



Mémorandum de Human Rights Watch pour la Sixième Session de l'Assemblée des Etats parties à la Cour pénale internationale

Novembre 2007

Introduction	1
Une plus grande coopération est nécessaire pour le succès de la CPI.....	2
Soutien politique et diplomatique	3
Assistance pratique	6
Efforts des groupes de travail de l'AEP sur la coopération.....	7
Besoin d'un engagement concret et soutenu envers la paix et la justice.....	8
Elections des juges et du greffier	11
Agression.....	12
Planification stratégique.....	13

Introduction

La sixième session de l'Assemblée des Etats parties (AEP) se tient à un moment important. Au cours de l'année écoulée, la Cour pénale internationale (CPI) a continué de faire des progrès importants. La CPI a délivré des mandats d'arrêt à l'encontre de suspects d'atrocités au Darfour, a placé en détention un deuxième suspect pour des crimes commis en République Démocratique du Congo (RDC), et a ouvert une enquête en République Centrafricaine (RCA). La Cour a aussi renforcé son fonctionnement en augmentant les effectifs dans ses bureaux de terrain.¹ Ces bureaux, qui deviennent progressivement le visage de la Cour vis-à-vis des communautés concernées, mènent des activités d'une importance vitale, par exemple les activités liées à la protection des victimes et des témoins, à la participation des victimes, au soutien des enquêtes et à la sensibilisation.

Les Chambres préliminaires ont également connu une période active. La première audience de la Cour pour la confirmation des chefs d'accusation s'est tenue dans l'affaire Thomas Lubanga Dyilo et des décisions importantes ont été rendues par les juges, développant les droits novateurs pour les victimes de participer aux procédures judiciaires.² Alors que les juges accordaient aux premières victimes ougandaises le droit de participer aux différentes phases de l'affaire et de la situation, un nombre croissant de demandes de participation ont été reçues dans la situation de la RDC, et les premières demandes relatives au Darfour ont commencé à être examinées. La Chambre préliminaire tient actuellement des audiences en vue de la préparation du procès de Lubanga, dont l'ouverture est fixée au 31 mars 2008, et au cours desquelles des questions importantes, comme la possibilité d'audiences *in situ*, sont débattues.

Malgré ces avancées, l'année a été marquée par des indications croissantes selon lesquelles la possibilité de réussite de la CPI dans son mandat pourrait être menacée par un manque de coopération et de soutien, notamment de la part des Etats parties et d'autres Etats qui ont l'obligation de coopérer. Les actions menées par le gouvernement du Soudan ont montré jusqu'où pouvaient aller des Etats pour contrecarrer ouvertement les décisions judiciaires de la CPI, tandis qu'un certain silence de la part des Etats parties en réponse à ces actions faisait naître de graves préoccupations. En même temps, les débats sur les processus de paix dans les situations faisant l'objet d'une enquête de la CPI ont mis en évidence que l'impératif de justice comme partie intégrante de l'établissement d'une paix

¹ Ces bureaux sont situés au sein ou à proximité des situations et sont maintenant établis pour toutes les situations faisant l'objet d'une enquête.

² Statut de Rome de la Cour pénale internationale (Statut de Rome), U.N. Doc. A/CONF.183/9, 17 juillet 1998, entré en vigueur le 1er juillet 2002, Article 68(3).

durable n'est pas encore universellement accepté. Comme preuve, six des neuf mandats d'arrêt publics délivrés par la Cour sont actuellement en attente d'exécution.

Ce mémorandum propose une analyse et des recommandations aux Etats parties, préalablement à la sixième session de l'AEP. Le document est centré principalement sur la nécessité pour les Etats parties d'insuffler à la session l'engagement nécessaire pour garantir que la CPI puisse fonctionner efficacement et que la paix et la justice aillent de pair. Ces questions sont à notre avis les principaux défis auxquels l'institution de la CPI est confrontée aujourd'hui. Nous formulons également des recommandations portant sur deux points à l'ordre du jour de la session de l'AEP : l'élection de nouveaux juges et le crime d'agression. De plus, nous faisons des recommandations sur le processus de planification stratégique de la Cour, qui sera débattu dans le contexte de « la résolution omnibus » de l'AEP.

Ce mémorandum n'aborde pas plusieurs autres points importants à l'ordre du jour de la sixième session, à savoir le budget de la Cour, la conférence de révision, et les modifications des dispositions relatives au Fonds au profit des victimes. Sur ces questions, Human Rights Watch s'aligne sur les documents produits par les équipes relevant de la Coalition pour la CPI, à laquelle nous participons.³ Nous incitons les délégations à consulter ces documents et à souscrire aux recommandations qu'ils contiennent. C'est essentiel pour optimiser la réussite et l'efficacité de l'AEP.

Une plus grande coopération est nécessaire pour le succès de la CPI

En l'absence de tout mécanisme pour faire appliquer ses décisions, la réussite de la CPI est directement liée à la volonté des Etats parties de la soutenir et de lui assurer la coopération nécessaire. Cette année, le gouvernement soudanais a fait la démonstration brutale du niveau de résistance auquel la CPI doit faire face pour progresser dans son travail. Le gouvernement soudanais a d'abord refusé de remettre deux individus faisant l'objet de mandats d'arrestation délivrés par la CPI, en dépit de son obligation de le faire.⁴ Le gouvernement a ensuite nommé l'un des suspects, Ahmed Harun, qui est resté ministre

³ Les documents sont disponibles sur la page Web de la Coalition pour la Cour pénale internationale sur la sixième session de l'AEP, à <http://www.ICCnow.org/?mod=ASP6>.

