



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

Novembre 2009

Introduction	2
Résumé des recommandations	4
I. Faire face aux détracteurs de la cour et développer la coopération	8
A. Défendre la mission de la cour.....	8
B. Mettre en place un groupe de travail sur la coopération.....	15
II. Se préparer pour la Conférence de révision	17
A. Tenir la promesse d'un état des lieux.....	18
B. Définir un rôle fort pour la cour à la conférence de révision.....	20
C. Examen préliminaire des projets d'amendement.....	22
III. Assurer une gestion saine.....	26
A. Visites des familles	28
B. Comité du budget et des finances	30
C. Élection des juges	333
D. Élection du prochain procureur de la CPI	355

Introduction

Sept ans après l'entrée en vigueur du Statut de Rome, les progrès de la Cour pénale internationale (CPI) vers la réalisation des aspirations de ses fondateurs sont notables. Cela ne veut pas dire que ces progrès ont toujours été constants. Étant donné l'ampleur des défis que représente la mise en place d'une institution judiciaire unique en son genre, il n'est pas surprenant que les responsables de la CPI aient parfois commis des erreurs. Si des efforts supplémentaires restent nécessaires dans les différents domaines où opère la cour, ses activités ont néanmoins connu une augmentation marquée tout au long de l'année dernière.

La phase de présentation de la procédure engagée par le procureur contre Thomas Lubanga, sa première affaire dans la situation en République démocratique du Congo (RDC), est achevée. Les procédures préliminaires sont terminées dans une seconde affaire dans la situation en RDC, celle de Germain Katanga et de Mathieu Ngudjolo, ainsi que dans l'affaire Jean-Pierre Bemba Gombo dans la situation en République centrafricaine (RCA). Le premier accusé de la cour à comparaître volontairement, Bahr Idriss Abu Garda—inculpé de crimes de guerre en lien avec une attaque menée contre des soldats des forces de maintien de la paix de l'Union africaine (UA) au Darfour—s'est rendu par deux fois à La Haye, tout d'abord pour une première comparution, puis pour une audience de confirmation qui déterminera si l'affaire est envoyée en jugement.

Les activités de sensibilisation—notamment l'utilisation de projections mobiles de matériels audiovisuels et de programmes de radio locaux—se sont intensifiées autour du procès Lubanga, et les initiatives pour développer une stratégie concernant les victimes et pour approfondir l'engagement de la cour sur le terrain ont progressé. Un nombre croissant de victimes ont été autorisées à participer aux procédures, ce qui semble indiquer que des avancées continuent à être réalisées pour garantir l'application du droit à la participation.

Avec le développement des activités de la cour, les attentes se font plus intenses. Dans les quatre situations faisant l'objet d'une enquête, Human Rights Watch et d'autres organisations de la société civile continuent de faire pression pour que d'autres actions soient engagées afin de mettre un frein à l'impunité.¹ Le procureur a indiqué que son bureau examinait plusieurs situations dans d'autres pays à travers le monde, notamment en

¹ Il s'agirait notamment de remonter la chaîne de commandement et d'engager des poursuites contre des personnalités haut placées responsables de crimes commis durant le conflit en Ituri dans la situation en République démocratique du Congo (RDC) ; de sélectionner de nouvelles affaires dans les situations au Darfour et en République centrafricaine ; et de statuer sur la possibilité d'ouvrir des enquêtes contre des membres du gouvernement et des forces gouvernementales dans la situation dans le nord de l'Ouganda, tout en enquêtant sur les nouveaux crimes commis par les forces de l'Armée de résistance du Seigneur en RDC et dans le Sud-Soudan.

Colombie, en Géorgie, en Côte d'Ivoire, en Afghanistan et en Guinée, et il a récemment déclaré qu'il allait prochainement demander à une chambre préliminaire de la CPI l'autorisation d'ouvrir une enquête au Kenya. L'Autorité nationale palestinienne a insisté auprès du procureur de la CPI pour qu'il accepte d'exercer sa compétence sur les crimes commis à Gaza, et un rapport de la Mission d'établissement des faits de l'ONU sur le conflit de Gaza a recommandé de déférer à la CPI la situation à Gaza en l'absence de poursuites judiciaires crédibles menées au niveau national.

Répondre à ces attentes, tout en consolidant et en développant les réalisations de la cour, constituerait une tâche considérable dans n'importe quelles circonstances, mais les efforts du personnel et des fonctionnaires de la cour ont été rendus encore plus difficiles par un affaiblissement perceptible du soutien à la CPI.

L'étiollement de ce soutien est le résultat de multiples facteurs.

Lorsque les États parties à la CPI se réuniront à la fin du printemps prochain à Kampala pour la conférence de révision prévue par le Statut de Rome, leur réunion se déroulera dans un climat politique très différent de celui qui a donné naissance au statut. D'autres priorités internationales—notamment la crise économique mondiale et les changements climatiques—ont quelque peu déplacé le sens des responsabilités qui prévalait au milieu des années 90 dans la foulée des génocides et autres atrocités perpétrées à grande échelle.

L'enthousiasme a aussi été tempéré par l'expérience. Les procès pour crimes internationaux graves se sont avérés inévitablement lents et, parfois, imparfaits. Ils se sont également avérés coûteux et exigeant un soutien financier intense et prolongé.

De plus, les limites de la portée de la justice internationale ont contribué au sentiment que son application faisait l'objet de deux poids, deux mesures. Lorsque des représentants d'États puissants ou soutenus par des États puissants parviennent à échapper aux poursuites judiciaires internationales, la légitimité de la justice internationale, et, à son tour, de la CPI qui en est son institution phare, est mise en doute. De fait, la question du « deux poids, deux mesures » a stimulé les partisans de l'impunité notamment, comme nous l'expliquons plus loin, à la suite du mandat d'arrêt émis à l'encontre du président soudanais, Omar Hassan el-Béchir.

L'évolution des circonstances ne peut toutefois justifier que l'on sape ce qui a été décidé à Rome, ou que l'on permette aux détracteurs peu scrupuleux de la CPI d'opérer tranquillement sans rencontrer d'opposition. L'importance cruciale de la mission de la cour

et du mandat qui lui est confié de mettre fin à l’impunité pour les crimes touchant l’ensemble de la communauté internationale demeure inchangée. Aux yeux du public et par le biais de l’exercice d’état des lieux, la conférence de révision dressera le bilan de la CPI et de la justice internationale. Les États parties devraient donc faire tous les efforts possibles d’ici là pour s’engager au renforcement de la justice internationale et pour consolider leur investissement dans la CPI qui en est la pierre angulaire.

De fait, à quelques mois à peine de la conférence de révision, les États parties devront prendre un certain nombre de mesures à cet effet lors de cette session de l’Assemblée des États parties (AEP). Il s’agirait notamment de réfuter les arguments des détracteurs peu scrupuleux de la cour et de s’opposer à leurs tentatives d’interférer avec son indépendance ; d’apporter un soutien institutionnel accru à la coopération ; de garantir une préparation suffisante en vue de la conférence de révision et de procéder à un examen minutieux des projets d’amendements ; et d’assurer une gestion saine du développement ultérieur de la cour. Nous traitons ces questions en détail ci-après et formulons des recommandations pour des actions concrètes ; les recommandations spécifiques à cette session de l’AEP sont énumérées tout au long du document et résumées immédiatement ci-après.

Résumé des recommandations

Dans leurs discours lors du **débat général** à la huitième session de l’Assemblée des États parties (AEP) de la Cour pénale internationale (CPI), les États parties devraient :

- Affirmer leur engagement envers la mission et le mandat confiés à la CPI de mettre fin à l’impunité pour les crimes touchant l’ensemble de la communauté internationale ;
- Reconnaître le rôle central de la CPI comme tribunal de dernier recours en l’absence d’action réelle de la part des autorités nationales ;
- Souligner l’obligation des États parties à la CPI de coopérer pleinement avec la cour, notamment dans les arrestations ;
- Affirmer l’importance de l’indépendance de la CPI et de son procureur et s’engager à préserver la cour de toute ingérence politique ;

- Reconnaître l’application inégale de la justice internationale et s’engager à étendre sa portée, notamment en encourageant une ratification plus large du Statut de Rome;
- Insister sur le fait que la justice ne devrait pas être refusée à certains sous prétexte qu’elle n’est pas encore possible pour tous ;
- Confirmer que la justice est une composante cruciale d’une paix durable et constitue en soi un objectif important ;
- Saluer la prochaine conférence de révision comme une occasion importante de réaffirmer l’engagement international envers la CPI et la justice pénale internationale, et s’engager à œuvrer pour une conférence bien préparée ; et
- Souligner à quel point il est important pour la réussite de la cour que seuls soient élus les juges les plus qualifiés.

Lors de l'**élection des juges de la CPI** pendant cette session de l’Assemblée, les États parties devraient :

- Élire uniquement les juges les plus qualifiés pour siéger à la CPI, en tenant compte de l’importance de l’expérience et de l’expertise du candidat en matière de droit pénal ainsi que de son engagement à assumer sa fonction à la CPI pendant un mandat complet de neuf ans.

En ce qui concerne la **résolution omnibus** ou autres **résolutions spécifiques pertinentes**, l’Assemblée des États parties devrait :

- Procéder au renouvellement du mandat du point focal pour la coopération et à la mise en place d’un groupe de travail permanent intersessions sur la coopération, présidé par le point focal ;
- Procéder à l’établissement d’un mécanisme de contrôle indépendant chargé de mener des enquêtes et ordonner une étude sur le possible élargissement du mandat de ce mécanisme afin qu’il englobe les fonctions supplémentaires d’inspection et d’évaluation prévues à l’article 112(4) du Statut de Rome ;

- Demander la finalisation début 2010 d'une stratégie d'information du public, en concertation avec les États parties et la société civile, en vue de la présenter lors de la neuvième session de l'Assemblée. Cette stratégie devrait envisager la conférence de révision comme une occasion importante de présenter les activités de la cour à un large public, et devrait chercher à tirer le meilleur parti des hauts fonctionnaires de la cour ;
- Souligner qu'il est important pour la réussite de la cour que seuls soient élus les juges les plus qualifiés ; et
- Par le biais de l'un des Groupes de travail de l'Assemblée, assurer la facilitation de l'examen de la procédure de candidatures pour l'élection du procureur de la CPI, en vue de soumettre toute proposition de changement à l'approbation et à l'adoption de la neuvième session de l'Assemblée.

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

- Faire part de son soutien financier futur en 2010 à une stratégie bien préparée de la CPI en matière d'information du public ;
- Approuver le financement pour la création d'un bureau de liaison de la CPI à Addis Abeba ;
- Garantir une représentation efficace de la CPI à Addis Abeba en prévoyant un poste de chef de bureau de liaison de niveau D-1 ;
- Soutenir l'allocation de ressources dans le budget de la cour pour la conférence de révision, entre autres pour permettre à la cour de s'engager dans la préparation ;
- Adopter une politique de financement intégral des visites des familles des prévenus indigents sur une base annuelle dans le budget ordinaire de la cour ;
- Dans toute résolution de l'Assemblée, éviter toute mention qui pourrait contredire ou rejeter la décision prise par la présidence de la CPI le 10 mars 2009 établissant l'obligation formelle de financer les visites de la famille dans l'affaire Mathieu Ngudjolo Chui.

