



Cour pénale internationale

Mémorandum de Human Rights Watch

pour la Cinquième Session de l'Assemblée des Etats Parties

I. Introduction	1
II. Le Plan stratégique et l'optimisation de l'impact de la CPI sur les communautés concernées.....	3
A. Pourquoi il est important de faire en sorte que les communautés concernées comprennent le travail de la Cour	3
B. Le Plan stratégique de la CPI.....	4
C. Plan stratégique, Politiques et Pratiques du Bureau du Procureur	7
D. Sensibilisation et communication.....	10
E. Situation géographique des activités et des locaux de la Cour	14
Activités sur le terrain	15
Locaux.....	17
F. Budget	18
III. Fonctionnement de l'Assemblée des Etats parties et coopération	21
A. Les Méthodes de travail et la structure de l'Assemblée se sont améliorées.....	21
B. Coopération.....	22
Actions à la prochaine Assemblée pour promouvoir la coopération...	25
Actions que les Etats parties devraient prendre à leur propre initiative pour promouvoir la coopération.....	27

I. Introduction

La cinquième session de l'Assemblée des Etats parties (l'Assemblée) a le potentiel de constituer une étape importante dans l'évolution de la Cour pénale internationale (CPI). Pour la première fois, les Etats parties auront l'occasion de débattre d'aspects substantiels des pratiques et des politiques de la CPI lors d'une session de l'Assemblée. Tout en respectant scrupuleusement l'indépendance de la CPI, les Etats parties doivent optimiser ces opportunités afin de promouvoir le développement de la Cour comme institution pouvant accomplir sa mission de traduire en justice les auteurs des crimes les plus graves lorsque les tribunaux nationaux n'ont pas la volonté ou la capacité de le faire. En tirant le meilleur parti des occasions de débat, les Etats parties développeront aussi leur compréhension du travail de la Cour et des défis qu'elle rencontre, ce qui permettra à l'Assemblée d'exercer ses fonctions de manière plus efficace. Les Etats parties doivent de plus prendre des décisions lors de cette session de l'Assemblée pour garantir que la CPI bénéficie du soutien et de la coopération nécessaires. La CPI a maintenant évolué de façon plus complète vers une phase opérationnelle et elle a fortement besoin de coopération pour mener des enquêtes et des procès.

Au cours de l'année écoulée, les avancées de la CPI ont été importantes. Le 17 mars 2006, Thomas Lubanga, un dirigeant des milices congolaises, est devenu la première personne livrée à la CPI.¹ Après l'arrestation et le transfert de Lubanga au tribunal, la Chambre préliminaire I a engagé la procédure dans cette affaire et pris des décisions importantes² sur des provisions du Statut de Rome.³ La possibilité pour les victimes de participer à la CPI a aussi fait un pas en avant : la Cour a reçu plus de 100 demandes et elle a accordé à quatre

¹ Lubanga aurait participé à la commission de crimes de guerre consistant en l'enrôlement et la conscription d'enfants de moins de 15 ans et à les faire participer à des hostilités sur le territoire de la République Démocratique du Congo. Voir "Première arrestation à la Cour pénale internationale," communiqué de presse de la CPI, 17 mars 2006, <http://www.CPI-cpi.int/press/pressreleases/132.html> (consulté le 8 novembre 2006).

² Les questions traitées incluent la participation des victimes, la complémentarité et la gravité. Voir, par exemple, *Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, Affaire No. CPI-01/04-01/06, Décision sur les demandes de participation à la procédure de a/0001/06, a/0002/06 et a/0003/06 dans l'affaire le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo et de l'enquête en République Démocratique du Congo, 28 juillet 2006, et Décision relative à la Décision de la Chambre préliminaire I du 10 février 2006 et à l'inclusion de documents dans le dossier de l'affaire concernant Mr. Thomas Lubanga Dyilo, 24 février 2006. Les décisions dans l'affaire *Lubanga* sont disponibles à <http://www.CPI-cpi.int/cases/RDC/co106.html> (consulté le 6 novembre 2006).

³ 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.

victimes la possibilité de participer à la procédure dans le cadre de l'affaire Lubanga.⁴ De plus, les enquêtes concernant les crimes commis en République Démocratique du Congo (RDC), dans le nord de l'Ouganda, et au Darfour se sont poursuivies tout au long de l'année. Des progrès significatifs dans le processus de développement institutionnel de la Cour ont aussi été accomplis : en particulier, la Cour a préparé un Plan stratégique pour servir de guide à ses opérations pour les années à venir. Il existe aussi d'autres développements positifs comme par exemple la présence et les activités accrues de la CPI sur le terrain dans les situations faisant l'objet d'une enquête.

Ce sont là des progrès appréciables, en particulier si l'on considère les défis énormes auxquels la CPI doit constamment faire face. L'un des défis les plus importants est celui de la dépendance de la Cour par rapport à la coopération externe pour remplir des tâches essentielles. Par exemple, plus d'un an après que les mandats d'arrêt aient été lancés par la CPI dans le nord de l'Ouganda contre cinq chefs de l'Armée de résistance du seigneur (ARS), aucun de ces mandats n'a été exécuté. Les autres défis portent sur les questions récurrentes de sécurité, les contraintes logistiques et la difficulté à adapter les activités à chaque situation faisant l'objet d'une enquête.

Mais il existe aussi des lacunes importantes. Principalement, la CPI continue à accorder une attention insuffisante à rendre ses travaux pertinents pour les communautés les plus affectées par les crimes commis. Si les aspects les plus fondamentaux des travaux de la Cour sont les enquêtes et les procès rapides et équitables, la CPI ne sera pas en mesure de remplir sa mission si son travail n'a pas la résonance nécessaire auprès des communautés qui ont souffert le plus directement des crimes haineux commis.

Ce document présente 27 recommandations pour encourager l'Assemblée à promouvoir le développement positif de la CPI, par exemple en octroyant des ressources à des domaines prioritaires, et pour que l'Assemblée envisage la façon dont elle peut garantir que la CPI obtienne la coopération dont elle a besoin. Ce sont là des points essentiels pour que la Cour puisse mener à bien son mandat qui est de mettre un terme à l'impunité pour les crimes les plus graves, et pour s'assurer qu'elle ne décevra pas ceux que sa création était censée servir.

⁴ Voir, par exemple, *Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, Affaire No. CPI-01/04-01/06, Décision sur les demandes de participation à la procédure a/0001/06, a/0002/06 et a/0003/06, 28 juillet 2006; Décision sur les demandes de participation à la procédure a/0004/06 a a/0009/06, a/0016/06 a a/0080/06 et a/0105/06 dans le cadre de l'affaire le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo, 20 octobre 2006.

II. Le Plan stratégique et l'optimisation de l'impact de la CPI sur les communautés concernées

A. Pourquoi il est important de faire en sorte que les communautés concernées comprennent le travail de la Cour

Etant donné que la CPI est installée loin des pays où les crimes ont été commis, elle court le risque d'être perçue comme distante et inadaptée par les personnes pour le service desquelles elle a été créée.

A la différence d'un tribunal national dont l'autorité est acceptée implicitement, la CPI n'a pas de légitimité bien enracinée dans les situations sur lesquelles elle enquête. Elle peut être considérée avec suspicion, sinon avec hostilité, par ceux qui ont peur de son travail. De ce fait, des enquêtes et des procès rapides et équitables ne suffiront pas par eux-mêmes à assurer la réussite de la CPI, tout aussi difficiles qu'ils soient. La CPI a également besoin de donner la priorité aux efforts soutenus et stratégiques visant à toucher les populations locales dans les pays où des situations font l'objet d'enquêtes. Impliquer ces communautés ne changera pas la mentalité de ceux qui cherchent à détruire le travail de la CPI, mais cela représentera un contrepoids essentiel aux informations fausses ou fallacieuses.

Même si les communautés les plus affectées par les crimes peuvent être difficiles à atteindre, la CPI ne peut pas se permettre de les négliger. L'expérience des tribunaux internationaux ad hoc met en évidence l'effet négatif du défaut d'optimisation de l'impact sur les communautés concernées. Ces tribunaux —qui siègent loin des pays où les crimes ont été perpétrés, comme ce sera le cas de la CPI— n'ont commencé leur travail de sensibilisation que des années après que ces tribunaux aient été établis. Les communautés dans les pays où les crimes avaient été commis percevaient les tribunaux comme très éloignés. Dans le cas du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), l'initiative visant à la sensibilisation n'a en fait débuté que lorsque le personnel du tribunal a réalisé que son travail était mal perçu par les communautés concernées, ce qui retardait son travail d'enquête. Si les programmes de sensibilisation ont depuis lors travaillé à améliorer l'opinion publique, il a été difficile de surmonter les perceptions fausses et négatives du travail des tribunaux.

Donner du sens au travail de la CPI auprès des communautés concernées est également essentiel si l'on veut renforcer le respect pour l'état de droit dans les situations qui font l'objet d'enquêtes ainsi que l'effet dissuasif potentiel de la Cour. A cet égard, des initiatives ciblées de la CPI agissant comme catalyseur pour des enquêtes efficaces menant à des procès équitables et rapides sur des crimes graves qui seraient réalisées par des tribunaux nationaux seront décisives. Le fait que la CPI ne conduira qu'un nombre limité de procès dans chaque situation sur laquelle elle enquêtera rend ces efforts d'autant plus importants.

La CPI doit intégrer dans chaque facette de ses activités le fait qu'elle travaille au nom de publics multiples. Si la communauté internationale est une composante importante, les populations locales dans les pays où une situation fait l'objet d'une enquête le sont également. Les efforts de la Cour doivent avoir une signification pour ces populations.

B. Le Plan stratégique de la CPI

Suite à une recommandation du Comité du budget et des finances en 2004,⁵ la Cour a mis au point le Plan stratégique, qui aide à identifier des objectifs institutionnels communs, à guider le budget, et à développer la compréhension par les Etats parties des activités de la CPI. Le plan est une excellente initiative. Il permet à la Cour d'articuler la façon dont elle perçoit son mandat et d'identifier les objectifs et les stratégies concrètes lui permettant d'atteindre ses buts.

Le plan est également un important véhicule par le biais duquel les Etats parties et l'Assemblée peuvent entretenir un dialogue crucial et approprié avec la CPI au sujet de ses politiques et de ses pratiques. En tant qu'institution judiciaire, l'indépendance de la CPI, y compris sa propriété du Plan stratégique, doit être respectée à tous moments. Cependant, tout en reconnaissant que la Cour garde le contrôle exclusif sur le plan, les Etats parties et l'Assemblée peuvent et doivent transmettre à la CPI leurs réactions et leurs commentaires.

Au cours de l'année écoulée, le Groupe de travail de l'Assemblée à La Haye (Groupe de travail de La Haye) a organisé un sous-groupe sur le plan, qui s'est réuni cinq fois et a recueilli les rapports de membres de la CPI et d'organisations non gouvernementales (ONG).

⁵ Assemblée des Etats parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI-ASP), "Rapport du Comité du budget et des finances," CPI-ASP/3/18, 13 août 2004, http://www.icc-cpi.int/library/statesparties/ICC-ASP-3-18_CBF_report_FRENCH_.pdf (consulté le 27 octobre 2006), para. 46.