⁴ Bien que n'étant pas un Etat partie à la CPI, le Soudan a l'obligation, en application de la Résolution 1593 du Conseil de Sécurité, de "coopérer pleinement avec la Cour et le Procureur, et leur apporter toute l'assistance nécessaire." Voir Conseil de Sécurité des Nations Unies, Résolution 1593 (2005), S/RES/1593 (2005), para. 2.

d'Etat pour les Affaires humanitaires au Darfour, dans un comité dont le mandat comporte l'audition de plaintes relatives aux droits humains. Les autorités soudanaises ont ensuite relâché pour défaut de preuves l'autre suspect, Ali Kosheib, qui se trouvait en prison au Soudan sous d'autres chefs d'accusation. Le gouvernement soudanais a de plus refusé de coopérer avec l'enquête de la CPI en cours depuis que les mandats d'arrêt ont été délivrés.

De telles actions constituent un affront flagrant aux victimes des crimes. Elles traduisent aussi un manque de respect choquant de la part du gouvernement du Soudan à l'égard de la communauté internationale, en particulier pour le Conseil de Sécurité qui a déféré le Darfour à la CPI, et elles sont une attaque frontale contre la crédibilité de la Cour.

L'expérience a montré que des efforts concertés et une utilisation active de l'influence économique, diplomatique et politique des Etats peuvent être décisifs pour contraindre à la coopération avec les tribunaux, y compris pour convaincre des gouvernements récalcitrants de remettre de présumés criminels de guerre.⁵ Avec plus de 100 Etats parties, dont des membres permanents et non-permanents du Conseil de Sécurité, la CPI devrait être capable de bénéficier largement de ce type d'efforts pour faire progresser son travail. Comme nous l'expliquons ci-après, il reste cependant beaucoup à faire de la part des Etats parties. En particulier, ils devraient soutenir davantage de façon claire et cohérente sur le plan politique et diplomatique les activités de la Cour, insister sur la coopération en ce qui concerne des incidents spécifiques où une obstruction se produit, et fournir une assistance concrète.

Soutien politique et diplomatique

Au cours de l'année écoulée, les Etats parties ont saisi de nombreuses opportunités d'affirmer largement l'importance du travail de la CPI et le besoin général de coopération.⁶ Au cours de la 62^{ème} Session du débat général de l'Assemblée générale de l'ONU, par exemple, nombre d'interventions des Etats parties ont porté sur la CPI, certaines

⁵ Par exemple, le fait que la Serbie ait remis 20 personnes inculpées par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) en 2005, et plus récemment d'autres accusés, était directement lié aux pressions accompagnant les négociations sur son accession à l'Union européenne (UE). Similairement, le fait que l'UE ait fait de la coopération avec le TPIY une condition préalable à l'accession aux négociations avec la Croatie a contribué à entraîner l'arrestation du commandant croate Ante Gotovina aux îles Canaries en 2005. Plus récemment, la pression exercée par plusieurs pays a conduit à l'arrestation de l'ancien président libérien Charles Taylor pour être traduit devant le Tribunal spécial pour la Sierra Leone en mars 2006, après qu'il ait vécu en exil au Nigeria.

⁶ Cela s'est produit, et ce n'est pas étonnant, surtout à la suite de la présentation par le Président de la CPI, Philippe Kirsch, du rapport annuel sur la Cour à l'Assemblée générale de l'ONU. Voir "Rapports des Présidents de la Cour internationale de Justice, et de la Cour pénale internationale à l'Assemblée générale," communiqué de presse de l'ONU, GA/10652, 1er novembre 2007, <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/ga10652.doc.htm> (consulté le 5 novembre 2007).

mentionnant le besoin de coopération.⁷ Quelques Etats parties au Conseil de Sécurité, à savoir le Royaume-Uni, la Belgique et la Slovaquie, ont aussi souligné l'importance de la CPI et le besoin de coopération lors d'une réunion au sommet du Conseil de Sécurité portant sur la paix et la sécurité en Afrique au mois de septembre.⁸

A la suite de la présentation du rapport annuel de la CPI à l'Assemblée générale en novembre, plusieurs Etats parties ont évoqué la nécessité pour le Soudan de coopérer avec la CPI ou la nécessité de mettre à exécution les mandats d'arrêt de la Cour pour le Darfour et le nord de l'Ouganda.⁹ Le Danemark, l'Australie et le Royaume-Uni ont aussi mentionné explicitement la nécessité pour le Soudan de coopérer lors du débat général de l'Assemblée générale ou au cours de réunions du Conseil de Sécurité.¹⁰ En même temps, les Etats parties – dont ceux du Conseil de Sécurité – n'ont pas pour la plupart réagi activement aux attaques flagrantes du Soudan contre la crédibilité de la Cour et à son manque de coopération. Les Etats parties ont aussi manqué des opportunités cruciales de soulever la question en temps opportun et approprié, comme pendant la mission du Conseil de Sécurité au Soudan en juin, qui s'est déroulée une semaine seulement après que le Procureur de la CPI ait informé le Conseil à propos des mandats d'arrêt.¹¹ La plupart des Etats parties au Conseil de Sécurité

⁷ Coalition pour la CPI, "Extraits du Débat général de la 62ème Session de l'Assemblée générale, 25 septembre – 3 octobre 2007," <http://www.ICCnow.org/documents/GeneralDebateExcerpts2007.pdf> (consulté le 5 novembre 2007).

⁸ Conseil de Sécurité des Nations Unies, 5749ème Réunion, S/PV.5749, 25 septembre 2007, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/PRO/No7/515/72/PDF/No751572.pdf?OpenElement> (consulté le 5 novembre 2007), pp. 6, 11 et 15.

