de la cour sur le plan de l'élaboration du mandat opérationnel du MCI. Le Bureau du Procureur a néanmoins exprimé un certain nombre de préoccupations quant au risque de voir le mandat du MCI interférer avec les enquêtes du bureau et porter atteinte à l'indépendance du bureau et à l'autorité conférée au procureur sur la gestion et l'administration du bureau en vertu de l'article 42 du Statut de Rome.⁵²

Au cours de longues consultations au sein du Groupe de travail de La Haye, certains amendements censés répondre à ces préoccupations ont été apportés au projet de mandat ; il convient de noter tout particulièrement que certaines garanties procédurales relatives aux enquêtes ouvertes par le MCI (enquêtes *proprio motu*) « concernant les activités opérationnelles du Bureau du Procureur et l'exécution des activités judiciaires » ont été intégrées directement dans le mandat opérationnel.⁵³ Le procureur avait proposé que les enquêtes concernant le personnel ne puissent être ouvertes qu'avec l'approbation du directeur de l'organe compétent (ou, si ce dernier ne donne pas son assentiment, via un

⁵⁰ Ibid., paras. 3, 6(b).

⁵¹ THWG, « Draft IOM Report », para 37.

⁵² Voir résumé de ces préoccupations dans *ibid.*, paras. 43-47, 55-56.

⁵³ Ces garanties sont les suivantes :

- (a) Le directeur de l'organe concerné est notifié avant l'ouverture du dossier afin de donner son avis sur les informations obtenues et sur toute question ayant une importance factuelle, lequel avis sera soigneusement examiné par le responsable du mécanisme de contrôle indépendant ; et
- (b) Si un dossier est ouvert, le directeur de l'organe concerné se voit accorder ensuite une possibilité de commenter le rapport d'enquête établi par le mécanisme de contrôle indépendant avant la finalisation des résultats afin de faire en sorte que toutes les questions factuelles aient été obtenues et examinées ; tout commentaire devra être dûment joint en annexe au rapport d'enquête.

« Independent Oversight Mechanism Operational Mandate—Final Draft », 25 octobre 2010, para. 19 n.8, annexe à THWG, « Draft resolution on the Independent Oversight Mechanism », 27 octobre 2010 (en possession de Human Rights Watch) [Traduit de l'anglais par Human Rights Watch]. Parmi d'autres modifications au projet de mandat opérationnel figuraient notamment l'exclusion des intermédiaires du BdP de la juridiction du MCI, *ibid.*, para. 2, n.3, et la disposition visant à ce que le droit d'accès du MCI soit « soumis aux conditions de confidentialité envisagées par le Statut de Rome dans le cadre des procédures judiciaires, à l'obligation préexistante de confidentialité envers la source de l'information ou du document, aux conditions de sécurité et de protection des témoins, victimes et tierces parties, et aux conditions de protection des renseignements des États parties en matière de sécurité nationale», *ibid.*, para. 16 & n. 6. Voir également l'analyse dans THWG, « Draft IOM Report », paras. 50-51.

recours devant l'AEP),⁵⁴ mais sa proposition n'a pas été retenue par la responsable temporaire du MCI ni par le Groupe de travail de La Haye. Ils se sont accordés à dire que soumettre des enquêtes à l'assentiment d'un directeur d'organe violerait son indépendance, tandis que l'introduction d'une procédure en appel devant l'AEP risquerait d'entraîner un retard et des violations de la confidentialité, et pourrait éventuellement porter atteinte à la fois à l'indépendance du MCI et à celle du BdP.⁵⁵

Human Rights Watch admet que le fait de soumettre le pouvoir *proprio motu* du MCI d'ouvrir des enquêtes à l'accord du responsable d'un organe réduirait son indépendance. Nous ne voyons pas non plus de conflit entre ce pouvoir *proprio motu* et l'autorité exercée par le procureur sur son bureau conformément à l'article 42 du Statut de Rome. Néanmoins, comme l'indiquent le rapport des discussions au sein du Groupe de travail de La Haye⁵⁶ et l'introduction de certaines garanties dans le projet de mandat (voir plus haut), il convient de répondre à quelques préoccupations légitimes pour veiller à ce que le mandat confié au MCI pour enquêter n'ouvre pas la voie à des plaintes à caractère politique ou ne compromette par ailleurs l'indépendance et le fonctionnement de la cour en tant qu'institution judiciaire. Il semble probable que le manuel de procédures du MCI—en tant que « guide pratique qui explique comment le MCI entreprendra ses enquêtes et permet au personnel de la Cour de comprendre les activités du MCI »—jettera davantage de lumière sur la façon dont ces préoccupations seront gérées dans la pratique.⁵⁷

