

Note d'information de Human Rights Watch pour la seizième session de l'Assemblée des États parties de la Cour pénale internationale

Novembre 2017

Les États parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI) se réuniront du 4 au 14 décembre 2017 lors de la session annuelle de l'Assemblée des États parties (AEP).

Chaque année, la session de l'Assemblée offre une opportunité aux États parties à la CPI de faire progresser un débat sérieux sur l'ensemble des défis auxquels la CPI est confrontée dans l'exécution de son mandat, qui consiste à rendre justice pour les atrocités de masse et de prendre des décisions qui doteront la CPI des outils nécessaires pour relever ces défis. La session de cette année se déroule à la veille d'une étape particulièrement importante : le vingtième anniversaire de l'adoption du traité fondateur de la Cour, le Statut de Rome, en juillet 2018.

Au cours de ces 20 années, les États parties, les responsables et le personnel de la CPI et les partenaires au sein de la communauté internationale et de la société civile ont fait passer la Cour d'une aspiration à une réalité. Même si elle continue à tirer les enseignements des faux pas commis à ses débuts, la CPI est de mieux en mieux placée pour jouer le rôle de tribunal de dernier ressort que ses fondateurs avaient imaginé. Ceci est confirmé par les annonces récentes concernant les nouvelles enquêtes au Burundi et, sous réserve de l'autorisation des juges de la Cour, en Afghanistan. Pour les victimes au Burundi et pour celles des innombrables abus commis par les parties au conflit en Afghanistan, une enquête de la CPI peut constituer une voie vers la justice. Et tandis que les affaires de la Cour ont suscité des périodes de contestation politique, les efforts concertés des États parties ont conduit à des résultats significatifs pour surmonter l'opposition et endiguer, pour l'instant, les menaces de retraits supplémentaires du Statut de Rome.

La Cour et ses partisans vont de l'avant ; toutefois, il ne fait aucun doute que les défis posés au mandat de la Cour sont susceptibles de se poursuivre, voire de s'amplifier. L'année 2018 présentera un paysage politique différent de celui de 1998 : un consensus sur l'importance de la justice, notamment de la justice devant la CPI, peut être difficile à atteindre, tout comme le soutien financier et politique dont la Cour a besoin pour être efficace. Les États parties devront probablement se préparer à soutenir publiquement et avec insistance le mandat de la Cour et accorder une attention accrue au fait que la Cour dispose du soutien pratique dont elle a besoin, en termes de coopération ou de ressources. L'année anniversaire devrait être une occasion pour les États parties de réfléchir aux défis et d'en débattre, tout en prenant des mesures pour promouvoir un soutien global à la CPI.

Cette note d'information formule des recommandations aux États parties pour la prochaine session de l'Assemblée sur les aspects prioritaires suivants : l'élection de membres du Comité du budget et des finances de l'Assemblée ; l'assurance que la Cour dispose des ressources adéquates pour sa charge de travail et son mandat ; les élections judiciaires ; l'utilisation optimale du débat en plénière de la séance sur le vingtième anniversaire du Statut de Rome et l'année anniversaire à venir ; le renforcement de la coopération et la réponse à la non-coopération aux enquêtes et poursuites de la CPI, et les amendements proposés à l'article 8 du Statut de Rome. Elle fournit aussi des observations sur le fait d'accorder plus de poids aux voix des victimes dans le choix de leur représentation légale devant la CPI.

I. Budget

A. Élection de membres du Comité du budget et des finances

Lors de la prochaine session de l'Assemblée, les États parties éliront six nouveaux membres au sein du Comité du budget et des finances.

Le Comité est un organe consultatif subsidiaire de l'Assemblée chargé de « *l'examen technique de tout document présenté à l'Assemblée ayant des incidences financières ou budgétaires, ou de toute autre question d'ordre financier, budgétaire ou administratif que lui confierait l'Assemblée* ». Cela inclut l'examen du budget-programme annuel proposé par la Cour. Les membres du Comité « *doivent être des experts des États Parties dont la réputation et l'expérience en matière financière sont*

reconnues au niveau international » et sont élus pour exercer des fonctions d'experts indépendants.¹

Bien que le Comité soit un organe subsidiaire, et que les États parties aient un rôle important à jouer dans l'examen de ses recommandations, les États parties ont tout de même besoin de l'avis d'expert du Comité. Le travail du Comité peut être difficile, notamment en raison de la nature unique de l'institution intergouvernementale qu'est la CPI, à savoir, fondamentalement, une institution judiciaire indépendante. Le Comité doit trouver un équilibre entre fournir des conseils à la Cour et aux États parties concernant la supervision financière sans pour autant entrer dans les aspects politiques et pratiques qui relèvent des décisions prises par les responsables de la Cour.²

Du fait du rôle essentiel du Comité, il est indispensable de s'assurer qu'il réunit les membres les plus hautement qualifiés.