⁹ Par exemple, le Portugal, parlant au nom de l'UE après le rapport du président de la CPI à l'Assemblée générale, "a pressé le gouvernement du Soudan, en particulier, de coopérer avec la Cour." L'Australie, le Canada, le Liechtenstein, le Mexique, la Nouvelle Zélande, la Norvège ainsi que Trinidad et Tobago (au nom de la Communauté caribéenne) ont également fait des interventions positives dans ce sens. Voir "Rapports des Présidents de la Cour internationale de Justice, et de la Cour pénale internationale à l'Assemblée générale," communiqué de presse de l'ONU, 1er novembre 2007.

¹⁰ Avant le Conseil de Sécurité de l'ONU, le représentant du Royaume-Uni a déclaré : "Il ne peut y avoir d'impunité au Darfour. Le Soudan devrait coopérer pleinement avec la Cour pénale internationale." Conseil de Sécurité des Nations Unies, 5749ème réunion, S/PV.5749, 25 septembre 2007,

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/PRO/No7/515/72/PDF/No751572.pdf?OpenElement> (consulté le 5 novembre 2007), p. 15. Au cours du débat général de l'Assemblée générale de l'ONU, le Danemark a indiqué : "nous devons exécuter les mandats d'arrêt de la CPI et traduire les coupables en justice" à propos du Darfour, et l'Australie, "a appelé le gouvernement du Soudan à exécuter les mandats.... [et] à arrêter le ministre d'Etat aux Affaires humanitaires, Ahmad Harun, et le chef des milices Ali Kushayb et à les remettre à la Cour." Coalition pour la CPI, "Extraits du Débat général de la 62ème Session de l'Assemblée générale, 25 septembre – 3 octobre 2007," p. 6.

¹¹ "Les diplomates du Conseil de Sécurité se félicitent de l'acceptation d'une force hybride pour le Darfour, tout en soulignant la nécessité de maintenir la pression sur le gouvernement et les rebelles," Communiqué de presse du Conseil de Sécurité de l'ONU, 26 juin 2007, <http://www.un.org/news/press/docs/2007/sc9061.doc.htm> (consulté le 8 novembre 2007); Déclaration du Procureur de la Cour pénale internationale, Mr. Luis Moreno Ocampo, au Conseil de Sécurité de l'ONU à propos de la Résolution 1593 du Conseil de sécurité de l'ONU (2005), 7 juin 2007, http://www.ICC-icc.int/library/organs/otp/lmo_20070607_en.pdf (consulté le 8 novembre 2007).

se sont également abstenus de toute mention à la CPI au cours de la rencontre au sommet sur la paix et la sécurité en Afrique, y compris la France, qui organisait la rencontre.¹² Pareillement, ce qui a été dit était rien moins que suffisant au sujet des mandats, au cours d'une consultation de haut niveau sur le Darfour aux Nations Unies (ONU) en septembre, et il semblerait que les Etats parties ne soulèvent pas régulièrement la question des mandats d'arrêt dans les rencontres bilatérales avec les autorités soudanaises.

En ce qui concerne le nord de l'Ouganda, les Etats parties ont aussi manqué des occasions de mettre en avant les efforts de la CPI. Alors que les pourparlers de paix sur le nord de l'Ouganda se poursuivaient à Juba, dans le sud du Soudan, certains Etats parties ont semblé s'employer à certains moments à ce que l'implication de la CPI soit mise de côté, ou bien à soutenir des mesures contraires au Statut de Rome, qui entraîneraient l'impunité pour les suspects de la CPI. De manière significative, des personnes déplacées avec lesquelles Human Rights Watch s'est entretenu en mars 2007 ont signalé que le défaut d'exécution des mandats d'arrêt à l'encontre des chefs de l'Armée de résistance du Seigneur (LRA) depuis qu'ils ont été émis en 2005 a alimenté l'opposition à l'implication de la CPI dans le nord de l'Ouganda.

Le soutien financier et politique des Etats parties a été essentiel pour la création de la CPI, mais sans efforts concertés et ciblés pour faire progresser les objectifs de la CPI, celle-ci échouera. Disposant d'un mandat judiciaire sans précédent, la CPI est unique parmi les institutions internationales permanentes. Il ne suffit pas que les Etats parties aient créé la Cour ; il faut que les Etats parties soient activement engagés pour faire avancer ses efforts.

Les Etats parties devraient régulièrement faire état du caractère universel de la Cour afin de créer un climat général dans lequel la coopération est correctement comprise. Les Etats parties doivent aussi exprimer dans des situations spécifiques devant la CPI la valeur qu'ils attachent à la coopération avec la Cour, à côté d'autres objectifs. Les Etats parties devraient encourager les organisations intergouvernementales comme les Nations Unies à faire de même. Nous admettons que les Etats parties doivent faire progresser un ensemble d'intérêts. Toutefois, le silence, en particulier devant des attaques portant directement atteinte à la crédibilité de la Cour, transmet un message qui n'est pas conforme aux engagements pris par les Etats parties de soutenir la CPI.

¹² Voir Conseil de Sécurité des Nations Unies, 5749^{ème} réunion, S/PV.5749, 25 septembre 2007.

Assistance pratique

L'assistance judiciaire et logistique des Etats parties et des organisations intergouvernementales à la CPI est également essentielle pour que la Cour puisse mener ses travaux. Cette assistance peut prendre diverses formes et comprend des activités comme le partage d'informations, l'organisation d'entretiens avec les témoins, la mise en disposition de transport et la réinstallation de témoins.