Nous recommandons dès lors à l'AEP de :

- Différer l'adoption du mandat opérationnel du MCI ou de ne l'adopter qu'à titre provisoire jusqu'à ce que le manuel de procédures ait été rédigé et présenté pour adoption.

Cela ne retarderait pas le fonctionnement du MCI étant donné que les deux documents doivent être adoptés avant qu'il puisse devenir opérationnel, mais cela permettrait d'examiner plus en profondeur si des garanties complémentaires sont nécessaires dans le

⁵⁴ Voir Bureau du Procureur, CPI, note de couverture transmettant les propositions d'amendements au projet de mandat opérationnel du MCI, 22 octobre 2010 (en possession de Human Rights Watch).

⁵⁵ THWG, « Draft IOM Report », paras. 52-61 ; THWG, « Draft operational mandate for the independent oversight mechanism: IOM response to the OTP proposed operational mandate of 22 October 2010 », 25 octobre 2010 (en possession de Human Rights Watch), para. 5.

⁵⁶ Voir, par exemple, THWG, « Draft IOM Report », paras. 50, 52.

⁵⁷ Par exemple, nous supposons que le manuel de procédures pourra préciser davantage les garanties à utiliser lors de l'ouverture d'enquêtes par le MCI concernant les activités judiciaires et du BdP, ainsi que la définition de « faute ».

mandat lui-même une fois que les procédures du MCI seront articulées. Obtenir un juste équilibre entre, d'une part, un MCI efficace et crédible et, d'autre part, l'indépendance de la cour en tant qu'institution judiciaire est une tâche trop importante pour agir avec précipitation.

Nous comprenons la position de la responsable temporaire du MCI qui fait valoir que l'élaboration du manuel de procédures ne peut avancer efficacement si le mandat opérationnel est susceptible d'être révisé en profondeur.⁵⁸ Nous recommandons que tout en différant ou en adoptant à titre provisoire le mandat opérationnel du MCI, l'AEP mentionne dans une résolution à cette session de l'Assemblée que le manuel de procédures sera élaboré sur la base du projet de mandat opérationnel présenté par le Groupe de travail de La Haye. Cette mention sera ainsi supposée donner du poids au texte existant et fournira à la responsable temporaire du MCI une base suffisante pour préparer le manuel de procédures, tout en donnant aussi à l'AEP une certaine flexibilité pour réexaminer le mandat avant son adoption finale si des problèmes surgissant lors de l'élaboration du manuel le requièrent.

C. Élection de juges de la CPI et du procureur de la CPI

Au cours des mois à venir, les États parties à la CPI tiendront un certain nombre d'élections importantes, la principale étant l'élection de six nouveaux juges et du prochain procureur de la CPI.⁵⁹ Les États parties ne peuvent se permettre de se dérober à leurs lourdes responsabilités lorsqu'il s'agit de la présentation et de l'élection de personnes à ces postes.

En tant que responsables de la présentation des candidatures et de l'élection des juges, il incombe aux États parties de fournir à la cour les meilleurs magistrats possibles. C'est d'autant plus important que le travail des divisions préliminaires, de première instance et d'appel ne cesse de prendre de l'ampleur et de gagner en visibilité. La prestation des juges siégeant dans la salle de tribunal et les décisions judiciaires qu'ils prennent constituent des tests cruciaux pour l'efficacité et la crédibilité de la cour. Avec trois procès bientôt en cours et le départ, après les prochaines élections, de quatre juges exerçant actuellement dans la division de première instance, posséder une expertise en matière de dossiers criminels et de gestion des procès au pénal revêt une importance particulière.

