



Mémorandum de Human Rights Watch pour la treizième session de l'Assemblée des États parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale

Novembre 2014

Introduction.....	2
Recommandations pour la Treizième session	6
I. Débat général	7
II. Élections.....	8
III. Point spécial proposé à l'ordre du jour sur la « Conduite de la Cour et du Bureau du Procureur »	12
IV. Amendements.....	16
V. Procédures relatives à la non-coopération.....	20
VI. Contacts non essentiels	23
VII. Mécanisme de coordination des points focaux nationaux	25
VIII. Engagements.....	26

Introduction

Le 24 septembre 2014, Fatou Bensouda, la Procureure de la Cour pénale internationale (CPI), a déclaré que son bureau allait ouvrir une enquête sur les crimes qui auraient été commis depuis 2012 au sein de la République centrafricaine, un pays qui connaît une situation de crise aiguë depuis mars 2013. De graves abus ont été commis par toutes les parties au conflit, affectant des centaines de milliers de personnes. La décision de la Procureure fait suite au renvoi de la situation en République centrafricaine devant la Cour émis par le gouvernement de transition de ce pays en mai 2014.¹

Même au-delà des États parties au Statut de Rome de la CPI, il existe des signes clairs que l'ensemble de la communauté internationale attend de plus en plus de la CPI qu'elle traite les atrocités de masse. En février, le gouvernement de l'Ukraine, bien qu'il ne soit pas un État partie à la CPI, a agi conformément à l'article 12(3) du Statut de Rome pour accorder à la Cour la compétence sur des événements survenus dans le pays à la fin 2013 et au début de l'année 2014.² En mai 2014, treize des quinze membres du Conseil de sécurité de l'ONU, dont deux États non parties à la CPI, ont voté pour renvoyer la situation en Syrie au Bureau du Procureur de la CPI.³ Bien que la saisine de la CPI ait été bloquée par le droit de veto exercé par la Chine et la Russie, le vote en soi a néanmoins envoyé un message fort quant à l'importance de la justice. Après que le rapport de février 2014 émis par la commission d'enquête sur la Corée du Nord établie par l'ONU ait fait la lumière sur la brutalité des camps de détention du pays, le Conseil des droits de l'homme et l'Assemblée générale de l'ONU ont demandé au Conseil de sécurité de déférer la situation de ce pays à la CPI.⁴

¹ « Déclaration [de la Procureure] de la Cour pénale internationale, Fatou Bensouda, concernant l'ouverture d'une deuxième enquête en République centrafricaine », communiqué de presse du Bureau du Procureur (OTP), ICC-OTP-20140924-PR1043, 24 septembre 2013, http://www.icc-cpi.int/FR_Menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/pages/pr1043.aspx (consulté le 16 novembre 2014); « République centrafricaine : Une enquête de la Cour pénale internationale est nécessaire », communiqué de presse de Human Rights Watch, 26 juin 2014, <http://www.hrw.org/fr/news/2014/06/26/republique-centrafricaine-une-enquete-de-la-cour-penale-internationale-est-necessaire>.

² Déclaration de l'Ukraine déposée en vertu de l'article 12(3) du Statut de Rome, 9 avril 2014, [http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press and media/press releases/Documents/997/declarationRecognitionJurisdiction09-04-2014.pdf](http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press_and_media/press_releases/Documents/997/declarationRecognitionJurisdiction09-04-2014.pdf) (consulté le 16 novembre 2014).

³ « Conseil de sécurité de l'ONU : Les deux vetos trahissent les victimes syriennes », communiqué de presse de Human Rights Watch, 22 mai 2014, <http://www.hrw.org/fr/news/2014/05/22/conseil-de-securite-de-l-onu-les-deux-vetos-trahissent-les-victimes-syriennes>.

