



**Mémorandum de Human Rights Watch pour la septième session de
l'Assemblée des Etats Parties à la Cour pénale internationale
Novembre 2008**

Introduction 1

I. Relever les défis externes2

- A. Résister aux interférences politiques en garantissant l'indépendance de la Cour : l'article 16 et le Darfour3
- B. Une Cour pour l'Afrique7
- C. Assistance pratique et soutien politique pour les arrestations..... 9

II. Construire une Cour efficace et crédible 14

- A. Renforcer le principe d'une « Cour unique »..... 16
- B. Elections des juges 18
- C. Garantir des ressources adaptées et l'indépendance de la Cour 19
 - 1. Tour d'horizon des questions soulevées par le projet de budget 2009 19
 - 2. Soutien institutionnel de la défense20
 - 3. Information et sensibilisation du public22
 - 4. Visites des familles.....24
- D. Etablir un mécanisme de contrôle indépendant..... 25

Résumé des recommandations.....27

Introduction

La septième session de l'Assemblée des Etats parties (AEP) de la Cour pénale internationale intervient seulement quelques mois après la célébration par les partisans de la Cour des dix années écoulées depuis l'adoption historique de son traité fondateur et des cinq années passées depuis le début de ses travaux. Les anniversaires fournissent une occasion de faire le point, et 2008 s'est avéré une année houleuse pour la Cour ; au cours de cette année, tant ses réalisations que l'ampleur des défis qui l'attendent ont été mises en évidence.

Depuis la sixième session de l'AEP, les procédures de la Cour Pénale Internationale (CPI) ont continué de progresser à bien des égards. Les poursuites engagées contre deux nouveaux accusés ont été confirmées dans la situation en République démocratique du Congo (RDC), et le premier accusé dans la situation en République centrafricaine (RCA), Jean-Pierre Bemba, ancien vice-président du Congo, a été remis à la CPI en juillet. Sous la direction du nouveau Greffier, Silvana Arbia, originaire d'Italie, qui a pris ses fonctions en avril, les programmes de protection des témoins et de sensibilisation se poursuivent sur le terrain, dans des conditions souvent difficiles, et la participation des victimes aux procédures de la CPI continue d'être facilitée.

Malheureusement, la Cour n'a pas encore entamé son premier procès ; les procédures de l'affaire Thomas Lubanga (situation en RDC) ont été suspendues sous conditions suite à une décision de la Chambre de première instance au motif que les conditions d'un procès équitables n'étaient pas réunies en raison de l'incapacité du procureur à communiquer des documents potentiellement à décharge protégés par des accords de confidentialité. Deux appels sont pendants depuis le début de l'année, la Chambre d'appel n'ayant pas encore rendu les décisions clé relatives aux modalités de la participation des victimes à la phase de situation. Aucun progrès réel n'a été fait concernant l'exécution des mandats d'arrêt en souffrance, y compris dans la situation en Ouganda, où les personnes recherchées par la Cour auraient commis des attaques contre des civils en RDC, en RCA et dans le Sud Soudan cette année. La requête déposée par le procureur pour le premier mandat d'arrêt de la Cour contre un chef d'Etat en exercice, le président du Soudan, Omar el-Béchir, a été taxée par le Soudan et ses alliés d'initiative dangereuse.

Les revers essuyés par la Cour sont imputables à un ensemble de difficultés, certaines d'origine interne et d'autres procédant de facteurs externes. Les anniversaires que l'on célèbre cette année devraient être l'occasion d'évaluer honnêtement ces difficultés et de renouveler l'engagement de la Cour et des ses partisans à les surmonter et à construire la

Cour à laquelle la communauté mondiale aspirait à Rome en juillet 1998. De même que la concrétisation d'un demi-siècle d'espoirs semblait loin d'être gagnée lors de cette soirée d'été, le succès de l'institution n'est pas acquis, et doit être construit progressivement, au jour le jour. Ensemble, la Cour, les Etats parties et la société civile, ont un rôle à jouer, galvanisés en cette année d'anniversaire par le rappel des visées ambitieuses qui animent la Cour : mettre un frein à l'impunité ; rendre effectivement justice aux victimes des crimes les plus inacceptables; et avoir un effet sur les communautés affectées en décourageant la commission de crimes futurs et en promouvant la responsabilité des auteurs des crimes.

Nous énumérons dans ce document ce que Human Rights Watch considère comme les principaux défis externes et internes auxquels la Cour est confrontée aujourd'hui et nous recommandons des mesures concrètes pouvant être prises par les Etats parties pendant cette session de l'AEP et après. Les recommandations spécifiques à cette session sont énumérées plus bas. Ces défis externes et internes sont bien sûr liés entre eux de façon fondamentale : une Cour florissante— et perçue comme telle—ne laissera que peu d'armes à ceux qui cherchent à en détruire la légitimité et l'autorité. Il faudra du temps pour résoudre ces défis ; pourtant, pour les victimes de massacres et de viols, il n'y a pas de temps à perdre.

I. Relever les défis externes

Au fur et à mesure que le volume d'activités de la CPI augmente, son mandat doit relever de nouveaux défis. Ceci est particulièrement vrai quand la Cour endosse son rôle novateur de tribunal permanent chargé d'enquêter sur les crimes commis pendant des hostilités encore en cours. Le mandat de la Cour pourrait, comme le déclarent certains, entrer en conflit avec d'autres objectifs diplomatiques importants, notamment le maintien de la paix et les pourparlers de paix.

Il est toutefois assez rare que le travail de la Cour et ces divers objectifs soient réellement en contradiction. Ainsi, beaucoup ont défini la question de la suspension des procédures de la CPI contre le président du Soudan el-Béchet—sujet discuté plus en détail ci-après—comme une question de « paix contre justice ». Ce serait, selon nous, une déformation manifeste des faits sur le terrain : les efforts de paix sont arrêtés au Darfour depuis octobre 2007 pour des raisons qui n'ont aucun rapport avec la CPI et le mandat d'arrêt requis à l'encontre du président el-Béchet. La paix et la justice ne sont pas des objectifs contradictoires ; ils sont complémentaires et devraient progresser en parallèle.

Les affirmations selon lesquelles il y aurait une contradiction entre la paix et la justice sont utilisées comme une arme commode contre la Cour par ceux qui voudraient voir la justice marginalisée et leur propre impunité assurée. La CPI continuera d'être confrontée à des attaques sans scrupules contre son mandat, attaques lancées par les opposants à l'imputabilité des crimes et à la Cour. Ces accusations peuvent se présenter sous différents camouflages rhétoriques mais ils ont en commun l'objectif de saper le soutien diplomatique et politique fort dont la CPI a besoin pour réussir.

La Cour et ses partisans, y compris les Etats parties, devront relever ces défis de façon probante. Nous définissons deux des défis les plus urgents auxquels la Cour doit faire face aujourd'hui : la perspective d'une suspension dans la situation au Darfour en vertu de l'article 16, et plus particulièrement dans le contexte du débat sur la suspension, l'accusation d'anti-africanisme portée par certains contre la Cour. De surcroît, nous abordons ici un défi de longue date auquel la Cour doit faire face et que l'absence du soutien diplomatique et politique nécessaire rend plus difficile encore : le besoin permanent d'une coopération internationale renforcée pour les arrestations.

A. Résister aux interférences politiques en garantissant l'indépendance de la Cour : l'article 16 et le Darfour

Le 14 juillet 2008, le procureur de la CPI a demandé un mandat d'arrêt contre Omar el-Béchir, président du Soudan, pour génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre, pour sa responsabilité dans l'inadmissible campagne menée contre l'insurrection dans la région du Darfour, au Soudan.¹ Comme indiqué dans notre rapport de décembre 2005 intitulé « Impunité inébranlable : Responsabilité gouvernementale dans les crimes internationaux commis au Darfour »², Human Rights Watch a établi que les dirigeants soudanais au plus haut niveau, y compris le président el-Béchir, étaient responsables de la création et de la coordination de la politique contre-insurrectionnelle du gouvernement soudanais qui a délibérément et systématiquement pris pour cible les civils au Darfour, en violation du droit international.

L'annonce faite par le procureur de la CPI a déclenché une vaste campagne diplomatique menée par les autorités soudanaises pour obtenir la suspension des procédures en vertu de l'article 16 du Statut de Rome, dans l'intérêt de "la paix et la sécurité internationales" par le Conseil de Sécurité des Nations Unies. Le Soudan a par la suite pris quelques-unes des

¹ A ce jour, la requête du procureur pour un mandat d'arrêt reste à l'étude par une chambre préliminaire de la CPI.

² Human Rights Watch, *Soudan- Impunité inébranlable : Responsabilité gouvernementale dans les crimes internationaux commis au Darfour*, vol. 17, n° 17(A), décembre 2005, <http://hrw.org/reports/2005/darfur1205/darfur1205fr.pdf>.

mesures requises par le droit international pour donner l'impression de mettre en œuvre la responsabilité des auteurs des crimes graves commis au Darfour.