- Réaffirmer que l’Assemblée compte sur le Comité du budget et des finances pour émettre des recommandations concernant l’allocation de ressources adaptées à la mission et au mandat de la cour.

En ce qui concerne la **préparation en vue de la conférence de révision**, l’Assemblée des États parties devrait :

- Mettre en place un groupe de travail intersessions chargé de faire avancer la préparation de la conférence de révision, y compris l’exercice d’état des lieux ;
- Identifier les différents thèmes de l’état des lieux. Ils devraient inclure l’impact de la justice sur les victimes et les communautés affectées ; la coopération des États avec la CPI ; la complémentarité, l’universalité du Statut de Rome et les lacunes de la lutte contre l’impunité ; et l’impact de la justice internationale sur les processus de paix et la construction de la paix ;
- Dans une résolution spécifique relative à la conférence de révision ou toute autre résolution appropriée, inclure une mention reconnaissant l’importance d’une pleine participation de la CPI à la conférence de révision et encourageant la cour à planifier sa participation et ses efforts d’information du public au moment de la conférence de révision. Cette planification devrait être présentée au groupe de travail de la conférence de révision début 2010 ; et
- Appuyer l’allocation de ressources dans le budget de la cour pour la conférence de révision.

Nous encourageons les **délégués des États parties** à :

- Assister aux discussions organisées en marge de cette session de l’AEP par les États, la cour et les organisations non gouvernementales sur des questions telles que la stratégie concernant les victimes, le Fonds au profit des victimes, ainsi que l’information et la sensibilisation du public, afin de mieux appréhender les activités de la cour et les défis auxquels elle est confrontée ; et
- Assister à la discussion sur la paix et la justice organisée en marge de la session de l’Assemblée.

I. Faire face aux détracteurs de la cour et développer la coopération

Alors que le personnel et les responsables de la CPI parviennent à mieux relever les nombreux défis internes qui demeurent pour mettre en place une institution crédible et efficace, l'environnement externe auquel est confrontée la cour se présente de plus en plus comme une gageure. Le mandat d'arrêt émis par la CPI en mars 2009 contre le Président Béchir pour crimes contre l'humanité et crimes de guerre a alimenté et intensifié les efforts déployés par les adversaires de la CPI pour s'attaquer non seulement à ce mandat d'arrêt en particulier, mais à la cour elle-même. La CPI trouve sa légitimité aux yeux d'une minorité réduite, mais puissante.

Comme nous l'expliquons plus loin, la campagne menée par les alliés du Président Béchir exige une réponse vigoureuse de la part de la cour, de ses États parties et des autres partisans de la CPI. Même si certains acquis importants ont été obtenus au cours de ces derniers mois, cette réponse ne s'est pas encore pleinement fait entendre. En outre, si le soutien diplomatique et politique est essentiel, la CPI a besoin de coopération dans un grand nombre de domaines, notamment en matière d'assistance judiciaire et de soutien logistique. Comme nous le recommandons ci-après, lors de cette session de l'Assemblée, les États parties devraient également œuvrer pour mettre en place un groupe de travail intersessions sur la coopération, chargé de poursuivre le travail important du Bureau et du point focal pour la coopération.

A. Défendre la mission de la cour

Les réactions brutales contre le mandat d'arrêt émis par la CPI à l'encontre du Président Béchir ont pratiquement débuté dès l'annonce de la requête aux fins de délivrance du mandat,² et les efforts concertés des alliés de Béchir pour porter atteinte à la mission de la CPI ont débouché sur la décision adoptée en juillet 2009 au sommet de l'Union africaine (UA) à Syrte, en Libye. Cette décision —orchestrée par un petit nombre d'États de l'UA opposés à la lutte contre l'impunité—appelait les États membres de l'UA à ne pas coopérer à l'arrestation et au transfert de Béchir.³ La décision demandait en outre à la Commission de

² Voir, par exemple, Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, « Communiqué de la 142^e réunion du Conseil de paix et de sécurité », PSC/MIN/Comm (CXLII), 21 juillet 2008, , [http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/ps/PSC_2008_2009/PSC%202008%20\(105-\)/142/Communique%20Final/2008_142_CF.pdf](http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/ps/PSC_2008_2009/PSC%202008%20(105-)/142/Communique%20Final/2008_142_CF.pdf) (consulté le 4 novembre 2009) (assurant que l'approbation par la chambre préliminaire de la requête aux fins de délivrance d'un mandat d'arrêt contre Béchir affecterait les perspectives de paix et demandant de surseoir au « processus initié par la CPI » conformément à l'article 16 du Statut de Rome).

³ Assemblée de l'Union africaine, « Décision sur la réunion des États africains parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI) », Assembly/AU/Dec. 245 (XIII) Rev. 1, 3 juillet 2009, [http://www.africaunion.org/root/au/Conferences/2009/july/summit/decisions/ASSEMBLY%20AU%20DEC%20243%20-20267%20\(XIII\)%20_E.PDF](http://www.africaunion.org/root/au/Conferences/2009/july/summit/decisions/ASSEMBLY%20AU%20DEC%20243%20-20267%20(XIII)%20_E.PDF) (consultée le 29 juillet 2009), para. 10. Le motif déclaré de la décision prise par l'UA de ne pas

l'UA de préparer des lignes directrices et un code de conduite pour l'exercice des pouvoirs discrétionnaires du procureur, en particulier en relation avec son autorité *proprio motu*. Ceci devait être accompli préalablement à une réunion des États africains parties et non parties à la CPI prévue fin 2009 pour préparer la Conférence de révision de la CPI.⁴

L'appel de cette décision à la non-coopération—en violation des obligations envers le traité qui incombe aux 30 États parties africains à la CPI—and l'interférence qu'elle suggère avec l'indépendance du procureur—une indépendance chèrement gagnée, cruciale pour le fonctionnement efficace d'une cour souvent appelée à se pencher sur le rôle de responsables gouvernementaux dans des crimes graves—sont extrêmement inquiétants.

A la suite de cette décision, plusieurs États africains—à savoir le Botswana, l'Afrique du Sud et l'Ouganda—se sont toutefois empressés de réitérer leur engagement envers la CPI.⁵ En dépit de la déclaration du gouvernement soudanais selon laquelle Béchir pouvait « voyager librement en Afrique » à la suite du sommet de Syrte,⁶ en fait, celui-ci ne s'est encore rendu dans aucun État partie à la CPI, que ce soit en Afrique ou à l'extérieur, depuis la délivrance du mandat d'arrêt. Avant le sommet de Syrte, un certain nombre de déclarations traduisant un solide soutien de la part de la société civile africaine ont été faites, notamment dans la ville du Cap, à Kampala et à Addis Abeba.⁷ Et à la suite de la décision de Syrte, une

coopérer est l'absence de réponse du Conseil de sécurité de l'ONU à la demande de l'UA de reporter les poursuites de la CPI contre le Président Béchir en vertu de l'article 16 du Statut de Rome. La décision de l'UA est donc fondée sur son mécontentement par rapport aux actions d'un organe politique, le Conseil de sécurité de l'ONU, et non par rapport à la CPI. Dans ce contexte, nous relevons que le 31 juillet 2008, le Conseil de sécurité de l'ONU a pris note de la demande de l'UA en faveur de la suspension des poursuites de la CPI contre le Président Béchir dans la Résolution 1828. La demande de réaction complémentaire ou différente du Conseil de sécurité de l'ONU est une question qui n'est pas liée à la coopération avec la CPI et devrait être traitée directement avec le Conseil conformément à ses règles de procédure.

⁴ Ibid., paras. 8, 11.

⁵ Voir « South Africa would arrest Bashir: department », The Times, 30 juillet 2009, <http://www.thetimes.co.za/News/Article.aspx?id=1042296> (consulté le 30 juillet 2009) ; « Botswana's Position on AU Summit Decision Regarding CPI », Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale du Botswana, 29 juillet 2009, http://www.mofaic.gov.bw/index.php?option=com_content&task=view&id=447 (consulté le 7 juillet 2009) ; « Uganda Committed to CPI », Bureau du Président, Centre des médias de l'Ouganda, 10 juillet 2009, <http://www.mediacentre.go.ug/details.php?catId=3&item=477> (consulté le 29 juillet 2009).

⁶ Andrew Heavens, « AU ruling means Bashir can travel in Africa: Sudan », Reuters, 4 juillet 2009, <http://www.reuters.com/article/worldNews/idUSTRE56315820090704> (consulté le 29 juillet 2009).

⁷ Voir « African Civil Society Calls on Governments to Maintain Firm Commitment to CPI », communiqué de presse de la Coalition pour la Cour pénale internationale, 8 juin 2009, http://www.iccnow.org/documents/Uganda_May_2009_regional_strategy_meeting_PR.pdf (consulté le 30 octobre 2009) ; « Statement by representatives of African civil society and the legal profession on the implications of the African Union's recent decisions on universal jurisdiction and the work of the International Criminal Court in Africa, Cape Town », 11 mai 2009 (document en possession de Human Rights Watch) ; « African Civic Leaders Statement on the situation in Soudan », 26 juin 2009 (document en possession de Human Rights Watch).

déclaration signée par plus de 160 groupes de la société civile africaine a appelé explicitement les États africains parties à la CPI à réaffirmer leur soutien à la cour.⁸

Les efforts de nombreux États africains parties à la CPI ont largement contribué aux progrès réalisés pour résister aux tentatives de quelques-uns visant à dépouiller de son sens le rejet par l'UA de l'impunité pour les crimes graves, clairement reflété dans l'article 4 de son Acte constitutif. Les États parties africains, par exemple, ont réaffirmé leur engagement envers la CPI et le combat contre l'impunité lors d'une réunion organisée en vue de préparer le sommet de Syrte.⁹ Les juges et autres fonctionnaires de la CPI ont aussi œuvré pour diffuser des informations objectives à propos de la cour, notamment en se rendant dans des capitales africaines importantes.¹⁰ Et, comme mentionné plus haut, une coalition de plus en plus importante d'organisations de la société civile africaine travaille sans relâche pour que leurs voix en faveur de la justice internationale soient entendues.

Les alliés du Président Béchir ne se laisseront toutefois pas facilement décourager. Par ailleurs, la mise en question de la légitimité de la cour n'émane pas exclusivement de certains États africains opposés à la lutte contre l'impunité. Nous avons parfois été déçus par le mutisme des États parties à la CPI et d'autres partenaires internationaux. Deux facteurs importants semblent être susceptibles d'émousser la détermination des partisans de la CPI à répondre comme il convient aux réactions négatives suscitées par le mandat d'arrêt contre Béchir.

Premièrement, certains défenseurs de la mission de la CPI peuvent se sentir embarrassés par le fait que l'application de la justice internationale est indubitablement inégale.

A vrai dire, cette application inégale pose de plus en plus problème pour la crédibilité de la justice internationale, et, à son tour, pour celle de la CPI. Les préoccupations quant au fait que l'impunité n'est pas combattue uniformément partout dans le monde reposent sur des

⁸ Voir « Afrique : Les États africains doivent réaffirmer leur soutien à la Cour pénale internationale », communiqué de presse de Human Rights Watch, 30 juillet 2009, <http://www.hrw.org/en/news/2009/07/30/afrique-les-tats-africains-doivent-r-affirmer-leur-soutien-la-cour-p-nale-internatio> (annonçant la déclaration). La déclaration a été publiée pour la première fois le 30 juillet 2009 ; à la date du 19 août 2009, la déclaration comptait 164 signataires.