⁴ « Corée du Nord : L'ONU condamne les crimes contre l'humanité », communiqué de presse de Human Rights Watch, 18 novembre 2014, <http://www.hrw.org/fr/news/2014/11/18/coree-du-nord-lonu-condamne-les-crimes-contre-lhumanite>; « Corée du Nord : Le Conseil des droits de l'homme de l'ONU appelle à des poursuites contre les dirigeants du pays », communiqué de presse de Human Rights Watch, 28 mars 2014, <http://www.hrw.org/fr/news/2014/03/28/coree-du-nord-le-conseil-des-droits-de-lhomme-de-lonu-appelle-des-poursuites-contre->.

Ces développements témoignent des exigences et des attentes croissantes envers la CPI ainsi que de la place centrale qu'occupe désormais la Cour dans les discussions internationales sur la justice et la responsabilité. Néanmoins, il reste un écart important entre ces attentes et la justice que la CPI est capable de rendre. De façon croissante, la CPI est considérée comme un tribunal de dernier recours dans de plus en plus d'endroits à travers le monde, et pourtant d'importants besoins de justice restent en suspens dans les huit situations déjà ouvertes devant la CPI, ainsi que dans huit autres situations en attente qui font l'objet d'examens préliminaires.

La mission ambitieuse et la portée globale potentielle de la Cour peuvent signifier que les attentes dépasseront toujours ce que la Cour peut raisonnablement accomplir. Mais les responsables de la Cour et les États parties doivent poursuivre leurs efforts pour renforcer les actions de la Cour, et s'assurer qu'elle bénéficie du soutien politique, de la coopération et des ressources nécessaires pour réduire l'écart entre les promesses et la réalité.

Des progrès ont été accomplis à cette fin au cours de l'année dernière, à la fois à la Cour et au sein de l'Assemblée des États parties à la CPI.

À la Cour, le Bureau du Procureur a montré un engagement continu à améliorer la qualité de ses poursuites et de ses enquêtes, y compris par la mise en œuvre de son Plan stratégique 2012-2015. Cet engagement demeure essentiel. Bien que l'année ait vu des décisions d'envoyer trois cas en procès, la Procureure a également concédé qu'elle ne dispose plus suffisamment de preuves pour porter en justice l'affaire contre le président du Kenya Uhuru Kenyatta et, comme nous le verrons ci-dessous, elle souhaite un report en attendant que le gouvernement coopère totalement en fournissant des preuves potentielles. La coopération de l'État et la pression sur les témoins sont des facteurs clés dans l'affaire Kenyatta. La Procureure devrait envisager l'opportunité de tirer des leçons pour d'autres enquêtes, notamment afin de répondre à ce genre de défis.

Le Greffe de la CPI s'est engagé dans le projet ReVision, une restructuration ambitieuse. Human Rights Watch se félicite de la possibilité de nouvelles consultations sur les modifications proposées à ce jour, et souligne l'importance d'assurer que les principales parties prenantes soient engagées dans le processus.

Ainsi qu'il est évoqué ci-après, le Groupe de travail de la Cour conduit par un juge sur les enseignements tirés de l'expérience a poursuivi son but de rechercher des changements pour accélérer les procédures judiciaires. Ces efforts ont été complétés par un certain nombre d'autres initiatives, y compris un séminaire organisé en septembre en Suisse rassemblant des États parties, des représentants de la société civile, et des praticiens pour débattre de manière constructive et franche des domaines clés où des améliorations de procédure pourraient être trouvées.⁵

Après trois années de service dévoué, la présidente sortante Tiina Intelmann devrait être remplacée par son successeur désigné Sidiki Kaba, le ministre de la Justice sénégalais, dont l'élection formelle en tant que président de la prochaine Assemblée est prévue au début de la session de décembre. Le Ministre Kaba a déjà esquissé une vision solide pour sa présidence, soulignant l'importance de l'amélioration des relations entre l'Afrique et la CPI, la coopération, la complémentarité et la ratification universelle du Statut de Rome.⁶

La facilitation de la coopération a continué de contribuer véritablement aux efforts de l'Assemblée pour accroître le soutien des États et l'assistance à la Cour. D'autres séminaires sur la coopération ont été organisés cette année en Argentine, au Bénin et au Ghana, réunissant des responsables de la Cour, des représentants gouvernementaux et des experts.⁷ Le rapporteur sur les stratégies d'arrestations, mandaté à la session de l'Assemblée de l'an dernier, a produit un rapport détaillé sur les pratiques existantes ainsi que des recommandations pour l'avenir dans ce domaine vital et stimulant de la coopération des États ;⁸ des discussions sur la traduction de ce rapport en un plan d'action de l'Assemblée sur les stratégies d'arrestations sont en cours au moment de la rédaction de ce mémorandum.