Les États parties à la CPI devraient :

- Examiner avec soin les qualifications des personnes sélectionnées pour le Comité du budget et des finances et garantir l'élection des candidats experts les plus hautement qualifiés ; et
- Renforcer les efforts pour identifier, au niveau national, les experts financiers à présenter aux futures élections de membres du Comité du budget et des finances.

B. Garantir des ressources adéquates pour la mise en œuvre efficace du mandat de la CPI

Lors de la prochaine session de l'Assemblée, les États parties à la CPI décideront du budget de la Cour pour l'année à venir. Pour l'année 2018, la CPI a demandé un budget-programme de 147,89 millions d'euros, soit une augmentation de seulement 4,4 pour cent par rapport à son budget pour 2017. Le Comité du budget et des finances a recommandé un budget de 144,42 millions d'euros, soit une augmentation de 2 pour

¹ Comité du budget et des finances, Assemblée des États parties (AEP), « Manuel de politiques et de procédures », 2011, https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/CBF/CBF-manual-FRA.pdf (consulté le 13 novembre 2017), pp. 10, 94.

² Voir, par exemple, Human Rights Watch, « Mémoire pour la neuvième session de l'Assemblée des États parties de la Cour pénale internationale », 16 novembre 2010, <https://www.hrw.org/fr/news/2010/12/01/memorandum-pour-la-neuvieme-session-de-lassemblee-des-etats-parties-de-la-cour>, section II. A.

cent.³ Certains États parties ont appelé ces dernières années à une croissance zéro du budget de la Cour.

Human Rights Watch est particulièrement préoccupé par le fait que le processus budgétaire actuel de la CPI entraînera un financement insuffisant de la Cour, ne lui permettant pas d'exécuter efficacement son mandat. Le Comité du budget et des finances a rapporté qu'il était difficile de vérifier les variations de la charge de travail de la Cour qui pourraient justifier pleinement ses demandes d'augmentation. Ses recommandations se sont appuyées, en partie, sur les hypothèses fournies par la Cour qui semblaient indiquer une charge de travail de base de six enquêtes et trois procès en 2018, identique à ce qu'elle a été en 2017.⁴ Cependant, le discours plus large sur le budget de la Cour ne parvient pas à cerner les besoins considérables de la Cour, à court et à long terme.

L'ouverture de deux nouvelles enquêtes – au Burundi, comme annoncé, et en Afghanistan, si cela est approuvé – fera passer le nombre de situations faisant l'objet d'enquêtes par la Cour de 10 à 12. Ces enquêtes n'ont pas été prises en compte dans la demande de juillet 2017 de la Cour et l'utilisation du Fonds en cas d'imprévus, établi pour faire face aux dépenses inattendues, pourrait apporter une aide. Le Fonds en cas d'imprévus n'a cependant pas été réapprovisionné l'année dernière, alors qu'il était tombé sous le seuil convenu des 7 millions d'euros, un seuil abaissé de 10 à 7 millions d'euros par les États parties en 2009. Le Fonds s'élève actuellement à 5,79 millions d'euros.⁵

La Cour a de nombreux autres besoins en ressources.

Ceux-ci incluent de déployer davantage de personnel sur les enquêtes ouvertes et de lancer de nouvelles enquêtes sur certaines situations ouvertes, en plus de celles qui sont déjà en cours. Ils comprennent de nouveaux investissements dans des ressources pour soutenir le processus d'examen préliminaire. Ceci est indispensable, d'une part, pour accélérer l'analyse et l'ouverture de nouvelles enquêtes lorsque c'est nécessaire

³ Ces chiffres ne tiennent pas compte des intérêts du prêt de l'État hôte, mais incluent une augmentation demandée des rémunérations des juges ; cet aspect nécessite une décision séparée de l'Assemblée des États parties. AEP, « Rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa vingt-neuvième session », ICC-ASP/16/15, 17 octobre 2017, https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP16/ICC-ASP-16-15-FRA.pdf (consulté le 13 novembre 2017), para. 3.

⁴ Idem, para. 36-37.

⁵ Idem, para. 165.

et, d'autre part, pour utiliser la période d'examen préliminaire de manière efficace comme catalyseur pour les poursuites nationales. Ils incluent aussi un plus grand investissement dans les actions de sensibilisation sur le terrain auprès des communautés affectées et dans les activités visant à faciliter la participation des victimes et les procédures de réparations.

Human Rights Watch, ainsi qu'Amnesty International, avait précédemment appelé la CPI à définir sa vision de sa « capacité optimale », c'est-à-dire déterminer le nombre d'enquêtes, d'affaires et de procès supplémentaires qu'une CPI efficace et très performante devrait être capable de traiter. Tout en reconnaissant que les États parties sont confrontés à des contraintes budgétaires légitimes et que les responsables de la Cour assument toutes les responsabilités pour garantir une gestion saine des ressources allouées à la CPI, nous avons espéré que cette vision aiderait les États parties à la CPI à envisager une manière d'agir ensemble pour financer cette vision dans les prochaines années.⁶

Au lieu de cela, les discussions sur le budget à la CPI semblent s'orienter dans le sens contraire.