Certaines actions positives ont été entreprises pour assurer cette assistance cette année. Par exemple, certains Etats ont conclu des accords de réinstallation de témoins, et dix Etats parties ont ratifié l'Accord sur les privilèges et l'immunité de la CPI.¹³ La République démocratique du Congo a aussi facilité le transfert d'un suspect de la CPI à La Haye tandis que d'autres Etats parties fournissaient un soutien logistique sur le terrain.¹⁴ L'assistance opérationnelle apportée par les Nations Unies a été également significative.¹⁵

En même temps, il demeure un ensemble d'instruments juridiques qui doivent encore être finalisés par des gouvernements et des organisations intergouvernementales, et qui sont nécessaires pour créer les fondements juridiques d'une assistance cruciale. Par exemple, seul un très petit nombre d'Etats parties ont conclu des accords d'application des peines,¹⁶ et des accords de réinstallation des témoins bien plus nombreux sont nécessaires. Concernant les organisations intergouvernementales, un accord de coopération entre la CPI et l'Union africaine n'est toujours pas conclu. Pendant ce temps, l'Union européenne, qui est constituée presque entièrement d'Etats parties, a traîné les pieds pour intégrer la coopération avec la CPI dans les règles d'intervention militaire pour ses forces en RCA et au Tchad. S'agissant du premier test véritable d'application de l'accord de coopération de la CPI avec l'Union européenne, ceci est particulièrement déconcertant.

¹³ Assemblée générale des Nations Unies, "Rapport de la Cour pénale internationale," U.N. Doc. A/62/314, 31 août 2007, http://www.ICC-icc.int/library/organs/presidency/ICC_Report_to_UN_2006_2007_English.pdf (consulté le 5 novembre 2007), paras. 50 et 52 ("Rapport annuel de la CPI à l'ONU").

¹⁴ Voir "Deuxième arrestation : Germain Katanga est transféré à la CPI," communiqué de presse de la CPI, 18 octobre 2007, <http://www.ICC-icc.int/press/pressreleases/284.html> (consulté le 5 novembre 2007).

¹⁵ "Rapport de la Cour pénale internationale," paras. 43-55.

¹⁶ Ibid, para. 52; "Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord signe un accord sur l'exécution des peines," communiqué de presse de la CPI, 8 novembre 2007, <http://www.ICC-icc.int/press/pressreleases/300.html> (consulté le 8 novembre 2007); "L'Autriche est le premier pays à signer un accord avec la CPI sur l'exécution des peines," communiqué de presse de la CPI, 27 octobre 2007, <http://www.ICC-icc.int/press/pressreleases/116.html> (consulté le 13 novembre 2007).

Efforts des groupes de travail de l'AEP sur la coopération

Au cours de l'année écoulée, les groupes de travail de l'AEP à La Haye et New York ont pris des mesures pour renforcer la coopération. Sous l'égide des Pays-Bas et du Danemark, des consultations ont eu lieu et un rapport approfondi et précieux a été élaboré (« Rapport du Bureau sur la coopération »). Ce rapport identifie un ensemble de mesures cruciales que les Etats parties devraient prendre pour favoriser la coopération, à savoir : 1) désigner des responsables nationaux pour coordonner les questions relatives à la Cour entre les institutions gouvernementales ; 2) utiliser des activités et des contacts bilatéraux dans les organisations régionales et internationales pour susciter un élan politique en vue de la reddition opportune de suspects ; 3) mentionner la CPI dans les débats sur des questions pertinentes, par exemple les mandats des forces de maintien de la paix, les missions du Conseil de Sécurité, et les initiatives de paix ; et 4) mettre en place un mécanisme de suivi pour les efforts des groupes de travail, par exemple un responsable de l'AEP pour la coopération.¹⁷

Il est vital que le rapport sur la coopération soit suivi de façon ciblée et délibérée, et que les efforts des Etats parties pour encourager la coopération soient intensifiés. Nous considérons la prochaine session de l'AEP comme un moment important où les Etats parties peuvent faire avancer ces objectifs. Ainsi, nous demandons instamment aux Etats parties à la sixième session de l'AEP de :

- Appeler publiquement le Soudan lors du débat général à arrêter et remettre les suspects de la CPI ;
- Exprimer dans le débat général et dans les sections pertinentes de la résolution omnibus leur engagement à des efforts spécifiques et en cours pour garantir la coopération, y compris aux moments appropriés à l'ONU et dans les échanges avec les Etats non coopératifs. Les Etats parties devraient aussi faire mention de mesures concrètes prises pour faire progresser la coopération, s'il est possible d'en faire état publiquement ;
- Approuver le Rapport du Bureau sur la Coopération et exprimer leur soutien dans le débat général et dans la résolution omnibus pour un responsable de l'AEP chargé de la coopération. Ce responsable devrait en particulier travailler de façon informelle avec les

¹⁷ Assemblée des Etats parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI-AEP), "Rapport du Bureau sur la coopération," CPI-AEP/6/21, 19 octobre 2007, http://www.ICC-icc.int/library/AEP/CPI-AEP-6-21_English.pdf (consulté le 5 novembre 2007).

fonctionnaires de la CPI tout au long de l'année selon les besoins pour identifier les enjeux de coopération. Le responsable pourrait ensuite faire un rapport sur le statut de la coopération lors de la prochaine AEP ;

- A cette AEP, tenir une réunion informelle et y participer pour se familiariser avec le Rapport du Bureau sur la Coopération et pour identifier les prochaines mesures en vue de développer les conclusions du rapport, y compris les mécanismes de suivi. Cette réunion fournirait une précieuse occasion aux Etats parties, aux fonctionnaires de la Cour et aux organisations non gouvernementales d'échanger leurs points de vue ; et
- Prévoir d'organiser un groupe de travail sur la coopération durant la septième session de l'AEP, pour débattre du travail effectué par les Etats parties en matière de suivi du Rapport du Bureau sur la Coopération.