En août 2008, le Soudan a désigné un procureur spécial et des conseillers juridiques, dans chacun des trois Etats du Darfour, pour enquêter sur les crimes perpétrés depuis 2003. En octobre, les officiels de la justice du Soudan ont annoncé que le procureur spécial avait terminé l'enquête sur les allégations contre Ali Kushayb, un commandant de la milice recherché par la CPI pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité, mais ils n'ont pas fait savoir quelles mesures seraient prises à son égard. Les sources se contredisent lorsqu'il s'agit de savoir si Kushayb est en garde à vue, et les autorités soudanaises n'ont pas davantage fait savoir publiquement sur quelles accusations elles enquêtaient bien qu'un fonctionnaire de la justice ait déclaré que l'enquête était en rapport avec des « meurtres et pillages » commis par Kushayb et deux autres personnes. Kushayb a déjà été en garde à vue au Soudan mais a été relâché faute de preuves.³

Le gouvernement soudanais a déclaré à maintes reprises que ses cours peuvent engager des poursuites contre les responsables des crimes au Darfour, mais à ce jour personne n'a été inculpé pour une seule des atrocités commises. En plus de l'arrestation de Kushayb, les tentatives de contrer les procédures de la CPI ont amené Khartoum à créer des Cours pénales spéciales sur les événements du Darfour (CPSED), le lendemain du jour où le procureur a annoncé l'ouverture des enquêtes au Darfour. Ces Cours ont été créées pour prouver que le gouvernement est en mesure de gérer lui-même les poursuites, mais seules 13 affaires de crimes ordinaires ont été jugées ; il s'agissait de cas de recels, de vols, ou de meurtres individuels sans rapport avec des attaques plus vastes.

De plus, même si les autorités soudanaises étaient sérieuses au sujet des poursuites contre Kushayb et les autres, un certain nombre d'obstacles juridiques, que le gouvernement a fait peu d'efforts pour supprimer, font qu'au Soudan il est très difficile d'empêcher l'impunité des graves violations des droits de l'Homme au Darfour. Parmi ces obstacles on trouve l'absence dans le droit pénal de dispositions incriminant les crimes contre l'humanité ou prévoyant le principe de la responsabilité de commandement ;⁴ des clauses donnant

³ Kushayb a été arrêté précédemment dans une tentative de soulever la question de l'admissibilité devant la CPI. Le procureur de la CPI a été informé de l'arrestation de Kushayb le 28 novembre 2006, pour des crimes au Darfour qui ne figuraient pas dans la requête du procureur à la Cour. Le procureur n' pas été en mesure de fournir aux juges le moindre document ou la moindre information ayant trait à l'arrestation de Kushayb ou à l'enquête à son sujet. La Cour a déclaré l'affaire admissible. Début octobre 2007, des fonctionnaires du gouvernement annonçaient que Kushayb avait été remis en liberté faute de preuves à son encontre.

⁴ Certains amendements au Code pénal du Soudan qui permettraient aux crimes dans le cadre du Statut de Rome d'être jugés par des cours soudanaises sont seulement actuellement à l'étude par la législature soudanaise.

l'immunité aux membres de la police et des forces armées ; et des entraves considérables aux poursuites pour viol et violences sexuelles (y compris la menace pour les victimes d'être accusées d'adultère).

Compte tenu de ces piètres antécédents en matière de responsabilité, Human Rights Watch croit que les prétendues enquêtes font partie d'une tentative plus vaste de la part de Khartoum de générer un soutien pour une suspension dans le cadre de l'article 16. En proposant une série de ce qui apparaît comme des concessions, Khartoum espère que sa politique donnera l'impression d'avoir changé et l'interruption des procédures légales à l'encontre du président el-Béchet en serait donc la contrepartie appropriée. Mais Khartoum a maintes fois pris des engagements, y compris envers le Conseil de Sécurité, qui se sont avérés sans valeur.

Bien que l'Union africaine et l'Organisation de la conférence islamique se soient au départ ralliées au camp du Soudan, qui demande au Conseil de sécurité d'accorder une suspension de 12 mois dans le cadre de l'article 16 des procédures de la CPI, aucune requête de suspension n'a encore été soumise au Conseil de sécurité. Les efforts déployés par le Soudan afin de profiter du débat général à l'Assemblée générale des Nations Unies pour rassembler des soutiens en faveur d'une suspension ont également échoué. Le soutien de la suspension ou la critique de la requête du procureur n'ont été mentionnés explicitement que dans les déclarations d'une poignée de pays et dans celle de l'Union africaine, en plus de celle du Soudan. Certains pays dont on s'attendait à ce qu'ils soulèvent la question ne l'ont pas fait.

Toutefois, nous prévoyons que le problème de la suspension pourra être soulevé au Conseil de sécurité dans les mois à venir. Les enjeux sont extrêmement importants pour les victimes d'exactions au Darfour, où les autorités soudanaises poursuivent leurs attaques contre les civils.⁵ Ils sont tout aussi importants pour le travail global de la CPI en vue de faire cesser l'impunité pour les crimes les plus graves : bien qu'aucune suspension en vertu de l'article 16 n'ait jamais été accordée, la disposition a déjà été mentionnée en relation avec trois des quatre situations faisant l'objet d'une enquête de la CPI (Darfour, Ouganda et, plus récemment, la République centrafricaine⁶). La suspension d'une action judiciaire en cours

⁵ Voir, par exemple «Soudan : De nouvelles attaques au Darfour montrent que les civils sont toujours en danger », communiqué de presse de Human Rights Watch, 24 octobre 2008, <http://hrw.org/french/docs/2008/10/24/sudan20073.htm>

⁶ Dans la situation en l'Ouganda, le gouvernement ougandais s'est engagé, dans un accord de février 2008 avec l'Armée de résistance du Seigneur (ARS) signé dans le cadre des pourparlers de paix de Juba, à demander la suspension selon l'article 16 des affaires contre les dirigeants de l'ARS tandis que se poursuivaient des efforts nationaux pour lutter contre l'impunité. Voir l'Accord sur le mécanisme de mise en œuvre et de surveillance, Juba, Soudan, le 29 février 2008, document non publié

pourrait créer un dangereux précédent qui aurait des implications dépassant de beaucoup le Darfour. S'il marchandait la responsabilité des crimes les plus graves selon le droit international, le Conseil de sécurité encouragerait tous les présumés responsables d'atrocités majeures à combiner menaces et négociations, comme Khartoum tente de le faire en ce moment, au mépris de l'Etat de droit. Ce serait aussi une renonciation du Conseil de sécurité—qui a lui-même soumis la situation au Darfour au procureur de la CPI—à son propre engagement de rendre justice au Darfour.

Au moment où l'indépendance et l'intégrité de la Cour sont en danger, nous pensons qu'il est impératif pour les Etats parties de s'élever avec vigueur contre l'impunité, au nom de la mission de la CPI. Les Etats parties doivent saisir l'occasion présentée par le débat général durant l'AEP pour exprimer leur ferme soutien à la CPI. Dans leurs déclarations pendant le débat général, les Etats parties devraient :

- Confirmer que la justice est une composante nécessaire d'une paix durable et un objectif important de plein droit ;
- Affirmer l'importance de préserver l'indépendance de la CPI de toute interférence politique ; et
- Faire connaître leur engagement à mettre fin à l'impunité pour les crimes internationaux les plus graves, notamment ceux commis au Darfour.

Nous incitons également les délégués des Etats parties à

- assister à la discussion sur la coopération et l'article 16 organisée en marge de l'AEP.

conservé dans les dossiers de Human Rights Watch. Cet accord reste dans les limbes car Joseph Kony, dirigeant de l'ARS n'est pas venu signer l'accord de paix final comme prévu. Dans la situation en RCA, divers média ont publié le texte d'une lettre en date du mois d'août 2008 adressée par le président de la RCA au secrétaire général des Nations Unies demandant la suspension selon l'article 16 de toutes les activités de la CPI dans le nord du pays. Voir par exemple « Grossière tentative de Bozizé d'échapper aux griffes de la CPI, » posté sur Centrafrique-Presse.com (blog), le 25 septembre 2008, <http://centrafrique-presse.over-blog.com/article-23115615.html> (site visité le 31 octobre 2008). Les recherches effectuées par Human Rights Watch montrent que les troupes gouvernementales, en particulier celles de la garde présidentielle, ont commis des centaines de meurtres et brûlé des milliers de maisons pendant la campagne contre-insurrectionnelle. Human Rights Watch, *République centrafricaine - État d'anarchie : Rébellions et exactions contre la population civile*, vol. 19, no. 14(A), septembre 2007, <http://hrw.org/french/reports/2007/car0907/>.