En 2015, le Bureau du Procureur (BdP) a présenté sa « *configuration de base* ». Il ne s'agissait pas de sa configuration optimale, mais plutôt de « *la capacité minimale nécessaire pour répondre aux exigences qui pèsent sur le bureau avec 'qualité, efficacité et efficience'* ». Cela aurait fait grimper le budget du BdP à 60 millions d'euros en 2018,⁷ une première étape, selon nous, pour atteindre une capacité optimale. Cette année, cependant, le BdP a seulement demandé 47,170 millions d'euros, budget qui sera réduit à 45,992 millions d'euros si les recommandations du Comité sont acceptées par les États parties.

Selon nous, la Cour devrait être plus ambitieuse dans ses demandes de budget. Mais plusieurs années de pression régulière de la part de certains États parties pour limiter toute croissance du budget de la Cour ont eu pour effet de perturber les négociations annuelles sur sa demande de budget. Ces négociations se sont éloignées d'une évaluation minutieuse des besoins en ressources de la Cour dans une course à la

⁶ Elizabeth Evenson (Human Rights Watch) et Jonathan O'Donohue (Amnesty International), « The International Criminal Court at Risk », point de vue, *Open Democracy*, 6 mai 2015, <https://www.hrw.org/news/2015/05/06/international-criminal-court-risk>.

⁷ AEP, « Rapport de la Cour sur la configuration de base du Bureau du Procureur », ICC-ASP/14/21, 17 septembre 2015, https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP14/ICC-ASP-14-21-FRA.pdf (consulté le 13 novembre 2017), para. 14-15.

baisse du chiffre final en fonction des montants que certains États parties acceptent de payer. Cela a aussi réduit les perspectives d'élaboration d'une stratégie visant à garantir à la Cour un budget qui lui permettra de rendre justice à un plus grand nombre de victimes. Il serait regrettable que le Comité du budget et des finances devienne un outil qui encourage ces intentions. Les États parties doivent urgemment travailler ensemble pour inverser cette tendance.

Les États parties à la CPI devraient :

- Examiner en détail les recommandations du Comité du budget et des finances ;
- Adopter un budget 2018 pour la Cour qui permette de garantir la mise en œuvre efficace de son mandat, y compris le réapprovisionnement du Fonds en cas d'imprévu ;
- Affirmer, dans des déclarations lors du débat général, pendant les négociations du budget et à d'autres moments pertinents pendant la session, l'importance de veiller à ce que la Cour dispose des ressources adéquates pour faire face à la demande croissante de justice et rejeter l'approche de croissance nominale zéro du budget de la CPI ; et
- Exprimer, dans des déclarations lors du débat général, pendant les négociations du budget et à d'autres moments pertinents pendant la session, des inquiétudes sur le fait que le processus budgétaire actuel ne s'appuie pas suffisamment sur une évaluation minutieuse des besoins en ressources de la CPI.

II. Élections judiciaires

Lors de sa prochaine session, l'Assemblée élira six nouveaux juges, soit un tiers du collège de 18 membres de la CPI, chacun pour un mandat de neuf ans. La responsabilité des États parties de garantir une élection basée sur le mérite des candidats les plus qualifiés comme juges de la CPI figure parmi les aspects les plus importants de leur rôle d'intendance de la Cour.

Les États parties ont désigné 12 candidats. Étant donné la composition actuelle du collège et conformément aux exigences du Statut de Rome de « *représentation géographique équitable* » et de « *représentation équitable des hommes et des femmes* », les exigences minimales, cette année, consiste à élire cinq femmes, un juge de la région Asie-Pacifique, un juge de la région Afrique et un juge de la région Amérique latine/Caraïbes. De plus, le Statut de Rome prévoit que le corps judiciaire de la Cour se compose d'au moins neuf juges de la liste A, c'est-à-dire des juges ayant une compétence et une expérience reconnues en droit pénal, en procédure pénale et en poursuites pénales, et au moins cinq juges de la liste B, c'est-à-dire des juges ayant

une compétence reconnue dans des domaines pertinents du droit international, tels que le droit international humanitaire et le droit relatif aux droits humains, ainsi qu'une vaste expérience dans une profession juridique appropriée. Lors de cette élection, les exigences minimales consistent à élire un juge de la liste A et un juge de la liste B.⁸

Human Rights Watch a précédemment exprimé son soutien à l'instauration par l'Assemblée d'une Commission consultative pour l'examen des candidatures au poste de juge, qui est mandatée pour « *prépare[r] des informations et une analyse technique* » sur les qualifications de chaque candidat judiciaire et pour présenter ses analyses aux États parties pour examen. Les États parties devraient étudier sérieusement le rapport de la Commission avant de décider quels candidats soutenir dans les élections judiciaires à venir.⁹ De plus, les États parties peuvent se référer aux réponses fournies au questionnaire de la Coalition pour la CPI (CCPI) par les candidats judiciaires. Des enregistrements audio des panels de discussion menés par la CCPI avec les candidats en septembre 2017 sont aussi disponibles.¹⁰

Même lorsque les critères du Statut de Rome sont remplis, il reste encore une marge considérable pour déterminer quels candidats conviennent le mieux au poste de juge de la CPI.