Afin que la Cour puisse tirer parti de ces initiatives et planifier son travail pour l'année à venir, la treizième session de l'Assemblée devrait être marquée par un engagement commun en faveur d'une institution efficace, bien soutenue et indépendante. Human

⁵ Voir « Retreat on Strengthening the Proceedings at the International Criminal Court », Chair's Summary, Glion, Suisse, 3-5 septembre 2014 (archivé par Human Rights Watch).

⁶ Bureau de l'Assemblée des États parties (Bureau de l'AEP), « Ninth Meeting: Agenda and Decisions », 30 septembre 2014, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Bureau/ICC-ASP-2014-Bureau-09-30Sep2014.pdf (consulté le 16 novembre 2014), p. 1.

⁷ Assemblée des États parties (AEP), « Report of the Bureau on cooperation », ICC-ASP/13/29, 21 novembre 2014, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP13/ICC-ASP-13-29-ENG.pdf (consulté le 23 novembre 2014), para. 7.

⁸ Ibid., annexe VII (« Report on arrest strategies by the Rapporteur », ICC-ASP/13/29/Add.1, 21 novembre 2014, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP13/ICC-ASP-13-29-Add1-ENG.pdf (consulté le 24 novembre 2014)).

Rights Watch exhorte les États parties à maintenir cet objectif au cœur de leurs délibérations importantes, et à rejeter les efforts visant à détourner la session de l'Assemblée à d'autres fins.

Ce mémorandum formule ci-après des recommandations dans les domaines suivants : (1) les déclarations au cours du débat général ; (2) l'élection des juges ; (3) un point spécial de l'agenda proposé par le Kenya ; (4) la considération d'amendements au Statut de Rome ; (5) la nécessité d'un examen des procédures relatives à la non-coopération de l'Assemblée ; (6) l'adoption d'un appel à tous les États d'éviter les contacts non essentiels avec les fugitifs de la CPI ; (7) les progrès réalisables dans la mise en place d'un mécanisme de coordination pour les points focaux nationaux de la CPI ; et (8) le renforcement du suivi de promesses faites lors de la conférence de révision de Kampala.

Human Rights Watch participe également à l'élaboration de documents contenant les prises de position préparés pour l'Assemblée par la Coalition pour la CPI, et exhorte notamment les États parties, dans leurs délibérations sur le budget de la Cour, à s'assurer qu'elle dispose de ressources suffisantes à sa charge de travail. Comme signalé plus tôt, les demandes à la Cour continuent d'augmenter. Le Bureau du Procureur a indiqué que les limites de ses ressources ont eu un impact négatif sur sa capacité à remplir sa mission, causant des retards dans certaines enquêtes et le report d'autres.⁹

Enfin, le président de la CPI, Sang-Hyun Song, quittera son siège à la CPI à la fin de son mandat actuel en mars 2015. Le Président Song, qui a servi en tant que président de la Cour depuis mars 2009, a été élu la première fois en 2003 et figurait donc parmi le premier groupe de juges à prendre ses fonctions à la CPI. Les années qui ont suivi ont mis en évidence dans une égale mesure l'importance de la Cour et les défis auxquels elle doit faire face. Human Rights Watch exprime sa gratitude pour le dévouement du président Song dans l'exercice de ses fonctions.

⁹ « Proposed Programme Budget for 2015 of the International Criminal Court », ICC-ASP/13/10, 18 septembre 2014, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP13/ICC-ASP-13-10-FRA.pdf (consulté le 25 novembre 2014), paras. 129, 133, 135 ; OTP, « Statement to the United Nations Security Council on the Situation in Libya, pursuant to UNSCR 1970 (2011), Mrs Fatou Bensouda, Prosecutor of the International Criminal Court », 12 novembre 2014, http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/structure%20of%20the%20court/office%20of%20the%20prosecutor/reports%20and%20statements/statement/Pages/otp-statement-12-11-2014.aspx (consulté le 25 novembre 2014).