B. Une Cour pour l'Afrique

Parallèlement aux efforts du Soudan pour troquer l'impunité contre quelques concessions politiques, certains—y compris des personnes occupant des postes d'influence importants en Afrique—ont accusé la Cour de manifester un parti pris anti-africain et d'imposer une conception européenne de la justice sans aucun rapport avec l'expérience africaine. Pour preuve, les critiques citent ce qu'ils considèrent comme la preuve de la focalisation exclusive sur l'Afrique : toutes les enquêtes en cours concernent des pays africains. Bien que cette accusation ait été portée dans le contexte d'un possible recours à l'article 16 dans la situation du Darfour—fournissant au Soudan un argument pour obtenir le soutien des membres africains du Conseil de sécurité des Nations Unies—elle n'a pas manqué de faire écho et de renforcer une campagne semblable contre le recours à la compétence universelle pour poursuivre des africains.⁷

La CPI est une cour *pour* l'Afrique. Ce n'est certainement pas une instance réservée exclusivement à l'Afrique mais elle répond à une véritable soif de justice sur un continent qui a vécu les pires atrocités depuis l'entrée en vigueur du Statut de la CPI en 2002. Les systèmes judiciaires nationaux chroniquement faibles dans toute l'Afrique sont souvent dans l'incapacité de faire face aux exigences de la lutte contre l'impunité.

En effet, les Etats africains ont joué un rôle important en rendant possible cette Cour. L'entrée en vigueur étonnamment rapide du Statut de Rome a été permise par la ratification de pays africains : avec 30 Etats parties, l'Afrique a plus de membres de la CPI que toute autre région.⁸ Trois des quatre situations en cours d'enquête ont été soumises de leur plein gré par des gouvernements africains. Des coalitions nationales pour la CPI sont également actives dans 21 pays d'Afrique, y compris en de nombreux endroits, pour recommander que soit adoptée une législation nationale de mise en œuvre de la CPI qui pourrait, au bout du compte, promouvoir les initiatives de responsabilité et de justice au niveau national.⁹

⁷ Voir Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, « Communiqué de la 142^e réunion du Conseil de paix et de sécurité, 21 juillet 2008, PSC/MIN/Comm (CXLII), http://www.iccnw.org/documents/AU_142-communique-eng.pdf site visité le 31 octobre 2008) (en anglais); Assemblée de l'Union africaine, « Décision concernant le rapport de la Commission sur l'abus du principe de la juridiction universelle », 30 juin -1 juillet 2008, Assembly/AU/Dec.191(XI), [http://www.africa-union.org/root/au/Conferences/2008/june/summit/dec/ASSEMBLY%20DECISIONS%20193%20-%20207%20\(XI\).pdf](http://www.africa-union.org/root/au/Conferences/2008/june/summit/dec/ASSEMBLY%20DECISIONS%20193%20-%20207%20(XI).pdf) (site visité le 31 octobre 2008).

⁸ Coalition pour la Cour pénale internationale (CCPI), « Fiche d'information: Ratifications du Statut de Rome de la CPI par région (sur la base de la classification par région de l'Assemblée générale de l'ONU » 23 juillet 2008, http://www.iccnw.org/documents/Ratification_chart_UN_based_18072008_fr.pdf (site visité le 31 octobre 2008).

⁹ CCPI, « Réseaux régionaux et nationaux », <http://www.iccnw.org/?mod=networks> (site visité le 31 octobre 2008).

Si la Cour était indésirable et si elle n'était pas la bienvenue en Afrique, les victimes africaines et les témoins ne se présenteraient pas, comme l'ont fait de nombreuses personnes, souvent, en prenant des risques personnels, pour participer aux procédures de la Cour et fournir un témoignage vital à l'accusation et à la condamnation.

Les accusations de parti pris de la part de la CPI sont tentantes en partie parce qu'elles prennent racine dans des faiblesses de communication de la part de la Cour. Bien que la Cour ait plusieurs situations en cours d'analyse dans des juridictions situées en dehors de l'Afrique—notamment en Géorgie, en Colombie et en Afghanistan—jusqu'à une date récente elle a été lente à expliquer ce fait, sans parler de son processus d'analyse, de façon à faire comprendre qu'elle travaille sérieusement sur des victimes et auteurs de crimes autres qu'africains. Des connaissances limitées et le manque de clarté relatifs à la compétence de la Cour et à la façon dont elle sélectionne et attribue les priorités aux situations—y compris par exemple, le fait que des restrictions relatives à sa compétence temporelle excluent de nombreuses situations africaines de son champ de compétence—laissent l'impression de parti pris ou de ciblage injuste des africains se répandre. De façon plus générale, la Cour a souffert d'un manque de ressources et de l'insuffisance de sa stratégie de communication en Afrique au-delà de la situation des pays concernés individuellement.

La Cour et ses partisans doivent lutter contre ces accusations selon lesquelles la CPI serait anti-africaine en menant une action concrète pour améliorer l'appréhension de la Cour—auprès des fonctionnaires du gouvernement, de la société civile, des médias et de la population en général—et pour amplifier les voix des victimes africaines et des nombreux partisans africains de la Cour.

Nous nous réjouissons de la discussion préliminaire au sein des organes de la CPI au sujet d'une stratégie pour l'Afrique qui pourrait comprendre l'établissement d'une présence plus permanente à l'Union africaine et l'amélioration des campagnes publiques d'information pour sensibiliser le continent africain au travail de la Cour en dehors des pays dont la situation est examinée par la Cour. Il s'agit là d'une initiative importante et opportune qui souligne la nécessité de soutenir un travail constant d'information et de sensibilisation du public et de communication. Pour faciliter la discussion en cours, dans la résolution de portée générale de cette session, l'AEP devrait :

- Inviter la Cour à inscrire les aspects pertinents de l'information du public de sa stratégie pour l'Afrique dans sa « Stratégie pour les relations extérieures, l'information du public et la sensibilisation »¹⁰ et
- Donner comme mandat à un facilitateur du Groupe de travail de New York la stratégie de la Cour pour l'Afrique afin de faciliter la discussion et les plans d'avenir. La nomination d'un facilitateur du Groupe de travail de New York garantira une consultation des plus exhaustives des Etats parties d'Afrique dans la mesure où il y a une plus grande représentation de ces pays à New York.

De plus, dans leurs déclarations pendant le débat général, les Etats parties devraient :

- Souligner leur engagement partagé envers une justice internationale.

Au-delà de l'AEP, les Etats parties devraient systématiquement encourager à soutenir la CPI dans leurs contacts avec et parmi les gouvernements africains, y compris par le biais d'initiatives spécifiques comme le partenariat Union européenne (UE)-Afrique et les associations multilatérales comme L'Organisation internationale de la Francophonie, le Commonwealth, et l'Organisation de la Conférence islamique. La fondation d'un groupe d'Amis de la CPI à Addis-Abeba, analogue à ceux qui existent déjà à New York et La Haye, créerait un autre forum pour des échanges encourageants et des discussions sur les questions liées à la CPI. En outre, nous incitons les Etats parties qui sont aussi membres de l'Union africaine à travailler aussi rapidement que possible pour conclure un accord de coopération entre cette organisation et la CPI.

C. Assistance pratique et soutien politique pour les arrestations

En l'absence d'une unité de police propre pour exécuter ses mandats d'arrêt, la CPI dépend complètement de l'assistance des gouvernements—parfois même des régimes responsables des crimes en cause—pour arrêter les personnes accusées. Si l'on a observé une certaine coopération pour les arrestations—en 2008, par exemple, les autorités belges ont arrêté Jean-Pierre Bemba sur la base d'un mandat d'arrêt de la CPI et l'ont transféré à la CPI, et les autorités de la RDC n'ont pas cessé de coopérer pour l'arrestation des individus visés par un mandat d'arrêt dans la situation de la RDC—globalement la Cour se trouve actuellement dans une position difficile en ce qui concerne les arrestations et les remises. A ce jour, la

¹⁰ Voir CPI, « Stratégie intégrée en matière de relations extérieures, d'informations et de sensibilisation » http://www.icc-cpi.int/library/cases/ICC-PIDS-WB-OR-06-07-1804_IS_French.pdf (site visité le 4 novembre 2008). Nous recommandons de mettre à jour le « Plan stratégique pour l'information et la sensibilisation du public » Voir ci-après dans la section II.C.3

plupart des mandats d'arrêt de la CPI n'ont pas été exécutés et plusieurs sont en souffrance depuis des années.

Dans la situation du Darfour, l'ignorance par le président el-Béchet des deux mandats d'arrêt de la CPI concernant Kushayb et Ahmed Haroun, le ministre d'État aux Affaires humanitaires, a été renforcée par le silence du Conseil de sécurité lors de sa réunion avec des dirigeants du Soudan en 2007. Il faut dire à son crédit que pendant sa mission au Soudan cette année, le Conseil de sécurité a soulevé la question de l'entrave à la justice de Khartoum, à plusieurs reprises, dans une liste de plusieurs points urgents et le 9 juin 2008, le Conseil de sécurité a adopté une déclaration de son président appelant le Soudan à coopérer avec la Cour.¹¹ En début d'année, l'Union européenne a aussi adopté un discours indiquant qu'elle était ouverte à l'imposition de sanctions ciblées contre des fonctionnaires soudanais pour non coopération avec la Cour.¹² Mais, depuis la requête par le procureur en juillet pour l'émission d'un mandat d'arrêt à l'encontre du président el-Béchet, peu de pressions ont été exercées sur le Soudan en ce qui concerne les arrestations.