Après consultation avec les Etats parties et les ONG, la CPI a préparé une version révisée du plan.⁶

La cinquième session de l'Assemblée offre une occasion importante et nous pressons les Etats parties de l'utiliser pour débattre de la version révisée du plan et pour agir afin d'encourager d'autres améliorations. Comme nous l'exposons ci-après, le plan comporte des objectifs clés, mais des éléments cruciaux lui font encore défaut.

Recommandations de Human Rights Watch :

- 1) Du temps devrait être donné à un groupe de travail pour qu'il débattenne du Plan stratégique au cours de la session de l'Assemblée.**

Nous croyons savoir que le sous-groupe du Groupe de travail de La Haye sur le Plan stratégique doit présenter au Bureau et à l'Assemblée un rapport reflétant les discussions entre les Etats parties participants à ce jour. Cependant, nous pensons que du temps devrait aussi être consacré à la discussion sur le Plan stratégique et sur le rapport du sous-groupe au sein d'un groupe de travail pendant la session de l'Assemblée. Ceci permettrait aux Etats parties qui ne sont pas représentés à La Haye, ou qui n'ont pas pu participer au travail du sous-groupe au cours de l'année, de discuter du plan.

- 2) Au cours du débat général et du groupe de travail sur le plan, les Etats parties devraient accepter le Plan stratégique et souligner la nécessité pour la Cour, dans le plan, de chercher davantage à optimiser son impact sur les communautés concernées.**

Le Plan stratégique reflète les efforts importants de la CPI et devrait être accueilli favorablement.⁷ Le plan souligne également le besoin d'enquêtes impartiales, de poursuites judiciaires de qualité ainsi que de procédures judiciaires équitables et rapides. Il s'agit là de conditions essentielles pour que la CPI puisse mener à bien le mandat difficile et sans précédent qui est le sien. Le plan comprend aussi des objectifs cruciaux comme la garantie pour les victimes participantes du plein exercice de leurs droits, et la sensibilisation aux objectifs de la CPI.

⁶ CPI-ASP, "Plan stratégique de la Cour pénale internationale," 4 août 2006, CPI-ASP/5/6, http://www.icc-cpi.int/library/asp/ICC-ASP-5-6_French.pdf (consulté le 27 octobre 2006) ("Plan stratégique").

⁷ Conformément à l'indépendance de la CPI, il serait totalement inapproprié que l'Assemblée cherche à voter, à approuver ou à décider d'une quelconque façon sur le plan. Comme l'a relevé le Comité sur le budget et les finances : "il est essentiel que le Plan stratégique reste la propriété de la Cour et qu'il bénéficie du soutien des Etats parties." CPI-ASP, "Rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa sixième session," CPI-ASP/5/1, 4 mai 2006, http://www.icc-cpi.int/library/asp/ICC-ASP-5-1_French.pdf (consulté le 27 octobre 2006), para. 56.

Cependant, des éléments décisifs font encore défaut au plan, notamment par rapport à l'optimisation de l'impact de la CPI sur les communautés concernées.⁸ La dernière version du plan dénote une plus grande attention accordée à l'importance d'atteindre les populations locales dans les pays où une situation fait l'objet d'enquêtes. Cependant, le plan ne reflète pas une vision globale, une série d'objectifs ou des stratégies pour que le travail de la CPI prenne un sens auprès de ces populations, comme en favorisant la justice au niveau national. Ceci est particulièrement important car, avec le temps, le Plan stratégique deviendra vraisemblablement une lecture de référence pour les personnes voulant se familiariser avec la CPI.

Les Etats parties devraient encourager la cour à faire en sorte que le plan reflète mieux le fait que les communautés concernées sont une composante cruciale de la CPI et doivent être correctement contactées et informées. A cet égard, des objectifs et stratégies complémentaires dans les domaines suivants devraient être ajoutés au Plan stratégique afin que la CPI arrive mieux à optimiser l'impact sur les communautés concernées :

- participation des victimes et réparations ;⁹
- activités sur le terrain dans les situations faisant l'objet d'une enquête ;¹⁰
- sensibilisation et communication avec les populations locales ;¹¹ et
- utilisation du principe de complémentarité pour encourager les efforts au niveau national visant à faire rendre des comptes.¹²

⁸ Pour une discussion plus détaillée sur ces points, voir *Le Plan stratégique de la Cour pénale internationale : un Mémoire de Human Rights Watch*, juillet 2006, <http://hrw.org/backgrounders/ij/memo0706/index.htm>. Si le mémorandum commente une version antérieure du plan, beaucoup des problèmes évoqués demeurent.

⁹ Par exemple, le Plan stratégique devrait envisager de diffuser largement l'information auprès des communautés concernées sur le rôle des victimes à la Cour, ainsi que sur les politiques et procédures pour la participation et les réparations. Ces informations devraient être accessibles aux personnes parlant des langues ou des dialectes propres à la communauté locale, et atteindre des victimes vivant dans des zones ou des lieux où la sécurité est fragile. Pour plus d'informations, voir *Le Plan stratégique de la Cour pénale internationale : un Mémoire de Human Rights Watch*, pp. 4-7.

¹⁰ Pour plus de détails sur la façon dont les activités de terrain peuvent être utilisées pour favoriser l'impact de la Cour sur les situations dans les pays, voir ci-dessous, Section II.E ("Situation géographique des activités et des bureaux de la Cour").

¹¹ Pour plus de détails sur la façon dont la sensibilisation et les communications peuvent être utilisées pour développer l'impact de la Cour sur les situations dans les pays, voir ci-dessous, Section II.D ("Sensibilisation et communication").

¹² Par exemple, le Plan stratégique devrait envisager la mise en oeuvre d'initiatives ciblées pour renforcer la capacité des tribunaux nationaux à poursuivre les crimes graves dans les pays où des situations font l'objet d'enquêtes. Celles-ci pourraient consister à partager l'expertise avec le personnel du système judiciaire local par le biais d'un dialogue portant sur les enquêtes et les procès sur les crimes graves ; à fournir des preuves pertinentes au personnel judiciaire local quand la CPI et le Bureau les trouvent ; et à encourager les Etats parties et les organisations intergouvernementales à aider au renforcement des systèmes judiciaires nationaux. Pour plus d'informations, voir *Le Plan stratégique de la Cour pénale internationale : un Mémoire de Human Rights Watch*, pp. 12-14.

Le manque de détails et de stratégies pour atteindre les objectifs tout au long du plan est une autre lacune.¹³ Les Etats parties devraient encourager la cour à préparer des stratégies d'information et de mise en œuvre en priorité, en particulier en ce qui concerne les domaines clés cités ci-dessus.

Nous croyons savoir que le Groupe de travail de La Haye a demandé davantage de dialogue avec la Cour sur un certain nombre de ces mêmes domaines clés, et nous nous en réjouissons. Afin de permettre une participation plus large des Etats parties dans les discussions, le débat avec la CPI sur ces domaines devrait commencer si possible lors de la session de l'Assemblée.

3) Dans la résolution sur le Plan stratégique, les Etats parties devraient exprimer l'intention de continuer le dialogue sur le plan.

Nous croyons savoir qu'une résolution de l'Assemblée sur le plan est prévue dans le cadre de la prochaine session, ce dont nous nous réjouissons. En plus d'éclairer un certain nombre de points importants à propos du plan (détaillés ci-dessus), la résolution devrait prévoir une poursuite du dialogue par les Etats parties sur cette question importante en :

- appelant à ce que le sous-groupe du Groupe de travail de La Haye reste saisi de la question et à ce que la CPI continue à consulter le sous-groupe et la société civile à propos du plan ;
- demandant que la CPI utilise son rapport sur ses activités à la sixième session de l'Assemblée pour décrire la mise en œuvre du plan ;¹⁴ et en
- indiquant qu'un groupe de travail se réunira pendant la sixième session de l'Assemblée sur le Plan stratégique.

C. Plan stratégique, Politiques et Pratiques du Bureau du Procureur

Dans le cadre du processus du Plan stratégique, le Bureau du Procureur de la CPI (le Bureau) a élaboré son propre Plan stratégique.¹⁵ Etant donné que le Bureau du Procureur est le

¹³ A cet égard, cependant, nous nous réjouissons des récentes consultations du Greffier avec le personnel pour développer des stratégies pour mettre en œuvre la mission et le mandat du Greffe. Voir "Huitième réunion diplomatique de la Cour pénale internationale, 26 Octobre 2006," Information globale, document archivé par Human Rights Watch, p. 7.

¹⁴ Ceci est conforme à l'intention appréciable de la CPI de faire un rapport annuel sur l'évolution du Plan stratégique. Voir Plan stratégique, para. 56. Ce rapport pourrait aussi comporter une description des défis rencontrés dans la mise en œuvre du Plan stratégique.

¹⁵ Plan stratégique, p. 6. Voir aussi Bureau du Procureur, Cour pénale internationale (CPI-OTP), "Rapport sur la stratégie du Procureur," 14 septembre 2006, http://www.icc-cpi.int/library/about/ICC_DB8_IP_fr.pdf (consulté le 6 novembre 2006) ("Rapport du BdP sur la stratégie du Procureur").

« moteur » de la Cour, ceci est particulièrement bienvenu. Le Bureau a aussi publié récemment plusieurs documents pour consultation avec les Etats parties, la société civile et autres acteurs.¹⁶ Pris dans leur ensemble, ces documents sont cruciaux pour la compréhension des pratiques et des politiques du Bureau du Procureur. Ils augmentent aussi la transparence de ce Bureau. Ceci est important pour éviter les doutes sur l'indépendance et l'impartialité du Bureau du Procureur, étant donné les aspects politiquement sensibles des travaux de la CPI.

Dans les décisions portant sur les pratiques et les politiques, l'indépendance du procureur doit être fermement respectée. Ce qui ne veut pas dire, cependant, que les Etats parties doivent éviter le dialogue sur ces questions. La discussion contribuera au meilleur développement possible de la CPI en permettant au Bureau du Procureur de recevoir des commentaires basés sur l'expérience acquise. Elle permettra aussi au Bureau de développer davantage la transparence et la compréhension de ses travaux. Des débats avec les Etats parties, la société civile et autres acteurs sur les pratiques et les politiques du Bureau se sont déroulés à La Haye et à New York en septembre et octobre 2006. Nous souhaitons que le dialogue se poursuive sur ces questions.

Recommandations de Human Rights Watch :

- 4) Les Etats parties devraient continuer à participer au dialogue sur les pratiques et les politiques du Bureau du Procureur et sur le plan du Bureau.**

Si le Bureau a fait des progrès impressionnants au cours des trois dernières années et connu une évolution positive dans certaines pratiques, un certain nombre de sujets de préoccupation, discutés ci-dessous, existent.

Quelques années seulement après l'élection du procureur, le Bureau mène des enquêtes dans trois situations qui corroborent les raisons pour lesquelles la Cour a été créée. Ces situations se caractérisent par des massacres, la pratique largement répandue du viol, et le déplacement forcé de populations sur la base de leur appartenance ethnique. Le Bureau du procureur a obtenu six mandats d'arrestation et la détention de l'un des accusés.