⁹ Voir Union africaine, Rapport sur la réunion des États africains parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Addis Abeba, 8-9 juin 2009, MinICC/Rpt (document en possession de Human Rights Watch).

¹⁰ Voir, par exemple, « La première vice-présidente de la CPI commence sa visite officielle dans les États parties africains », communiqué de presse de la CPI, 26 juin 2009, <http://www.icc-cpi.int/menus/icc/press%20and%20media/press%2oreleases/pr426> (consulté le 30 octobre 2009) ; « Le Président de la CPI, M. le juge Song, entame sa première visite officielle à des États parties africains », communiqué de presse de la CPI, 1^{er} juin 2009, <http://www.icc-cpi.int/menus/icc/press%20and%20media/press%2oreleases/icc%2opresident%2osong%2ostarts%2ohis%2ofirst%2oofficial%2ovisit%2oto%2oafrican%2ostates%2oparties> (consulté le 30 octobre 2009).

faits. Des responsables d'États puissants ou soutenus par des États puissants ont pu échapper aux poursuites judiciaires internationales. Les victimes des crimes internationaux les plus graves commis en Afghanistan, en Birmanie, en Tchétchénie, à Gaza, en Irak et au Sri Lanka, par exemple, n'ont pas eu accès à la justice. Le fait de ne pas reconnaître cette réalité risque de porter atteinte aux efforts déployés pour garantir que justice soit rendue à d'autres victimes qui disposent de moyens de recours, y compris par le biais de la CPI.

Deuxièmement, les prétendues contradictions entre paix et justice continuent de servir de couverture à ceux qui ont adopté une position timorée à propos de l'obligation de rendre des comptes.

La relation entre la paix et la justice s'est posée pour chacune des situations déférées à la CPI. Tout récemment, le Président Joseph Kabila de la RDC a affirmé que les impératifs de paix empêchaient l'arrestation de Bosco Ntaganda, ancien commandant rebelle qui fait l'objet d'un mandat d'arrêt de la CPI pour le recrutement d'enfants comme combattants.¹¹ Au lieu d'arrêter Ntaganda, le gouvernement congolais l'a promu au rang de général dans l'armée congolaise.¹² Des allusions à la priorité donnée à la paix par rapport à la justice se sont glissées dans les débats sur la lutte contre l'impunité pour les crimes commis à Gaza,¹³ venant s'ajouter aux frustrations existantes sur l'application limitée de la justice internationale.

Si l'application inégale de la justice internationale et le sentiment qu'il existe des contradictions entre la justice et d'autres objectifs diplomatiques importants posent des questions complexes qui méritent des réponses sérieuses—nous tenterons brièvement d'en apporter quelques-unes ci-après—elles ne devraient pas étouffer ni modérer la réponse des États parties à la CPI face aux réels dangers que représentent les alliés du Président Béchir. Au contraire, les États parties à la CPI, les fonctionnaires de la cour, la société civile et autres partenaires internationaux devraient déployer des efforts soutenus pour réagir énergiquement à cette remise en question de la légitimité de la cour et pour assurer une large base de soutien à la mission de la CPI. Les efforts des États parties devraient se décliner sous diverses formes.

¹¹ Voir Human Rights Watch, *Selling Justice Short: Why Accountability Matters for Peace*, juillet 2009, <http://www.hrw.org/node/84264> p. 54.

¹² Ibid., pp. 50-54.

¹³ Voir, par exemple, « Israel threatens to quit peace talks over UN war crimes vote », *Daily Telegraph* (Londres), 16 octobre 2009 ; Yitzhak Benhorin, « Security Council might not debate Goldstone Report », *Ynetnews.com*, 16 octobre 2009, <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-379110,00.html> (consulté le 30 octobre 2009).

1. Encourager une stratégie forte de la CPI en matière d'information du public

Il est important de continuer à corriger les impressions erronées exploitées par les détracteurs peu scrupuleux de la CPI. Par exemple, si la CPI a été accusée principalement de s'en prendre injustement à des responsables africains, en réalité ce sont des gouvernements africains qui ont volontairement déféré à la cour trois des quatre situations actuellement examinées par la CPI. La quatrième situation, le Darfour, a été déférée à la CPI par le Conseil de sécurité de l'ONU dans une résolution appuyée par le Bénin et la Tanzanie, tous deux alors membres élus du Conseil de sécurité.

Si les États parties et la société civile peuvent certes contribuer à la diffusion d'informations objectives à propos de la CPI, la cour a néanmoins besoin de sa propre approche stratégique consolidée en matière d'information du public. Au cours des dernières années, des progrès ont été opérés pour renforcer l'approche de la CPI en matière de sensibilisation des communautés affectées, entre autres grâce aux efforts engagés par les États parties, et les efforts de sensibilisation des communautés affectées sont essentiels et devraient continuer à être renforcés.

L'accent mis sur la sensibilisation n'a toutefois pas permis de développer pleinement pour la cour une stratégie plus large d'information du public, liée à ses contraintes en matière de relations extérieures. Garantir que les informations au sujet de la cour parviennent à un public plus large exige des outils et approches multiples et il faudra pour ce faire des ressources supplémentaires dans le budget de la cour. La Section de l'information et de la documentation (SID) du Greffe est en train de développer une stratégie d'information du public et a mené des consultations auprès de la société civile.

Pour encourager ces efforts, lors de cette session de l'Assemblée, les États parties devraient:

- Demander dans la résolution omnibus la finalisation début 2010 d'une stratégie d'information du public, en concertation avec les États parties et la société civile, en vue de la présenter lors de la neuvième session de l'Assemblée. Cette stratégie devrait envisager la conférence de révision (examinée en détail ci-après) comme une occasion importante de présenter les activités de la cour à un large public. Cette stratégie devrait aussi chercher à mobiliser les hauts fonctionnaires de la cour ;
- Indiquer dans la résolution sur le budget le soutien financier futur destiné en 2010 à une stratégie d'information du public bien préparée ; et

- Assister à la réunion annuelle organisée par la cour en marge de l'AEP sur la sensibilisation et l'information du public, et mener avec la SID une discussion stratégique sur la façon de favoriser une plus large notoriété des activités de la cour.

En outre, afin de renforcer les relations extérieures de la cour, l'ouverture d'un bureau de liaison de la CPI à Addis Abeba permettra aux fonctionnaires de la cour de nouer des relations avec les ambassades de l'UA et de garantir à leur personnel et à leurs fonctionnaires un accès aisément à des informations objectives à propos de la cour et de ses activités. L'Assemblée devrait :

- Approuver le financement nécessaire pour la création d'un bureau de liaison de la CPI à Addis Abeba ;
- Garantir une représentation efficace de la CPI à Addis Abeba en prévoyant un poste de chef dudit bureau de niveau D-1.

2. Consolider le soutien diplomatique et politique à la CPI

Les États parties devraient continuer à saisir chaque occasion d'exprimer leur soutien énergique à la mission de la CPI et à son indépendance. Si la démonstration d'un tel soutien revêt toujours beaucoup d'importance, elle est maintenant plus nécessaire que jamais pour contrer toute tendance à un soutien décroissant au mandat de la Cour. Le débat général de l'AEP offre une plateforme importante pour de telles déclarations de soutien, et nous exhortons tous les États à saisir cette opportunité. Dans leurs déclarations, les États parties devraient :

- Affirmer leur engagement envers la mission et le mandat confiés à la CPI de mettre fin à l'impunité pour les crimes les plus graves qui touchent la communauté internationale ;
- Reconnaître le rôle central de la CPI comme tribunal de dernier recours en l'absence d'action réelle de la part des autorités nationales ;
- Souligner l'obligation des États parties à la CPI de coopérer pleinement avec la cour, notamment dans les arrestations ; et
- Affirmer l'importance de l'indépendance de la CPI et de son procureur et s'engager à préserver la cour de toute ingérence politique.

3. Promouvoir l'application égalitaire de la loi

Les États parties devraient s'attaquer à l'inégalité qui prévaut actuellement sur le plan de l'application de la justice internationale en encourageant une application égalitaire de la loi. Pour cela, des efforts peuvent être faits pour assurer une plus large ratification du Statut de Rome de la CPI et également pour combattre l'impunité quel que soit le lieu où des crimes graves sont commis. Lors de cette session de l'Assemblée, dans les discours du débat général et dans les résolutions appropriées de l'AEP, les États parties devraient :

- Reconnaître l'application inégale de la justice internationale et s'engager à étendre sa portée, notamment en encourageant une ratification plus large du Statut de Rome ;
- Insister sur le fait que la justice ne devrait pas être refusée à certains sous prétexte qu'elle n'est pas encore possible pour tous ; et
- Inclure l'universalité, la complémentarité et les lacunes de la lutte contre l'impunité parmi les points à traiter lors de l'état des lieux qui sera dressé à la conférence de révision (voir analyse ci-après).

4. Répliquer aux affirmations mensongères à propos de la paix et de la justice

Les États parties devraient chercher à répondre aux affirmations portant sur la relation entre la paix et la justice en soulignant l'importance de la lutte contre l'impunité dans la résolution des conflits. Les recherches menées par Human Rights Watch au cours des 20 dernières années dans une vingtaine de pays différents—rassemblées dans notre récent rapport, *Selling Justice Short: Why Accountability Matters for Peace*—démontrent que choisir d'ignorer les atrocités et de renforcer la culture de l'impunité dans la construction de la paix peut coûter très cher.

S'il existe sans nul doute de nombreux facteurs qui influencent la reprise de conflits armés, et nous ne soutenons pas que l'impunité en soit l'unique cause, nos recherches montrent que l'impact de la justice est trop souvent sous-évalué au moment de jauger les objectifs de la résolution d'un conflit. De fait, insister sur la justice n'a pas nécessairement signifié la fin de pourparlers de paix, et l'inculpation de dirigeants ayant commis des exactions a parfois conduit à leur marginalisation et facilité la paix et la stabilité.

Dans leurs discours lors du débat général à cette session de l'Assemblée, les États parties devraient :

- Affirmer que la justice est une composante cruciale d'une paix durable et constitue en soi un objectif important ;

En outre, les États parties devraient :

- Inclure l'impact de la justice internationale sur les processus de paix et la construction de la paix parmi les thèmes de l'exercice d'état des lieux auquel procédera la conférence de révision.
- Assister à la discussion sur la paix et la justice organisée en marge de la session de l'Assemblée.

B. Mettre en place un groupe de travail sur la coopération

La section précédente traite des défis à relever par la cour pour s'assurer un soutien diplomatique et politique. La coopération, bien sûr, ne s'arrête pas là ; elle englobe de multiples aspects de l'assistance, notamment la coopération judiciaire et le soutien logistique.

Human Rights Watch a maintes fois attiré l'attention sur l'excellent rapport portant sur la coopération adopté par le Bureau de l'AEP en 2007.¹⁴ Ce rapport apporte une aide précieuse en identifiant une série de mesures à prendre par les États parties pour améliorer la coopération avec la CPI et pour la soutenir dans son action.