Forcer un gouvernement récalcitrant à arrêter des individus et à les déférer devant la Cour est l'une des tâches les plus difficiles auxquelles la Cour ait à faire face. Cela met en lumière les limites plus larges d'un système de justice internationale qui n'en est encore qu'à ses balbutiements.

En dépit des difficultés, l'expérience acquise après 15 ans de pratique des tribunaux pénaux internationaux montre que la bonne volonté des gouvernements à exercer leur influence politique, diplomatique et économique peut être décisive pour les arrestations et redditions. Au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), par exemple, la remise par la Serbie de 20 personnes accusées en 2005 et de deux autres, en 2007 et 2008 (y compris Radovan Karadzic) était directement liée aux pressions diplomatiques autour des négociations sur son accession potentielle à l'Union européenne.¹³ En 2006, la pression diplomatique croissante exercée par des États comme le Royaume-Uni et les États-Unis, a contribué à la remise de l'ancien président du Libéria, Charles Taylor, qui sera jugé devant le Tribunal spécial pour la Sierra Leone.

¹¹ Conseil de Sécurité des Nations Unies, Déclaration du président du Conseil, S/PRST/2008/21, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/No8/384/05/PDF/No838405.pdf?OpenElement> (site visité le 31 octobre 2008).

¹² Conseil de l'Union européenne, « Conclusions du Conseil sur le Soudan », 2879^{ème} session du Conseil relations extérieures, Luxembourg, 16-17 juin 2008, http://www.eu2008.si/fr/News_and_Documents/Council_Conclusions/June/0616_GAERC-Sudan.pdf (site visité le 31 octobre 2008).

¹³ De façon similaire, l'UE a fait de la coopération avec le TPIY une précondition aux négociations d'accession avec la Croatie, ce qui a contribué à l'arrestation du général Ante Gotovina aux Iles Canaries, en Espagne, en décembre 2005.

Ces exemples soulignent la valeur du recours actif et raisonné à la diplomatie. A ces fins, les Etats parties devraient régulièrement soulever la question des arrestations et remises dans les contacts bilatéraux avec les Etats non coopératifs, dans leurs interactions avec des Etats tiers influents, dans les réunions avec les organisations intergouvernementales régionales et internationales et pendant les sessions de l'AEP. Les Etats parties devraient aussi faire preuve de créativité pour identifier et utiliser de façon appropriée les moyens de pression politique et économique pertinents dont ils disposent, notamment l'éventail des sanctions. De tels efforts peuvent ne pas conduire à des actions immédiates mais ils sont indispensables à la stigmatisation et en fin de compte, à la reddition.

La situation en Ouganda est un tableau plus compliqué, où la difficulté actuelle semble être la capacité à exécuter les mandats d'arrêt. L'Armée de résistance du Seigneur a établi ses bases dans un coin reculé de la RDC et a repris ses attaques contre les civils, y compris le recrutement forcé par le biais d'enlèvements (voir plus bas).

Ces circonstances créent pour les Etats parties et la Cour des défis spéciaux qui risquent de se reproduire dans d'autres situations. Là où la capacité n'est pas suffisante, les Etats parties devraient être prêts à partager le fardeau de l'exécution des mandats d'arrêt, composante majeure de leurs obligations de coopération. Les Etats parties devraient considérer les différentes formes d'assistance qu'ils peuvent fournir—notamment la planification stratégique des arrestations—et pour ce faire, s'appuyer sur les organisations intergouvernementales et régionales.

Nous sommes conscients que cela va au delà de ce que la plupart des Etats comprennent actuellement comme étant leurs obligations envers la CPI et que cela exigera un véritable développement et approfondissement de ces obligations. Mais lorsqu'un État, sur le territoire duquel la CPI soupçonne la présence de suspects, est incapable de procéder aux arrestations, il n'est pas possible que cette carence ne soit de la responsabilité de personne. Au contraire, la responsabilité doit être partagée entre les Etats parties.

Le caractère pressant de l'exécution des mandats d'arrêt dans la situation de l'Ouganda requiert une attention particulière. Selon des informations dignes de foi obtenues par Human Rights Watch auprès d'observateurs étrangers et des autorités nationales dans la région, entre février et mai 2008, l'Armée de résistance du Seigneur, dont trois des hauts commandants sont sous mandat d'arrêt de la CPI, a exécuté au moins 100 enlèvements,

peut-être beaucoup plus, en RCA, en RDC et dans le Sud Soudan.¹⁴ Plus récemment, des sources recoupées et concordantes, y compris en provenance des Nations Unies, affirment que l'ARS a attaqué des villages et procédé à des enlèvements dans la région de Dungu en RDC, bien que Human Rights Watch n'ait pas organisé de mission d'enquête pour vérifier la véracité de ces rapports. Le Conseil de sécurité des Nations unies et le Parlement européen ont attiré l'attention sur des attaques récentes.¹⁵

Compte tenu de la nécessité potentielle d'une coordination pour que soient réussies les opérations d'arrestations, dans leurs déclarations à l'occasion du débat général de cette AEP, les Etats parties devraient :

- Souligner la nécessité pour les Etats de coopérer avec la CPI, notamment en ce qui concerne les arrestations ; et
- Mentionner spécifiquement l'urgence d'une action internationale et régionale pour l'exécution des mandats d'arrêt de la CPI contre l'ARS.

Nous prenons notes du fait qu'un conseiller en coopération responsable des arrestations a récemment pris ses fonctions au Bureau du procureur (BdP). Il s'agit d'un pas important car il permettra d'équiper le BdP afin qu'il puisse jouer un rôle de coordination avec les Etats et les organisations internationales et régionales dans le cadre des arrestations. Dans la résolution de portée générale de cette session, l'AEP devrait :

- Se montrer reconnaissante pour la création de ce poste, accueillir positivement l'initiative du BdP à cet égard, et promettre au conseiller en coopération responsable des arrestations le soutien et la coopération sans réserves des Etats parties.

Human Rights Watch participe au document sur la coopération de l'équipe de la Coalition pour la Cour pénale internationale. Le document fait ressortir l'importance du mandat du point focal de la coopération nommé durant la sixième session de l'AEP, Yves Haesendonck, ambassadeur de Belgique, et prend acte de son travail au cours de l'année écoulée. En dépit

¹⁴ « Ouganda: Les atrocités régionales de l'ARS exigent que des actions soit prises », communiqué de presse de Human Rights Watch (en anglais), 19 mai 2008, <http://hrw.org/english/docs/2008/05/19/uganda18863.htm>.

¹⁵ Conseil de Sécurité des Nations Unies, Déclaration du Président du Conseil, S/PRST/2008/38, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/No8/562/79/PDF/No856279.pdf?OpenElement> (site visité le 31 octobre 2008); Résolution du Parlement européen du 21 octobre 2008 sur l'inculpation et le jugement de Joseph Kony par la Cour pénale internationale (édition provisoire), P6_TA-PROV(2008)0496, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0496+o+DOC+XML+Vo//FR> (site visité le 31 octobre 2008).

de sa nomination, les mesures concrètes prises par les Etats parties pour mettre en œuvre le rapport sur la coopération du Bureau de l'Assemblée des États Parties publié en 2007 ne sont pas clairement identifiables.¹⁶ Nous incitons le point focal et les Etats parties à redoubler d'efforts pour la mise en œuvre des recommandations du rapport. Nous recommandons aussi au point focal de travailler en étroite collaboration avec le conseiller en coopération du BdP responsable des arrestations pour définir les situations dans lesquelles ses services diplomatiques pourraient être d'une utilité particulière.

¹⁶ Assemblée des Etats parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale (AEP) , « Rapport du Bureau sur la coopération », 19 octobre 2007, http://www.icc-cpi.int/library/asp/ICC-ASP-6-21_French.pdf (site visité le 31 octobre 2008).

II. Construire une Cour efficace et crédible

Dans le contexte des défis externes importants concernant la légitimité de la Cour et son autorité, comme nous venons de le voir, il est plus important que jamais que tous les efforts soient mis en oeuvre par la Cour et les Etats parties pour construire une institution efficace, juste et crédible.

Comme expliqué dans notre rapport publié récemment « Une Cour pour l'Histoire : Les premières années de la Cour pénale internationale à l'examen », ⁴⁷ les résultats positifs sont nombreux. Le procureur a ouvert quatre enquêtes et engagé des poursuites pénales contre 13 auteurs présumés des pires crimes, en particulier de génocide ; quatre suspects sont en garde à vue à la CPI à La Haye ; et trois ont été mis en accusation. Contre toute attente et en dépit d'innombrables difficultés, le Greffe a établi des bureaux de terrain dans des environnements parfois instables ; il a fourni une protection aux témoins ; il a facilité la participation d'un nombre toujours plus grand de victimes aux procédures de la CPI ; et il a mis à la disposition des avocats de la défense un bureau indépendant, financé par la Cour, visant à leur fournir le soutien juridique indispensable pour garantir le droit de leurs clients à un procès équitable.

La Cour a enregistré un certain nombre de retards décevants dans ses procédures en 2008. Une audience de confirmation des charges dans l'affaire Katanga et Ngudjolo n'a pu avoir lieu qu'en juin, après plusieurs renvois et une audience de confirmation des charges dans l'affaire Bemba, prévue pour novembre, a été reportée d'un mois au moment de la rédaction de ce document.