Cependant, Human Rights Watch pense que certaines politiques et décisions soulèvent des inquiétudes, particulièrement parce qu'elles pourraient mettre à mal les perceptions de

¹⁶ Par exemple, voir CPI-OTP, "Rapport sur les activités réalisées au cours des trois premières années (juin 2003 – juin 2006)," 12 septembre 2006, http://www.icc-cpi.int/library/organs/otp/OTP_3-year-report-20060914_French.pdf (consulté le 27 octobre 2006) ("Rapport d'activités"); CPI-OTP, "Critères de sélection des situations et des affaires," document de travail de politique, archives de Human Rights Watch, juin 2006.

l'impartialité du procureur ou sa capacité à avoir un impact dans la lutte contre l'impunité.¹⁷ Les plus notables d'entre elles sont les méthodes déclarées du Bureau consistant à solliciter des renvois volontaires,¹⁸ à utiliser une approche séquentielle dans la conduite des enquêtes,¹⁹ et à se concentrer sur « les personnes portant la plus grande responsabilité ».²⁰ Il existe aussi des inquiétudes relatives au décalage entre politique et pratique, comme en ce qui concerne la politique de retenir des charges qui sont représentatives des crimes commis.²¹

Quant au Plan stratégique du Bureau du Procureur, nous pensons que les objectifs articulés dans le plan sont généralement sensés.²² Cependant, nous voyons des problèmes dans les estimations avancées. Si nous comprenons les raisons pour lesquelles les Etats parties tout

¹⁷ Pour une discussion plus détaillée sur ces questions, voir Human Rights Watch, *La sélection de situations et de cas devant être jugés par la Cour pénale internationale*, No. 1, Octobre 2006, <http://www.hrw.org/backgrounder/ij/ij1006/index.htm> ; et *CPI Procureur's Public Hearing for ONG : Intervention de Richard Dicker*, 18 octobre 2006, <http://hrw.org/backgrounder/ij/oral1006/>.

¹⁸ Une enquête découlant de renvois volontaires quand les autres critères du Statut de Rome sont respectés n'est pas problématique en soi. Cependant, l'accent mis par le procureur et son encouragement des renvois volontaires crée le risque que le Bureau —et en conséquence, la Cour dans son ensemble— puisse être perçue comme un outil entre les mains du gouvernement qui défère la situation. La possibilité pour le procureur d'exercer son pouvoir de sa propre initiative (proprio motu) pour mener des enquêtes est, entre autres choses, un outil important pour préserver son indépendance. Pour une discussion plus détaillée sur ce point, voir Human Rights Watch, *Intervention de Richard Dicker*, pp. 3–4.

¹⁹ Le procureur a indiqué que son bureau enquêterait sur tous les groupes dans une situation “l'un après l'autre,” suggérant qu'il enquêterait sur une affaire à la fois. Dans certains cas, pour des raisons pratiques, il peut être nécessaire de mener des enquêtes de cette manière. Cependant, l'adoption formelle de cette approche peut avoir des implications négatives, y compris pour la perception de l'impartialité du procureur. Par exemple, alors que la CPI a lancé un mandat d'arrêt contre un chef des milices Hema, Thomas Lubanga, notre récente recherche de terrain dans l'est de la RDC indique que l'absence de mandats contre les chefs Lendu a conduit à une forte perception au sein de la communauté Hema et d'autres selon laquelle la CPI exercerait une “justice sélective.” Voir Human Rights Watch, *Sélection de situations et de cas*, pp. 5–6.

²⁰ L'idée véritable de cette approche, celle de cibler les personnes accusées aux plus hauts niveaux du gouvernement et au sein des groupes armés rebelles, est sensée. Cependant, adopter une politique déclarée de se concentrer sur “les personnes portant la plus grande responsabilité” limite inutilement la portée du Bureau et, en conséquence, son effet potentiel de dissuasion. Voir Human Rights Watch, *Sélection de situations et de cas*, pp. 11–15.

²¹ Par exemple, deux ans d'enquêtes du Bureau en RDC n'ont pas abouti à un tableau plus complet de charges contre Lubanga. Poursuivre les personnes responsables des crimes les plus graves commis en Ituri pour d'autres crimes représentatifs de la situation, et pour lesquels de nombreuses preuves solides existent, est crucial tant pour les victimes de ces crimes, que pour mettre un terme à la culture d'impunité qui prévaut en RDC et dans la région des Grands Lacs. Pour plus d'informations, voir la lettre collective de Human Rights Watch et d'autres groupes adressée à Luis Moreno-Ocampo, procureur en chef de la Cour pénale internationale, 31 juillet 2006, <http://hrw.org/english/docs/2006/08/01/congo13891.htm>.

²² Les objectifs sont : “de continuer à améliorer la qualité des poursuites, visant à achever deux procès rapidement[;] de mener quatre à six enquêtes nouvelles sur les personnes portant la plus grande responsabilité dans les situations actuelles ou nouvelles du Bureau [;] d'obtenir les formes nécessaires de coopération pour toutes les situations pour permettre des enquêtes efficaces et pour mobiliser et faciliter des opérations d'arrestation réussies [;] d'améliorer constamment la façon dont le Bureau interagit avec les victimes et répond à leurs intérêts [; et] d'établir des formes de coopération avec les Etats et les organisations pour optimiser la contribution du Bureau au combat contre l'impunité et la prévention des crimes.” Rapport du Bureau sur la stratégie du procureur, p. 3.

comme le Bureau souhaiteraient avoir une idée de la future charge quantitative de travail du Bureau, les « chiffres » —proposant de mener quatre à six enquêtes et deux procès au cours des trois années à venir²³— ne sont pas particulièrement instructifs ou utiles. Ils limitent inutilement la portée de l'action du Bureau car ils ne peuvent pas prendre en compte le fait que des crises plus graves pourraient se produire, nécessitant l'attention urgente du Bureau. Ces chiffres n'indiquent pas clairement si ces enquêtes et ces charges seront représentatives des crimes commis et se concentreront sur les personnes portant la plus grande responsabilité pour les crimes commis, y compris celles occupant les plus hauts niveaux de pouvoir, comme cela devrait être le cas. En conséquence, nous notons que ces chiffres ne constitueront pas un critère approprié pour évaluer les résultats du Bureau du Procureur.

- 5) Dans la résolution sur le Plan stratégique de la CPI, l'Assemblée devrait encourager une consultation future sur le plan du Bureau du Procureur, en partie par le biais du sous-groupe du Groupe de travail de La Haye sur le Plan stratégique de la CPI, et encourager davantage de détails dans le plan du Bureau.**

Le dialogue sur le plan du Bureau du Procureur est précieux et devrait être poursuivi, tout en respectant la propriété de ce Bureau sur le plan. Une façon de garantir la poursuite du dialogue sur le plan du Bureau est que les Etats parties indiquent que le sous-groupe du Groupe de travail de La Haye sur le Plan stratégique soit utilisé comme l'un des moyens de future discussion à propos du plan.

En plus des soucis exprimés ci-dessus, le plan du Bureau du Procureur manque de détails utiles. En particulier, il est fait mention de « la complémentarité positive » comme d'un principe directeur sans aucune élaboration significative.²⁴ Il sera nécessaire de fournir plus de détails dans les versions révisées du plan du Bureau.

D. Sensibilisation et communication

Une sensibilisation et une communication efficaces dans les pays où une situation fait l'objet d'une enquête sont pour la CPI un moyen clé d'optimiser son impact. Cela donne les outils aux communautés locales pour comprendre les poursuites de la Cour contre les criminels présumés et l'engagement de la communauté internationale à obtenir que les coupables de crimes graves rendent compte de leurs actes. Une sensibilisation et une

²³ Plan stratégique, p. 6; Rapport du Bureau sur la stratégie du procureur, p. 7.

²⁴ Rapport du Bureau sur la stratégie du procureur, p. 4

communication efficaces sont de la plus grande importance pour les communautés qui sont polarisées et déchirées par la guerre. On peut s'attendre à ce que les personnes menacées par la CPI encouragent les fausses informations à son propos.

Au cours de la quatrième session de l'Assemblée des Etats parties, ceux-ci ont justement insisté sur l'importance de la sensibilisation pour le succès de la CPI.²⁵ Poussée par cet intérêt et suite à la demande de l'Assemblée, la Cour a maintenant élaboré un « Plan stratégique d'information et de sensibilisation » (Stratégie de sensibilisation).²⁶ Comme cela est exposé ci-dessous, la Stratégie de sensibilisation est une avancée très positive bien que certains domaines demandent encore à être améliorés.

A cette session de l'Assemblée, nous recommandons aux Etats parties d'agir pour favoriser d'autres progrès positifs dans les efforts de la CPI en matière de sensibilisation et de communication.

Recommandations de Human Rights Watch :

- 6) Dans le débat général et dans un groupe de travail sur le Plan stratégique, les Etats parties devraient mettre l'accent sur l'importance de la sensibilisation, apprécier les avancées positives récentes dans l'approche de la CPI en matière de sensibilisation, et encourager des efforts supplémentaires.**

La CPI a fait des progrès importants en matière de sensibilisation et de communication au cours de l'année et a fait preuve d'un engagement plus grand envers ces questions, que les Etats parties devraient apprécier. Ceci se reflète à travers des ateliers de sensibilisation, le

²⁵ Par exemple, la Sierra Leone, l'Allemagne et la Belgique ont convoqué un débat collectif lors de l'Assemblée de 2005 pour discuter de l'importance de la sensibilisation pour les institutions de justice internationale. Les Etats ont également fait des déclarations de soutien au cours du débat général lors de cette Assemblée. Voir, par exemple, la déclaration faite par l'Ambassadeur Allieu I. Kanu, chef de la délégation de la Sierra Leone, à la quatrième Session du débat général de la CPI-ASP, la déclaration de la République de l'Ouganda à la quatrième Session de la CPI-ASP, faite par l'Amb. Mirjam Blaak, et la déclaration de Son Eminence Mr. Vital Budu Tandema, chef de la délégation de la RDC (faite en français), 2 décembre 2005. Les déclarations du débat général sont disponibles à <http://www.CPINow.org/?mod=browserdoc&type=13&module=592> (consulté le 8 novembre 2006). Voir aussi CPI-ASP, Résolution CPI-ASP/4/Res.4, adoptée le 3 décembre 2005, CPI-ASP/4/32, http://www.CPI-cpi.int/library/asp/CPI-ASP-4-Res4_English.pdf (consulté le 6 novembre 2006), para. 22 ("Reconnaît qu'il importe pour la Cour, dans les situations faisant l'objet d'enquêtes, d'associer les communautés à un processus d'interaction constructive avec elle, conçu de manière que son mandat soit mieux compris et appuyé, que les attentes puissent être gérées et que ces communautés puissent suivre et comprendre le processus de justice pénale internationale et, à cette fin, encourage la Cour à intensifier ces activités de sensibilisation et prie la Cour de présenter un plan stratégique détaillé concernant ses activités de sensibilisation à l'Assemblée des Etats Parties avant sa cinquième session").