Les États parties assument également un rôle capital dans l'élection du procureur de la CPI. Il est essentiel de garantir une stratégie saine concernant le procureur en élisant une

⁵⁸ Déclaration prononcée par la responsable temporaire du Mécanisme de contrôle indépendant, Mme Beverly Mulley, aux consultations informelles du Groupe de travail de La Haye le 19 octobre 2010 (en possession de Human Rights Watch), p. 2.

⁵⁹ Les élections sont censées avoir lieu lors la dixième session de l'AEP ou à une reprise de la dixième session.

personne qui incarne les compétences prévues à l'article 42 du Statut de Rome—à savoir une personne qui jouit d'une haute considération morale et a une grande expérience pratique en matière de poursuites ou de procès dans des affaires pénales. La première rencontre du public avec la CPI ou la meilleure façon pour lui de mieux connaître l'institution passent souvent par les enquêtes menées par son procureur.

Qu'il s'agisse de l'élection des juges ou du procureur, il est absolument crucial de présenter la liste la plus exhaustive de candidats hautement qualifiés. Il ne faudrait pas que les États parties abordent l'élection des juges de la CPI et de son procureur comme ils le feraient avec n'importe quelle autre élection à un poste au sein d'une organisation internationale. Afin de mener à bien son mandat en tant qu'institution judiciaire chargée de faire respecter le droit des personnes à un procès équitable et de rendre, d'une manière efficace, crédible et rapide, une justice digne de ce nom pour les victimes d'atrocités massives, la CPI a besoin de responsables et de juges qui jouissent de l'expérience et de la compétence nécessaires, répondent aux exigences du Statut de Rome et font preuve d'une éthique du service public et d'un engagement envers le mandat de la CPI.

Ce dernier critère s'avère capital pour s'assurer que le bien de l'institution et la poursuite de son développement institutionnel positif constituent une priorité. Dans le cadre de cette éthique et de cet engagement, les candidats proposés devront avoir une connaissance approfondie du fonctionnement de la CPI et faire preuve d'une volonté de s'engager pleinement dans leurs fonctions, notamment, s'ils sont élus, en suivant la formation nécessaire sur les procédures, la jurisprudence et les arrangements institutionnels de la cour.

En ce qui concerne la présentation de candidats à un siège à la cour, les États parties devraient :

- Ne présenter que les candidats les plus hautement qualifiés, dont les compétences vont de pair avec un profond engagement envers la réussite de la CPI.

Les États parties devraient également :

- Œuvrer avec les organisations de la société civile pour instaurer un climat tel que les propositions de candidats qui ne répondent pas à ces qualifications soient jugées contraires à l'engagement des États parties envers la CPI.

Nous croyons savoir que des discussions sont en cours au sein du Bureau en vue d'élaborer des termes de référence pour un comité de recherche du Bureau chargé d'identifier des candidats et de faciliter l'élection du prochain procureur.⁶⁰ Au moment d'étudier la possibilité de créer un comité de recherche, les États parties devraient :

- Se rappeler l'importance d'un processus qui est mené dans la transparence et donne la priorité à l'élection du candidat le plus hautement qualifié ; et
- Prévoir un dialogue entre la société civile et tout comité de recherche du Bureau qui serait mis en place.

III. Réagir à de récents revers rencontrés en Afrique

En 2010, l'Afrique a connu deux revers en ce qui concerne la justice pour les victimes de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. Tout d'abord, en juillet, l'Union africaine (UA) a réitéré l'appel lancé à ses membres pour qu'ils ne collaborent pas avec la Cour pénale internationale dans son intention d'arrêter le Président soudanais Omar el-Béchetir, à l'encontre duquel la cour a délivré deux mandats d'arrêt. Ensuite, le Président Béchetir s'est rendu dans deux États parties à la CPI—le Tchad et le Kenya—sans faire l'objet d'une arrestation. Comme expliqué plus loin, les circonstances entourant ces faits donnent à penser qu'il ne faudrait pas leur accorder une importance exagérée. Ils constituent néanmoins des obstacles sans précédent qui risquent de ne pas être surmontés dans l'immédiat. Nous formulons ci-après plusieurs recommandations à l'intention des États parties et autres parties prenantes pour gérer ces obstacles.