La mise en œuvre des nombreuses recommandations contenues dans le rapport du Bureau a constitué pour nous un point de plaidoyer essentiel depuis la publication du rapport. Nous nous associons au document préparé par l'équipe chargée de la coopération à la Coalition pour la Cour pénale internationale (CCPI) pour saluer les efforts du point focal pour la coopération désigné par l'AEP, l'Ambassadeur Yves Haesendonck, pour faire avancer la mise en œuvre du rapport du Bureau au cours des deux dernières années de son mandat.

Avec l'expiration imminente du mandat de l'Ambassadeur Haesendonck, Human Rights Watch soutient pleinement la recommandation de l'équipe de la CCPI chargée de la coopération exhortant l'Assemblée à faire en sorte, lors de cette session, de renouveler le mandat du point focal pour la coopération. En outre, et il s'agit là encore d'une

¹⁴ AEP, « Report on the Bureau on Cooperation » ICC-ASP/6/21, 19 octobre 2007, http://www2.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/library/asp/ICC-ASP-6-21_English.pdf (consulté le 30 octobre 2009).

recommandation de l'équipe de la CCPI chargée de la coopération, nous exhortons l'Assemblée à mettre en place un groupe de travail permanent intersessions sur la coopération.

Un tel groupe de travail offrirait certains avantages par rapport au renouvellement du mandat d'un point focal qui opère seul. Étant donné l'ampleur des besoins de coopération de la cour et les obligations de coopération des États parties, un groupe de travail est plus à même de mener à bien cette tâche qu'un point focal unique agissant seul. Le point focal pourrait toutefois présider le groupe de travail et assumer un rôle de leadership dans son contrôle, tout particulièrement dans l'élaboration de ses premières procédures et pratiques. Un groupe de travail pourrait aussi être composé d'un certain nombre de représentants des États parties basés dans des villes clés, par exemple La Haye, New York, Bruxelles et Addis Abeba. La portée géographique d'un tel groupe de travail lui permettrait de travailler étroitement avec des institutions apportant leur coopération à la cour, telles que l'ONU, l'Union européenne et l'Union africaine.

Du point de vue des procédures, le groupe de travail pourrait se réunir entre les sessions et préparer un rapport soumis à discussion et débat lors de la session annuelle de l'Assemblée, reflétant les activités du groupe de travail au cours de l'année précédente et proposant un plan d'action pour l'année suivante. La session du groupe de travail à l'Assemblée offrirait aussi une opportunité idéale de présenter un rapport annuel de la cour sur la coopération. Selon nos informations, la cour a préparé un tel rapport cette année pour qu'il soit présenté à l'Assemblée. Étant donné qu'il est important que la cour identifie clairement ses besoins afin de pouvoir bénéficier d'une meilleure coopération, nous insistons pour que ce rapport soit préparé et présenté chaque année.

En substance, le groupe de travail pourrait entreprendre des initiatives spécifiques et ciblées chaque année, en s'appuyant sur les recommandations détaillées dans le rapport du Bureau sur la coopération. Ces initiatives pourraient être identifiées en concertation avec le Bureau et pourraient inclure des actions similaires à celles exercées par l'actuel point focal pour la coopération, telles que l'examen des formes possibles d'assistance en matière de protection des témoins, le développement de l'expertise et de la coopération dans le domaine des enquêtes financières et du gel des avoirs, et la facilitation des échanges de meilleures pratiques. En outre, une première tâche possible pour le groupe de travail en 2010 pourrait consister à aider à la préparation d'une composante sur la coopération dans le cadre de l'exercice d'état des lieux de la conférence de révision (voir discussion sur l'état des lieux ci-après).

Un groupe de travail permanent sur la coopération assurerait à cette question clé une place fixe à l'ordre du jour de l'Assemblée des États parties, accordant à la coopération la visibilité et l'attention qu'elle mérite de la part des États parties. Nous exhortons l'Assemblée à :

- Procéder au renouvellement du mandat du point focal pour la coopération et à la mise en place d'un groupe de travail permanent intersessions sur la coopération, présidé par le point focal pour la coopération.

II. Se préparer pour la Conférence de révision

Tout en étant mandatée par le Statut de Rome pour examiner tout amendement au traité, la prochaine conférence de révision offre aussi une opportunité inégalable de renforcer le soutien à la justice pénale internationale et à la CPI qui en est la pierre angulaire. Les États parties l'ont clairement reconnu en recommandant lors de la sixième session de l'Assemblée que « la conférence de révision privilégie l'examen des amendements qui bénéficient d'un très large appui, de préférence consensuel, mais permette également d'évaluer l'état en 2010 de la justice pénale internationale ».¹⁵ La conférence de révision a depuis lors pris une signification supplémentaire. Comme nous l'avons mentionné plus haut, la cour a maintenant plus que jamais besoin du soutien énergique de ses États parties.

Toutefois, pour tirer le meilleur parti de la conférence de révision, une préparation suffisante sera nécessaire. À quelques mois à peine de la conférence de révision, des mesures clés doivent être prises par l'Assemblée lors de cette session. Comme première étape, dans les discours prononcés lors du débat général, les États parties devraient :

- Saluer la prochaine conférence de révision comme une occasion importante de réaffirmer l'engagement international envers la CPI et la justice pénale internationale et s'engager à œuvrer pour une conférence bien préparée.

Les autres mesures à prendre consistent à mettre en place un mécanisme pour préparer un exercice d'état des lieux substantiel ; à définir un rôle clair pour la cour à la conférence de révision ; et à examiner soigneusement les propositions d'amendements en ne présentant

¹⁵ AEP, « Renforcement de la Cour pénale internationale et de l'Assemblée des États Parties », Résolution ICC-ASP/6/Res.2, *Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, sixième session*, New York, 30 novembre – 14 décembre 2007, vol. I, p. 46, para. 54 (« Résolution omnibus à la sixième session de l'AEP »).

que celles susceptibles de recueillir un large soutien et de préserver l'intégrité du Statut de Rome.

A. Tenir la promesse d'un état des lieux

Comme nous l'avons mentionné plus haut, « l'état des lieux »—évaluation critique des résultats obtenus jusqu'ici par la justice pénale internationale dans le cadre du système établi par le Statut de Rome—formera une composante essentielle de la conférence de révision. Il devrait occuper une place importante et officielle dans l'agenda de la conférence, à égalité avec l'examen des amendements au Statut de Rome.

S'appuyant sur le travail du point focal de l'Assemblée pour la conférence de révision¹⁶ et sur les discussions en cours au sein du Groupe de travail de New York sous le contrôle des cofacilitateurs de la conférence de révision, l'équipe de la Coalition pour la Cour pénale internationale (CCPI) chargée de la conférence de révision a préparé une série de recommandations détaillées sur l'état des lieux. Ces recommandations identifient quatre thèmes autour desquels les discussions pourraient s'articuler :

- (1) l'impact de la justice sur les victimes et les communautés affectées ;
- (2) la coopération des États avec la CPI ;
- (3) la complémentarité, l'universalité du Statut de Rome et les lacunes dans la lutte contre l'impunité ;
- (4) l'impact de la justice internationale sur les processus de paix et la construction de la paix.¹⁷

Human Rights Watch estime que ces quatre thèmes reflètent les questions les plus importantes à ce stade. Une discussion approfondie de ces thèmes fournirait une base amplement suffisante pour identifier les objectifs clés pour les années à venir, ainsi que les engagements spécifiques devant être pris par les États parties, le personnel et les fonctionnaires de la CPI ainsi que par la société civile, pour atteindre ces objectifs.

¹⁶ Voir, par exemple, AEP, « Conférence de révision : Scénarios et options - Rapport de situation établi par le coordinateur, M. Rolf Einar Fife », ICC-ASP/6/INF.3, 4 décembre 2007, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/library/asp/ICC-ASP-6-INF-3_French.pdf (consulté le 30 octobre 2009).

¹⁷ Équipe de la CCPI chargée de la Conférence de révision, « Comments and Recommendations on the Stocktaking Process at the Review Conference », 23 juillet 2009 (document en possession de Human Rights Watch), para. 12 (« Recommandations de la CCPI sur l'état des lieux»).

La complémentarité, par exemple, est devenue une question primordiale, particulièrement du fait que les mandats des prédecesseurs immédiats de la CPI —à savoir les tribunaux pour l'ex-Yougoslavie, le Rwanda et la Sierra Leone— tirent à leur fin. Les efforts visant à approfondir le principe de complémentarité du Statut de Rome et à augmenter la capacité d'engager des poursuites judiciaires pour crimes graves en renforçant les juridictions nationales constitueront une composante essentielle du futur paysage de la justice internationale. Le greffier tout comme le procureur ont récemment identifié comme objectif stratégique essentiel le besoin de progresser dans leurs approches respectives de la complémentarité positive.¹⁸

Toutefois, l'absence de volonté politique est assurément un obstacle tout aussi grand pour les procès nationaux que les capacités techniques. L'expérience des Balkans et du Rwanda semblerait indiquer qu'une CPI forte et efficace et la menace vraisemblable d'une action de sa part seront nécessaires pour vaincre toute absence de volonté politique. Le respect de l'engagement inscrit dans le Statut de Rome de mettre un terme à l'impunité pour les crimes les plus graves perpétrés dans le monde exigera donc un investissement continu dans la CPI, même si les efforts au niveau national sont également encouragés. Analyser la façon dont ces deux objectifs peuvent être atteints—entre autres grâce à une approche renforcée de la complémentarité positive par la CPI—fournirait une précieuse base de discussion. Cette analyse pourrait aussi aider à identifier comment et où les ressources pourraient être dirigées dans les années à venir.

Pour tirer le meilleur parti de l'état des lieux, il faudra toutefois une préparation suffisante. Comme l'a par ailleurs recommandé l'équipe de la CCPI chargée de la conférence de révision, la pratique de l'état des lieux devrait se faire sous une forme adaptée à chaque thème et elle sera probablement assez différente d'une session ordinaire de l'Assemblée : « [Dresser un état des lieux] peut exiger un débat large et conceptuel dans certains cas, et intime et pratique dans d'autres cas ; cela peut exiger une plateforme de guérison ou une scène pour débattre ; l'état des lieux peut aboutir à des résolutions dans certains cas et à

¹⁸ Bureau du Procureur, CPI, « Draft Prosecutorial Strategy for 2009-2012 », 18 août 2009, <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/45BDF722-55E2-4BD3-930C-F062E9FA34B8/280702/ProsecutorialStrategyDRAFTFORDISCUSSION180809.pdf> (consulté le 30 octobre 2009), para. 63 ; Silvana Arbia, Greffière de la CPI, « The Three Year Plans & Strategies of the Registry in respect of complementarity for an effective Rome Statute system of international criminal justice », Conférence consultative sur la justice pénale internationale, New York, 9-11 septembre 2009, <http://www.internationalcriminaljustice.net/papers/Session2.pdf> (consulté le 30 octobre 2009). La complémentarité positive fait référence à l'effet de catalyse active exercé par la CPI sur les procédures nationales, par exemple en fournissant une assistance aux autorités judiciaires nationales, en particulier dans les situations examinées par la CPI. Voir Géraldine Mattioli et Anneke van Woudenberg, « Global Catalyst for National Prosecutions? The CPI in the Democratic Republic of Congo », dans Nicolas Waddell et Phil Clark, eds., *Courting Conflict? Justice, Peace and the ICC in Africa* (Londres : Royal African Society, 2008), pp. 55-64.

une simple identification des expériences dans d'autres cas ».¹⁹ Il est évident que pour chaque thème, une réflexion préalable approfondie est nécessaire pour la conception de l'état des lieux et qu'une promesse de mise en œuvre est tout aussi nécessaire. Laisser la préparation de l'état des lieux pour la dernière minute ou à une facilitation manquant de ressources n'aboutira sans doute qu'à un quelconque débat général à la conférence de révision.