²⁶ CPI-ASP, "Plan stratégique d'information et de sensibilisation de la Cour pénale internationale," CPI-ASP/5/12, 29 septembre 2006, http://www.icc-cpi.int/library/asp/ICC-ASP-5-12_French.pdf (consulté le 6 novembre 2006) ("Plan stratégique de sensibilisation").

recrutement de personnel local et international pour diriger la sensibilisation et la communication, et par des demandes de financement plus important pour des activités de sensibilisation et de communication.²⁷ La Stratégie de sensibilisation reflète aussi une amélioration spectaculaire de la façon dont la Cour conçoit la sensibilisation. En particulier, cette stratégie reconnaît l'importance de la sensibilisation pour le travail de la Cour, le besoin que la sensibilisation commence le plus tôt possible dans les situations faisant l'objet d'une enquête, et elle reconnaît que la sensibilisation est de la responsabilité du Greffe, en collaboration avec d'autres acteurs du système judiciaire (comme le Bureau du Procureur et la défense). La Stratégie de sensibilisation incorpore de plus des éléments cruciaux —y compris des mesures pratiques— pour réaliser une sensibilisation efficace en identifiant les groupes cibles,²⁸ les outils spécifiques,²⁹ la création d'une unité spécialisée sur la sensibilisation au sein des équipes et dans les centres d'opération sur le terrain,³⁰ et des stratégies adaptées pour chaque situation faisant l'objet d'une enquête.³¹ Le développement de stratégies spécifiques aux situations est particulièrement important car la CPI rencontre des contextes et des défis différents qui doivent être surmontés dans chacun des pays où elle opère. Les stratégies font preuve d'une analyse renforcée des besoins de chaque situation, ainsi que de façons créatives d'y répondre.

En même temps, d'autres composantes sont nécessaires et les Etats parties devraient recommander leur incorporation. En particulier, en plus de mener des activités de sensibilisation avec des élites (tels que des dirigeants culturels et religieux), des efforts supplémentaires pour toucher un public plus large devraient être apportés là où c'est possible (comme par le biais de réunions publiques). Cibler les élites est important, mais ces groupes peuvent avoir des intérêts qui affectent la façon dont ils transmettent les informations aux autres. Ce qui peut en faire des intermédiaires impropres entre la CPI et le grand public. La Stratégie de sensibilisation par ailleurs n'identifie pas suffisamment les perceptions présentes dans chaque situation ou initiative pour pouvoir traiter des malentendus ou des questions en suspens. Une plus grande interaction avec le grand public

²⁷ Assemblée générale des Nations Unies, "Rapport de la Cour pénale internationale," U.N. Doc. A/61/217, 3 août 2006, http://www.icc-cpi.int/library/organs/presidency/ICC_Report-to-UN_2006_French.pdf (consulté le 6 novembre 2006), paras. 33–38 ("Rapport annuel de la CPI à l'ONU"); CPI-ASP, "Projet de budget-programme de la CPI pour 2007," CPI-ASP/5/9, 22 août 2006, http://www.icc-cpi.int/library/asp/ICC-ASP-5-9_French.pdf (consulté le 6 novembre 2006), pp. 135–139 ("Projet de budget-programme de la CPI pour 2007").

²⁸ Ceux-ci comprennent, entre autres, les victimes, les femmes, les journalistes, et le public en général. CPI-ASP, "Plan stratégique pour la sensibilisation," paras. 18–31.

²⁹ Ceux-ci comprennent, entre autres, les débats radiophoniques, les réunions publiques, les formations, et les supports visuels. Ibid., paras. 48–61.

³⁰ Ibid., paras. 69–76.

³¹ Ibid., paras. 85–127.

permettra à la CPI de mieux comprendre ces questions, l'aidant de ce fait à donner la priorité aux initiatives appropriées à chaque situation. L'embauche de personnel local pourrait aussi faciliter ce processus.

Les plans liés au Darfour sont trop minimes. Nous reconnaissons les immenses difficultés qu'il y a à fonctionner dans le contexte où un gouvernement s'oppose à l'implication de la CPI. Cependant, davantage peut et doit être fait. Deux ans après que le Conseil de sécurité ait déferé la situation à la CPI, aucun mandat d'arrêt n'a été lancé et les Etats parties devraient insister sur le besoin intense de sensibilisation et de communication pour expliquer le travail de la Cour et contrer les désillusions au Darfour.

7) Soit dans la « résolution omnibus », soit dans la résolution sur le Plan de la CPI, les Etats parties devraient souligner l'importance de la mise en œuvre de la Stratégie de sensibilisation.

La Stratégie de sensibilisation doit être mise en œuvre de façon prioritaire. A ce jour, même avec les augmentations de 2006, les activités de sensibilisation et de communication ont été insuffisantes, et seule une portion minime de la société a pu être touchée dans les situations où des enquêtes sont en cours.³² Ceci est dû largement aux ressources allouées à la sensibilisation et à la communication qui, telles que demandées par la CPI n'ont pas été suffisantes, et l'ont été encore moins telles qu'approuvées par l'Assemblée des Etats parties.³³ Ceci a déjà conduit à des manques d'information et à de mauvaises perceptions qui ont eu un impact négatif sur les opinions à propos de la Cour dans les pays où des situations font l'objet d'enquêtes.³⁴

³² CPI-ASP, "Rapport sur les activités de la Cour," CPI-ASP/5/15, 17 octobre 2006, http://www.icc-cpi.int/library/asp/ICC-ASP-5-15_French.pdf (consulté le 6 novembre 2006), para. 72 (signalant qu'au cours de l'année la Cour a organisé 16 ateliers et réunions d'information en RDC comprenant 1300 participants, et 14 ateliers et séminaires en Ouganda, comprenant 700 participants).

³³ Voir CPI-ASP, "Projet de budget-programme de la CPI pour 2006," CPI-ASP/4/5, 24 août 2005, paras. 405-419; Comptes rendus officiels de la 4^{ème} Session de la CPI-ASP, "Part II: Vérification externe des comptes, budget-programme pour 2006 and documents connexes s," CPI-ASP/4/32, http://www.icc-cpi.int/library/asp/Part_II__External_audit_and_programme_budget_for_2006_-_FRENCH.pdf (consulté le 7 novembre 2006), para. 30; voir aussi *Mémoire de Human Rights Watch pour la 4^{ème} Assemblée des Etats parties de la CPI, Novembre 2005*, <http://hrw.org/backgrounder/ij/memo1105/index.htm>, pp. 2-5.

³⁴ Par exemple, comme exposé ci-dessus, en RDC notre enquête de terrain récente suggère qu'il existe des perceptions selon lesquelles la justice est sélective à cause de l'absence de mandats lancés contre des personnes associées à plus d'une seule milice. En Ouganda, nous croyons savoir qu'il existe une perception selon laquelle la Cour est un instrument du gouvernement ougandais.

8) L'Assemblée devrait approuver les provisions du budget relatives à la sensibilisation et à la communication.

Une sensibilisation et une communication efficaces exigent des ressources appropriées. A cet égard, nous apprécions les ressources accrues demandées cette année par la Cour pour une unité de sensibilisation au siège, des équipes de cinq membres locaux dans les pays où des situations font l'objet d'enquêtes, et des fonds pour la production de matériels;³⁵ les réductions proposées par le Comité du budget et des finances (le Comité) sur les efforts de sensibilisation et de communication dans les pays où des situations font l'objet d'enquêtes soulèvent des inquiétudes et devraient être rejetées.³⁶

La CPI a fait un pas en avant important en élaborant une stratégie qui reflète des progrès substantiels dans l'approche de la Cour sur la sensibilisation. Il appartient maintenant à l'Assemblée d'être à la hauteur et d'approuver les ressources nécessaires pour que la CPI puisse mettre la stratégie en œuvre. Si le Comité a critiqué la Stratégie de sensibilisation pour son manque de clarté,³⁷ ceci ne devrait pas être une raison pour réduire les fonds destinés à la sensibilisation et à la communication, mais plutôt pour encourager à améliorer la stratégie. De plus, réduire les ressources enverrait un signal que la sensibilisation n'est pas une priorité. L'Assemblée ne doit pas d'un côté encourager la Cour à intensifier ses activités de sensibilisation et de l'autre réduire les financements pour des activités accrues, qui restent relativement limitées.

E. Situation géographique des activités et des locaux de la Cour

Le Plan stratégique reconnaît à juste titre l'importance de bureaux de terrain et de procédures in situ, et indique qu'un objectif prioritaire est pour la Cour de « formuler des options correspondant à différents emplacements géographiques pour les ressources et les activités de la Cour, notamment les besoins concernant les locaux permanents. »³⁸ Ci-dessous nous présentons des recommandations pour que l'Assemblée encourage la

³⁵ Projet de budget-programme de la CPI pour 2007, pp. 135–139.

³⁶ Assemblée des Etats parties à la Cour pénale internationale, Rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa septième session, CPI-ASP/5/23, 1er novembre 2006 http://www.icc-cpi.int/library/asp/ICC-ASP-5-23_French.pdf (consulté le 6 novembre 2006), para. 77 ("Rapport du Comité").

³⁷ Le Comité a indiqué qu'il "reste préoccupé par le fait qu'il semble ne pas y avoir de système clair pour déterminer les niveaux et l'étendue de l'engagement pour le public ciblé, ni aucun processus pour évaluer s'il a été obtenu." Rapport du Comité, para. 31.

³⁸ Plan stratégique, p. 8.

présence et les activités de la CPI dans les pays où des enquêtes sont en cours sur des situations, et pour résoudre les questions de locaux.

Activités sur le terrain

Un engagement adéquat sur le terrain³⁹ est un moyen absolument essentiel pour la CPI de combler l'écart entre sa base à La Haye et les communautés dans les pays où des situations font l'objet d'enquêtes. C'est un moyen crucial grâce auquel la CPI peut toucher les communautés concernées en rapprochant la Cour, physiquement et culturellement, de ces populations.

Un certain nombre d'Etats parties ont souligné à juste titre l'importance des activités dans les pays où des situations font l'objet d'enquêtes, en particulier à la session de l'Assemblée générale de l'ONU de cette année au cours de laquelle le Rapport de la CPI a été présenté.⁴⁰ Le sous-groupe du Groupe de travail de La Haye sur le Plan stratégique a aussi indiqué que les « options pour l'emplacement géographique » des activités de la Cour sont un domaine prioritaire devant faire l'objet d'un futur dialogue avec la CPI. Au cours de la cinquième session de l'Assemblée, il sera crucial pour les Etats parties de s'appuyer sur les engagements pris jusqu'ici pour encourager un plus grand engagement sur le terrain.

Recommandations de Human Rights Watch :

- 9) Au cours du débat général de l'Assemblée et du groupe de travail sur le Plan stratégique, les Etats parties devraient mettre en évidence l'importance essentielle de l'engagement sur le terrain pour optimiser l'impact de la Cour, et encourager une gamme d'activités de terrain spécifiques.**

La CPI a fait des progrès importants dans son engagement sur le terrain au cours de l'année écoulée, avec un renforcement substantiel des bureaux de terrain. Du personnel local et international de la Section de la participation des victimes et des réparations et de l'Unité

³⁹ Par engagement sur le terrain, nous entendons une présence substantielle et soutenue de la Cour dans les pays où des situations font l'objet d'enquêtes quand les conditions de sécurité le permettent.