A. Replacer les revers dans leur contexte

En dépit des profondes préoccupations suscitées par la décision de juillet 2010,⁶¹ les événements ayant mené à son adoption semblent indiquer que sa teneur ne reflète pas exactement la position actuelle des gouvernements africains par rapport à la CPI. Ainsi, plusieurs États parties africains à la CPI ont œuvré activement en faveur d'un texte beaucoup plus favorable qui excluait l'appel à la non-coopération et les critiques à l'égard de la

⁶⁰ Voir AEP, « Fifteenth ICC-ASP Bureau Meeting: Agenda and Decisions », 19 octobre 2010, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Bureau/ICC-ASP-2010-Bureau15-D-27Oct2010.pdf (consulté le 14 novembre 2010), para. 5.

⁶¹ La décision : réitère l'appel lancé aux États membres de l'UA pour qu'ils ne collaborent pas à l'arrestation du Président el-Béchetir ; rejette « momentanément » la demande d'ouverture d'un bureau de liaison de la CPI dans la capitale éthiopienne, Addis Abeba ; et critique la conduite du procureur de la CPI, avançant qu'il « ne cesse de faire des déclarations grossières et condescendantes » en ce qui concerne l'affaire engagée contre le Président Béchetir et « dans d'autres situations en Afrique », Assemblée de l'Union africaine, « Décision sur la mise en œuvre de la décision Assembly/au/dec.270 (xiv) relative à la deuxième réunion ministérielle sur le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI) », Assembly/AU/Dec.296 (XV), Kampala, 27 juillet 2010, paras. 5, 8 et 9.

conduite du procureur ; par ailleurs, les modifications que les États parties pensaient voir reflétées dans le texte final ne s’y trouvaient pas.⁶² De plus, certains États parties à la CPI—l’Afrique du Sud et le Botswana—ont manifesté publiquement leur vive opposition à la décision après son adoption.⁶³

En ce qui concerne les visites effectuées par le Président Béchir, le soutien au sein du gouvernement kenyan à sa visite au Kenya était notamment loin d’être uniforme. Des responsables clés du gouvernement kenyan ont indiqué qu’ils n’avaient pas été consultés à propos de la visite et l’ont fortement critiquée.⁶⁴ Des parlementaires ont également critiqué la décision, tandis que la visite a déclenché l’indignation au sein de la société civile, des médias kenyans et d’une partie de la population.⁶⁵

Le contexte plus général dans lequel ces revers se sont produits est également important. Primo, certains dirigeants africains s’efforcent sans relâche d’exploiter la répartition géographique inégale des activités de la cour pour la présenter comme une nouvelle forme d’impérialisme qui ne devrait bénéficier d’aucun soutien.⁶⁶ Cette caractérisation exerce un certain attrait sur quelques responsables africains et dans le cadre du débat public—ce qui n’est peut-être pas surprenant car elle trouve son origine dans les véritables déséquilibres

⁶² Échanges de la société civile avec des diplomates par téléphone, par courriel et en personne, juillet et août 2010. Voir également Barry Malone, « African nations divided over Bashir genocide charge », Reuters, 25 juillet 2010, <http://uk.reuters.com/article/idUKTRE66O1NR20100725> (consulté le 16 septembre 2010).

⁶³ Botswana Press Agency, « Botswana stands by the International Criminal Court », 28 juillet 2010, <http://www.gov.bw/en/News/Botswana-stands-by-the-International-Criminal-Court-/> (consulté le 22 septembre 2010). Savious Kwinika, « Sudan President Bashir, accused of war crimes, would be arrested in South Africa, says ANC », 28 juillet 2010, *The Christian Science Monitor*, <http://www.csmonitor.com/World/Africa/Africa-Monitor/2010/0728/Sudan-President-Bashir-accused-of-war-crimes-would-be-arrested-in-South-Africa-says-ANC> (consulté le 16 septembre 2010).