Une observation minutieuse par Human Rights Watch du fonctionnement de la Cour depuis qu'elle a démarré ses activités en 2003 a mis en évidence l'importance d'élire des juges qui possèdent une expérience pratique substantielle dans les procès criminels. La gestion efficace des procédures de la Cour – impliquant que les procédures préliminaires et de procès se déroulent efficacement dans le respect des droits des accusés et des victimes – requiert des juges qui connaissent les exigences des procès criminels. Human Rights Watch continue de penser que les États parties devraient accorder la priorité à l'élection de candidats de la liste A puisque les juges ayant une expérience préalable en droit pénal et en procédure pénale seront les mieux placés pour répondre aux exigences des procédures de la CPI.

⁸ Coalition pour la Cour pénale internationale (CCPI), « CPI Élections judiciaires 2017 », <http://www.coalitionfortheicc.org/fr/topics-eng/judicial-elections-2017> (consulté le 13 novembre 2017).

⁹ AEP, « Rapport de la Commission consultative pour l'examen des candidatures au poste de juge sur les travaux de sa sixième session », ICC-ASP/16/7, 10 octobre 2017, https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP16/ICC-ASP-16-7-FRA.pdf (consulté le 17 novembre 2017).

¹⁰ Voir CCPI, « CPI Élections judiciaires 2017 », <http://www.coalitionfortheicc.org/fr/topics-eng/judicial-elections-2017>.

De plus, Human Rights Watch exhorte régulièrement les responsables de la Cour à donner la priorité à l'impact de la Cour pour les victimes et les communautés affectées. Garantir une participation efficace des victimes dans les procédures de la Cour est une composante essentielle pour améliorer l'impact local de la Cour. Human Rights Watch appelle les États parties à étudier la connaissance et l'appréciation qu'ont les candidats du rôle prépondérant joué par les victimes lors de l'évaluation des personnes désignées.

Enfin, comme nous l'avons préconisé lors de précédentes élections judiciaires, les États parties devraient s'opposer à la pratique de « concertation sur les votes » dans laquelle les États acceptent de soutenir les candidats d'un autre pays sans tenir compte des qualifications de la personne désignée.

Les États parties à la CPI devraient :

- Accorder la priorité à l'élection de candidats ayant une expérience pratique substantielle dans les procès criminels ;
- Examiner la connaissance et l'appréciation qu'ont les candidats du rôle prépondérant des victimes dans les procédures de la CPI ; et
- Mettre de côté les intérêts particuliers et voter uniquement pour les candidats les plus hautement qualifiés.

III. Statut de Rome vingt ans après son adoption

Vingt ans après l'adoption du Statut de Rome, la CPI est plus que jamais nécessaire. La charge de travail potentielle de la Cour ne cesse de croître alors que les crises des droits humains se multiplient dans un climat de mépris alarmant pour le droit international humanitaire.

Pour garantir le succès de la Cour, ses responsables ont encore besoin de tirer les enseignements de ses premières années, que ce soit pour améliorer les enquêtes, le rythme des procédures ou, point plus critique encore, s'assurer que la Cour rende une justice efficace pour les victimes et les communautés affectées par les crimes qu'elle juge. Ce dernier aspect exige de porter une plus grande attention à la sélection des affaires, en élargissant les activités de sensibilisation et d'engagement sur le terrain et en donnant plus de poids à la participation des victimes dans les procédures de la Cour.

Mais il est tout aussi important que la CPI bénéficie d'un soutien fort de la part des

États parties. Ce soutien est indispensable pour faciliter le travail judiciaire quotidien de la Cour et, grâce aux actions diplomatiques privées et publiques, pour protéger son mandat, son indépendance et sa légitimité lorsque ceux-ci sont menacés.

Un engagement solide entre les États parties s'est avéré être un rempart essentiel pour la CPI. Dernièrement, les efforts collectifs des États parties à la CPI ont conduit à des progrès notables dans la réponse aux premiers retraits annoncés du Statut de Rome.

La CPI s'est heurtée à des difficultés inégalées en octobre et en novembre 2016 lorsque le Burundi, la Gambie et l'Afrique du Sud ont annoncé leur intention de devenir les premiers États à se retirer de la Cour. Dans une initiative majeure, 16 gouvernements africains ont exprimé leur opposition au retrait et ont réaffirmé leur soutien à la CPI dans leurs capitales, ainsi qu'à New York, Addis Abeba et La Haye, entre novembre 2016 et mars 2017 : le Botswana, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la République démocratique du Congo, le Ghana, le Lesotho, le Libéria, le Mali, le Malawi, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone, la Tanzanie, la Tunisie et la Zambie.