⁴⁰ Par exemple, les Etats parties africains ont encouragé "la Cour à faire en sorte que les auditions se déroulent dans la zone où les crimes ont été commis, car cela renforcerait l'effet dissuasif de la Cour et on verrait la justice rendue." Déclaration de Mr. Sabelo Sivuyile Maungo, au nom des Etats parties africains au Statut de la Cour pénale internationale devant l'Assemblée générale, 9 octobre 2006, http://www.southafrica-newyork.net/pmun/view_speech.php?speech=271690 (consulté le 27 octobre 2006). A la session de l'Assemblée des Etats parties de 2005, les Etats parties africains ont aussi déclaré que "les procès devraient, autant que possible, se dérouler dans les localités ou la région où le crime a eu lieu." Déclaration du Professeur J.A. Ayua, représentant général de la République Fédérale du Nigeria, au nom des Etats parties africains à la CPI à la 4ème Assemblée, 3 décembre 2005, http://www.CPINow.org/documents/NigeriaAfricanSPs_GeneralDebate_3Dec05.pdf (consulté le 6 novembre 2006).

des victimes et des témoins travaillent maintenant dans des bureaux en RDC comme en Ouganda. Le recrutement d'équipes de sensibilisation composées de personnel local a aussi été finalisé pour les bureaux de terrain de la RDC et de l'Ouganda.⁴¹ De plus, dans le budget proposé pour cette année, la CPI mentionne le coût potentiel des dépenses pour des procédures in situ et des visites faites par des fonctionnaires de la CPI dans les pays où des situations font l'objet d'enquêtes.⁴²

Les Etats parties devraient utiliser le débat général de l'Assemblée et le groupe de travail sur le Plan stratégique pour faire encore progresser l'engagement sur le terrain, en soulignant l'importance des activités de terrain et leur rôle dans la compréhension des travaux de la Cour par les communautés concernées. Les Etats parties devraient aussi encourager la CPI à inclure les activités de terrain suivantes dans ses « options géographiques » pour aider la Cour à optimiser son impact :

- visites régulières par de hauts responsables de la CPI dans les situations faisant l'objet d'enquêtes ;
- établissement de bureaux extérieurs dans chaque situation faisant l'objet d'une enquête aussi près que possible des zones où se trouvent les victimes, dans la mesure où la sécurité le permet ;
- adaptation des bureaux extérieurs pour recevoir les différentes fonctions nécessaires, telle que la sensibilisation (qui exige des espaces accessibles au public), et les enquêtes (qui exigent la confidentialité) ;
- baser des membres du personnel de la CPI, comprenant du personnel local, dans les bureaux extérieurs de façon permanente pour remplir certaines fonctions essentielles, comme la protection des témoins et la participation des victimes ; et
- tenue de procédures *in situ*.

10) Dans la résolution sur le Plan stratégique, l'Assemblée devrait encourager la CPI à formuler et à soumettre à l'Assemblée ses « options géographiques » comme une priorité.

11) L'Assemblée devrait approuver les provisions du budget destinées aux activités de terrain.

⁴¹ "Recrutement d'équipes d'information et de sensibilisation du public pour la RDC et l'Ouganda," *Lettre de la CPI*, No. 9, Octobre 2006, http://www.icc-cpi.int/library/about/newsletter/09/index_fr.html (consulté le 27 octobre 2006), p. 3.

⁴² Projet de budget-programme de la CPI pour 2007, Annexe X, p. 189.

Ce n'est pas une surprise de rappeler que la présence sur le terrain et les activités correspondantes exigent un financement. Etant donné leur importance, toutes les affectations budgétaires leur étant destinées devraient être approuvées.

Locaux

Lors de la prochaine Assemblée, des questions essentielles portant sur les locaux permanents et provisoires de la CPI sont encore au programme. Au cours de l'année écoulée, la CPI a dû travailler dans quatre bâtiments situés dans des quartiers différents de La Haye du fait du surpeuplement des premiers locaux provisoires. Cette situation est loin d'être idéale car elle peut entraver une coordination efficace entre personnel au sein de certaines divisions de la CPI et entre elles. De plus, aucune décision n'a été prise au sujet du type de locaux permanents qui seront établis, à savoir si un nouveau bâtiment sera construit ou si un bâtiment existant sera adapté. Il sera important pour l'Assemblée de résoudre ces problèmes, en particulier afin que les responsables de la CPI qui ont déjà consacré beaucoup d'attention aux questions de locaux puissent diriger cette attention vers d'autres sujets. Pour répondre à cela :

12) L'Assemblée devrait adopter une résolution sur les locaux provisoires et permanents de la CPI.

Le Groupe de travail de La Haye a travaillé sur ces questions au cours de l'année dernière et une réunion d'experts a été convoquée récemment pour faire avancer le processus. Nous croyons savoir que le groupe de travail prépare un projet de résolution pour l'Assemblée portant sur les locaux permanents, et que cette résolution pourrait exprimer l'intention de progresser dans le sens de l'option de l'Alexanderkazerne. Une résolution qui détermine le type de locaux permanents qui seront établis serait la bienvenue. La résolution devrait aussi approuver un nouveau plan pour des locaux provisoires qui réponde au mieux aux besoins d'efficacité et de coordination de la CPI sans coûts supplémentaires pour la Cour. Enfin, la résolution devrait mettre en place un mécanisme permettant de prendre des décisions informées sur les prochaines étapes vers la création de locaux permanents. Pour être efficace, ce mécanisme devrait réunir des représentants de la CPI, de l'Etat hôte, du Comité du budget et des finances, et de l'Assemblée des Etats parties, ainsi que des personnes possédant une expertise technique, et devrait se réunir régulièrement.

13) L'Assemblée devrait soutenir la création d'un Bureau de projet pour les locaux permanents au sein de la Cour, comme cela est proposé dans le projet de budget 2007 de la CPI.

Ceci aidera la Cour à développer l'expertise interne nécessaire, et permettra au personnel qui a travaillé sur cette question de revenir à ses fonctions essentielles. Ceci exige l'approbation de deux postes pour ce bureau compris dans le budget proposé,⁴³ que le Comité a avalisés.

F. Budget

Le Comité du budget et des finances (le Comité) est responsable de l'examen technique des documents soumis à l'Assemblée qui sont de nature financière, budgétaire ou administrative, y compris l'examen et la formulation de recommandations concernant le budget de la Cour.⁴⁴ Comme nous l'exposons ci-dessous, nous avons certaines préoccupations quant aux pratiques actuelles du Comité et aux coupes budgétaires proposées dans des domaines prioritaires, dont nous pensons qu'elles doivent peut-être être rejetées. Cela inclut les coupes proposées sur les enquêtes,⁴⁵ la coopération,⁴⁶ la sensibilisation et la communication,⁴⁷ et la protection des témoins.⁴⁸ Nous considérons qu'il s'agit là de domaines prioritaires pour la CPI, étant donné leur connexion avec le mandat fondamental de la Cour, qui est d'enquêter et d'engager des poursuites pour les crimes graves, et aussi d'optimiser l'impact de son travail auprès des communautés concernées.

Recommandations de Human Rights Watch :

14) L'Assemblée devrait demander que le Comité du budget et des finances explique ses raisons pour toutes les coupes proposées.

⁴³ Projet de budget-programme de la CPI pour 2007, paras. 419–424.

⁴⁴ CPI-ASP, Première Session, "Création du Comité du budget et des finances," CPI-ASP/1/Res.4, [http://www.icc-cpi.int/library/about/officialjournal/basicdocuments/asp_records\(f\).pdf](http://www.icc-cpi.int/library/about/officialjournal/basicdocuments/asp_records(f).pdf) (consulté le 7 novembre 2006), para. 3.

⁴⁵ Le Comité propose de supprimer un analyste P3 pour la quatrième situations sous enquête. Rapport du Comité du budget et des finances, para. 66.

⁴⁶ Les coupes budgétaires proposées dans les travaux de la CPI relatifs à la coopération sont traitées de façon plus détaillée dans la Section III.B, ci-dessous.

⁴⁷ Ces coupes sont traitées en détail dans la section précédente.

⁴⁸ Le Comité a recommandé que trois postes de fonctionnaires adjoints chargés de la protection (P2) ne soient pas mis en place et qu'ils soient transformés en postes temporaires; qu'un fonctionnaire adjoint chargé des opérations (P2) pour la situation IV soit supprimé; et que soit aussi supprimée l'augmentation destinée aux voyages dédiés à négocier des accords de réinstallation de témoins ainsi que les déplacements relatifs à la protection et l'aide aux témoins, y compris les déplacements pour la protection rapprochée de témoins. Rapport du Comité du budget et des finances, para. 75.

Il y a un certain nombre de coupes qui sont proposées sans justification ou avec des justifications insuffisantes dans le rapport le plus récent du Comité, y compris pour des activités encourageant la coopération.⁴⁹ Afin d'accomplir correctement son travail, nous pensons que le Comité doit expliquer les raisons motivant les coupes proposées. Sinon ses décisions paraissent arbitraires. L'absence de justification pour ces coupes soulève aussi des questions sur le fait que les sessions du Comité sont peut-être devenues trop courtes pour une interaction appropriée avec les responsables de la CPI et une considération assez détaillée du budget-programme.⁵⁰

15) L'Assemblée devrait s'employer convenablement à revoir les restrictions proposées dans les domaines prioritaires et devrait envisager de rejeter au besoin les coupes budgétaires proposées.

En accord avec les fonctions de l'Assemblée selon l'article 112(d) du Statut de Rome, l'Assemblée ne peut pas abdiquer sa responsabilité de « considérer et décider le budget pour la Cour. » L'Assemblée ne doit pas adopter les coupes proposées par le Comité, en particulier lorsqu'elles touchent des domaines prioritaires, sans avoir d'abord déterminé qu'elles sont appropriées et qu'elles ne nuisent pas au financement requis par la Cour.

Le Comité a indiqué que la CPI avait formulé ses propositions de budget pour 2007 en comparaison du budget 2006, alors que le budget 2006 était basé sur des hypothèses qui se sont matérialisées en partie seulement.⁵¹ Le Comité a ainsi indiqué qu'une approche préférable aurait été de comparer les propositions de budget pour 2007 avec les dépenses réelles anticipées pour 2006 ; il a noté que « une telle approche aurait mis en évidence une différence d'environ 40 pour cent d'augmentation entre la mise en œuvre projetée pour 2006 et le budget de 2007. »⁵² Nous voyons les avantages que représente la comparaison

⁴⁹ Par exemple, le Comité a « recommandé que le poste de conseiller de coopération internationale P-3 ne soit pas approuvé » sans fournir aucune explication.

⁵⁰ Dans son dernier rapport, le Comité a convenu que la durée de sa session du mois d'avril devrait être portée de trois à quatre jours. Rapport du Comité du budget et des finances, para. 128. L'Assemblée devrait soutenir cette demande et étudier si l'extension de la session d'octobre, au cours de laquelle le Comité examine en particulier le projet de budget de la Cour, aiderait aussi le Comité à fournir davantage d'explications sur ses décisions. Rallonger les sessions permettrait aussi au Comité de consulter des experts sur des fonctions particulières de la Cour, comme la protection des témoins. L'Assemblée devrait envisager de recommander que le Comité consulte de tels experts, si besoin est.

⁵¹ « La Cour a expliqué que le budget 2006 avait été basé sur les hypothèses d'un procès commençant en mai et un autre en juillet 2006. Aucune de ces hypothèses ne s'est matérialisée... » Rapport du Comité du budget et des finances, para. 40.