À cette fin, lors de cette session, l'Assemblée devrait :

- Identifier les thèmes de l'exercice d'état des lieux ; et
- Mettre en place une équipe de travail intersessions pour poursuivre la préparation de la conférence de révision, y compris de l'état des lieux.

Cette équipe de travail pourrait comprendre une série de cofacilitateurs, un pour chacun des thèmes choisis pour faire l'objet de l'état des lieux. (La préparation des amendements pourrait être confiée à d'autres cofacilitateurs au sein de l'équipe de travail.) Chaque cofacilitateur travaillant sur l'état des lieux serait chargé de concevoir la structure de l'état des lieux pour son thème.²⁰ Il s'agirait notamment de déterminer le temps à impartir dans l'ordre du jour de la conférence de révision et dans les événements organisés en marge, d'encourager la préparation de documents d'experts et de recruter des orateurs et des participants. Pour ce faire, les cofacilitateurs pourraient s'appuyer sur des consultations auprès d'autres États parties, du personnel et des fonctionnaires de la CPI, de représentants des communautés affectées, de la société civile et d'experts en justice internationale, en plus des recommandations détaillées déjà élaborées par la CCPI.

B. Définir un rôle fort pour la cour à la conférence de révision

Même si la conférence de révision est convoquée par le Secrétaire général de l'ONU et non par la CPI elle-même, Human Rights Watch estime que la cour devrait jouer un rôle important durant la conférence de révision et dans ses préparatifs.

Le personnel et les fonctionnaires de la CPI—dont beaucoup ont déjà occupé des fonctions dans d'autres tribunaux pénaux internationaux—apporteraient la richesse de leur

¹⁹ Recommandations de la CCPI sur l'état des lieux, para. 13.

²⁰ Lorsque des thèmes choisis pour l'état des lieux coïncident avec des thèmes déjà assignés à des facilitateurs au sein des Groupes de travail de l'AEP ou à des points focaux, comme la coopération par exemple, le facilitateur ou point focal pour cette question pourrait siéger avec l'équipe de travail de la conférence de révision et se charger de la préparation de cette question pour l'état des lieux.

expérience à l'état des lieux. Leur aide pourrait consister à évaluer les résultats obtenus par la cour à ce jour et à identifier les lacunes particulières en matière de soutien ou des aspects à améliorer à l'avenir pour chacun des thèmes proposés ci-dessus pour l'état des lieux.

Plus important encore peut-être, la conférence de révision fournira une occasion au personnel et aux fonctionnaires de la CPI de transmettre à l'extérieur le travail de la cour à un large public. Comme nous l'avons mentionné plus haut, les efforts accrus en matière d'information du public sont essentiels pour renforcer le soutien à la CPI et pour rectifier les impressions erronées répandues par certains de ses détracteurs. Étant donné la participation attendue du secrétaire général de l'ONU ainsi que celle de délégations de haut niveau, la conférence de révision devrait attirer une couverture médiatique importante en Afrique, y compris dans les médias qui ne couvrent pas habituellement les activités de la CPI. En outre, la tenue de la conférence de révision à Kampala offre une opportunité particulière de toucher des communautés affectées par des crimes relevant de la compétence de la cour, notamment en Ouganda, pays dont la situation est examinée par la CPI.

La cour devrait être encouragée à préparer des projets d'information du public spécifiques à la conférence de révision afin de tirer le meilleur parti de ces opportunités. Cette stratégie pourrait se concentrer sur les aspects les plus novateurs de la CPI, notamment les progrès réalisés dans l'obtention du droit à la participation des victimes, ainsi que l'offre d'assistance et éventuellement de réparations grâce au Fonds au profit des victimes. Elle pourrait mobiliser la présence de divers fonctionnaires de la cour, notamment de juges et fonctionnaires de la CPI de la région.

Pour garantir une préparation suffisante de la cour et sa pleine participation à la conférence de révision, l'Assemblée devrait :

- Inclure dans la résolution sur la conférence de révision, ou dans toute autre résolution pertinente, des mentions réaffirmant l'importance de la pleine participation de la CPI à la conférence de révision et encourageant la cour à planifier sa participation et ses efforts d'information du public au moment de la conférence de révision. Cette planification devrait être présentée au groupe de travail de la conférence de révision début 2010.

Un rôle fort pour la CPI à la conférence de révision exigera bien sûr des ressources. L'Assemblée devrait par ailleurs :

- Appuyer l'allocation de ressources dans le budget de la CPI pour la conférence de révision, entre autres pour permettre à la cour de s'engager dans la préparation de la conférence.

C. Examen préliminaire des projets d'amendement

Comme décidé lors de la sixième session de l'Assemblée, « les projets d'amendement [au Statut de Rome] qu'elle [la Conférence de révision] examinera devront être discutés en 2009 lors de la huitième session de l'Assemblée des États Parties, afin de favoriser le consensus et la bonne préparation de la conférence ».²¹ À la date limite du 30 septembre fixée par le Bureau pour soumettre les propositions, la Norvège, la Belgique, le Mexique, les Pays-Bas, Trinité-et-Tobago et le Liechtenstein (au nom du Groupe de travail spécial sur le Crime d'agression) avaient soumis des projets d'amendement. Plus récemment, une réunion ministérielle de l'Union africaine qui s'est tenue le 6 novembre à Addis Abeba a recommandé une autre proposition d'amendement portant sur l'article 16 du Statut de Rome.

Human Rights Watch considère qu'il est d'une importance fondamentale que les États parties soient guidés par la préservation de l'intégrité du Statut de Rome lorsqu'ils examinent les projets d'amendement ou prennent une décision finale à leur propos. Sauf dans le cas où nous pensons que l'intégrité du statut est menacée ou lorsqu'un amendement concerne notre mandat ou notre travail organisationnel, Human Rights Watch ne prendra pas forcément position sur les projets d'amendement au Statut de Rome. Nous exposons ici notre point de vue préliminaire sur quatre propositions et nous observerons attentivement les discussions portant sur les amendements lors de cette session et par la suite.

1. Norvège

La proposition norvégienne demande d'apporter un amendement à l'article 103(1)(a) sur l'exécution des peines d'emprisonnement en ajoutant une mention qui permettrait à un État de faire savoir qu'il est disposé à recevoir des condamnés « dans un établissement pénitentiaire national ou dans un centre mis à la disposition de l'État par une organisation, une agence ou un arrangement international ou régional, conformément au Règlement de procédure et de preuve ». Selon le document d'information accompagnant la proposition, la Norvège estime que cette disposition augmenterait la participation des États à l'exécution des peines en encourageant la coopération régionale et internationale pour moderniser les

²¹ Résolution omnibus de la sixième session de l'AEP, para. 53.

établissements pénitentiaires dans les États qui pourraient accepter des prisonniers mais qui, à ce stade, n'ont pas la capacité technique de le faire.²²

Human Rights Watch a précédemment insisté sur l'importance d'accords relatifs à l'exécution des peines (ainsi que d'autres accords-cadres qui facilitent l'action des États parties suite aux demandes de coopération de la CPI). Malheureusement, comme l'indique la proposition norvégienne, bien trop peu de ces accords ont été conclus.²³ De notre point de vue, la proposition introduit utilement une certaine flexibilité qui peut se révéler profitable en rendant disponibles d'autres établissements pour la détention de personnes condamnées par la CPI à des peines d'emprisonnement. En fait, dans le domaine de la protection des témoins, le point focal de l'Assemblée chargé de la coopération a également examiné l'assistance qui pourrait être apportée aux États parties disposés à conclure avec la CPI des accords de réinstallation des témoins mais qui n'ont pas de programmes nationaux adaptés pour la protection des témoins ou d'autres dispositifs en ce sens.²⁴ De tels accords non seulement faciliteraient le travail de la CPI mais pourraient aussi renforcer les capacités nationales au bénéfice des systèmes judiciaires nationaux. Cela pourrait s'appliquer également à la modernisation d'installations pénitentiaires pour garantir qu'elles respectent les normes internationales relatives au traitement des prisonniers.

2. Belgique

La Belgique a présenté trois projets d'amendement visant à ériger en infraction l'utilisation de types supplémentaires d'armes de guerre visées à l'article 8 (ou à harmoniser les règles relatives à l'utilisation d'une arme donnée dans des conflits internationaux et non internationaux).²⁵ Chacun des amendements a bénéficié du coparrainage d'un nombre important de pays.

Human Rights Watch a été l'un des initiateurs des efforts visant à interdire l'utilisation des mines antipersonnel et des armes à laser aveuglantes, notamment en tant que membre

²² Lettre de Morten Wetland, Ambassadeur permanent de la Norvège auprès des Nations Unies, à Ban Ki-Moon, Secrétaire général, Nations Unies, 30 septembre 2009 (transmettant la proposition norvégienne) (document en possession de Human Rights Watch).

²³ Voir Human Rights Watch, « Une Cour pour l'histoire : Les premières années de la Cour pénale internationale à l'examen », juillet 2009, <http://www.hrw.org/en/reports/2008/07/11/une-cour-pour-l-histoire>, p. 220.

²⁴ Voir AEP, « Rapport du Bureau sur la coopération », ICC-ASP/7/18, 29 octobre 2008, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP7/ICC-ASP-7-18%20French.pdf (consulté le 30 octobre 2009), para. 12.

²⁵ Lettre de Jan Grauls, Ambassadeur représentant permanent du Royaume de Belgique auprès des Nations Unies, à Ban Ki-Moon, Secrétaire général, Nations Unies, 29 septembre 2009 (transmettant la proposition) (document en possession de Human Rights Watch).

fondateur de la Campagne internationale pour l’interdiction des mines antipersonnel, lauréate du prix Nobel. Nous appuyons énergiquement les aspects des propositions belges qui criminaliseraient l’utilisation de ces armes dans le cadre du Statut de Rome dans les conflits armés internationaux et non internationaux. Une criminalisation reviendrait à renforcer considérablement la norme établie par les interdictions existantes touchant ces deux types d’armes, ainsi que la stigmatisation liée à leur utilisation.

Pour l’essentiel, les propositions belges visent à étendre aux conflits armés non-internationaux l’utilisation de poison ou d’armes empoisonnées, de gaz et tous liquides, matières ou procédés analogues, et de balles qui s’épanouissent ou s’aplatissent facilement dans le corps humain (déjà érigée en infraction en cas de conflit armé international à l’article 8(2)(b)(xvii-xix) du Statut de Rome) et à criminaliser les armes biologiques et chimiques, ainsi que les éclats non localisables, dans les conflits armés internationaux et non internationaux.