⁶⁴ Peter Opiyo, « Raila slams Bashir invitation », *The Standard*, 30 août 2010, <http://www.standardmedia.co.ke/InsidePage.php?id=2000017133&cid=4> (consulté le 16 septembre 2010) ; Samuel Otieno et Isaiah Lucheli, « How Bashir was sneaked into Kenya », *The Standard*, 28 août 2010, <http://www.standardmedia.co.ke/InsidePage.php?id=2000017088&cid=4&ttl=How%20Bashir%20was%20sneaked%20into%20Kenya> (consulté le 16 septembre 2010).

⁶⁵ Voir, par exemple, Peter Clotey, « Kenyan Lawmaker to Demand Answers about Sudan Leader’s Visit », *Voix de l’Amérique*, 30 août 2010, <http://www.voanews.com/english/news/africa/Kenyan-Lawmaker-to-Demand-Answers-about-Sudan-Leaders-Visit--101842203.html> (consulté le 16 septembre 2010) ; Christine Muthoga, « Bashir’s furtive visit to Kenya was a display of incompetent foreign policy », Opinion, *The East African*, 6-12 septembre 2010, page 19, http://ea.nationmedia.com/EA/ea/2010/09/06/PagePrint/06_09_2010_019.pdf (consulté le 7 octobre 2010).

⁶⁶ L’application de la justice internationale a été inégale, les tribunaux internationaux étant moins susceptibles de poursuivre les dirigeants d’États puissants—et ceux qu’ils protègent—que leurs homologues d’États moins puissants. Il s’agit d’une question importante qui devrait être abordée par les États et la société civile—mais en vue d’étendre et non de saper l’obligation de rendre des comptes—afin que les victimes disposent d’un recours en justice, quel que soit le lieu où les atrocités ont été commises. Il faudrait notamment s’efforcer de faire pression pour que des enquêtes soient ouvertes sur les crimes qui relèvent de la compétence de la cour et ont été commis par des responsables de membres permanents du Conseil de sécurité de l’ONU et par leurs alliés, et pour qu’il y ait une ratification plus large du Statut de Rome, même si certains États continueront à refuser de le ratifier afin d’éviter de relever de la juridiction de la CPI.

historiques des rapports de force géopolitiques et dans les injustices léguées par la période coloniale, pour lesquelles aucun compte n'a dû être rendu. La délivrance de mandats d'arrêt à l'encontre du Président Béchir—chef d'État en exercice d'un pays africain qui n'est pas un État partie à la CPI—et l'absence de réponse officielle du Conseil de sécurité de l'ONU à la demande de l'UA de surseoir aux poursuites engagées contre lui n'ont fait qu'enhardir ces efforts. Pour toutes ces raisons, les affirmations selon lesquelles la CPI vise injustement des Africains risquent de produire un écho persistant, peu importe les faits qui prouvent que tel n'est pas le cas.⁶⁷

Secundo, en dépit des récents revers, le soutien constant que trouve la CPI auprès d'un certain nombre de gouvernements africains et dans la société civile africaine à travers tout le continent demeure fort. Il faut noter que les États parties au Statut de Rome comptent dans leurs rangs plus d'États provenant d'Afrique que de toute autre région, et en août dernier, un autre État africain, les Seychelles, a ratifié le statut. Lors de la conférence de révision, les gouvernements africains ont également renforcé le soutien africain aux travaux de la cour. Bon nombre d'États—représentés par de hauts responsables, dont des présidents et des ministres—ont prononcé des déclarations positives lors du débat général.⁶⁸ Certains États ont aussi présenté des engagements concrets en matière d'assistance ciblée et ont continué à œuvrer pour qu'un bureau de liaison de la CPI soit établi à Addis Abeba.⁶⁹ Par ailleurs, la société civile africaine s'est exprimée fermement et invariablement contre les attaques visant la cour.⁷⁰

⁶⁷ Pour une analyse des activités de la CPI en Afrique, voir « L'Afrique et la Cour Pénale Internationale », Fiche d'information de la Coalition pour la Cour Pénale Internationale, http://www.iccnw.org/documents/Africa_and_the_ICC_fr.pdf (consulté le 7 octobre 2010) ; « Protecting the Mission and Mandate of the International Criminal Court », *note d'information du Centre International pour la Justice Transitionnelle*, 3-6 novembre 2009, http://www.ictj.org/static/Africa/Briefing_AU_ICCReview.pdf, pp. 7-8 (consulté le 23 septembre 2010).