En février 2017, le nouveau gouvernement gambien a annoncé qu'il abandonnait le projet de retirer la Gambie de la CPI. En mars 2017, le gouvernement sud-africain a également renoncé à faire adopter une loi au niveau national pour quitter la CPI, interrompant ainsi ses projets de retrait. Seul le Burundi a poursuivi sa démarche et son retrait est devenu effectif le 27 octobre 2017.

En remontant plus loin dans l'histoire de la Cour, la CPI a résisté aux tentatives du gouvernement des États-Unis, sous la présidence de George W. Bush, de compromettre la Cour, essentiellement grâce au soutien ferme et uni des États parties.

Les défis et la controverse au sujet du mandat de la CPI ne s'estomperont ou ne diminueront jamais complètement. Tant que la CPI fera son travail, elle suscitera une forte opposition de la part de ceux qui ont des raisons de craindre de devoir un jour rendre des comptes devant la Cour. Compte tenu des tendances dans le paysage mondial actuel, ceci sera peut-être d'autant plus vrai dans le futur proche. L'engagement des États parties à la Cour, une institution judiciaire mondiale ancrée dans la défense de l'État de droit, offre un contrepoint essentiel.

Human Rights Watch demande instamment aux États parties à la CPI d'utiliser l'anniversaire du Statut de Rome comme instrument pour renouveler et redynamiser le

soutien politique concret à la CPI et de veiller à ce que la Cour soit en mesure de compter sur cet appui lorsqu'elle en a le plus besoin.

Au cours de l'année 2018, les États parties pourraient prendre plusieurs mesures dans ce but :

- Démontrer publiquement l'importance de soutenir la CPI, par le biais de déclarations privées et publiques des responsables de leur gouvernement, en particulier aux plus hauts niveaux. Cela pourrait inclure des déclarations publiques lors des réunions bilatérales de haut niveau ou à l'occasion de sommets multilatéraux. Ces déclarations sont particulièrement importantes lorsque la CPI a besoin de formes de coopération spécifiques ;
- Formuler ou reformuler et rendre publique la stratégie de leur gouvernement pour le soutien à la CPI. Cela peut être l'occasion de démontrer la pertinence et l'importance de la Cour dans le paysage politique actuel pour promouvoir les principales priorités politiques de leur gouvernement ;
- Planifier des conférences, avec une participation des ministres, sur la CPI pour marquer le vingtième anniversaire. De tels événements pourraient être organisés à l'échelle nationale, régionale ou via des organisations multilatérales pour donner une visibilité au soutien de leur gouvernement à la CPI. Ces événements fourniraient aussi un forum pour des discussions et une planification entre les gouvernements concernant le renforcement du soutien à la CPI ;
- Prendre des mesures pour accroître la coopération avec la Cour, y compris en transposant le Statut de Rome dans la législation nationale et en concluant des accords de coopération avec la CPI sur la relocalisation des témoins, la libération provisoire et l'application des peines ;
- Verser des contributions aux fonds volontaires de la CPI, y compris le Fonds au profit des victimes et le Fonds d'affectation spéciale pour les visites familiales ; et
- Inciter d'autres gouvernements à rejoindre le Statut de Rome en utilisant l'anniversaire de juillet 2018 comme date clef pour l'adhésion.

Les États parties à la CPI devraient aussi tirer pleinement parti du débat en plénière sur le vingtième anniversaire lors de la prochaine session de l'Assemblée, qui aura lieu le 13 décembre, pour faire avancer ces initiatives. Le débat offre également une occasion de commencer à identifier les principaux problèmes qui devront être traités afin d'accroître le soutien politique à la Cour. En 2018, lors de la dix-septième session de l'Assemblée, les États parties à la CPI devraient organiser un débat en plénière pour dresser le bilan de l'année anniversaire et pour mesurer les progrès concernant le renforcement du soutien à la Cour.

Les États parties à la CPI devraient :

- Participer activement au débat en plénière prévu sur le vingtième anniversaire du Statut de Rome, y compris par l'envoi d'une représentation de haut niveau, dans la mesure du possible ;
- Exprimer, dans les déclarations lors du débat général ou dans les interventions pendant le débat en plénière sur le vingtième anniversaire, l'engagement de leur gouvernement vis-à-vis de la CPI et l'importance de cet engagement pour la progression d'autres priorités politiques clés ;
- Identifier, lors de déclarations dans le débat en plénière, les thèmes à aborder au cours l'année anniversaire à venir en matière d'amélioration du soutien à la CPI, par exemple :
 - renforcer le soutien politique et diplomatique, y compris devant le Conseil de sécurité de l'ONU et les organismes intergouvernementaux régionaux ;
 - clarifier le rôle primordial de la Cour dans la défense de l'État de droit ;
 - renouveler l'attention portée aux stratégies d'arrestation et à d'autres formes de coopération nécessaire ;
 - remédier à l'écart croissant entre la nécessité de faire rendre des comptes et les ressources à la disposition de la CPI ; et
 - avancer vers une ratification universelle du Statut de Rome ;
- Annoncer, dans des déclarations lors du débat en plénière, les initiatives prévues, comme des conférences de haut niveau, pour marquer le vingtième anniversaire ;
- Inclure dans la résolution omnibus du langage reflétant l'importance du vingtième anniversaire du Statut de Rome pour redynamiser l'engagement envers la CPI et rappelant les résultats essentiels et les aspects à traiter qui ressortent du débat en plénière sur le vingtième anniversaire du Statut de Rome ; et
- Décider d'organiser un autre débat en plénière sur le vingtième anniversaire du Statut de Rome pendant la dix-septième session de l'Assemblée des États parties en 2018.