⁵² « Le Comité s'est félicité de la clarté avec laquelle le budget était présenté et de la disposition du document budgétaire proposé, en constatant que le travail de la Cour ne cessait de s'améliorer à cet égard. Il a néanmoins estimé que l'approche générale retenue posait problème. Pour chacun des programmes et sous-programmes, les propositions budgétaires pour

de budgets futurs avec les dépenses réelles anticipées de l'année précédente, et nous espérons que la CPI procédera ainsi l'année prochaine. Il sera aussi important pour la CPI de continuer à renforcer son expertise en matière de projection de coûts concernant ses fonctions. Cependant, le fait que l'approche de la Cour dans la préparation de ses comptes budgétaires n'ait peut-être pas été la meilleure et que le budget ait en effet subi une augmentation significative ne suffit pas à justifier des coupes spécifiques, en particulier dans des domaines prioritaires.

A cette fin, l'Assemblée doit au moins examiner et évaluer de façon critique les implications des coupes proposées. En fait, les augmentations proposées concernant les enquêtes, la protection des témoins, la sensibilisation et la coopération semblent raisonnables —et même modérées— étant donné la complexité de ces tâches. De plus, il est important que l'Assemblée ne se contente pas d'indiquer que la Cour pourra compenser ces coupes avec des fonds destinés à d'autres domaines ; l'Assemblée devrait au moins formuler des suggestions quant aux fonctions d'où pourraient provenir ces « fonds destinés à d'autres domaines ».

Pour éviter de répéter le travail du Comité, l'Assemblée pourrait envisager de tenir des discussions thématiques pour débattre des recommandations du Comité, comme cela a été fait au cours de la quatrième session de l'Assemblée. Au cours de ces discussions, nous recommanderions que l'Assemblée pose des questions aux responsables de la CPI à propos de l'impact des coupes proposées par le Comité dans les domaines prioritaires. Ces questions devraient inclure les suivantes :

- Considérant que le procureur prévoit d'ouvrir une enquête dans une quatrième situation avant la fin de 2006, quel sera l'impact pour les enquêtes du Bureau du Procureur de la suppression proposée de l'analyste P3 pour une quatrième situation ?⁵³ A ce propos, les affectations budgétaires concernant le personnel effectuant les enquêtes ont-elles été suffisantes jusqu'ici ? De plus, quelles sont les implications pour la protection des témoins de la suppression d'un nouveau fonctionnaire proposé pour une quatrième situation ?⁵⁴

2007 étaient comparées au budget pour 2006, qui avait été élaboré afin de prendre en compte des hypothèses relatives à la charge de travail qu'on pouvait prévoir pendant l'été de 2005, qui ne s'étaient vérifiées que partiellement. De ce fait, les crédits inscrits au budget pour 2006 avaient été sensiblement sous-utilisés et ne constituaient donc pas une base satisfaisante pour l'examen du budget pour 2007... Il aurait été préférable de comparer le budget pour 2007 avec l'exécution prévue pour 2006 en liant les accroissements à des hypothèses concernant la charge de travail." Rapport du Comité du budget et des finances, paras. 48–49.

⁵³ Rapport du Comité du budget et des finances, para. 66.

⁵⁴ Ibid., para. 75.

- Considérant la nécessité d'accords de réinstallation de témoins et d'éventuelle protection rapprochée de témoins, quelles sont les implications pour la protection des témoins de la suppression des voyages proposés par l'Unité des victimes et des témoins ?⁵⁵
- Considérant la nécessité d'intensifier les activités de sensibilisation, quel sera l'impact sur les activités de sensibilisation des coupes budgétaires sur la production proposée de matériels, tels que des matériels imprimés, audiovisuels et liaisons vidéo ?⁵⁶

De plus, étant donné leur importance, l'Assemblée devrait tendre à rejeter les coupes budgétaires dans des domaines prioritaires tels que les enquêtes, la sensibilisation et la communication, la protection des témoins et la coopération. Enfin, pour faciliter l'examen du budget et le rapport du Comité dans l'avenir, l'Assemblée devrait aussi demander au Comité de rendre son rapport disponible plusieurs semaines avant la session de l'Assemblée.

III. Fonctionnement de l'Assemblée des Etats parties et coopération

A. Les Méthodes de travail et la structure de l'Assemblée se sont améliorées

Une Assemblée pro-active est cruciale pour exercer correctement ses fonctions en vertu du Statut de Rome et pour garantir que la CPI devienne une institution efficace. En tant que cour nouvelle et unique devant faire face à d'énormes défis, la CPI nécessite un examen minutieux mais approprié, ainsi que des informations en retour.

A cet égard, le renforcement significatif des méthodes de travail de l'Assemblée au cours des quatre dernières années est appréciable. Le Bureau tient maintenant des réunions régulières (huit réunions en 2006) et a pris des mesures pour améliorer la transparence et la coordination avec les Etats parties ne faisant pas partie du Bureau, par exemple en fournissant des rapports publics de ses réunions.⁵⁷ Les deux groupes de travail permanents du Bureau se réunissent aussi régulièrement ; ils interagissent avec la CPI, les ONG et des

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid., para. 77.

⁵⁷ L'affectation de vice présidents à La Haye contribue aussi à faciliter le dialogue entre les communautés diplomatiques à New York et à La Haye. Les rapports sur les réunions du Bureau peuvent être consultés sur : <http://www.CPI-cpi.int/asp/aspbureau.html> (consulté le 6 novembre 2006).

experts ; ils produisent des rapports en vue de faciliter le travail de l'Assemblée ; et ils aident à la préparation de la session de l'Assemblée. Ces pratiques devraient se poursuivre. Elles facilitent un engagement soutenu dans les questions importantes pour la CPI et devraient permettre à l'Assemblée de prendre des décisions à la prochaine session.

La session de l'Assemblée de cette année comporte d'autres améliorations, comme un débat général plus long au commencement de la session, et une session plus longue dans son ensemble. Une session plus longue permettra à l'Assemblée de discuter les questions plus en profondeur et de minimiser le nombre de groupes de travail informels parallèles, qui empêchent les délégations plus petites de participer efficacement. Tant la session plus longue que le débat général devraient permettre à l'Assemblée de passer de considérations budgétaires largement techniques (qui ont occupé la majorité des sessions précédentes) à une discussion plus substantielle et englobant le travail et les défis de la CPI.

En plus de ces mesures, nous pensons que plusieurs autres actions détaillées ci-dessous devraient être entreprises pour garantir que l'Assemblée puisse jouer un rôle efficace pour encourager le développement positif de la CPI, y compris en améliorant la qualité du travail produit par les groupes de travail, qui a été inégale.

Recommandations de Human Rights Watch :

- 16) Les Etats parties devraient prendre des mesures pour améliorer la participation active d'un plus grand nombre d'Etats aux groupes de travail et à la session annuelle.**
- 17) L'Assemblée devrait établir des délais et des mandats plus clairs pour les groupes de travail, tout en demandant que les groupes se réunissent régulièrement, en fonction des besoins.**
- 18) L'Assemblée devrait demander à ce que le Secrétariat de l'Assemblée apporte un soutien substantiel aux groupes de travail selon les besoins et elle devrait attribuer des ressources au Secrétariat à cet effet.**

B. Coopération

S'assurer que la CPI reçoit la coopération qui lui est nécessaire est un aspect important du Statut de Rome. C'est aussi absolument crucial pour le succès de la Cour. Etant donné le mandat de la CPI, le refus de coopérer —tant par des gouvernements que des individus— est prévisible. Mais ne disposant pas de ses propres mécanismes pour faire appliquer ses décisions, la CPI est totalement dépendante de la coopération qu'elle reçoit. Etant donné

que la CPI est maintenant activement engagée dans des enquêtes et des poursuites judiciaires, il est essentiel que l'Assemblée prenne des mesures sérieuses pour s'assurer que la Cour obtient la coopération dont elle a besoin pour faire son travail.

L'expérience des tribunaux ad hoc et de la Cour Spéciale pour la Sierra Leone met en évidence l'importance cruciale de la coopération. Les plus grands défis rencontrés par ces institutions ont été liés à leur besoin de coopération pour garantir l'arrestation des accusés ou pour mener les enquêtes. A cet égard, la pression exercée par des Etats tiers a été déterminante pour la vague de redditions volontaires au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, et la reddition récente de Charles Taylor à la Cour Spéciale.

Les Etats parties ont à juste titre souligné l'importance de la coopération, ainsi que leur engagement à aider la Cour à obtenir cette coopération.⁵⁸ Mais si certains efforts ont été faits jusqu'ici,⁵⁹ ils sont loin d'être suffisants. Par exemple, le fait que les mandats d'arrêt contre les dirigeants de l'Armée de résistance du seigneur (ARS) n'ont toujours pas été exécutés constitue un obstacle important aux progrès de la CPI dans les poursuites concernant les crimes commis dans la situation dans le nord de l'Ouganda.⁶⁰ Les développements actuels liés aux pourparlers de paix à Juba, dans le sud du Soudan, peuvent rendre inappropriée une action immédiate pour obtenir ces arrestations. Cependant, le processus de Juba ne devrait pas faire oublier que les mandats d'arrêt contre les

⁵⁸ Cette insistance était évidente lors de la récente session de l'Assemblée générale de l'ONU au cours de laquelle le rapport de la CPI a été examiné (9 octobre 2006). Les déclarations des Etats parties sont disponibles à <http://www.iccnw.org/?mod=browserdoc&type=13&module=1006&lang=en> (consulté le 6 novembre 2006).

⁵⁹ Ceux-ci comportent : la conclusion d'accords par la CPI avec l'ONU et l'Union européenne, avec l'Etat hôte sur la détention et le transport de suspects, et avec quelques états sur la réinstallation des témoins ; la signature d'un accord avec l'Autriche sur l'application des condamnations ; la ratification de l'Accord sur les privilèges et les immunités de la Cour par 42 Etats parties ; l'adoption par 35 pays d'une législation de mise en oeuvre ; et la création du Bureau de liaison de New York. Voir Accord entre la Cour pénale internationale et l'Union européenne sur la coopération et l'assistance, CPI-PRES/01-01-06, 10 avril 2006, entré en vigueur le 1er mai 2006, <http://www.icc-cpi.int/press/pressreleases/141.html&l=fr> (consulté le 6 novembre 2006) ; "L'Autriche devient le premier Etat à signer un Accord avec la CPI sur l'application des condamnations," communiqué de presse de la CPI, 27 octobre 2005, <http://www.icc-cpi.int/press/pressreleases/116.html> (consulté le 6 novembre 2006) ; Coalition pour la Cour pénale internationale (CCPI), "Ratification et signature de l'Accord sur les privilèges et les immunités de la Cour (APIC), par région," http://www.iccnw.org/documents/CICC_APIclist_current_fr.pdf (consulté le 6 novembre 2006) ; CPI-ASP, Rapport sur les activités de la Cour, CPI-ASP/5/15, 17 octobre 2006, paras. 86, 100. Voir aussi la page web d'Amnesty International sur le statut de la législation de mise en oeuvre : <http://web.amnesty.org/pages/icc-implementation-fra> (consulté le 6 novembre 2006).