Recommandations pour la Treizième session

Dans leurs déclarations au cours du **Débat général**, les États parties au Statut de Rome devraient :

- Affirmer leur engagement envers la mission et le mandat de la CPI visant à mettre fin à l'impunité pour les crimes qui préoccupent le plus la communauté internationale ;
- Reconnaître le rôle central de la CPI comme une Cour de dernier recours en l'absence de véritable action par les autorités nationales et la nécessité d'efforts visant à élargir la portée de la justice, y compris en travaillant à l'**universalité** du Statut de Rome ;
- Souligner l'obligation des États parties à la CPI de coopérer pleinement avec la Cour, notamment en procédant à des arrestations et en menant des enquêtes ;
- Mettre l'accent sur l'indépendance de la CPI et de son procureur, et s'engager à protéger la Cour de toute ingérence politique ;
- S'engager à fournir les ressources nécessaires à la CPI pour qu'elle puisse mener à bien sa mission, notamment pour renforcer l'information publique sur la Cour et les activités de sensibilisation dans les pays faisant l'objet de situations, afin de promouvoir le dialogue entre la Cour et les communautés affectées ainsi qu'une meilleure compréhension du mandat et des activités de la Cour.

En ce qui concerne **l'élection des juges**, les États parties devraient :

- Examiner sérieusement le rapport de la **Commission consultative pour l'examen des candidatures au poste de juge** afin de décider quels candidats soutenir ;
- Prendre en compte l'**expérience confirmée d'excellence professionnelle** des candidats dans des affaires criminelles, ainsi que leur capacité et leur volonté de répondre aux exigences de cas juridictionnels sur une période de neuf ans ; et
- Mettre de côté les intérêts particuliers et ne voter que pour les candidats les plus hautement qualifiés.

En ce qui concerne le **Groupe de travail sur les amendements**, les États parties devraient :

- Rejeter sans équivoque toute modification de l'article 27 du Statut de Rome qui exempterait les représentants d'État en exercice d'être poursuivis devant la CPI.

En ce qui concerne la **résolution omnibus**, l'Assemblée devrait :

- Viser à renforcer les procédures de l'Assemblée relatives à la non-coopération et, en conséquence, mandater le Bureau pour faire un rapport à la quatorzième session de l'Assemblée suite à l'examen des procédures et de leurs résultats à la lumière des leçons tirées ; et
- Mandater le Bureau pour faire à nouveau un rapport à la quatorzième session de l'Assemblée sur la mise en œuvre par les États et par l'organisation régionale des engagements pris à la Conférence de révision de Kampala.

En ce qui concerne **une résolution autonome sur la coopération**, l'Assemblée devrait :

- Adopter entièrement le langage proposé exhortant les États parties à éviter les contacts non-essentiels avec des personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrêt émis par la CPI, y compris la section actuellement entre crochets qui invite les États parties à signaler les contacts essentiels à la CPI ;
- Examiner si, en plus de la CPI, le signalement de contacts essentiels devrait être fait auprès du Bureau de l'Assemblée ; et
- Adopter un texte établissant un mécanisme pilote de coordination des autorités nationales à organiser en marge de la quatorzième session de l'Assemblée, à titre volontaire.

I. Débat général

Human Rights Watch recommande que les États parties et les observateurs tirent parti des déclarations au cours du Débat général de l'Assemblée afin de définir les points communs de principe et d'affirmer les engagements envers la mission de la CPI. Le Débat général reste un moment important pour donner le ton de la session de l'Assemblée dès le départ et préparer le terrain pour des discussions plus spécifiques. Il y a un certain nombre de points de repère importants que les États parties peuvent

définir lors du Débat général pour guider ces autres discussions, et Human Rights Watch prêtera une attention particulière aux engagements des États parties.