Il est à noter que le prochain rapport du procureur de la CPI au Conseil de Sécurité concernant les progrès de l'enquête sur le Darfour va coïncider avec la sixième session de l'AEP. Cette opportunité ne fait que souligner davantage l'importance que les Etats parties indiquent clairement durant la session de l'AEP que le Soudan doit arrêter et remettre les suspects de la CPI. Nous insistons auprès des délégations participant à la session de l'AEP pour qu'elles assistent au rapport du procureur auprès du Conseil, qui sera également présenté à l'ONU. La participation d'un groupe important des Etats parties enverra un signal fort au Conseil de Sécurité et au gouvernement du Soudan.

Besoin d'un engagement concret et soutenu envers la paix et la justice

Tandis que la CPI s'emploie à remplir son mandat, qui est de mettre un terme à l'impunité pour les crimes qui sont un souci majeur pour la communauté internationale, il n'est pas surprenant qu'elle se retrouve impliquée dans des situations où un conflit est en cours. En fait, ces situations sont indubitablement les plus importantes sur lesquelles la CPI doit agir, étant donné la possibilité que la menace vraisemblable de poursuites puisse contribuer à mettre un terme aux exactions commises.

Dans les zones de conflits actifs, il est probable que les négociations de paix ou d'autres initiatives ayant pour but de stopper les combats auront lieu en parallèle au travail de la CPI. A vrai dire, c'est actuellement le cas dans toutes les situations où la CPI est impliquée : le nord de l'Ouganda, le Darfour, la RDC et la RCA.

Incontestablement, il y a des points sensibles dans de tels scénarios et parfois des tensions apparentes entre parvenir à la paix et obtenir justice, notamment à court-terme. Il est cependant particulièrement important à de tels moments que les Etats cherchent à faire avancer les deux objectifs sans renoncer à l'un pour l'autre. Il est aussi crucial que les Etats maintiennent un soutien clair à l'implication de la CPI. Toute autre approche serait non seulement incompatible avec les engagements déclarés des Etats parties,¹⁸ mais elle serait aussi imprévoyante.

L'Histoire a montré les conséquences dévastatrices de l'impunité.¹⁹ Par exemple, nous pensons que la non prise en compte de la justice dans l'Accord global de paix entre le nord et le sud Soudan a encouragé le gouvernement soudanais et d'autres parties à importer dans le conflit du Darfour des stratégies du sud Soudan comportant des exactions. Ces stratégies comprennent la prise de civils pour cible directe, des tactiques de « terre brûlée », et le recours au viol comme arme de guerre. Dans l'est de la République Démocratique du Congo, nous avons vu pareillement que la poursuite des actes de violence semble se nourrir de l'impunité largement répandue pour les auteurs présumés de crimes graves.

L'expérience a aussi démenti que la justice empêche la paix. Par exemple, la levée des scellés sur la mise en examen de l'ancien président libérien Charles Taylor pour crimes commis en Sierra Leone – qui a été effectuée alors qu'il participait aux pourparlers de paix visant à mettre un terme au conflit au Liberia – a été fortement critiquée par certains à l'époque, au motif qu'elle arrivait au mauvais moment et qu'elle pouvait compromettre les négociations. Pourtant, quelques mois plus tard seulement un accord de paix sur le Liberia était conclu alors que Taylor quittait le pouvoir. Plus tard, l'arrestation de Taylor au Nigeria et son transfert au Tribunal spécial pour la Sierra Leone ont par ailleurs contribué à renforcer la stabilité dans la région.

Plus récemment, dans le nord de l'Ouganda, les mandats lancés par le procureur contre les dirigeants de l'Armée de résistance du seigneur sont largement reconnus comme les ayant poussés à revenir à la table des négociations pour les pourparlers de paix. L'accord sur la

¹⁸ En ratifiant le Statut de Rome, les Etats parties se sont engagés sur le principe que le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre ne devraient plus rester impunis. Le Statut de Rome stipule : “les crimes graves menacent la paix, la sécurité et le bien-être du monde” et que mettre un terme à l'impunité pour les crimes les plus graves “contribuera à la prévention de nouveaux crimes.” Statut de Rome, préambule.

¹⁹ Dans l'un des exemples les plus frappants, en Sierra Leone en 1999, le chef rebelle Foday Sankoh, qui avait été impliqué avec son Front révolutionnaire uni (RUF) dans de nombreux crimes de guerre, a bénéficié d'une amnistie en contrepartie de sa signature de l'Accord de paix de Lomé. Quelques mois plus tard à peine, le RUF a continué à commettre des crimes de guerre en prenant des centaines d'otages et en commettant des agressions sexuelles incontrôlées.

réconciliation et la responsabilité signé entre les parties le 29 juin dans le cadre des pourparlers est aussi instructif. Les dirigeants de la LRA ont cherché, ce qui n'est pas surprenant, à utiliser les pourparlers de paix pour échapper aux poursuites. A cet effet, ils ont insisté pour que les mandats d'arrêt soient d'une manière ou d'une autre « abandonnés » comme condition préalable pour parvenir à la paix. Les négociations, toutefois, ont traduit à juste titre que cela n'est pas possible. Dans une tentative pour trouver un moyen acceptable d'avancer, les parties ont reconnu le 29 juin la nécessité de procès pour les individus qui « portent une responsabilité particulière » pour les crimes graves, envisageant des poursuites nationales à l'encontre des auteurs présumés de ces crimes.²⁰

Human Rights Watch appuie les mandats de la CPI contre les dirigeants de la LRA. Nous admettons aussi que le Statut de Rome privilégie des procès nationaux quand les Etats sont capables et désireux de les mener. Il n'est pas certain que les procès nationaux envisagés puissent répondre aux exigences du Statut de Rome, ni à d'autres normes internationales essentielles. Ce sont les juges de la CPI qui détermineront en dernier ressort si de tels procès pourraient être une alternative acceptable aux procédures de la CPI.