Travaux récents de Human Rights Watch

- Richard Dicker (Human Rights Watch), « Why International Justice Still Faces Roadblocks », tribune, *Washington Post*, 22 juin 2017, <https://www.hrw.org/news/2017/06/22/why-international-justice-still-faces-roadblocks>.
- Elise Keppler, « La Gambie rejoint la CPI », point de vue de Human Rights Watch, 2 février 2017, <https://www.hrw.org/fr/news/2017/02/17/la-gambie-rejoint-la-cpi>.

IV. Coopération

A. Renforcer la coopération

Garantir une coopération efficace sur ses affaires reste un défi central pour la CPI.

Human Rights Watch salue l'attention continue portée par les États parties au renforcement de la coopération avec la CPI, notamment à travers la facilitation de la coopération par l'Assemblée, actuellement sous la direction de la France et du Sénégal, et les discussions plénières pendant la séance de l'Assemblée sur la coopération. Cette année, les efforts se sont concentrés sur la coopération dans le contexte des enquêtes financières de la Cour, notamment en matière de collecte de preuves, de dissuasion et de récupération des avoirs aux fins des procédures de réparations. Les États parties devraient normalement adopter une déclaration sur la coopération dans les enquêtes financières et la récupération des avoirs comme annexe à la résolution sur la coopération lors de la prochaine session de l'Assemblée.¹¹

Les États parties ont aussi porté leur attention sur un autre problème pertinent pour la coopération avec la Cour : l'élaboration de procédures pour guider les consultations conformément à l'article 97 du Statut de Rome. L'article 97 prévoit des consultations entre un gouvernement et la Cour lorsqu'un gouvernement constate des difficultés dans la mise en œuvre des demandes de coopération avec la CPI. À la demande du gouvernement de l'Afrique du Sud, les États parties ont constitué un groupe de travail sur l'article 97 en juin 2016.¹² Malheureusement, les consultations du groupe de travail se sont tenues à huis clos, sans que les organisations non gouvernementales ne puissent participer. Les procédures devraient être adoptées lors de la prochaine session dans le cadre d'une résolution de l'Assemblée.

B. Réponse à la non-coopération

Par le biais des points focaux régionaux de l'Assemblée, les États parties ont aussi poursuivi leur examen des procédures liées à la non-coopération. Ces procédures, adoptées en 2011, concernent à la fois les réponses « informelles » pour dissuader la

¹¹ Voir AEP, « Draft Report of the Bureau on Cooperation », ICC-ASP 04/14, 14 novembre 2017 (conservé dans les dossiers de Human Rights Watch), para. 10-12, annexe I.

¹² Voir Bureau de l'AEP, « Agenda and Decisions », 3 juin 2016, https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Bureau/ICC-ASP-2016-Bureau-03-03Jun2016.pdf (consulté le 13 novembre 2017), p. 2.

non-coopération dans l'arrestation de suspects de la CPI, et les réponses « formelles » aux constats judiciaires de non-coopération.¹³

Cette année, il n'y a pas eu de nouveau constat formel de non-coopération transmis à l'Assemblée des États parties ou au Conseil de sécurité de l'ONU. Une chambre préliminaire de la CPI a déterminé que l'Afrique du Sud n'avait pas coopéré dans l'arrestation du président du Soudan Omar el-Béchir, mais a refusé de soumettre la question à l'Assemblée. Néanmoins, le problème reste d'une importance capitale. Trois constats de non-coopération transmis à l'Assemblée l'an dernier – à l'encontre des gouvernements de Djibouti, de l'Ouganda et du Kenya – ont été reconnus dans le rapport sur la non-coopération du Bureau de 2016 et dans la résolution omnibus, mais n'ont pas fait l'objet de mesures de suivi.¹⁴ Les procédures visant à déterminer si la Jordanie a enfreint ou non ses obligations en vertu du Statut de Rome quand Omar el-Béchir s'y est rendu pour un sommet de la Ligue arabe en mars sont en cours devant une chambre préliminaire. Omar el-Béchir a effectué une deuxième visite en Ouganda sans être arrêté en novembre 2017.

L'année dernière, les points focaux sur la non-coopération ont développé une « boîte à outils » utile pour guider les réponses informelles des États parties afin d'agir ensemble pour dissuader la non-coopération dans l'arrestation et le transfert. La boîte à outils est disponible sur le site Internet de l'Assemblée et devrait bénéficier d'une plus grande visibilité parmi les États parties.¹⁵

Il est important que l'Assemblée continue d'étudier les procédures concernant le défaut de coopération.