⁶⁰ Comme déjà mentionné ci-dessus, à ce jour la CPI a lancé des mandats d'arrêt contre six individus, dont un, lié à l'enquête de la RDC, a été exécuté (celui contre Thomas Lubanga Dyilo). Voir *Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, Cour pénale internationale, Affaire No. CPI-01/04-01/06, Mandat d'arrêt, 10 février 2006.

dirigeants de la ARS n'ont toujours pas été exécutés plus d'un an après avoir que la chambre préliminaire ait levé les scellés dont faisaient l'objet ces mandats.⁶¹

L'exécution des mandats d'arrêt est précisément le type de domaine où la Cour a besoin d'une assistance concrète de la part des Etats parties et de l'Assemblée.⁶² Cette assistance devrait comporter des efforts actifs de la part des Etats sur les territoires desquels peuvent se trouver les suspects, et des Etats qui ont un intérêt particulier, des ressources ou une influence qui puissent contribuer à la reddition des suspects. Ces efforts devraient au minimum comporter une coopération stratégique avec d'autres acteurs pertinents comme le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU. D'autres formes de coopération pouvant être nécessaires à la CPI dans toutes les situations sont : le support logistique, le rassemblement des preuves, la réalisation de fouilles et de saisies, la localisation de biens, la réinstallation de témoins et la mise à disposition de lieux de détention.

Le manque d'engagement ferme et soutenu pour obtenir l'arrestation des membres de l'Armée de résistance du seigneur recherchés par la CPI soulève des questions sur les perspectives de succès de la CPI.⁶³ Ainsi, lors de récentes déclarations publiques et lors des

⁶¹ Les mandats d'arrêt contre cinq dirigeants principaux de l'ARS ont été rendus publics le 13 octobre 2005. Voir "Levée des scellés sur les mandats d'arrêt contre cinq commandants de l'ARS," communiqué de presse de la CPI, 14 octobre 2005, <http://www.icc-cpi.int/press/pressreleases/114.html&l=fr> (consulté le 6 novembre 2006).

⁶² Comme l'a expliqué un représentant du gouvernement ougandais : "L'ARS, dont les cinq personnes désignées dans les mandats d'arrêt de la CPI, se trouve dans trois pays, dont deux sont Etats parties de la CPI et dont un a signé un accord avec le Bureau du Procureur sur les arrestations. Dans ces trois pays, se trouvent cinq forces militaires qui pourraient aider à leur arrestation. Il s'agit des armées nationales de l'Ouganda, de la RDC, du Soudan ainsi que des forces de maintien de la paix des Nations Unies, la MONUC et l'UNMIS.... Exécuter les mandats d'arrêt est de la responsabilité des Etats parties à la CPI. Le gouvernement de l'Ouganda a fait ce qu'il peut pour remplir ses obligations. Cependant, il tient à souligner que la bonne exécution des mandats d'arrêt exige une coopération concertée régionale et internationale... L'expérience faite par l'Ouganda sert d'exemple du besoin aigu de coopération internationale pour rendre effectifs les mandats d'arrêt de la CPI et pour nous faire réaliser encore davantage la nécessité pour tous les Etats parties de coopérer avec la CPI en remplissant leurs obligations." "Seconde audition publique du Procureur de la CPI : Intervention de l'ambassadeur M. Blaak," La Haye, 25 septembre 2006, document archivé à Human Rights Watch. Voir aussi Lettre du représentant du gouvernement de l'Ouganda au Greffier de la Cour pénale internationale, 4 octobre 2006, document archivé à Human Rights Watch.

⁶³ Toutefois, nous réalisons que certains efforts ont été entrepris dans ces domaines, dont certains ne peuvent pas être rendus publics du fait de leur sensibilité. Nous notons aussi les efforts des forces de maintien de la paix des Nations Unies pour rechercher les dirigeants de l'ARS dans le parc de Garamba et le décès regrettable de huit soldats guatémaltèques des forces de maintien de la paix lors de cette tentative. Voir, par exemple, Emmy Allio, "UN Plot to Nab Otti Backfires," *New Vision* (Ouganda), 29 janvier 2006; Blake Lambert, "UN steps up peace efforts in Congo ahead of April vote," *Christian Science Monitor*, 30 janvier 2006.

réunions diplomatiques, des hauts responsables de la CPI ont désigné la coopération comme étant un souci majeur.⁶⁴

Les responsables de la CPI ont bien sûr un rôle important à jouer pour mettre en évidence le type de coopération qui est nécessaire et attendue, ainsi que leurs propres stratégies pour garantir cette coopération. Ils n'ont peut être pas jusqu'ici rendu cette information assez claire même si les efforts de la CPI pour maintenir les Etats parties informés sur son travail et sur les défis qu'elle rencontre, et pour renforcer la capacité du Bureau du Procureur en matière de coopération, sont des efforts appréciés.⁶⁵ C'est à l'Assemblée et aux Etats parties de jouer efficacement leur rôle pour assurer que la CPI reçoit la coopération nécessaire. Les actions listées ci-dessous devraient être entreprises pour faire avancer cet objectif.

Actions à la prochaine Assemblée pour promouvoir la coopération

19) Les Etats parties devraient envisager de constituer un groupe de travail sur la coopération pendant la session de l'Assemblée.

Un groupe de travail sur la coopération pendant la session de l'Assemblée pourrait être très utile. La coopération est en effet une question importante et opportune et l'Assemblée doit explorer un certain nombre d'actions pour la rendre effective. Même un groupe de travail bref pourrait démarrer les discussions entre les Etats parties et la CPI à propos des façons de répondre plus efficacement aux problèmes de coopération. Il permettrait aussi à la CPI de donner des informations plus explicites aux Etats parties sur l'assistance dont elle a besoin.

20) Dans la « résolution omnibus », les Etats parties devraient souligner l'importance d'une coopération efficace et demander que le Bureau de l'Assemblée envisage la création d'un groupe de travail inter-sessionnel consacré à la coopération.

Nous croyons savoir qu'une discussion initiale a eu lieu à la CPI et entre les Etats parties à propos de la création d'un groupe de travail du bureau sur la coopération. Un tel groupe pourrait endorser des tâches importantes pouvant assister la CPI. Par exemple, ce groupe pourrait se concentrer sur les types de mesures que l'Assemblée pourrait prendre

⁶⁴ Discours du Président de la CPI à l'Assemblée générale des Nations Unies, 9 octobre 2006, http://www.icc-cpi.int/library/organs/presidency/ICC_Report-to-UN_2006_French.pdf (consulté le 6 novembre 2006); "Huitième briefing diplomatique de la Cour pénale internationale", 26 Octobre 2006, Information globale, document archivé à Human Rights Watch; CPI, Rapport sur les activités de la Cour, CPI-ASP/5/15, 17 octobre 2006, para. 7.

⁶⁵ A cet égard, la Cour a entrepris un dialogue régulier avec les Etats parties (comme les réunions et rencontres diplomatiques régulières avec les Amis de la CPI et des organisations régionales, ainsi que des rapports à l'Assemblée générale de l'ONU).

préventivement pour favoriser la coopération ; analyser le rôle de l'Assemblée par rapport à la coopération (qui pourrait potentiellement inclure un travail préparatoire sur le rôle de l'Assemblée au sujet de la non coopération en accord avec les articles 87 et 112 du Statut de Rome); ou encourager les Etats parties à adopter une législation nationale de mise en œuvre du Statut de Rome.

Le groupe de travail pourrait aussi servir à la CPI de premier point important de contact et de dialogue avec l'Assemblée dans le cas où surviendraient des besoins de coopération et des difficultés. L'existence du groupe pourrait jouer un rôle en fournissant à la CPI un « soutien politique » quand elle cherche à obtenir un certain type de coopération d'un acteur.

21) Les Etats parties devraient envisager, en étroite coordination avec la CPI, la création de groupes de travail ad hoc pour traiter de défis particuliers de façon pratique quand ils surviennent.

Ces groupes de travail ad hoc pourraient offrir un forum utile aux Etats parties, à la CPI, et à d'autres acteurs pertinents afin d'élaborer des stratégies pour répondre à des défis spécifiques de coopération. Ils pourraient inclure les Etats parties les plus engagés ou ayant le plus d'influence quant à un problème de coopération spécifique, et inviter des organisations inter-gouvernementales selon les besoins, telles que des agences des Nations Unies. Un groupe de travail de ce type pourrait être précieux en ce qui concerne l'exécution des mandats d'arrêt de la CPI contre les dirigeants de l'ARS, par exemple.

22) L'Assemblée devrait approuver les affectations budgétaires visant à soutenir et à renforcer le travail de la Section de la Coopération Internationale de la CPI.

Ceci comprendrait l'approbation de postes de conseillers de coopération internationale pour la RDC, le Darfour, et le nord de l'Ouganda, ainsi qu'une quatrième situation. A ce propos, l'Assemblée devrait envisager de rejeter les coupes budgétaires proposées par le Comité du budget et des finances concernant l'un de ces postes.⁶⁶ Il s'agit aussi de soutenir les réaffectations internes permettant de fournir des analystes d'information et de dépistage à la Section de planification et d'opérations.⁶⁷

23) Dans le débat général, Les Etats parties devraient s'engager à prendre au moins une mesure concrète pour faciliter la coopération avec la CPI d'ici la prochaine session de

⁶⁶ Rapport du Comité du budget et des finances, para. 64.

⁶⁷ Projet de budget-programme de la CPI pour 2007, para. 122.

l'Assemblée, et à faire ensuite un rapport sur les mesures prises ou à expliquer pourquoi il n'a pas été possible de les prendre.

Actions que les Etats parties devraient prendre à leur propre initiative pour promouvoir la coopération

Les Etats parties devraient entreprendre les actions suivantes à leur propre initiative pour renforcer la coopération avec la CPI, s'ils ne les ont pas encore réalisées.

24) Les Etats parties devraient adopter une législation de mise en oeuvre du Statut de Rome avec suffisamment de précision.⁶⁸

Nous croyons savoir que certaines demandes de coopération de la CPI ont été refusées dans quelques cas où parce que le cadre législatif national nécessaire n'était pas en place ou n'était pas assez précis. Des législation de mise en œuvre suffisamment spécifiques sur la coopération devraient être mises en place maintenant pour faciliter la coopération future.⁶⁹ Les formes de coopération contenues dans cette législation devraient comprendre le soutien logistique, l'assistance pour les interrogatoires des personnes, le rassemblement des preuves en possession des Etats parties, la réalisation de fouilles et de saisies, et l'identification et la localisation de biens.⁷⁰

25) Les Etats parties devraient conclure des accords sur la réinstallation des témoins.⁷¹

Dans les poursuites impliquant des crimes graves tels que ceux jugés par la CPI, la protection des témoins est presque toujours un problème majeur et la réinstallation des témoins peut être nécessaire dans certains cas. Etant donné que la CPI opère dans des conflits en cours, la possibilité de réinstaller des témoins à l'extérieur du pays est encore plus importante. Nous croyons savoir que seuls quelques accords de réinstallation ont été conclus jusqu'ici, ce qui est regrettable.

⁶⁸ Ceci est conforme aux articles 87 et 88 du Statut de Rome. L'Article 88 prévoit: "les Etats parties veillent à prévoir dans leur législation nationale les procédures qui permettent la réalisation de toutes les formes de coopération visées dans le présent chapitre."