Bien que Human Rights Watch se soit moins penchée sur l’emploi de ces armes que sur les mines antipersonnel et les armes à laser aveuglantes, l’extension de la compétence de la cour à l’emploi de ces armes (ou l’harmonisation de leur traitement dans les conflits à caractère international et non international) est en accord avec notre travail sur les armes qui constituent une menace particulière pour les populations civiles.

3. Groupe de travail spécial sur le crime d’agression

Le mandat institutionnel de Human Rights Watch comporte une position de stricte neutralité sur les questions de *jus ad bellum*. Nous nous intéressons plutôt à la conduite de la guerre, ou *jus in bello*, pour promouvoir notre principal objectif qui est d’encourager toutes les parties à un conflit à respecter le droit international humanitaire.²⁶ Conformément à cette approche, nous ne prenons pas position sur la substance du crime d’agression.

Néanmoins, Human Rights Watch est profondément préoccupée par les options incluses dans la proposition soumise par le Groupe de travail spécial sur le crime d’agression qui exigeraient qu’un acte d’agression soit constaté ou déféré par le Conseil de sécurité de l’ONU (variante 1, options 1 et 2), l’Assemblée générale (variante 2, option 3), ou la Cour internationale de Justice (variante 2, option 4) pour « déclencher » l’exercice de la compétence de la CPI à l’égard de ce crime. Faire du Conseil de sécurité ou de l’Assemblée

²⁶ La seule exception faite par Human Rights Watch à cette politique est l’appel à des interventions militaires en cas de pertes massives de vies humaines, de l’ordre d’un génocide, qui ne peuvent être stoppées par d’autres moyens, comme cela fut le cas en Bosnie et au Rwanda dans les années 1990.

Générale le gardien ou la gardienne de l'exercice de la compétence de la cour rendrait celle-ci tributaire des processus de prise de décision hautement politisés de ces organes. Même si une telle politisation est un moindre risque lorsque le déclenchement dépend de la Cour internationale de Justice, les raisons pour lesquelles il faudrait s'appuyer sur le pouvoir de décision d'une institution judiciaire entièrement séparée plutôt que sur celui des juges de la cour ne sont pas très claires. Chacune de ces approches porterait atteinte à l'indépendance de la Cour, ainsi qu'à sa légitimité, à son autorité et à sa crédibilité.²⁷

4. Article 16

Le projet d'amendement recommandé par la réunion ministérielle de l'Union africaine qui s'est tenue le 6 novembre porte sur l'article 16 du Statut de Rome et vise à autoriser l'Assemblée générale à assumer dans certaines circonstances le pouvoir du Conseil de sécurité de surseoir à une enquête ou à des poursuites de la CPI pour une période d'un an renouvelable.²⁸ Plus précisément, la proposition prévoit que l'Assemblée générale puisse assumer le pouvoir dont est investi le Conseil de sécurité de surseoir à une enquête ou à des poursuites lorsqu'un État a demandé au Conseil de sécurité d'y surseoir et que ce dernier n'a pas pris de décision au sujet de la demande dans les six mois à dater de sa réception.

Le Conseil de sécurité a certes le pouvoir de surseoir à une enquête ou à des poursuites de la CPI en vertu de l'article 16 du Statut de Rome mais il s'agit d'un pouvoir limité utilisable uniquement en cas de menaces à la paix et à la sécurité internationales dans le cadre des pouvoirs conférés au Conseil de sécurité au Chapitre VII de la Charte des Nations unies. Human Rights Watch estime que les sursis en application de l'article 16 du Statut de Rome devraient être évités. Ces sursis risquent de porter atteinte à l'indépendance de la CPI en autorisant un organe politique à imposer des décisions relatives aux activités judiciaires de la cour. Les sursis limitent aussi la capacité de la CPI à engager des poursuites pour les crimes qui relèvent de sa compétence et augmentent la probabilité que la répression de ces crimes n'ait pas lieu.

²⁷ La proposition du Groupe de travail spécial contient aussi une variante qui exigerait l'autorisation de la chambre préliminaire avant que le procureur puisse ouvrir une enquête pour crime d'agression (variante 2, option 2). Si exiger une telle autorisation est moins problématique que d'exiger une décision de la part d'une institution extérieure à la CPI, cette proposition s'écarte néanmoins du système ordinaire établi par le Statut de Rome, qui ne requiert l'autorisation de la chambre préliminaire que lorsque le procureur souhaite ouvrir une enquête de son propre chef en application de l'article 15. Une telle autorisation n'est pas exigée actuellement quand une situation est déférée au procureur de la CPI soit par le Conseil de sécurité, soit par un État. De notre point de vue, il n'y a aucune raison de s'écarte de ce système ordinaire lorsqu'il s'agit du crime d'agression. Seule la variante 2, option 1, de la proposition du Groupe de travail spécial s'en rapproche, et même dans ce cas, elle introduirait un délai exigeant que le procureur accorde au Conseil de sécurité une période de six mois à dater de la notification avant de pouvoir procéder à une enquête. Pour des raisons qui ne sont pas claires, le texte peut aussi se comprendre comme dispensant le procureur de solliciter l'autorisation de la chambre préliminaire ordinairement requise aux termes de l'article 15 lorsque le procureur souhaite agir de son propre chef.

²⁸ Union africaine, Recommandations de la réunion ministérielle sur le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Addis Abeba, 6 novembre 2009, Min/ICC/Legal/Rpt. (II) (copie en possession de Human Rights Watch), p. 1, annexe A.

Human Rights Watch s'inquiète vivement du fait que la possibilité de sursis pourrait être étendue si l'Assemblée générale venait à être autorisée à surseoir lorsque certaines conditions sont réunies. Comme nous l'avons vu dans la section précédente, l'Assemblée générale est un organe politique qui dispose d'un mécanisme de prise de décision fortement politisé. Autoriser l'Assemblée générale à surseoir à une enquête ou à des poursuites de la CPI pourrait accroître considérablement les risques d'ingérence politique dans les travaux de la cour et porter atteinte à la capacité de la CPI à opérer en tant que véritable institution judiciaire indépendante.

III. Assurer une gestion saine

Pour la réussite de la cour, une gestion saine, exercée par l'Assemblée qui donne les orientations générales pour l'administration de la cour conformément à l'article 112(2)(b) du Statut de Rome, est tout aussi importante que la coopération. À cet égard, Human Rights Watch salue les progrès substantiels réalisés sur la voie de la mise en place d'un mécanisme de contrôle indépendant. Ce mécanisme dotera la cour et l'Assemblée des moyens de répondre plus efficacement à des allégations de faute grave, augmentant la transparence de l'institution et son obligation de rendre des comptes. Nous nous joignons au document préparé sur cette question par la CCPI et exhortons l'Assemblée à :

- Procéder lors de cette session à la mise en place d'un mécanisme de contrôle indépendant chargé de mener des enquêtes et commander une étude pour envisager d'étendre le mandat dudit mécanisme afin qu'il englobe les fonctions supplémentaires d'inspection et d'évaluation prévues à l'article 112(4) du Statut de Rome.

Human Rights Watch a également encouragé les États parties à être en prise directe avec les fonctionnaires et le personnel de la CPI pour assurer un contrôle et un feedback sur les opérations de la cour. En plus des documents sur la coopération et le mécanisme de contrôle indépendant déjà mentionnés ci-dessus, nous nous associons à d'autres documents élaborés par la CCPI, à savoir ceux portant sur le budget et les finances, les questions de genre, les communications et la représentation légale.

Chacun de ces documents demande le soutien des États parties pour faire progresser des objectifs essentiels dans les années à venir. Dans le domaine de la représentation légale, par exemple, les documents de la CCPI notent la proposition du Groupe de travail de La Haye d'inclure dans la résolution omnibus une mention reconnaissant d'une part l'importance du

financement de l'aide judiciaire pour les victimes indigentes, afin de rendre effectif le droit de participation, et demandant d'autre part le rétablissement dans le budget de la cour de l'aide judiciaire allouée à la défense et dont le Comité du budget et des finances avait recommandé la réduction. En ce qui concerne les politiques de la cour en matière de communications, le document de la CCPI note des progrès substantiels accomplis dans le développement des activités de sensibilisation de la cour. Ce document appelle non seulement à une stratégie d'information du public, ainsi que nous l'avons mentionné ci-dessus, mais il demande aussi davantage de coordination entre les États et la cour, ainsi qu'au sein de la cour et entre ses différents organes, pour mener à bien les activités d'information du public.

Dans un certain nombre de domaines, le dialogue entre les États parties et la CPI—en particulier par le biais des groupes de travail de l'Assemblée—a fait avancer les politiques et les pratiques de la cour au fil des ans, notamment dans les activités de sensibilisation, de planification stratégique et dans le renforcement du principe d'une « Cour unique » qui donne la priorité à une coordination inter-organes autour des questions administratives tout en respectant l'indépendance de chaque organe.²⁹ Nous encourageons les États parties à :

- Participer aux réunions organisées en marge de cette session de l'Assemblée par les États, la cour et les organisations non gouvernementales sur des questions comme la stratégie à l'égard des victimes, le Fonds au profit des victimes, ainsi que la sensibilisation et l'information du public, afin de mieux appréhender les activités de la cour et les défis qu'elle rencontre.

Il importe toutefois à Human Rights Watch que les États parties fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour s'assurer que les orientations générales de l'Assemblée contribuent au développement de la CPI et ne lui portent pas préjudice. Nous abordons ici deux questions en particulier : les visites des familles pour les détenus indigents et la tâche difficile du Comité du budget et des finances à l'heure d'examiner la proposition de budget de la cour. En outre, nous exhortons les États parties à prendre leurs responsabilités au sérieux au

²⁹ Nous notons que le Comité du budget et des finances (CBF) a demandé à la présidence de la CPI de lui communiquer à sa quatorzième session un rapport « sur les mesures adoptées par la cour pour mieux préciser les responsabilités de ses différents organes ». Ceci fait suite à un rapport établi par un consultant externe sur la gestion des risques. Selon le CBF, ce rapport est « parvenu à la conclusion que les divisions entre les organes de la cour et le manque de précision de leurs rôles constituaient le principal risque qui pourrait déboucher sur un manque d'efficience ». Voir AEP, « Rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa treizième session », ICC-ASP/8/15 Version provisoire, 15 septembre 2009, <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/BEE2F50B-5F06-484E-B88B-3921AD809D64/0/ICCASP815FRAAdvance.pdf> (consulté le 30 octobre 2009), paras. 25-26 (« Rapport du CBF sur la treizième session »). Nous encourageons la cour à profiter pleinement de cette opportunité pour parvenir à une interprétation commune des responsabilités respectives des différents organes dans un certain nombre de domaines, comme les relations extérieures, l'information du public, la protection des victimes, des témoins et d'autres personnes, et l'administration.

moment d’élire les juges de la CPI et son prochain procureur. Pour ces questions et dans l’exercice de leur fonction de contrôle en général, Human Rights Watch recommande vivement aux États parties de rester attentifs à l’indépendance de la cour en tant qu’institution judiciaire et de lui accorder les ressources humaines et financières nécessaires à sa réussite.