¹³ AEP, « Renforcement de la Cour pénale internationale et de l'Assemblée des États Parties », Résolution ICC-ASP/10/Res.5, 21 décembre 2011, https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP10/Resolutions/ICC-ASP-10-Res.5-FRA.pdf (consulté le 13 novembre 2017), annexe (« Procédures de l'Assemblée concernant la non-coopération »).

¹⁴ AEP, « Rapport du Bureau relatif au défaut de coopération », ICC-ASP/15/13/Add.1, 8 novembre 2016, https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP15/ICC-ASP-15-31-Add1-FRA.pdf (consulté le 14 novembre 2017), para. 11-15 ; AEP, « Renforcement de la Cour pénale internationale et de l'Assemblée des États Parties », Résolution ICC-ASP/15/Res.5, 24 novembre 2016, https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Resolutions/ASP15/ICC-ASP-15-Res5-FRA.pdf (consulté le 15 novembre 2017), para. 20.

¹⁵ AEP, « Rapport du Bureau relatif au défaut de coopération », 8 novembre 2016, annexe II (« Boîte à outils pour la mise en œuvre de procédures concernant le défaut de coopération : dimension informelle »), https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP15/ICC-ASP-15-31-Add1-FRA.pdf (consulté le 14 novembre 2017).

Human Rights Watch appelle à nouveau l'Assemblée à faire en sorte de prendre ses responsabilités en vertu de l'article 87-7 afin de faire appliquer les constats judiciaires de non-coopération de la Cour. Une réponse claire de l'Assemblée est essentielle pour donner un sens à ces constats, pour susciter une coopération future et pour dissuader les autres États de ne pas coopérer. Les procédures actuelles de l'Assemblée prévoient un processus clair et permissif pour répondre aux constats formels de non-coopération, mais elles ne vont pas jusqu'à prescrire des mesures spécifiques que l'Assemblée pourrait prendre collectivement pour répondre aux constats de non-coopération. Human Rights Watch attend avec intérêt un nouvel examen des procédures et de possibles révisions, ainsi que l'identification éventuelle de telles mesures. Selon nous, la révision continue devrait avoir pour objectif de stimuler la réflexion et d'obtenir un consensus autour des mesures recommandées à l'avenir, afin de veiller à ce que l'engagement visant à répondre à la non-coopération puisse se traduire plus facilement en mesures concrètes de la part de l'Assemblée et des États parties.

Les États parties à la CPI devraient :

- Insister, dans leurs déclarations lors du débat général, de la séance plénière sur la coopération, de la séance plénière sur le vingtième anniversaire du Statut de Rome et d'autres moments pertinents au cours de la session de l'Assemblée, sur l'importance de porter une attention continue à la coopération, et exprimer leurs regrets quant à l'effet préjudiciable de la non-coopération sur les enquêtes et les poursuites de la Cour ;
- S'engager, lors du débat général, de la séance plénière sur la coopération et dans d'autres déclarations pendant la session de l'Assemblée, à participer activement à une révision des procédures de l'Assemblée en matière de non-coopération et de leur mise en œuvre effective en cas de constats judiciaires spécifiques de non-coopération ;
- Participer activement au débat en séance plénière sur la coopération ; et
- Inclure dans la résolution omnibus du langage mandatant le Bureau pour poursuivre la révision de la mise en œuvre efficace des procédures de l'Assemblée concernant la non-coopération.

Travaux récents de Human Rights Watch

- Dewa Mavhinga (Human Rights Watch), « ICC Ruling is an Opening for the ANC to Embrace Global Justice », tribune, *Mail & Guardian*, 27 juillet 2017, <https://www.hrw.org/news/2017/07/27/icc-ruling-opening-anc-embrace-global-justice>.

- « Jordan: Arrest Sudan's Bashir », communiqué de Human Rights Watch, 28 mars 2017, <https://www.hrw.org/news/2017/03/28/jordan-arrest-sudans-bashir>.

V. Amendements à l'Article 8

En juillet 2017, la Belgique a déposé des propositions d'amendements au Statut de Rome auprès du Secrétaire général de l'ONU. Ces amendements ajouteraient quatre crimes de guerre à l'article 8 du Statut de Rome, à savoir l'utilisation :

- d'armes biologiques ou à toxines ;
- de mines antipersonnel ;
- d'armes provoquant des blessures par fragments qui, dans le corps humain, échappent à la détection par rayons X ; et
- d'armes entraînant une cécité permanente.

Human Rights Watch soutient l'adoption de ces amendements.

Human Rights Watch est un des cofondateurs et président de la Campagne internationale pour l'interdiction des mines antipersonnel, colauréat du prix Nobel de la Paix en 1997. À ce titre, nous œuvrons pour l'universalisation, la mise en œuvre et le respect de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, y compris l'adhésion des 35 États qui n'y ont pas encore adhéré. Nous avons travaillé pour l'adoption en 1995 du protocole interdisant les armes à laser aveuglantes. Les armes couvertes par les amendements proposés ont été largement interdites mais, du moins pour les mines antipersonnel, restent utilisées par les forces armées de deux États et par des groupes armés non étatiques dans environ dix pays, en particulier les groupes armés affiliés à l'État islamique (également connu sous le nom de Daech).