Des défis majeurs sont incontestablement encore à prévoir pour conclure avec succès les pourparlers de Juba. Néanmoins, l'accord du 29 juin est un cas où l'exigence de justice n'a pas compromis les efforts de paix et a fait progresser les discussions sur le devoir de rendre des comptes.²¹

Les relations entre la paix et la justice sont beaucoup plus qu'un exercice et un débat théoriques. Elles constituent souvent le cadre de la difficile réalité confrontée par la Cour dans les situations faisant l'objet d'une enquête. Il est essentiel que les Etats parties demeurent engagés en faveur du mandat de la Cour et qu'ils dénoncent les tentatives de renoncer à la justice, même dans des situations difficiles et spécifiques. Les Etats parties doivent agir en accord avec leur engagement déclaré en faveur de la paix tout comme de la justice, y compris lorsqu'il existe des tensions devant être gérées à court terme. De plus, permettre que la justice soit rejetée, mise de côté, ou compromise en échange d'avantages éventuels dans des négociations de paix risque de mettre en danger les progrès essentiels

²⁰ Accord de réconciliation et de responsabilité entre le gouvernement de la République d'Ouganda et le Mouvement/Armée de résistance du seigneur, Juba, Soudan, 29 juin 2007, paras. 5.1, 6.1.

²¹ Des mesures de confession et réconciliation sans aucune poursuite étaient initialement au centre des discussions. De plus, les procès nationaux envisagés semblent couvrir un groupe plus important de coupables présumés que ceux pour lesquels la CPI a lancé des mandats d'arrêt.

faits au cours des dix dernières années pour signifier que commettre des crimes graves ne sera pas toléré.

Dans ce contexte, nous estimons qu'il est essentiel que les Etats parties profitent de la prochaine session de l'AEP pour réaffirmer que la justice est essentielle à une paix durable. Plus précisément, nous incitons les Etats parties dans le débat général et dans la résolution omnibus à :

- Insister sur la garantie que les auteurs des crimes les plus graves doivent rendre des comptes comme cruciale et comme un élément décisif pour l'établissement d'une paix durable, y compris dans les situations de la CPI. Dans la résolution omnibus, ces déclarations peuvent s'appuyer sur les termes contenus dans la résolution omnibus de la cinquième session de l'AEP ;²² et
- Insister sur l'engagement à œuvrer pour faire progresser de pair la paix et la justice dans les situations concrètes se trouvant actuellement devant la CPI. Ces mentions dans le débat général seraient particulièrement opportunes en ce qui concerne le nord de l'Ouganda.

Elections des juges et du greffier

A la prochaine session de l'AEP, les Etats vont voter pour élire trois nouveaux juges. Conformément aux procédures adoptées par l'AEP, deux des juges élus doivent être des candidats ayant une expérience du droit pénal et des procès au pénal (« liste A »). L'autre juge peut avoir une compétence reconnue en droit international et une expérience dans une profession juridique présentant un intérêt pour le travail judiciaire de la CPI (« liste B »), au lieu de remplir les qualifications de la liste A.²³

²² La résolution stipule : “ *Convaincue* que la Cour pénale internationale constitue un moyen essentiel de promouvoir le respect du droit international humanitaire et des droits de l'homme et qu'elle contribue par là à assurer la liberté, la sécurité, la justice et la primauté du droit, ainsi qu'à prévenir les conflits armés, à préserver la paix et à renforcer la sécurité internationale et à promouvoir la consolidation de la paix et la réconciliation en vue d'assurer une paix durable, conformément aux buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, *Convaincue également* qu'il ne saurait y avoir de paix durable en l'absence de justice, et que la paix et la justice sont par conséquent des exigences complémentaires, *Convaincue en outre* que la justice et la lutte contre l'impunité sont et doivent demeurer inséparables et qu'une adhésion universelle au Statut de Rome de la Cour pénale internationale est à cet égard essentielle” Compte-rendus officiels de l'Assemblée des Etats parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Cinquième session, La Haye, 23 novembre au 1er décembre 2006 (CPI-AEP/5/32), part III, Résolution CPI-AEP/5/Res.3, “Renforcer la Cour pénale internationale et l'Assemblée des Etats parties,” préambule.

²³ Statut de Rome, Article 36(3).

En élisant les nouveaux juges, les Etats parties doivent mettre la politique de côté et voter seulement pour les juges les mieux qualifiés. Cette approche est conforme à ce que préconisait Human Rights Watch avant les premières élections judiciaires de la CPI en 2003.²⁴ Nombre d'élections aux Nations Unies et dans d'autres institutions internationales se caractérisent par des « votes de tractations », par lesquels des Etats acceptent de soutenir leurs candidats respectifs en tenant peu compte des qualifications des personnes. Cependant, les votes faisant l'objet de tractations peuvent mener à l'élection de juges peu qualifiés. Il est impératif que les Etats élisent les meilleurs cerveaux du droit et les juristes les plus qualifiés pour garantir une équipe juridique compétente et représentative. Les juges élus seront à la pointe d'un système en plein développement de justice internationale. Les principes et le mérite devraient gouverner en la matière.