A. Visites des familles

À la septième session de l’Assemblée, Human Rights Watch a exhorté les États parties à approuver une politique de financement des visites des familles pour les détenus indigents de la CPI et à allouer les ressources nécessaires dans le budget de la cour. Nous avons noté que même si le droit de toutes les personnes détenues à recevoir des visites de leur famille est bien reconnu dans le droit international, plusieurs caractéristiques propres au système de la CPI —notamment la distance entre La Haye et les pays dont la situation est examinée par la cour, ainsi que la longueur des procédures préliminaires et des procès pendant lesquels les détenus bénéficient de la présomption d’innocence— rendent l’exercice de ce droit improbable pour les détenus indigents sans assistance financière ou autre.³⁰ Les États parties ont préféré différer une décision de politique générale jusqu’à la huitième session de l’Assemblée, invitant à la poursuite du débat entre la cour et les États parties,³¹ mais ils ont approuvé le financement des visites pour l’année 2009 dans le budget ordinaire de la cour.³²

Au moment de la session de l’Assemblée et au cours de l’année précédente alors que les visites familiales faisaient l’objet de discussions au sein du Groupe de travail de La Haye, il n’existait pas de jurisprudence de la CPI en la matière. En mars 2009, cependant, la présidence de la CPI—examinant un appel introduit par un détenu de la CPI, Mathieu Ngudjolo Chui, portant sur l’utilisation par le greffier des fonds alloués par l’Assemblée aux visites des familles—a jugé que :

La Présidence admet que ni les textes de la cour ni les instruments internationaux des droits humains ne reconnaissent explicitement le droit général à un financement des visites familiales. Toutefois, en dépit de l’absence de reconnaissance, la

³⁰ Voir Human Rights Watch, Mémorandum pour la septième session de l’Assemblée des États Parties à la Cour pénale internationale, novembre 2008, <http://www.hrw.org/en/reports/2008/11/07/human-rights-watch-memorandum-seventh-session-international-criminal-court-assemb>, pp. 21-22.

³¹ AEP, « Renforcement de la Cour pénale internationale et de l’Assemblée des États Parties », Résolution ICC-ASP/7/Res.3, 21 novembre 2008, Documents officiels de l’Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, septième session, La Haye, 14-22 novembre 2008, ICC-ASP/7/20 (« Documents officiels de la septième session de l’AEP »), vol. I, p. 31, paras. 17-18.

³² AEP, « Vérification externe des comptes, audit interne, budget-programme pour 2009 et documents y relatifs », pp. 12-13, paras. 15-16.

Présidence estime que, dans l'affaire en cours, l'obligation positive de financer les visites des familles doit être appliquée afin de rendre effectif un droit qui s'avérerait autrement sans effet dans la situation particulière du détenu.³³

Dans ses conclusions, la présidence de la CPI a pris soin de noter que cette « obligation positive » n'était pas illimitée, mais plutôt que « l'étendue de l'obligation de financer les visites familiales sera inévitablement limitée par les contraintes auxquelles la cour est confrontée en matière de ressources.... De telles restrictions sont légitimes aussi longtemps que le droit aux visites familiales demeure effectif ».³⁴ La présidence a déterminé que le greffier, qui « assume la responsabilité globale de la gestion du centre de détention, ... est le mieux placé pour déterminer les conditions de visite précises nécessaires au respect du droit du détenu à des visites familiales, en particulier sa capacité à maintenir des liens familiaux, compte tenu des ressources disponibles ».³⁵

Toute décision de politique générale prise dorénavant par l'Assemblée à l'égard des visites familiales doit être en accord avec la décision de la présidence de la CPI concernant la plainte de Mathieu Ngudjolo Chui. Selon le Règlement de la cour, une personne détenue dispose du droit de s'adresser à la présidence à propos des décisions administratives relatives à sa détention.³⁶ La présidence procède ainsi régulièrement à l'examen judiciaire de décisions portant sur les conditions de détention, dont le financement des visites familiales n'est qu'un des aspects. Les normes de cet examen judiciaire ont été détaillées par la présidence dans une série de décisions.³⁷

Human Rights Watch apprécie les efforts accomplis au sein du Groupe de travail de La Haye, et en particulier ceux du facilitateur pour les visites familiales afin de faire progresser les discussions jusqu'ici difficiles sur le sujet. Nous nous réjouissons des progrès apparemment substantiels réalisés en vue de recommander l'adoption d'une décision de politique

³³ Procureur c. Germain Katanga et Mathieu Ngudjolo Chui, CPI, Affaire No. ICC-01/04-01/07, Décision relative à la « Plainte de M. Mathieu Ngudjolo en application de la norme 221(1) du Règlement du Greffe contre la décision de la Greffière prise en date du 18 novembre 2008 », 10 mars 2009, <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/ICC-ROR217-02-08-8-ENG.pdf> (consulté le 30 octobre 2009), para. 37. [Traduction de Human Rights Watch]

³⁴ Ibid., para. 42. [Traduction de Human Rights Watch]

³⁵ Ibid., para. 53. [Traduction de Human Rights Watch]

³⁶ Règlement de la Cour, CPI, ICC-BD/01-02-07, amendé le 14 juin et le 14 novembre 2007, <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/2120068E-D5A7-4347-9578-E89063F498EE/0/ICCBDo10207FRA.pdf> (consulté le 30 octobre 2009), norme 106 ; Voir aussi Règlement du Greffe, CPI, ICC-BD/03-01-06, revu le 25 septembre 2006, http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/A57F6A7F-4C20-4C11-A61F-759338A3B5D4/140144/ICCBDo10206Rev1_French.pdf (consulté le 30 octobre 2009), norme 221 (détaillant la procédure de plaintes).

³⁷ La présidence de la CPI a détaillé ses normes d'examen judiciaire des décisions du greffier dans plusieurs décisions. Voir Procureur c. Katanga et Ngudjolo, « Decision on funding family visits », p. 10, note 71.

générale lors de cette session de l'Assemblée, visant à financer les visites familiales pour les détenus indigents à partir du budget ordinaire de la cour sur une base permanente. Une décision de financement des visites familiales serait conforme à la décision de la présidence de la CPI relative à la plainte de Mathieu Ngudjolo Chui.

Nous sommes toutefois préoccupés par ce que nous croyons être des tentatives visant à faire adopter, lors de la prise de cette décision de politique générale, un texte qui contredirait la décision de la présidence de la CPI reconnaissant une obligation positive de financer les visites familiales dans l'affaire Mathieu Ndudjolo Chui. L'adoption d'un tel texte porterait atteinte à l'indépendance de la cour en tant qu'institution judiciaire. À l'heure où les adversaires de la CPI recherchent sa politisation, la meilleure défense de la cour est l'intégrité et l'indépendance de ses juges. L'Assemblée devrait éviter d'établir un précédent potentiellement dangereux d'ingérence.

Lors de cette session, Human Rights Watch exhorte l'Assemblée à :

- Adopter une politique de financement des visites familiales pour les détenus indigents sur une base annuelle dans le budget ordinaire de la cour ;
- Dans toute résolution de l'Assemblée, éviter toute mention qui pourrait contredire la décision prise par la présidence de la CPI le 10 mars 2009, concluant à l'obligation positive de financer les visites de la famille dans l'affaire Mathieu Ngudjolo Chui.

B. Comité du budget et des finances

Garantir des ressources suffisantes à la CPI est une responsabilité essentielle de ses États parties et une mesure importante de gestion saine. Comme nous l'avons spécifié à l'époque,³⁸ Human Rights Watch ainsi que d'autres organisations membres de la CCPI avons été déçus l'année dernière lorsque l'Assemblée a imposé une réduction arbitraire des contributions mises en recouvrement, diminuant ainsi de 5 millions d'euros le budget approuvé de la cour. Elle a ainsi dénaturé le règlement financier de la cour, notamment en prévoyant le recours au Fonds de roulement dans l'éventualité d'un déficit budgétaire.

À nos yeux, cette décision a été prise non pas suite à un examen minutieux des ressources nécessaires aux travaux de la cour mais essentiellement à cause de quelques États parties qui ont insisté sur le besoin de contenir autant que possible la croissance du budget de la

³⁸ Voir CCPI, « Statement by the CICC Team on Budget and Finance to the Seventh Session of the Assembly of States Parties », 17 novembre 2008 (document en possession de Human Rights Watch).

CPI. Comme le reflète la résolution sur le budget, les États parties eux-mêmes considéraient cette mesure comme « exceptionnelle ».³⁹ En dépit de la crise économique mondiale qui continue à exercer une pression sur les budgets des États, nous espérons sincèrement que lors de cette session de l’Assemblée, les États rejeteront l’approche adoptée l’année dernière et consacreront au projet de budget de la cour un examen minutieux et responsable en dehors de toute considération externe.

Comme nous l’avons indiqué précédemment, Human Rights Watch s’associe au document élaboré par l’équipe de la CCPI chargée du budget et des finances et aux recommandations spécifiques qui y sont formulées. Nous écrivons de notre côté pour souligner notre inquiétude quant au fait que le Comité du budget et des finances (CBF) ne dispose peut-être pas toujours des informations suffisantes pour évaluer l’impact de certaines de ses recommandations sur les travaux de la cour.

Le temps dont dispose le CBF pour examiner les importantes demandes budgétaires de la cour est limité. Comme le mentionne le document de la CCPI, nous avons particulièrement apprécié les efforts déployés par les membres du CBF pour consulter la société civile lors de leurs sessions en dépit de ces contraintes de temps. Selon nos informations, la pratique adoptée par le CBF est de limiter les présentations faites par les membres du personnel de la cour et de s’appuyer plutôt sur des rapports écrits et des consultations informelles du personnel. Si cette approche peut avoir pour but de tirer le meilleur parti du temps très limité dont dispose le CBF pour réaliser son examen, elle peut aussi signifier que le CBF risque de ne pas avoir une interaction suffisante avec le personnel de la cour durant ses sessions pour obtenir les informations supplémentaires nécessaires à l’évaluation des demandes de la cour.

Le CBF a recommandé, par exemple, de redéployer l’administrateur de la SPVR sur le terrain à Kampala au lieu d’approuver la création d’un poste P-2 d’administrateur adjoint des opérations sur le terrain pour la Section de la participation des victimes et des réparations (SPVR), lequel poste aurait été chargé de gérer les demandes de participation émanant de la situation en République centrafricaine.⁴⁰ Pourtant, le poste de SPVR basé à Kampala est chargé de recevoir les demandes dans les situations dans le nord de l’Ouganda et au Darfour ; son redéploiement regrouperait en un seul poste la responsabilité de trois des

³⁹ Voir AEP, « Budget-programme pour 2009, Fonds de roulement pour 2009, barème des quotes-parts pour la répartition des dépenses de la Cour pénale internationale, financement des autorisations de dépenses pour l’exercice 2009 et Fonds en cas d’imprévus », ICC-ASP/7/Res.4, 21 novembre 2008, Documents officiels de la septième session de l’AEP, p. 39.

⁴⁰ Rapport du CBF sur la treizième session, para. 96.

quatre pays dont la situation est examinée par la CPI. Il n'apparaît pas clairement dans le rapport du CBF qu'il ait reçu des informations sur la charge de travail supportée par le poste P-2 à Kampala.