⁶⁸ Par exemple, le président tanzanien a déclaré : « Il est impératif que les États parties ... appuient pleinement la Cour pour rendre justice aux ... victimes », tandis que le ministre de la Justice de la République centrafricaine a signalé que son gouvernement « saisit l'occasion ... pour réitérer à la Cour pénale internationale son soutien, sa foi en sa mission ». Le procureur général et ministre de la Justice nigérian a promis que le Nigeria « ferait tout ce qui est en son pouvoir pour garantir la pleine mise en œuvre du Statut au Nigeria », et le ministre de la Justice namibien a fait savoir que la Namibie « soutient pleinement les travaux de la Cour en promouvant la coopération avec la CPI ». Voir Cour pénale internationale, Débat général – Déclarations de la Conférence de révision, 31 mai 2010, http://www.icc-cpi.int/Menus/ASP/ReviewConference/GENERAL+DEBATE+_+Review+Conference.htm (consulté le 23 septembre 2010) [Déclarations de la Tanzanie, du Nigeria et de la Namibie traduites de l'anglais par Human Rights Watch].

⁶⁹ Voir Lettre du procureur général du Kenya au président de la commission de l'Union africaine, 3 juin 2010, http://www.coalitionfortheicc.org/documents/AULO-African_SPs_Letter.pdf (consulté le 16 septembre 2010).

⁷⁰ En ce qui concerne les engagements, voir Conférence de révision du Statut de Rome, « Engagements ». Concernant la société civile, voir, par exemple, « Déclaration de la société civile africaine sur l'Afrique et la Conférence de révision du Statut de Rome de la CPI », communiqué de presse de Human Rights Watch, 24 mai 2010, <http://www.hrw.org/fr/news/2010/05/24/d-claration-de-la-soci-t-civile-africaine-sur-l-afrique-et-la-conf-rence-de-r-vision>.

B. Le chemin qu'il reste à parcourir

Les récents revers rendent les défis plus difficiles encore pour les États et la société civile d'Afrique qui se consacrent à faire progresser la justice pour les crimes graves perpétrés en violation du droit international.

Les quelques réflexions qui suivent se penchent sur l'effort qu'il faudra probablement fournir à long terme pour relever ces défis.

Primo, les États pourraient envisager :

- D'attirer davantage l'attention sur la raison qui est à la base de l'appel lancé par l'UA de ne pas collaborer à l'arrestation du Président Béchir—à savoir que le Conseil de sécurité n'a pas pris en compte la demande introduite par l'UA en juillet 2008 de surseoir aux poursuites engagées à l'encontre du président soudanais.⁷¹

Cela pourrait contribuer à atténuer la virulence des attaques visant la CPI.⁷² En effet, il apparaît clairement que le problème qu'a l'UA vis-à-vis de la CPI est en grande partie lié à l'absence de réaction du Conseil de sécurité et non à la cour elle-même. Par ailleurs, le Conseil de sécurité n'a en fait pas ignoré la demande de sursis de l'UA, même s'il ne l'a pas expressément acceptée ou rejetée. Ainsi, 10 jours seulement après que le Conseil de paix et de sécurité de l'UA eut introduit pour la première fois une demande de sursis le 21 juillet 2008, le Conseil de sécurité de l'ONU a officiellement pris note de la requête dans sa résolution 1828, adoptée le 31 juillet 2008.⁷³ La demande de sursis a également été discutée lors d'une réunion officielle du Conseil de sécurité sur la résolution 1828, au cours de laquelle un certain nombre de membres du conseil ont exprimé leur point de vue sur un éventuel sursis et sur le fait que le conseil ne réponde pas à cette requête.⁷⁴ Enfin, l'absence

⁷¹ Voir Assembly/AU/Dec.245 (XIII), Syrte, 3 juillet 2009, paras. 9, 10 ; Assembly/AU/Dec. 296 (XV), Kampala, 27 juillet 2010, paras. 4, 5.