Comme souligné plus haut, la procédure de l'affaire contre Lubanga qui devait être le premier procès de la Cour, a été suspendue conditionnellement. En raison du recours excessif de l'Accusation à l'article 54(3) (e) dans ses enquêtes, une disposition importante du Statut de Rome qui permet à l'Accusation de conclure d'importants accords de confidentialité avec des sources d'informations, ce dernier avait en sa possession plus de 200 documents qui contenaient des informations potentiellement à décharge et qui ne pouvaient pas être remis à la Cour ou à la défense parce que les personnes ayant fourni ces informations refusaient qu'elles soient divulguées. La Chambre de première instance a estimé que l'incapacité du BdP à divulguer ces informations pouvait avoir compromis le

⁴⁷ Human Rights Watch, *Une Cour pour l'Histoire: Les premières années de la Cour pénale internationale à l'examen*, juillet 2008, <http://hrw.org/reports/2008/icco708/icco708frweb.pdf>.

droit de Lubanga à un procès équitable, entraînant la suspension de la procédure.¹⁸ La Chambre d'appel a récemment confirmé la décision de la Chambre de première instance d'imposer une suspension conditionnelle de la procédure¹⁹ et le procureur continue de rechercher une solution donnant la possibilité de divulguer les informations tout en satisfaisant les préoccupations de la Chambre de première instance pour un procès équitable et qui permettrait au procès de commencer.²⁰

Compte tenu des nombreuses innovations du Statut de Rome et, en particulier, du mélange des traditions de *common law* et de droit civil, avec des juges issus également de ces différentes traditions, il est sans doute inévitable qu'il y ait eu des retards pour le premier procès de la Cour.²¹ Nous encourageons les fonctionnaires de la Cour à continuer d'examiner les possibilités d'améliorer l'efficacité de la procédure.

Il n'est pas étonnant qu'aux prises avec les immenses défis que représente la mise en place d'une institution judiciaire unique en son genre, les représentants de la CPI aient pu commettre des erreurs. Des efforts supplémentaires sont demandés aux Etats parties et à la Cour elle-même pour consolider les avancées et faire des progrès dans plusieurs domaines, notamment : l'augmentation de la capacité à mener des enquêtes ; un travail de sensibilisation et d'information du public, surtout au niveau du Bureau du Procureur, en liaison avec la Section de l'information et de la documentation du Greffe ; et l'engagement sur le terrain dans les pays en situation. Le soutien des Etats parties, notamment financier, continuera d'être nécessaire.

¹⁸ Voir *Affaire Le Procureur c. Lubanga*, CPI, Affaire N° ICC-01/04-01/06, Requête du Procureur aux fins d'autorisation d'interjeter appel de la « Décision sur les conséquences de la non divulgation de documents à décharge dans le cadre d'accords selon l'Article 54(3)(e) et requête de suspension des poursuites contre l'accusé, et autres problèmes soulevés à la Conférence de mise en état, le 10 juin 2008 », 23 juin 2008.

¹⁹ *Affaire Le Procureur c. Lubanga*, CPI, Affaire N° ICC-01/04-01/06, décision sur l'appel du Procureur contre la décision de la Chambre de Première Instance intitulée « Décision sur les conséquences de la non divulgation de documents à décharge dans le cadre d'accords selon l'Article 54(3)(e) et requête de suspension des poursuites contre l'accusé, et autres problèmes soulevés à la Conférence de mise en état, le 10 juin 2008 », 21 octobre 2008.

²⁰ Voir, par exemple, l'*Affaire Le Procureur c. Lubanga*, CPI, Affaire N° ICC-01/04-01/06, Requête du Procureur à la Chambre de Première Instance en vue d'examiner tous les documents non divulgués obtenus auprès de sources d'informations, 13 octobre 2008. L'appel de la décision de la Chambre de Première Instance datant de septembre refusant de lever la suspension interjeté par le procureur est toujours pendant. Voir *Affaire le Procureur c. Lubanga*, CPI, Affaire N° ICC-01/04-01/06, Document de l'Accusation pour soutenir l'appel de la décision prise à propos de la requête du Procureur de lever la suspension des poursuites, 6 octobre 2008.

²¹ Voir, par exemple, du juge Adrian Fulford, « Reflexions du Banc », discours aux Amis de la CPI, La Haye, le 20 février 2008, document non publié (en anglais), conservé par Human Rights Watch (« [Une raison de ne pas trop tarder à démarrer le procès de Lubanga] est que c'est, bien sûr, la « Meilleure des Cours »—nous avançons en terre complètement inconnue. Nous n'avons pas de précédents internes ; nous construisons notre jurisprudence à partir de zéro... »).

Dans « Une Cour pour l'Histoire », nous abordons plus en détail tant les avancées de la Cour que ses échecs, et nous faisons tout au long du document des recommandations visant à améliorer l'équité et l'efficacité de la Cour. Dans ce mémorandum, nous nous intéressons plus spécialement à quatre domaines dans lesquels les Etats parties peuvent avoir un rôle particulier à jouer pour faire que la Cour soit plus efficace : insister sur le renforcement du principe d'une « Cour unique » ; fournir à la Cour les juges les plus qualifiés ; garantir des ressources adaptées au travail de la Cour tout en préservant à tout moment son indépendance en matière de décisions judiciaires et politiques ; établir un mécanisme de contrôle indépendant. Par ailleurs, nous nous associons aux documents communs élaborés par la Coalition pour la Cour pénale internationale concernant le budget et les finances, l'indépendance des membres du Comité du budget et des finances (CBF), le Fonds au profit des victimes (FPV), la mise en place d'un mécanisme de contrôle indépendant, la Conférence de révision et, comme déjà mentionné, la coopération.

A. Renforcer le principe d'une « Cour unique »

Suite à des préoccupations exprimées à ses débuts par le Comité du budget et des finances et des observateurs à propos de la division et du manque de coordination, les organes de la Cour se sont engagés en 2004 à suivre le principe d'une « Cour unique », accordant la priorité à la coordination entre eux dans le respect de l'indépendance de chacun. Parmi les mesures concrètes prises par le président de la Cour pour mettre en œuvre le principe d'une « Cour unique » figurent l'augmentation de la fréquence des réunions du Conseil de coordination—un organe constitué du président, du procureur et du greffier destiné à faciliter la coordination administrative—et la création de groupes de travail réunissant les divers organes, comme le Groupe chargé de l'élaboration du projet de plan stratégique et le Groupe de travail sur la participation des victimes.

L'indépendance du procureur et des chambres doit être respectée mais la coordination interne est cruciale pour que la Cour puisse remplir ses fonctions, en particulier dans le domaine de l'information et la sensibilisation du public et des opérations sur le terrain où leurs responsabilités vont se recouper. Des tensions et des répétitions peuvent être inévitables dans une institution en développement qui résout des problèmes complexes de politique et de pratique ; pourtant malgré la maturité croissante de la Cour, le manque de coordination entre les différents organes continue de se manifester. Au cours des derniers mois plusieurs cas ont été révélés publiquement.

Par exemple, le Bureau du Procureur et le Greffe sont en litige devant les chambres quant à la responsabilité de la protection des témoins de l'Accusation, ce qui a conduit à un moment

au retrait de charges cruciales de violence sexuelle dans l'affaire Katanga et Ngudjolo. C'est dorénavant à la Chambre d'appel de résoudre ce problème, les accusations de violence sexuelle ont été rétablies, augmentées et récemment confirmées par la chambre préliminaire ;²² cette dispute est néanmoins un revers décevant si l'on prend en compte qu'il y avait eu un accord entre les deux organes sur le fait que Greffe serait responsable de la protection des témoins, une décision que Human Rights Watch avait fermement approuvée.²³

Des désaccords entre le Greffe et le Secrétariat du Fonds au profit des victimes à propos de questions administratives ont retardé la mise en œuvre de projets approuvés par les chambres en février et mars 2008. Un facilitateur venant du Groupe de travail de La Haye sur la mise en œuvre des dispositions réglementaires du FPV a été nommé. Dans son rapport à la Cour concernant le projet de budget 2009, le CBF a attiré l'attention sur « des discussions internes concernant les relations du Secrétariat avec le Greffier relatives à l'administration » et il a observé que « des fonctions ont été créées au sein du Secrétariat qui devraient être remplies par le Greffe et il demandait que la Cour revoie ces dispositions ».

Ces exemples illustrent la manière dont le manque de coordination au sein de la Cour nuit à son développement. Et dans le contexte des attaques externes contre la légitimité de la Cour, ils donnent une impression de désordre interne qui s'accorde mal avec les bons résultats de ces années et met la Cour dans une position de vulnérabilité face aux accusations sans scrupules. Dans leur dialogue avec les représentants de la Cour—que ce soit par le biais des groupes de travail informels de New York et de La Haye ou dans leurs contacts bilatéraux—les Etats parties devraient insister sur l'importance du principe d'une « Cour unique » pour favoriser la réussite de l'institution.