Le CBF a également recommandé de ne pas convertir en postes permanents le poste d'assistance générale temporaire P-3 du psychologue/expert des traumatismes psychologiques de la Division d'aide aux victimes et aux témoins (DAVT) et le poste P-2 du spécialiste des productions audiovisuelles de la Section de l'information et de la documentation du public (PIDS).⁴¹ Le CBF n'a pas fourni d'explication sur sa recommandation au sujet du poste de la DAVT. Il n'est pas certain qu'il ait disposé d'informations sur l'obligation énoncée à l'article 43(6) du Statut de Rome qui dispose que la DAVT doit « comprendre des spécialistes de l'aide aux victimes de traumatismes », ni sur la fréquence de plus en plus grande avec laquelle la chambre de première instance a exigé la présence d'un psychologue pendant la période de familiarisation du témoin et au moment de sa déposition. En ce qui concerne le poste de la PIDS, « le Comité a douté qu'il soit nécessaire, à ce stade, de créer une capacité interne de caractère permanent ».⁴² À nouveau, il n'est pas certain que le CBF ait disposé d'informations suffisantes sur le rôle central des matériaux audiovisuels dans les activités de sensibilisation menées par la cour. En 2009, par exemple, les activités de sensibilisation ont largement recouru à la production de programmes de radio et de télévision pour sensibiliser les communautés affectées.⁴³

Lorsqu'il a procédé à l'analyse des demandes budgétaires attachées à l'examen stratégique de la cour sur ses opérations de terrain, le CBF a approuvé les demandes liées au renforcement des politiques stratégiques et de la capacité de planification et de coordination de ces opérations au moyen de postes supplémentaires ou revalorisés basés à La Haye pour la Section des opérations hors siège. Il a recommandé que ne soit pas approuvé le reclassement de P-3 à P-4 des quatre responsables des bureaux hors siège en « responsables du greffe ».⁴⁴ Nous nous félicitons des recommandations du CBF relatives aux ressources supplémentaires pour le siège de la CPI, et notons que lors de sa prochaine session, le CBF a l'intention de revenir sur l'examen stratégique de la cour relatif à ses opérations hors siège. Entre-temps, les risques majeurs identifiés par l'examen stratégique—en autres l'absence actuelle de personnes sur le terrain dotées de

⁴¹ Ibid., paras. 92-93.

⁴² Ibid., para. 93.

⁴³ Voir, par exemple, CPI, « Outreach Report 2009—Executive Summary », 7 octobre 2009 (document en possession de Human Rights Watch).

⁴⁴ Rapport du CBF sur la treizième session , para. 82.

responsabilités suffisantes pour coordonner le personnel du greffe chargé de veiller à une gestion efficace des ressources du greffe et de réagir face aux menaces contre la sécurité du personnel de la cour et aux accusations de faute grave⁴⁵—demeureront non résolus en l'absence des « responsables du greffe » requis.⁴⁶ En outre, l'étroite coordination entre la Section des opérations hors siège à La Haye et ces « responsables du greffe », axe essentiel des plans de renforcement des opérations de la cour sur le terrain,⁴⁷ ne sera pas possible.

Afin de garantir que le CBF dispose d'informations suffisantes pour examiner en profondeur le projet de budget de la cour, l'Assemblée devrait déterminer—en consultation avec le CBF lui-même— s'il est nécessaire d'apporter des ajustements aux procédures du CBF, notamment s'il faudrait accorder plus de temps au CBF pour procéder à son examen.

À cette session, les États parties et l'Assemblée devraient :

- Réaffirmer dans la résolution sur le budget que l'Assemblée compte sur le Comité du budget et des finances pour émettre des recommandations à propos de l'allocation de ressources adaptées à la mission et au mandat de la cour.

C. Élection des juges

À cette session de l'Assemblée, les États parties à la CPI voteront pour élire deux nouveaux juges de la cour. La cour ne disposant que de 18 juges, il est essentiel qu'à chaque élection, seuls soient présentés et élus les candidats les plus qualifiés. À cet égard, il est décevant de constater que seules cinq candidatures ont été présentées pour ces élections.⁴⁸

⁴⁵ Voir AEP, « Rapport de la Cour sur l'amélioration des opérations hors siège du Greffe pour 2010 », ICC-ASP/8/CBF.2/10, 30 juillet 2009 http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP8/ICC-ASP-8-33-FRA.pdf (consulté le 5 novembre 2009), paras. 3, 20-21, 26 (« Rapport de la Cour sur les opérations hors siège »).

⁴⁶ Rapport de la Cour sur les opérations hors siège, para. 31. Nous reconnaissons que d'autres facteurs ont pu motiver les recommandations du CBF sur ce point, notamment un désaccord entre les organes de la cour sur les avantages de ces changements demandés dans les effectifs des bureaux extérieurs. Comme nous l'avons déjà mentionné, le CBF a indiqué qu'il réexaminera cette question lors de sa quatorzième session une fois que la planification stratégique de la cour sera terminée. Human Rights Watch continue à préconiser la mise en place de « responsables » des bureaux extérieurs de la cour afin de permettre une meilleure coordination des activités hors siège de la cour et pour qu'il y ait sur le terrain un point de contact régulier pour les interlocuteurs locaux clés de la cour (voir Human Rights Watch, *Une Cour pour l'histoire*, pp. 109-11). Nous attendons impatiemment la suite des discussions sur cette question avec le CBF et les États parties.

⁴⁷ Rapport de la Cour sur les opérations hors siège para. 31.

⁴⁸ Il convient malgré tout de noter que seules trois régions avaient le droit de présenter des candidats pour ces élections. Le groupe des pays d'Europe de l'Est a logiquement renoncé à son droit de présenter des candidats étant donné la date tardive à laquelle il a acquis ce droit suite à la ratification par la République Tchèque, voir AEP, « Twelfth CPI-ASP Bureau Meeting, 9 September 2009, Agenda and Decisions », <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/F2685BCE-3EEC-4153-802A-F55666960431/0/ICCAСП2009Bureau12Do9September2009ENG.pdf>, (consulté le 30 octobre 2009), para. c, mais les quatre candidats du GRULAC et le seul candidat des États asiatiques ne sont pas le reflet d'efforts suffisamment énergiques de la part des États parties.

Comme cela a été le cas lors des élections qui ont eu lieu au début de cette année, l'élection des candidats de la « Liste A », c'est-à-dire les candidats qui ont une compétence reconnue dans le domaine du droit pénal ainsi que l'expérience nécessaire du procès pénal, que ce soit en qualité de juges, de procureurs ou d'avocats de la défense, continue de revêtir une importance particulière à ce stade de l'évolution de la cour. Étant donné les exigences des travaux de la cour—notamment de longues journées de procès et un rôle des causes de plus en plus garni qui doit être géré avec efficacité et dans le respect du droit à un procès équitable—, les juges doivent arriver à la cour prêts à assumer une charge de travail épuisante et exigeante pendant toute la durée de leur mandat de neuf ans.

La décision des juges de la CPI lors de leur quinzième session plénière de s'organiser en divisions selon une méthode qui demandera la récusation fréquente de deux juges de la Division des appels n'a guère laissé transparaître que le bien de l'institution était une priorité. Les États parties devraient aussi élire des candidats qui font preuve d'une éthique du service public et d'un engagement envers le mandat de la CPI et de son développement institutionnel.

En outre, comme nous l'avons préconisé au cours d'élections judiciaires précédentes, les États parties devraient s'opposer à la pratique du « troc de voix », par laquelle des États acceptent de soutenir leurs candidats réciproques sans vraiment tenir compte des qualifications des personnes. Ce vote concerté pour des postes à la CPI pourrait entraîner l'élection de juges peu qualifiés, et donc produire une cour qui ne sera ni la plus compétente, ni la plus représentative. Human Rights Watch exhorte les États parties à faire abstraction des intérêts mesquins et à ne voter que pour les juges les plus qualifiés.

La visibilité croissante des travaux de la chambre préliminaire, de la chambre de première instance et de la chambre d'appel souligne à quel point l'élection des candidats les plus qualifiés pour siéger à la cour est importante pour la poursuite des avancées de la cour. La performance de ses juges dans la salle d'audience et les décisions qu'ils prennent constitueront de plus en plus un test clé de l'efficacité et de la crédibilité de la cour. En fin de compte, en présentant et en élisant les juges, les États parties ont la meilleure opportunité qui soit d'influencer le développement positif de la cour en lui assurant les meilleurs juges possibles. Les États parties ne devraient pas se dérober à cette importante responsabilité.

Lors de cette session, les États parties devraient ainsi :

- N’élire que les juges les plus qualifiés pour siéger à la CPI, en tenant compte de l’importance de l’expérience et de l’expertise du candidat en droit pénal et de son engagement à assumer sa fonction au sein de la CPI pour un mandat complet de neuf ans ; et
- Dans la résolution omnibus de cette session et dans les discours lors du débat général, mentionner qu’il est important pour la réussite de la cour que ne soient élus que les juges les plus qualifiés.

D. Élection du prochain procureur de la CPI

Les États parties exercent également un rôle important de contrôle dans la présentation et l’élection du procureur de la CPI. Pour continuer à développer l’efficacité et la crédibilité de la CPI, il est essentiel de garantir une stratégie saine en matière de poursuites grâce à l’élection d’une personne qui présente les qualifications prévues à l’article 42 du Statut de Rome—une personne jouissant d’une haute considération morale, ayant de solides compétences et une grande expérience pratique en matière de poursuites ou de procès dans des affaires pénales. Certes, le visage public de la CPI devrait être de plus en plus étoffé de façon à refléter la diversité des activités de la cour, notamment celles de ses juges, du greffe et des avocats représentant les accusés et les victimes participantes, mais il n’en demeure pas moins que la première rencontre du public avec la CPI et l’approfondissement de ses connaissances à propos de cette institution se feront à travers les enquêtes menées par son procureur.

Les élections du deuxième procureur de la cour auront lieu en 2012. La procédure actuelle de présentation des candidats dispose que « les procédures prévues pour la présentation des candidats aux sièges de juge s’appliquent mutatis mutandis à la présentation de candidatures au siège de Procureur » et les « candidatures présentées pour le siège de Procureur devraient de préférence être appuyées par plusieurs États parties ».⁴⁹ Nous encourageons les États parties à se préparer aux élections de 2012 en examinant la nécessité éventuelle de revoir la procédure de présentation des candidatures, afin de s’assurer que les candidats les plus qualifiés soient soumis à leur attention. À cette session, l’Assemblée devrait :

⁴⁹ AEP, « Modalités de présentation de candidatures et d’élection aux sièges de juges, de Procureur et de procureurs adjoints de la Cour pénale internationale », Résolution ICC-ASP/1/Res.2, 9 septembre 2002, [http://untreaty.un.org/cod/icc/elections/texts/nominationandelection\(f\).pdf](http://untreaty.un.org/cod/icc/elections/texts/nominationandelection(f).pdf) (consulté le 30 octobre 2009), paras. 24-25.

- Prévoir dans la résolution omnibus la facilitation, par l'un des Groupes de travail de l'Assemblée, de l'examen de la procédure de présentation pour l'élection du procureur de la CPI, en vue de soumettre toute proposition de changement à l'approbation et à l'adoption de la neuvième session de l'Assemblée.