Les États parties à la CPI devraient :

- Œuvrer en faveur de l'adoption rapide et de l'entrée en vigueur des amendements proposés en juillet 2017 à l'article 8 du Statut de Rome.

VI. Donner plus de poids aux victimes dans le choix de leur représentation légale

À la CPI, les victimes sont en mesure de participer aux procédures de la Cour à part entière, ce qui est une innovation centrale dans la justice internationale. En pratique, peu de victimes se présentent en personne devant la Cour ; au lieu de cela, elles sont représentées par un avocat. En août 2017, Human Rights Watch a publié un nouveau rapport, « *Qui nous défendra ? La représentation légale des victimes à la CPI*

dans l'affaire Ongwen et au-delà ». Le rapport s'appuie sur l'étude des décisions de la Cour et sur des entretiens menés dans des communautés du nord de l'Ouganda, affectées par les chefs d'accusation dans l'affaire contre Dominic Ongwen de l'Armée de résistance du Seigneur. Le rapport a cherché à examiner en contexte la série de décisions controversées dans cette affaire, portant sur la désignation et le financement de la représentation légale des victimes, afin d'évaluer la façon dont sont prises devant la Cour les décisions concernant les représentants qui défendront le point de vue des victimes.

D'après notre analyse, les décisions dans l'affaire Ongwen, bien qu'uniques à certains égards, reflètent globalement une tendance préoccupante qu'a la CPI de prendre en charge la décision concernant la représentation des victimes, et ce malgré les protections prévues dans la règle 90 du Règlement de procédure et de preuve de la CPI relatif au droit des victimes à choisir leur représentation ou à être aidées par le Greffe pour choisir un représentant légal commun, avec un conseil nommé par la Cour envisagé uniquement en dernier ressort. La Cour a cité plusieurs raisons légitimes à cela – y compris la réduction des coûts et de la durée des procès et la garantie d'une représentation efficace – mais les avis et préférences des victimes sur leur représentation sont, par conséquent, devenus un élément pertinent, mais pas déterminant ou prépondérant, dans la prise de décision de la Cour.

Le choix compte ici parce qu'il permet aux victimes de développer un sentiment de confiance dans le fait que leur représentant défendra leur point de vue. Ce n'est pas la seule manière de donner aux victimes un moyen d'action ou de garantir une représentation efficace. Mais la CPI doit exploiter chaque opportunité pour renforcer son impact et sa légitimité au niveau local.

Le rapport – qui s'appuie sur les recommandations d'autres organisations non gouvernementales, dont REDRESS et Avocats sans Frontières – appelle à une nouvelle approche au niveau de la Cour. Il formule un certain nombre de recommandations aux juges de la Cour et à son Greffe concernant l'utilisation de la règle 90 qui, selon nous, apporteront une plus grande transparence dans le processus de la Cour et recentreront l'attention de la Cour sur la situation réelle des victimes dans chaque affaire. Nous recommandons aussi aux juges de développer une interprétation des règles de la Cour qui soit réaliste quant au rôle que joue l'aide judiciaire – un problème capital dans l'affaire Ongwen – pour permettre le choix du conseil.

Alors que de nouvelles politiques et pratiques devront être élaborées et mises en œuvre par les juges et le Greffe de la Cour, les États parties ont un rôle important en la matière. Pour le succès de nouvelles politiques, ils peuvent avoir besoin de renforcer le soutien au budget de la Cour, y compris pour l'aide judiciaire et pour accroître l'engagement sur le terrain.

Les États parties à la CPI devraient :

- Affirmer, dans des déclarations pendant la session de l'Assemblée, y compris lors d'événements parallèles pertinents sur les droits des victimes, l'importance de garantir la participation efficace des victimes et la nécessité d'une action de sensibilisation et d'un engagement de la Cour auprès des communautés affectées dans ce but ;
- Signaler, dans des déclarations lors de la session de l'Assemblée, leur volonté d'apporter un soutien aux ressources indispensables qui peuvent être requises pour mettre en œuvre des changements dans la politique et les pratiques de la Cour afin de donner plus de moyens d'action aux victimes dans les procédures, y compris dans les décisions concernant leur représentation légale ; et
- S'opposer à l'inclusion dans la résolution omnibus de langage concernant la révision continue de la politique d'aide judiciaire de la Cour qui exigerait de nouvelles propositions pour s'inscrire dans les ressources existantes de la Cour ; cela pourrait écarter le débat au sujet des changements importants nécessaires pour mieux financer une représentation légale efficace et constructive des victimes.

Travaux récents de Human Rights Watch

- Human Rights Watch, *Qui nous défendra ? La représentation légale des victimes à la CPI dans l'affaire Ongwen et au-delà*, août 2017, https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/ijongweno817_frweb_o.pdf.