⁷² Même certains responsables qui soutiennent fermement la CPI se montrent de plus en plus préoccupés par le fait que le conseil ait manqué de respect envers l'UA en ne répondant ni positivement ni négativement à sa requête. Rapport de la réunion des États parties africains au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Addis Abeba, 8-9 juin 2009, MinICC/Rpt, para. 18 (R. 6) (en possession de Human Rights Watch).

⁷³ Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 1828 (2008), S/RES/1828 (2008), paragraphe de préambule.

⁷⁴ Il faut noter que le gouvernement russe a indiqué qu'un sursis n'était pas possible à ce moment-là « à cause de la résistance de certains membres du Conseil de sécurité » ; le gouvernement libyen est allé dans le même sens en déclarant : « Malgré toutes les raisons que nous avons avancées pour justifier les amendements que nous avons proposés dans le cadre de ce projet de résolution [en faveur d'un sursis], nous n'avons pas reçu les réponses espérées de la part de certains membres du Conseil ». Conseil de sécurité des Nations Unies, 5947^e séance, S/PV.5947, 31 juillet 2008. Il semblerait que le conseil ait également discuté de la demande de sursis à plusieurs occasions de manière informelle, notamment lors d'une réunion avec des responsables de l'UA à l'occasion d'un voyage du Conseil de sécurité à Addis Abeba en mai 2009. Échanges électroniques de Human Rights Watch avec un analyste des rapports du Conseil de sécurité, 16 septembre et 7 octobre 2010.

de réponse officielle du conseil ne permet pas de conclure qu'il n'a pas pris en compte la question. Lorsqu'il n'existe aucun consensus au sein des membres du conseil, les moyens de donner une réponse officielle sont en fait inexistant.⁷⁵

Secundo, face à l'éventualité de nouvelles tentatives du Président Béchir de se rendre sur le territoire d'États parties à la CPI, les États parties, en Afrique et ailleurs, devraient :

- Accroître la précieuse coordination entre les États pour promouvoir son arrestation ou en tout cas pour prôner le respect, par les États parties, des obligations qui leur incombent en vertu du Statut de Rome.

Cette coordination pourrait comprendre des consultations et des discussions informelles entre responsables. L'AEP peut servir de plateforme utile à cet égard. L'un des points majeurs est de répondre à l'affirmation selon laquelle les appels lancés par l'UA pour ne pas collaborer à l'arrestation du Président Béchir doivent, pour une raison ou l'autre, avoir la priorité sur les obligations imposées par le traité établissant la CPI.⁷⁶ Différents arguments juridiques répondant à cette affirmation méritent d'être approfondis.⁷⁷ D'abord et avant tout, le Statut de Rome est un traité multilatéral comprenant des obligations internationales contraignantes—y compris une coopération dans l'arrestation de suspects—que les États ont accepté d'honorer en devenant parties à la cour. Une visite effectuée par le Président Béchir pose clairement la perspective de voir des États parties à la CPI violer leurs obligations envers la CPI indépendamment de la décision de l'UA, et les États parties devraient dès lors arrêter Béchir s'il entre sur leur territoire, ou ils devraient au minimum empêcher que ses visites n'aient lieu.⁷⁸ Par ailleurs, les arrestations sont cruciales pour permettre à la CPI de fonctionner ; celle-ci ne peut faire avancer ses dossiers si les suspects sont en fuite.

⁷⁵ Les membres du conseil ne sont pas disposés à présenter une résolution qui fera probablement l'objet d'un veto ou n'est pas en mesure de recueillir un soutien suffisant. Par ailleurs, d'autres moyens d'action du conseil, tels que les déclarations de la présidence ou les communiqués de presse, requièrent un consensus. Les membres du conseil ont aussi tendance à éviter d'attirer l'attention sur des questions où il n'y a pas de consensus car cela mettrait en évidence l'impuissance du conseil.