Durant cette session de l'AEP, les Etats parties devraient :

- Insister explicitement sur l'importance du principe d'une « Cour unique » dans leurs déclarations pendant le débat général de l'AEP ; et
- Soutenir tout ce qui a été dit sur le principe d'une « Cour unique » dans la résolution de portée générale de l'AEP afin de donner plus de visibilité à ce principe.

²² *Affaire Le Procureur c. Katanga and Ngudjolo*, CPI, Affaire N° ICC-01/04-01/07, Décision de confirmation des charges, 30 septembre 2008, pp. 211-212.

²³ Pour la discussion sur l'importance du maintien de la neutralité des programmes de protection de la Cour en les confiant au Greffe, voir Human Rights Watch, *Une Cour pour l'Histoire*, pp. 168-172.

B. Elections des juges

En janvier 2009, les Etats parties de la CPI éliront six nouveaux juges à la CPI. Human Rights Watch attache la plus grande importance à la nomination et l'élection des candidats les plus qualifiés. Au fur et à mesure que la CPI évolue, ce sont les juges qui doivent construire la crédibilité de la Cour. Ces nouveaux juges seront élus pour une période de neuf ans et ils auront une grande influence sur le travail de la CPI pendant de longues années. A leur tour, les Etats parties, qui nomment et élisent les juges, ont une occasion exceptionnelle de favoriser la réussite de la Cour en lui fournissant les meilleurs juges possibles.

Au moment de la rédaction de ce mémorandum, la période de nomination des candidats au poste de juge est toujours ouverte ; à ce jour il y a 17 candidats. A ce moment de l'histoire de la Cour, la nomination (puis l'élection) des candidats de la « liste A » en particulier, c'est-à-dire les candidats qui ont des connaissances en droit pénal et une expérience antérieure des procédures judiciaires en tant que juges, procureurs ou avocats de la défense, est particulièrement importante. Les procès de la Cour s'accélèrent et prennent de l'ampleur à la CPI ; l'expérience d'autres tribunaux pénaux internationaux hybrides montre que la présence de praticiens aguerris est nécessaire pour le bon déroulement de la procédure. Human Rights Watch incite les Etats parties à désigner des candidats supplémentaires dans le temps qui reste, en particulier des candidats qui ont un savoir faire en droit pénal et l'expérience des procédures judiciaires.

A maintes reprises, des élections aux Nations Unies et dans d'autres institutions internationales ont été qualifiées de « troc de voix » ou de « vote concerté » dans le cadre desquels des Etats acceptent de soutenir les candidats d'un autre sans vraiment tenir compte des compétences des individus. Le vote concerté à propos de postes à la CPI pourrait entraîner l'élection de juges peu qualifiés et donc produire une Cour qui ne sera ni la plus qualifiée ni la plus représentative. Dans l'attente des élections de janvier, Human Rights Watch incite les Etats parties à faire abstraction de leurs intérêts immédiats et à ne voter que pour les juges les plus qualifiés.

Human Rights Watch demande au Président du Bureau de l'Assemblée des États Parties de lancer un appel aux Etats parties afin qu'ils s'abstiennent de recourir au vote concerté pour l'élection des juges de la Cour.²⁴ Nous recommandons également à l'AEP

²⁴ Voir, par exemple, AEP, « Comptes rendus », *Documents officiels de l'Assemblée des Etats parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Première session, New York, 3-10 septembre 2002*, ICC-ASP/1/3, partie I, paragraphe 27 (« Afin de garantir l'intégrité du processus électoral, le Bureau a demandé aux Etats parties de s'abstenir de conclure des accords de réciprocité dans le cadre de l'élection des juges de la Cour »).

- D'inclure dans la résolution de portée générale de cette session des déclarations qui soulignent l'importance pour la réussite de la Cour que ne soient élus que les juges les plus qualifiés en janvier 2009.

C. Garantir des ressources adaptées et l'indépendance de la Cour

1. *Tour d'horizon des questions soulevées par le projet de budget 2009*

En qualité de bailleurs de fonds de la CPI, les Etats parties ont l'obligation de garantir que la Cour ait des ressources adaptées à la tâche qui lui a été dévolue lors de la conférence de Rome. Nous sommes conscients que la conjoncture économique délicate qui affecte le monde entier crée de réelles difficultés pour les Etats parties au niveau des budgets nationaux ; la Cour partage la responsabilité de garantir l'efficacité de son travail et de gérer convenablement ses ressources. Toutefois, ceci ne peut pas être une raison valable de refuser à la Cour les ressources dont elle a besoin pour mettre en oeuvre son mandat, en particulier les ressources nécessaires pour garantir des procès équitables et l'impact de la Cour dans les communautés affectées.

Dans son rapport sur le travail de sa onzième session, le Comité du budget et des finances—tout en notant que la Cour doit de plus en plus se débrouiller pour vivre selon ses moyens—reconnaît qu' « il y a de moins en moins de marge pour limiter les dépenses en procédant à l'analyse rigoureuse des prévisions budgétaires de chaque année ». ²⁵ Au contraire, les dépenses de la Cour sont en relation directe avec l'évolution des décisions judiciaires et politiques concernant « la longueur de la procédure, l'aide judiciaire pour les accusés, l'aide judiciaire pour les victimes, la protection des témoins et des victimes et la participation des victimes ». ²⁶ Ces « inducteurs de coûts » proviennent du jugement d'affaires complexes, de la facilitation de la participation effective des victimes et du respect strict des garanties d'un procès équitable, tous intimement liés à la véritable *raison d'être* de la CPI—fournir une justice de qualité et équitable—et ils ne peuvent pas être remis en cause.

Nous sommes, certes, tout à fait d'accord avec l'analyse du CBF qu'il y aurait « des risques si les décisions au sein de la Cour continuaient à faire augmenter les dépenses sans que soit

²⁵ AEP, « Rapport du Comité du budget et des finances sur le travail de sa onzième session », ICC-ASP/7/15 Version préliminaire, October 7, 2008, http://www.icc-cpi.int/library/asp/ICC-ASP-7-15_English.pdf (site visité le 31 octobre 2008) (en anglais) (« Rapport du CBF »), paragraphes. 51-52.

²⁶ Ibid., paragraphe 53.

compris et accepté par l'Assemblée le besoin de financer ces dépenses », ²⁷ et nous aussi, nous encourageons la poursuite du dialogue entre la Cour et les Etats parties, mais nous souhaitons aussi souligner le fait que les Etats parties devraient comprendre qu'au bout du compte les décisions judiciaires et politiques sont du ressort de la Cour.

Le CBF recommande aussi au Greffe de « fournir une déclaration des implications financières aux chambres au sujet des affaires à l'étude, de préférence avant que les décisions soient prises » et que « la Présidence conseille les chambres sur la nécessité de prendre en compte correctement les dépenses dans leurs délibérations. » ²⁸ L'indépendance de la Cour, y compris de ses juges, doit être préservée. Si les préoccupations d'efficacité peuvent sous-tendre les décisions politiques et judiciaires, nous pensons qu'il appartient aux juges de décider dans quels cas les implications financières pourraient leur être utiles lorsqu'ils doivent prendre une décision à propos d'un problème spécifique qu'ils rencontrent.

Nous nous joignons aux recommandations faites dans le document de l'équipe de la Coalition pour la Cour pénale internationale sur le budget et les finances. Et par conséquent nous traitons ici seulement trois points supplémentaires qui ont des effets sur le budget : le soutien institutionnel de la défense, l'information et la sensibilisation du public ainsi que les visites familiales pour les accusés indigents.

2. Soutien institutionnel de la défense

Des procès équitables, dans le respect intégral des droits des prévenus, sont essentiels pour la crédibilité de la Cour. En pratique, le respect du droit à un procès équitable commence en garantissant l'égalité des armes entre la défense et l'accusation. La CPI a œuvré avec diligence pour développer et mettre en œuvre une approche novatrice à l'aide judiciaire et pour faciliter la représentation efficace des intérêts de la défense. Dans ce cadre, la CPI a mis à profit les enseignements tirés de l'expérience d'autres tribunaux internationaux.

Une illustration de cette pratique est le Bureau du conseil public pour la Défense (BCPD), qui fournit un soutien considérable à la défense et opère indépendamment du Greffe. Le BCPD exécute son mandat de trois façons substantielles : en fournissant une assistance au conseil de la défense plaidant pour l'accusé ; en soutenant, et dans certains cas, en représentant les intérêts de la défense durant la phase de situation de la procédure ; et en promouvant les droits de la défense au sein de la CPI et à l'extérieur.

²⁷ Ibid., paragraphes 52-53.

²⁸ Ibid., paragraphe 54.