⁶⁹ Lorsqu'une législation de mise en oeuvre a déjà été adoptée et qu'elle n'est pas suffisamment précise, les Etats parties devraient chercher à l'amender, et en attendant que ces amendements soient faits, signer des accords spécifiques de coopération avec la CPI si nécessaire.

⁷⁰ Voir Statut de Rome, art. 93.

⁷¹ Ceci est conforme à l'article 93 du Statut de Rome, qui prévoit que "les Etats parties font droit ... aux demandes d'assistance de la Cour liées à une enquête ou à des poursuites et concernant: ... (e) Les mesures propres à faciliter la comparution volontaire devant la Cour de personnes déposant comme témoins ou experts; ... (j) la protection des victimes et des témoins et la préservation des éléments de preuve."

26) Les Etats parties devraient conclure des accords sur l'exécution des peines.⁷²

Offrir des lieux de détention pour y placer des personnes condamnées par les tribunaux internationaux est indubitablement l'un des aspects les moins attrayants de la justice internationale. Cependant, c'est d'une importance vitale. Le transfert du procès de Charles Taylor à La Haye cette année a été bloqué pendant plus de deux mois dans l'attente qu'un Etat offre un lieu de détention s'il était déclaré coupable, ce qui met en évidence la nécessité pour les Etats de s'occuper de façon pro-active d'assurer des lieux de détention pour les personnes condamnées par la CPI.⁷³ Nous sommes préoccupés par le fait qu'à notre connaissance un seul pays a conclu ce type d'accord avec la CPI jusqu'à présent.⁷⁴

27) Les Etats parties devraient exprimer leur soutien politique et leur engagement en faveur de la CPI et de la justice

a. Les Etats parties devraient faire pression pour que soit conclu un accord de relations entre la CPI et l'Union Africaine (UA).

Les accords entre les organisations régionales et la CPI sont un moyen important de faciliter la coopération.⁷⁵ Etant donné en particulier les enquêtes en cours de la CPI en Afrique, la conclusion d'un accord de relations entre la CPI et l'UA est tout spécialement importante. Nous nous réjouissons des récentes déclarations des Etats parties africains appelant à cet accord et nous appelons à des efforts supplémentaires vers cet objectif.⁷⁶

⁷² Ceci est conforme aux articles 103–111 du Statut de Rome. L'article 103(3) prévoit: "Les Etats parties doivent partager la responsabilité de l'exécution des peines d'emprisonnement, conformément aux principes de répartition équitable, énoncés dans le Règlement de procédure et de preuve."

⁷³ La situation en ce qui concerne Taylor était particulièrement préoccupante parce que la demande de transfert était faite sur la base de problèmes de sécurité. Le transfert a été effectué seulement lorsque le gouvernement du Royaume Uni a fait un pas en avant après plus de deux mois pour proposer les installations requises. Une offre de lieu de détention de la part d'un gouvernement tiers était l'une des conditions posées par le gouvernement néerlandais pour autoriser le transfert à La Haye du procès de Taylor.

⁷⁴ Voir "l'Autriche devient le premier Etat à signer un Accord avec la CPI sur l'application des condamnations," communiqué de presse de la CPI.

⁷⁵ A cet égard, l'accord régissant les relations entre l'UE et la CPI est le bienvenu. Accord entre la Cour pénale internationale et l'Union européenne sur la coopération et l'assistance, CPI-PRES/01-01-06.

⁷⁶ L'Afrique du Sud a déclaré, au nom des 28 Etats parties africains au cours de la session de l'Assemblée générale pendant laquelle le Rapport de la CPI a été examiné, que ces Etats "réitérent leur appel ... lancé l'année dernière à l'Union Africaine pour conclure un accord régissant ses relations avec la Cour pénale internationale de la même façon que l'ont fait les Nations Unies." Déclaration de Mr. Sabelo Sivuyile Maqungo, au nom des Etats membres africains au Statut de la Cour pénale internationale devant l'Assemblée générale, 9 octobre 2006.

b. Les Etats parties devraient faire pression sur les autres Etats pour qu'ils coopèrent aux enquêtes.

Etant donné l'opposition du gouvernement soudanais à l'enquête de la CPI au Darfour, cette pression pourrait s'avérer nécessaire vis-à-vis de Khartoum. Le prochain rapport du procureur de la CPI au Conseil de sécurité devrait fournir des informations importantes sur le degré de coopération avec la CPI de la part du gouvernement soudanais jusqu'ici.⁷⁷ Si le Soudan ne se conforme pas totalement aux demandes d'assistance du procureur, les Etats parties devraient faire pression sur le Soudan pour qu'il coopère. A cet égard, l'Assemblée et la Cour pourraient également envisager d'utiliser les critères élaborés par la Commission d'enquête internationale sur le Darfour pour évaluer la coopération du gouvernement soudanais.⁷⁸

c. Les Etats parties devraient soutenir la justice et la CPI dans le contexte des crimes graves commis dans le nord de l'Ouganda

Etant donné le débat récent sur la justice et les mandats de la CPI lancés contre les dirigeants de l'ARS dans le contexte des récents pourparlers de paix dans le nord de l'Ouganda, les Etats parties devraient faire pression pour un résultat qui comprenne à la fois un accord de paix et des poursuites sérieuses et équitables pour les crimes les plus graves en accord avec les règles internationales. Mettre un terme au conflit dans le nord de l'Ouganda est crucial pour les populations qui souffrent terriblement depuis près de vingt ans.⁷⁹ Les pourparlers actuels portent l'espoir de la fin du conflit, bien que le résultat final demeure peu clair. Bien que certains aient défendu la possibilité d'un accord de paix

⁷⁷ Le procureur fera son rapport au Conseil de sécurité en décembre 2006. Voir Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 1593 (2005), S/RES/1593 (2005), para. 8.

⁷⁸ Ces critères ont été identifiés comme suit : "(1) liberté de mouvement sur tout le territoire ; (2) libre accès en tous lieux et établissements et liberté de rencontrer et d'interroger toute personne dont le témoignage est considéré comme nécessaire pour l'accomplissement de son mandat ; (3) libre accès à toutes les sources d'information ; (4) dispositions appropriées de sécurité pour le personnel et les documents de la commission ; (5) protection des victimes et des témoins et des personnes qui comparaissent devant la commission." Observations du Haut-commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies invité en application de la règle 103 des Règles de procédure et de preuves, 10 octobre 2006, http://www.CPI-cpi.int/library/cases/CPI-02-05-19_English.pdf (consulté le 6 novembre 2006), para. 58.

⁷⁹ Human Rights Watch a décrit de façon détaillée pendant des années les violations des droits humains commises par la LRA, à savoir la torture, les agressions sexuelles, les mutilations, le recrutement forcé d'enfants après les avoir enlevés et avoir forcé des enfants à tuer même des membres de leur propre famille. Nous avons aussi décrit les exactions commises par les forces gouvernementales ougandaises, à savoir les coups, le viol et le meurtre de civils. Nous avons régulièrement réclamé que les auteurs de ces exactions commises par les deux côtés cessent leurs actes et que les responsables soient tenus de rendre des comptes.

accompagné d'un abandon des mandats d'arrêt de la CPI contre les dirigeants de l'ARS, des poursuites sérieuses et efficaces pour crimes graves sont une composante essentielle d'une paix durable.⁸⁰

Les Etats parties devraient aussi préciser qu'un ajournement du Conseil de sécurité de l'ONU en vertu de l'article 16 du Statut de Rome serait inapproprié dans ce cas, et les Etats parties au Conseil de sécurité doivent s'opposer à un ajournement au titre de l'article 16.⁸¹ En l'absence d'alternatives crédibles au niveau national, un ajournement soustrairait les dirigeants de l'ARS à des poursuites judiciaires, peut-être indéfiniment s'il était renouvelé. Il pourrait aussi ouvrir la porte à une interférence dangereuse et inappropriée avec la CPI de la part du Conseil de sécurité. Nous avons déjà vu une utilisation sans scrupules du Conseil de sécurité par un membre permanent exerçant une interférence illégitime avec la CPI par le biais des résolutions 1422 et 1487 du Conseil de sécurité.

En tout premier lieu, ces actions sont importantes pour les populations de l'Ouganda. Elles sont également cruciales pour la CPI en tant qu'institution. La Cour ne pourrait pas remplir son mandat qui est de rendre justice pour les crimes les plus graves si elle se trouvait réduite essentiellement à une monnaie d'échange dans des négociations de paix. Sa raison d'être de « mettre un terme à l'impunité des auteurs » des crimes les plus graves comme cela est inscrit dans le préambule du Statut de Rome serait réduite à néant.

d. Les Etats parties devraient défendre le caractère universel de la CPI

Au cours de l'année dernière, la CPI a fait face à des critiques selon lesquelles elle serait une « Cour occidentale » pratiquant une justice sélective. Si cette critique est inexacte, elle a le potentiel non seulement de mettre à mal la crédibilité de la Cour, mais aussi sa capacité à obtenir la coopération des Etats et des organisations inter gouvernementales dans l'accomplissement de tâches importantes. Le fait que toutes les situations actuellement en cours d'enquête sont en Afrique renforce cette impression.

⁸⁰ Certains ont suggéré de recourir à la justice traditionnelle à la place des poursuites de la CPI. Si les mesures de justice traditionnelle peuvent avoir un rôle important à jouer dans une approche globale de responsabilité et de réconciliation des communautés, il est peu probable qu'elles fournissent des poursuites efficaces accompagnées de garanties d'un procès équitable —comme le droit à une audition publique et équitable par un tribunal impartial et indépendant ainsi qu'à la présomption d'innocence— qui est exigé par le droit international pour les affaires impliquant des crimes graves.

⁸¹ En vertu de l'article 16, le Conseil de sécurité peut ajourner les enquêtes ou les poursuites de la CPI pour une durée de 12 mois sur la base de l'autorité de son Chapitre VII. Statut de Rome, art. 16.

Nous considérons qu'il est d'une importance cruciale que les Etats parties s'efforcent de transmettre le fait que la CPI est une institution universelle. Les Etats parties devraient préciser que la CPI bénéficie maintenant du soutien et de la participation de 104 Etats dans le monde dont 29 Etats d'Afrique, 22 Etats d'Amérique latine et des Caraïbes, et 12 Etats d'Asie.⁸² Les Etats parties devraient aussi rappeler qu'ils se sont réunis avec d'autres états dans la conviction qu'il doit y avoir des poursuites sérieuses et équitables pour les crimes les plus graves. Les Etats parties devraient souligner que cela est conforme au droit international, et non au droit « occidental ».

Nous encourageons vivement tous les Etats parties d'apporter ces clarifications aux moments appropriés dans les forums nationaux, bilatéraux et multilatéraux. Bien sûr, les Etats parties africains et d'Amérique latine sont particulièrement bien placés pour ce faire. Nous pensons que de tels efforts pourraient revêtir une valeur particulière et adaptée au cours des débats de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité des Nations Unies, de l'Union Africaine, de l'Organisation des Etats américains et de la session de l'Assemblée des Etats parties.

⁸² Voir document de la CCPI, "Les Etats parties au Statut de Rome de la CPI, selon les groupes régionaux de l'Assemblée générale de l'ONU," 1er novembre 2006, <http://www.iccnw.org/documents/RATIFICATIONSbyUNGroups.pdf> (consulté le 9 novembre 2006).