⁷⁶ Voir ministre des Affaires étrangères kenyan, réponse du Kenya à la décision de la chambre préliminaire informant le Conseil de sécurité de l'ONU et l'AEP au Statut de Rome de la présence du Président soudanais Omar Hassan el-Béchir sur le territoire de la République du Kenya, Aide Mémoire, document joint à la Lettre de Thuita Mwangi, secrétaire permanent au sein du gouvernement kenyan, à tous les chefs de mission et chefs de division concernant la déclaration gouvernementale relative à la présence du Président Omar el-Béchir, 29 août 2010, para. 4 (en possession de Human Rights Watch).

⁷⁷ Il s'agit notamment du fait que les obligations liées à une décision prise par une organisation régionale n'ont pas la primauté sur celles qui découlent d'un traité multilatéral.

⁷⁸ Ceci est en accord avec la décision la plus récente de l'UA relative à la CPI, qui demande aux États de trouver un juste équilibre entre leurs obligations vis-à-vis de la CPI et de l'UA. Voir Assembly/AU/Dec.296(XV), 27 juillet 2010, para. 6.

Tertio, les États parties africains à la CPI devraient :

- S'efforcer d'appuyer la CPI lors des réunions de l'UA et faire clairement comprendre que les personnes soupçonnées de crimes de guerre ne sont pas les bienvenues sur leur territoire ; et
- Proclamer régulièrement et clairement leur soutien à la CPI dans les forums nationaux, régionaux et internationaux.

Alors que les attaques contre la CPI continuent, tous ces efforts se révéleront cruciaux. Des lois d'application du Statut de Rome sont également nécessaires dans davantage de pays, ainsi qu'une participation plus active des États parties africains à la CPI lors des sessions de l'AEP.⁷⁹

Enfin, les États parties à la CPI devraient continuer d'apporter leur soutien aux efforts que déploie la cour pour l'établissement d'un Bureau de liaison auprès de l'Union africaine et :

- Allouer des crédits au budget de la cour pour des relations directes et continues avec les institutions et missions de l'Union africaine à Addis Abeba (Éthiopie).

Comme expliqué plus haut, la décision de juillet 2010 rejette « momentanément » la mise en place d'un bureau de liaison de la CPI à Addis Abeba. En conséquence de cette décision, le Comité du budget et des finances a recommandé de ne pas inscrire dans le budget des crédits à allouer au bureau de liaison de la CPI.⁸⁰ Bien que la décision de l'UA soit regrettable, en particulier au vu des efforts importants déployés par certains États parties africains pour assurer la mise en place du bureau, l'absence de bureau ne devrait pas pour autant signifier une absence de dialogue avec l'UA.

L'objectif sous-jacent à la décision prise l'année dernière par l'AEP de procéder à l'ouverture d'un bureau de la CPI à Addis Abeba—à savoir permettre aux responsables de la cour d'être en prise directe avec les ambassades auprès de l'UA et garantir aux fonctionnaires et au personnel des ambassades un accès aisé à des informations impartiales relatives à la cour

⁷⁹ À notre connaissance, seuls six États d'Afrique—le Burkina Faso, la République centrafricaine, le Kenya, le Sénégal, l'Afrique du Sud et l'Ouganda—ont promulgué une loi d'application complète du Statut de Rome de la CPI. À ce jour, la présence et la participation des États parties africains à la CPI aux sessions de l'AEP ont été inégales, bien que certains États africains s'investissent invariablement dans les sessions de l'AEP avec une solide préparation préalable et une participation de haut niveau.

⁸⁰ AEP, « Rapport du CBF sur les travaux de sa 15^e session », para 90.

et à ses activités—est plus pertinent que jamais. Certes, il s'avérera difficile de parvenir à des contacts aussi rapprochés en l'absence de bureau, mais il est probable que des visites régulières de responsables de la cour à Addis Abeba n'en resteront pas moins productives et pourront poser les jalons nécessaires pour que l'UA finisse par revoir sa décision à propos du bureau. Les États parties devraient dès lors demander des informations à la cour sur les ressources nécessaires pour faciliter ces visites et veiller à ce que des moyens soient mis à disposition dans le budget de la cour pour 2011. Cela se révélera d'autant plus important si les réductions généralisées du budget de voyages de la cour recommandées par le Comité du budget et des finances sont confirmées par les États parties dans leur décision finale sur le budget 2011.⁸¹

⁸¹ Voir *ibid.*, para. 75.