S'agissant de l'assistance du BCPD au conseil de la défense qui comparait devant la Cour, nous comprenons que certains se soient demandés s'il ne risquait pas d'y avoir des chevauchements inutiles et coûteux dans les cas où le conseil de la défense est financé par le biais du système d'aide judiciaire. Les conseils de la défense qui plaident devant la CPI ne sont pas forcément des spécialistes de droit pénal international,²⁹ toutefois nous sommes fermement convaincus que le BCPD joue un rôle fondamental en améliorant leur efficacité et leur efficacité. Ainsi, le BCPD entretient une base de données des modèles de requêtes sur les questions standards de procédure, qui peut être particulièrement utile durant les premières étapes de la procédure. Le BCPD joue également le rôle de mémoire institutionnelle pour les questions de la défense—y compris par le biais de la rédaction de mémorandums sur des sujets allant de la participation des victimes et de la mise en liberté provisoire d'un prévenu jusqu'à la divulgation des documents et la compétence de la CPI ; cette mémoire institutionnelle peut être partagée avec plusieurs équipes de défense. Quand les équipes de défense sont financées par l'aide judiciaire, le temps qu'elles ont gagné, ainsi que le temps gagné par la Cour parce qu'un conseil a été correctement informé sur la procédure et la jurisprudence, peut servir en fin de compte à réduire le fardeau qui pèse sur le budget de la Cour.

Le BCPD doit être financé de façon appropriée afin qu'il puisse garantir une représentation judiciaire efficace et efficiente. Il faut prendre en compte le fait que, comme mentionné ci-dessus, en plus de l'assistance aux équipes de défense d'individus, le BCPD effectue un certain nombre d'autres tâches notamment il joue le rôle de conseil ad hoc nommé par la Cour pendant la phase de situation et dans certains cas limités comme conseil de permanence (autrement dit, un avocat provisoire attribué à un prévenu par la Cour jusqu'à ce qu'il ou elle choisisse un conseil permanent), faisant l'économie d'un financement qui autrement serait payé au conseil de la défense sur le budget de l'aide judiciaire. Nous soutenons la recommandation du Comité du budget et des finances d'attribuer au BCPD un conseiller juridique/conseil de niveau P-4, très nécessaire, pour une année sur la base d'une assistance temporaire générale.³⁰ Ce modeste ajout permettrait par exemple de multiplier

²⁹ La politique de la Cour est de permettre au conseil de la défense de conserver une activité dans son pays pendant qu'il plaide devant la CPI. L'interdiction de maintenir cette activité n'était pas considérée comme souhaitable pour plusieurs raisons, parmi lesquelles la non conformité aux textes juridiques de la Cour qui s'occupe des qualifications du conseil ; une telle interdiction limiterait la façon dont la loi est utilisée devant la Cour car elle empêcherait le système de profiter de l'expérience acquise dans le cadre des pratiques nationales ; et elle favoriserait certains conseils et ne garantirait pas la diversité et la représentation des diverses régions et systèmes juridiques du monde. Voir le Greffe, CPI « Une stratégie de la CPI pour les conseils ; principes sous-jacents, réalisations, et directions futures » (projet de document), document non publié conservé par Human Rights Watch, paragraphes. 29-36.

³⁰ AEP, « Rapport du CBF », paragraphe 94.

par deux la capacité du bureau à comparaître devant la Cour en cas de besoin. En conséquence, nous incitons l’AEP à

- Soutenir l’ajout d’un Conseiller juridique/conseil de niveau P-4 au BCPD.

En outre, nous observons que le CBF a signalé que « [l]e besoin de ce poste au-delà de 2009 devra être évalué après examen par l’Assemblée de la relation entre le système d’aide juridique et le BCPD d’une part et le moyen le plus rentable de fournir des conseils ad hoc et de permanence ».³¹ A notre avis, la valeur considérable du BCPD dans son aide aux équipes de la défense à la CPI et sa contribution globale à l’efficacité de la procédure mériteraient que ce poste soit reconduit à l’avenir. Nous recommandons à l’AEP de :

- Inclure un texte dans la résolution sur le budget soulignant l’importance pour la défense d’une représentation légale effective et efficace pendant la procédure devant la CPI ; et
- Manifester sa volonté d’envisager de financer ce poste de niveau P-4 de façon permanente.

Nous accueillons favorablement le dialogue entre le Groupe de travail de La Haye et la Cour à propos de l’aide judiciaire, et plus particulièrement le travail du facilitateur concernant l’aide judiciaire. Nous espérons que ceci a permis de clarifier pour les Etats parties plusieurs points concernant l’aide judiciaire pour les prévenus, et, à la lumière de cette expérience, nous recommandons à l’AEP de :

- Manifester, dans la résolution de portée générale, son soutien au travail du facilitateur du Groupe de travail de La Haye sur l’aide judiciaire et encourager la poursuite des discussions sur les questions relatives à l’aide judiciaire, notamment l’aide judiciaire pour les représentants légaux des victimes.

3. Information et sensibilisation du public

Des campagnes d’information et sensibilisation du public dynamiques sont d’une importance capitale pour garantir l’utilité du travail de la Cour pour les communautés affectées—souvent situées loin du siège de la Cour—et pour favoriser une meilleure compréhension de la Cour en disséminant des informations objectives sur son mandat, son fonctionnement et, tout aussi important, sur ses limitations. Le dernier point peut être

³¹ Ibid.

particulièrement important pour construire un soutien à la Cour là où ses détracteurs se livrent à de la désinformation pour servir leurs propres intérêts.

Tout d'abord lente à reconnaître l'importance de la sensibilisation et de l'information du public, la Cour, en particulier la Section de l'information et de la documentation (SID) du Greffe, a fait de grands progrès au cours des deux dernières années. Parmi ses réalisations on trouve un nombre toujours plus grand d'activités d'information et de sensibilisation du public et l'utilisation d'un plus grand nombre de personnes sur le terrain pour concevoir et mettre en œuvre le plan stratégique de la Cour pour l'information et la sensibilisation du public.³² Toutefois, il est clair aussi qu'il reste des progrès à faire, particulièrement en ciblant mieux les campagnes de sensibilisation et en les adaptant pour qu'elles aient un meilleur impact sur le terrain.

Compte tenu des avancées de la Cour et des défis qui l'attendent encore, il reste un nombre de mesure que les Etats parties peuvent prendre pour soutenir les programmes d'information et de sensibilisation du public de la Cour.

Nous avons soutenu la demande de ressources supplémentaires par la SID cette année pour la production de documents audiovisuels sur les procès à venir et les poursuites judiciaires, qui seront montrés aux communautés locales. Nous observons, cependant, que le CBF préconise de ne pas approuver la demande de ressources supplémentaires en raison de la capacité non utilisée dans la SID ; le Comité a recommandé qu'à la place, la SID réponde à ses besoins fluctuants en redistribuant ses capacités non utilisées.³³

Comme signalé également dans les documents des équipes de la Coalition pour la Cour pénale internationale, l'efficacité des documents audio-visuels nécessite un personnel sur le terrain suffisant pour diffuser le matériel et organiser des présentations performantes d'information et sensibilisation du public au cours desquelles les documents peuvent être montrés à des communautés isolées. Nous sommes opposés au redéploiement des ressources à l'intérieur de la SID au détriment des ressources en personnel très nécessaires dans les bureaux sur le terrain de la Cour ou toute autre ressource de sensibilisation importante.

En conséquence, l'AEP devrait :

³² AEP, « Plan stratégique de sensibilisation de la Cour pénale internationale », ICC-ASP/5/12, 29 septembre 2006, http://www.icc-cpi.int/library/asp/ICC-ASP-5-12_English.pdf (site visité le 4 novembre 2008) (en anglais).

³³ AEP, « Rapport du CBF », paragraphe 91.

- Demander au Greffe de financer le poste de producteur audiovisuel demandé par la SID en redéployant des ressources disponibles qui ne sont pas des ressources de terrain, en redéployant de façon temporaire les ressources de postes sur le terrain pendant le processus de recrutement pour ces postes ou en re-répartissant d'autres ressources du Greffe à la SID dans ce but, et à condition d'en informer le Comité et l'Assemblée ; et
- Inciter la SID à pourvoir immédiatement les postes qui sont d'une importance capitale pour la mise en œuvre effective de la stratégie d'information et de sensibilisation du public, en particulier les postes de terrain.

En outre, il serait opportun de proposer une stratégie d'information et de sensibilisation du public remise à jour en prenant en compte l'expérience gagnée par la Cour durant ces deux dernières années d'activité de sensibilisation et d'information du public. Dans la résolution de portée générale de cette session, l'AEP devrait :

- Inviter la SID à élaborer un « plan stratégique pour l'information et la sensibilisation du public de la Cour pénale internationale » qui sera présenté à la huitième session de l'AEP.

Pour mieux se renseigner sur les activités d'information et de sensibilisation du public de la Cour, les délégués des Etats parties devraient :

- Assister à la réunion d'information et de sensibilisation du public qui doit être organisée par la Cour en marge de l'AEP.

4. Visites des familles

En sa qualité de promoteur des standards de la justice internationale, la CPI se doit de respecter les normes les plus élevées dans l'administration de la justice pénale. Cette obligation—qui se rapporte aux responsabilités nombreuses et variées de la Cour—revêt une importance particulière pendant la détention qui précède un procès, lorsque la Cour prend des mesures pour priver de liberté des personnes présumées innocentes.