Human Rights Watch estime aussi que tous les nouveaux juges élus devraient dorénavant posséder une expérience des procès au pénal. La CPI entame des procès qui seront forcément complexes et marqués par une lourde charge émotionnelle. Des professionnels expérimentés sont de notre point de vue infiniment mieux placés pour les conduire. A vrai dire, la pratique d'autres tribunaux au pénal internationaux et hybrides a montré que l'expérience de procès au pénal est vitale pour des juges qui doivent gérer efficacement le tribunal et conduire des procédures qui soient à la fois rapides et conformes à l'ensemble des normes internationales de procès équitable. Nous demandons aux Etats parties d'examiner soigneusement les qualifications de chaque candidat et de n'élire que ceux qui ont l'expérience la plus appropriée. Nous demandons aussi aux Etats parties de nommer dorénavant des juges disposant d'une expérience de procès pénal.

A la sixième session, l'AEP peut décider de faire des recommandations concernant un nouveau greffier qui sera élu par les juges de la CPI.²⁵ Nous insistons auprès des Etats parties pour qu'ils ne recommandent que les candidats les mieux qualifiés. Un greffier efficace devrait à notre avis avoir des compétences exceptionnelles en matière d'administration, tout en ayant la capacité d'élaborer et de favoriser une vision pertinente du travail de la CPI.

Agression

Une partie importante de la sixième session de l'AEP sera consacrée au crime d'agression. Le mandat institutionnel de Human Rights Watch comporte une position de stricte neutralité

²⁴ "CPI : Il est essentiel d'élire les meilleurs juges," communiqué de presse de Human Rights Watch, 31 janvier 2003.

²⁵ Statut de Rome, Article 43(4).

sur les questions de *jus ad bellum*, parce que nous estimons que c'est la meilleure façon de nous attacher à la conduite de la guerre, ou *jus in bello*, et ainsi de promouvoir notre objectif premier qui est d'encourager toutes les parties dans un conflit à respecter le droit humanitaire international.²⁶ Conformément à cette approche, nous ne prenons pas position sur le fond d'une définition du crime d'agression.

En même temps, Human Rights Watch est profondément préoccupé par les propositions selon lesquelles une décision du Conseil de Sécurité de l'ONU serait exigée pour « déclencher » tout exercice de la juridiction de la CPI concernant ce crime.²⁷ Si le Conseil de Sécurité devait agir comme le gardien de l'exercice de la juridiction de la Cour, cela reviendrait à subordonner la Cour aux décisions d'un organisme politique ayant un processus de prise de décision hautement politisé. Cette approche entamerait l'indépendance de la Cour, ainsi que sa légitimité, son autorité et sa crédibilité.²⁸ En conséquence, nous pressons les Etats parties de rejeter toute proposition qui donnerait au Conseil de Sécurité le contrôle exclusif sur l'exercice de la juridiction de la CPI à propos d'un crime dont la matière tombe sous sa juridiction.

Planification stratégique

L'année dernière, la CPI s'est engagée dans un processus d'élaboration d'un plan stratégique.²⁹ Human Rights Watch estime que c'est un moyen important pour la Cour d'articuler sa vision de son travail, des objectifs de mise en œuvre de cette vision, et des plans permettant d'atteindre ses objectifs.

²⁶ Les seules exceptions faites par Human Rights Watch à cette politique sont pour appeler à l'intervention militaire en cas de pertes massives de vies humaines, de l'ordre du génocide, qui ne peuvent être stoppées par d'autres moyens, comme cela fut le cas en Bosnie et au Rwanda dans les années 90.

²⁷ Voir CPI-AEP, "Informal inter-sessional meeting of the Special Working Group on the Crime of Agression," [Réunion intermédiaire informelle du Groupe de travail spécial sur le crime d'agression] 25 juillet 2007, ICC-ASP/6/SWGCA/INF.1, http://www.icc.int/library/ASP/ICC-ASP-6-SWGCA-INF.1_English.pdf (consulté le 7 novembre 2007).

²⁸ Pour d'autres explications sur cette question en particulier, voir Human Rights Watch, *La justice dans la balance : Recommandations pour une Cour pénale internationale indépendante et efficace* (New York : Human Rights Watch, 1998), <http://www.hrw.org/reports98/ICC/>, section C "Rôle du Conseil de sécurité" et section D "Comment est déclenchée une enquête" ("Afin de mettre en place une Cour indépendante et efficace, il est absolument essentiel que le procureur ait le pouvoir d'ouvrir une enquête ex officio sur la base d'informations dignes de foi... Si seuls les Etats et le Conseil de Sécurité peuvent déclencher les enquêtes judiciaires, le fonctionnement correct de la Cour sera dépendant des motivations politiques de ces entités").

²⁹ CPI-AEP, "Plan stratégique de la Cour pénale internationale," 4 août 2006, ICC-ASP/5/6, http://www.icc.int/library/ASP/ICC-ASP-5-6_English.pdf (consulté le 5 novembre 2007).

Human Rights Watch a déjà exprimé des inquiétudes relatives au fait que le plan de la CPI ne traitait pas suffisamment la pertinence et la signification des objectifs de la Cour auprès des communautés les plus touchées par les crimes sur lesquels elle enquête et qu'elle juge.³⁰ Si des enquêtes efficaces, et des procès efficaces et équitables constituent le centre des travaux de la Cour, la CPI ne remplira pas pleinement sa mission si elle n'est pas comprise par les populations pour lesquelles la justice est rendue.