Le droit de toutes les personnes détenues à des visites de leurs familles est bien reconnu.³⁴ Il repose sur le droit à la vie de famille en plus des normes de détention établies. Le

³⁴ Voir, par exemple, Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement (Ensemble de principes), adopté le 9 décembre 1988, Rés. AG 43/173, annexe 43 U.N. AGDO

règlement de la CPI déclare qu'une « personne détenue a le droit de recevoir des visites » et la réglementation du Greffe déclare que le « Greffier accordera une attention particulière aux visites de la famille des personnes détenues afin de maintenir ces liens ».³⁵

Dans la plupart des cas, cependant, l'application de ce droit à la CPI sans assistance financière et sans autre assistance sera impossible pour les prévenus indigents et leurs familles. Compte tenu de l'immense compétence territoriale de la CPI, les personnes détenues au siège de la Cour à La Haye se trouveront probablement éloignées du lieu où leurs crimes présumés ont été commis et où se trouvent leurs familles. Les longues procédures préliminaires—parfois assorties d'une détention par les autorités nationales avant remise à la CPI—signifient que la détention avant le procès, durant laquelle les détenus jouissent de la présomption d'innocence, risque de s'étendre sur une période de plusieurs années. En l'absence de visites des familles payées par la Cour, les détenus indigents de la CPI risquent de passer plusieurs années sans contact personnel avec les membres de leurs familles.

Dans ces conditions, Human Rights Watch soutient la proposition de la Cour de financer des visites des familles pour les détenus indigents de la CPI en attente de leur procès. Durant cette session de l'AEP, les Etats parties devraient :

- Approuver le principe du financement de ces visites ainsi qu'ajouter les ressources correspondantes nécessaires au le budget ordinaire de la Cour.

D. Etablir un mécanisme de contrôle indépendant

Selon l'article 112(4) du Statut de Rome, l'AEP « crée les autres organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires, notamment un mécanisme de contrôle indépendant qui procède à des inspections, évaluations et enquêtes afin que la Cour soit administrée de la manière la plus efficace et la plus économique possible ».

Supp. (No. 49) à 298, U.N. Doc. A/43/49 (1988), principe 19 (« Toute personne détenue ou emprisonnée a le droit de recevoir des visites, en particulier de membres de sa famille, et de correspondre, en particulier avec eux, et elle doit disposer de possibilités adéquates de communiquer avec le monde extérieur, sous réserve des conditions et restrictions raisonnables que peuvent spécifier la loi ou les règlements pris conformément à la loi. »).

³⁵ Règlement de la Cour, Cour pénale internationale, ICC-BD/01-02-07, 14 juin et 14 novembre 2007, <http://www.icccpi.int/library/about/officialjournal/ICC-BD-01-02-07-ENG.pdf> (site visité le 31 octobre 2008) (en anglais), règ. 100; Règlement du Greffe, Cour pénale internationale, ICC-BD/03-01-06, revu le 25 septembre 2006, http://www.icc-cpi.int/library/about/officialjournal/ICC-BD_03-01-06_English.pdf (site visité le 31 octobre 2008) (en anglais), règ. 179.1.

Human Rights Watch s'associe au document de l'équipe de la Coalition pour la Cour pénale internationale sur la création d'un mécanisme de contrôle indépendant. La Cour ne peut pas se considérer comme à l'abri des scandales, des mauvaises pratiques et de la corruption que l'on connaît bien dans les institutions internationales, et les Etats parties devraient saisir toutes les occasions de protéger la Cour en lui garantissant un contrôle adapté. Ceux qui cherchent à entacher la crédibilité de la Cour auront du mal à le faire si celle-ci évite de leur en fournir les motifs.

Nous encourageons l'AEP à se diriger résolument vers la création, aussitôt que possible, d'un mécanisme de contrôle indépendant adapté spécifiquement à la CPI et nous saluons le travail effectué par le facilitateur du Bureau de l'Assemblée des États parties et par la Cour pour les propositions faites jusqu'ici.³⁶ Nous demandons aux Etats parties et aux représentants de la Cour d'examiner, dans le cadre de leurs discussions, la structure de la gouvernance actuelle. Contrairement à la Cour,³⁷ nous doutons que les structures en place, même si elles étaient améliorées ou augmentées, puissent fournir un substitut adapté à un mécanisme de contrôle complètement indépendant, en particulier en cas de présomption de mauvaise conduite. Toutefois, nous sommes d'accord avec le CBF qu'il serait utile d'évaluer les structures de gouvernance en place,³⁸ tant pour mettre en évidence les lacunes dans le contrôle qu'un nouveau mécanisme devrait combler que pour renforcer ces structures afin qu'elles fournissent un contrôle accru des résultats de la gestion.

³⁶ « Rapport au Bureau de l'Assemblée des Etats parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale par le facilitateur pour la création d'un mécanisme de contrôle indépendant de la Cour pénale internationale », New York, 24 juillet 2008, document non publié conservé par Human Rights Watch; « Non-document de la Cour sur un mécanisme de contrôle indépendant », 15 juillet 2008, document non publié conservé par Human Rights Watch.

³⁷ « Non document sur le mécanisme de contrôle indépendant », paragraphe 17.

³⁸ AEP, « Rapport du CBF », paragraphes 36, 40.

Résumé des recommandations

Durant leurs déclarations à l'occasion du **débat général** à l'Assemblée des Etats parties de la Cour pénale internationale, les Etats parties devraient :

- Confirmer que la justice est une composante nécessaire à une paix durable et un objectif important de plein droit ;
- Affirmer l'importance de préserver l'indépendance de la CPI de toute interférence politique ;
- Faire connaître leur engagement à mettre fin à l'impunité pour les crimes internationaux les plus graves, notamment ceux commis au Darfour.
- Souligner leur engagement partagé pour une justice internationale.
- Souligner le besoin pour les Etats de coopérer avec la CPI, notamment en ce qui concerne les arrestations ; et
- Mentionner spécifiquement l'urgence d'une action internationale et régionale pour l'exécution des mandats d'arrêt de la CPI contre l'ARS ; et
- Insister explicitement sur l'importance du principe d'une « Cour unique ».

En ce qui concerne la résolution de portée générale, l'Assemblée des Etats parties devrait :

- Inviter la Cour à inscrire les aspects pertinents de l'information du public de sa stratégie pour l'Afrique dans sa « Stratégie pour les relations extérieures, l'information du public et la sensibilisation » ;
- Donner mandat à un facilitateur du Groupe de travail de New York sur la stratégie de la Cour pour l'Afrique afin de faciliter les discussions et les plans d'avenir. Soutenir la nomination d'un facilitateur du Groupe de travail de New York qui garantira une consultation des plus exhaustives possibles des Etats parties d'Afrique dans la mesure où il y a une plus grande représentation de ces pays à New York.

- Reconnaître la création du poste de conseiller en coopération responsable des arrestations au sein du Bureau du procureur, accueillir chaleureusement l'initiative prise par le Bureau du procureur à ce sujet, et promettre le soutien absolu et la coopération des Etats parties avec le conseiller en coopération responsable des arrestations ;
- Soutenir tout ce qui a été dit sur le principe d'une « Cour unique » afin de donner plus de visibilité à ce principe.
- Inclure des déclarations qui soulignent l'importance pour la réussite de la Cour que ne soient élus que les juges les plus qualifiés en janvier 2009 ;
- Manifester son soutien au travail du facilitateur du Groupe de travail de La Haye sur l'aide judiciaire et encourager la poursuite des discussions sur les questions relatives à l'aide judiciaire, notamment l'aide judiciaire pour les représentants légaux des victimes ; et
- Inviter la Section de l'information et de la documentation à mettre à jour le « plan stratégique pour l'information et sensibilisation du public de la Cour pénale internationale » pour le présenter à la huitième session de l'AEP.

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

- Inclure un texte dans la résolution sur le budget soulignant l'importance pour la défense d'une représentation légale effective et efficace pendant la procédure devant la CPI ;
- Soutenir l'ajout d'un Conseiller juridique/conseil de niveau P-4 pour le Bureau du conseil public pour la défense, et faire connaître sa volonté d'envisager le financement de ce poste de niveau P-4 sur une base permanente ;
- Demander au Greffe de financer le poste de producteur audiovisuel demandé par la Section de l'information et de la documentation en redéployant les ressources autres que celles de terrain disponibles dans la section, en redéployant temporairement les ressources de la section pour des postes sur le terrain en attendant que les recrutements soient effectués, ou en re-répartissant d'autres ressources du Greffe à la Section de l'information et de la documentation, sous

réserve d'en informer le Comité du budget et des finances et l'Assemblée des Etats parties ;

- Inciter la Section de l'information et de la documentation à pourvoir immédiatement les postes qui sont d'une importance capitale pour la mise en œuvre effective de la stratégie d'information et de sensibilisation du public de la Cour, en particulier les postes de terrain ; et
- Approuver la politique de financement des visites des familles des prévenus indigents à la Cour pénale internationale ainsi que l'ajout des ressources correspondantes nécessaires au budget ordinaire de la Cour.

Nous incitons les **délégués des Etats parties** à

- Assister aux discussions sur la coopération et l'article 16 ainsi que sur l'information et la sensibilisation du public, organisées en marge de cette session de l'Assemblée des Etats parties.