L'année dernière, sous l'égide de la France, le groupe de travail de l'AEP à La Haye a produit un rapport qui saluait le travail de la Cour sur le Plan et qui encourageait la CPI à développer encore plusieurs questions prioritaires. Ces questions avaient trait pour la plupart à la capacité de la Cour de rendre ses travaux compréhensibles pour les communautés concernées et il s'agissait de : l'emplacement des activités de la Cour, y compris les activités de terrain ; le rôle des victimes ; la sensibilisation et la communication ; et la complémentarité positive.³¹ Une résolution adoptée par la cinquième AEP a fait aussi écho à ce rapport, invitant à un dialogue continu entre la Cour et le Bureau sur le plan de l'AEP, en ce qui concerne par exemple la « mise en œuvre concrète » du Plan et les « questions transversales » comme le lieu des activités de la Cour, les victimes, et en matière de sensibilisation et de communication.³² La résolution de l'AEP a de plus invité la CPI à soumettre une mise à jour du Plan stratégique à la sixième session de l'AEP.

La stratégie détaillée de sensibilisation proposée par la CPI en 2006 est la bienvenue.³³ Le travail entrepris par la Cour sur une stratégie relative aux victimes, dont nous croyons savoir qu'elle est en cours d'élaboration, est aussi le bienvenu. Nous croyons savoir également que le personnel et les fonctionnaires de la Cour ont encore progressé dans l'élaboration du plan stratégique dans certains domaines qu'ils ont identifiés comme des priorités, par exemple les processus de prise de décision et la gestion du personnel de la Cour.

Nous sommes cependant préoccupés du fait que les progrès d'ensemble sur les propositions de stratégies dans des domaines clés ont été limités en 2007. En particulier, nous regrettons que les stratégies relatives à la complémentarité positive et à

³⁰ Human Rights Watch, Le plan stratégique de la Cour pénale internationale : Mémoire de Human Rights Watch, no. 1, Juillet 2006, <http://hrw.org/backgrounder/ij/memo0706/ij0706.pdf>.

³¹ CPI-AEP, "Rapport du Bureau sur le processus de planification stratégique de la Cour pénale internationale," ICC-ASP/5/30, 20 novembre 2006, http://www.ICC-icc.int/library/ASP/ICC-ASP-5-30_English.pdf (consulté le 7 novembre 2007), paras. 21-25.

³² Documents officiels de l'Assemblée des Etats parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Cinquième session, La Haye, 23 novembre au 1er décembre 2006 (ICC-ASP/5/32), part III, Résolution CPI-AEP/5/Res.2, paras. 3 et 4.

³³ CPI-AEP, "Plan stratégique d'information et de sensibilisation de la Cour pénale internationale," ICC-ASP/5/12, 29 septembre 2006, http://www.ICC-icc.int/library/ASP/ICC-ASP-5-12_English.pdf (consulté le 5 novembre 2007).

l'emplacement des activités de la Cour, y compris les procédures *in situ*, n'aient pas été développées. Notamment, la faisabilité de procédures *in situ* est déjà explorée dans l'affaire contre Thomas Lubanga Dyilo.³⁴ De plus, à notre connaissance, le poste de Coordinateur de la planification stratégique, qui a été approuvé pour le budget de cette année dans le but d'aider au développement et à la mise en œuvre de stratégies et qui sera attaché à la présidence, n'a pas encore été pourvu.

Nous admettons que le développement de stratégies détaillées s'appuyant sur un plan stratégique représente un effort intensif. Cependant, l'expérience accumulée jusqu'ici relative à la sensibilisation et aux bureaux de la CPI sur le terrain a montré l'importance du travail du personnel et des fonctionnaires pour identifier les stratégies et les objectifs globaux de la Cour, pour renforcer l'efficacité de la Cour dans les domaines qui bénéficient de cette réflexion.

A la prochaine session, nous demandons aux Etats parties de faire état de leur engagement soutenu envers la planification stratégique de la Cour et d'encourager une progression opportune dans des domaines clés. En particulier, nous demandons aux Etats parties, dans la résolution omnibus, de :

- Affirmer l'importance du processus de planification stratégique ;
- Inviter la Cour à soumettre dès que possible la stratégie relative aux victimes et aussi les stratégies sur la complémentarité positive et sur l'emplacement des activités de la CPI ;
- Inviter la Cour à préparer une stratégie mise à jour sur la sensibilisation et la communication dans un délai raisonnable ; et
- Inviter à la poursuite du dialogue avec le Bureau de l'AEP, tout en respectant l'indépendance de la Cour, sur les éléments en préparation et liés à la planification stratégique.

De plus, à notre connaissance un débat doit avoir lieu entre les Etats parties sur la sensibilisation au cours de la prochaine session de l'AEP, comme cela avait été fait au cours des deux sessions précédentes. Il sera important que les Etats parties assistent à ce débat et qu'ils fassent état de l'importance d'une sensibilisation et d'une communication efficaces.

³⁴ CPI, Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo, Transcription d'audience (Conférence de Statut), La Haye, 4 septembre 2007, ICC-012/04-01/06, http://www.ICC-icc.int/library/cases/CPI-01-04-01-06-T-50_en.pdf (consulté le 7 novembre 2007), p. 4.

Human Rights Watch prépare un document d'information distinct pour ce débat qui résume les conclusions sur les activités de sensibilisation et de communication de la CPI, basées sur des missions de terrain menées dans des pays faisant l'objet d'une situation au cours de l'année écoulée.