Dans leurs déclarations au cours du **Débat général**, les États parties devraient :

- Affirmer leur engagement envers la mission et le mandat de la CPI pour mettre fin à l'impunité pour les crimes qui préoccupent le plus la communauté internationale ;
- Reconnaître le rôle central de la CPI comme une Cour de dernier recours en l'absence de véritable action par les autorités nationales et la nécessité d'efforts visant à élargir la portée de la justice, y compris en travaillant à **l'universalité du Statut de Rome** ;
- Souligner l'obligation des États parties à la CPI de coopérer pleinement avec la Cour, notamment en procédant à des arrestations et en menant des enquêtes ;
- Mettre l'accent sur l'indépendance de la CPI et de son procureur, et s'engager à protéger la Cour de toute ingérence politique ;
- S'engager à assurer les ressources nécessaire à la CPI pour qu'elle puisse remplir sa mission, notamment pour intensifier l'information publique sur la Cour et les activités de sensibilisation dans les pays des situations, afin de promouvoir le dialogue entre la Cour et les communautés affectées ainsi qu'une meilleure compréhension du mandat et des activités de la Cour.

II. Élections

Lors de sa prochaine session, l'Assemblée élira six nouveaux juges — soit un tiers des 18 juges de la CPI — pour une période de neuf ans. La responsabilité des États parties d'assurer l'élection fondée sur le mérite des personnes les plus hautement qualifiées pour la fonction de juges de la CPI est un des aspects les plus importants de leur gestion de la Cour. Pour mener à bien son mandat en tant qu'institution judiciaire chargée de faire respecter les droits à un procès équitable des individus et de rendre une justice significative aux victimes d'atrocités de masse d'une manière efficace, crédible et rapide, la CPI a besoin de juges ayant une expérience et des connaissances

pertinentes qui satisfont aux exigences du Statut de Rome et qui démontrent une éthique de service public ainsi qu'un engagement envers la mission de la CPI.

Les États parties à la CPI ont nominé 17 candidats. Cinq candidats du groupe d'États africains ont été nominés, deux candidats du groupe d'États de l'Asie-Pacifique, six candidats du groupe d'États européens de l'Est, un candidat du groupe d'États latino-américains et caribéens, et trois candidats du groupe d'États européen de l'ouest et d'autres États.

Le Statut de Rome définit plusieurs critères pour guider les États parties de la CPI dans l'**élection des juges**.¹⁰ Compte tenu de la composition actuelle du groupe de juges et en conformité avec les exigences du Statut de Rome d' « une représentation géographique équitable » et d' « une représentation équitable de juges femmes et hommes, » cette année, les États parties éliront au moins un juge homme, deux juges de la région de l'Europe de l'Est, et un juge de la région Asie-Pacifique.¹¹ En outre, le Statut de Rome exige que le groupe de juges 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 dans le droit pénal, les procédures et les poursuites — et au moins cinq juges de la « Liste B » — c'est-à-dire les juges ayant une compétence reconnue dans des domaines pertinents du droit international comme le droit international humanitaire et des droits humains, ainsi qu'une vaste expérience dans une profession juridique pertinente.¹² Lors de cette élection, les États parties éliront deux juges de la « Liste B ».¹³

Human Rights Watch a déjà accueilli favorablement la mise en place par l'Assemblée d'une Commission consultative pour l'examen des candidatures au poste de juge (ACN), qui est chargée de « préparer des informations et une analyse technique » sur les qualifications des candidats judiciaires et de présenter son analyse aux États parties pour examen.¹⁴ À notre avis, l'analyse de l'ACN de l'expertise et de la maîtrise de chaque candidat dans l'une des langues de travail de la CPI peut grandement

¹⁰ Statut de Rome de la Cour pénale internationale (Statut de Rome), U.N. Doc. A/CONF.183/9, 17 juillet 1998, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002, articles 35 et 36.

¹¹ AEP, « Note by the Secretariat: Fifth Election of Judges of the International Criminal Court », ICC-ASP/13/3, 14 août 2014, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP13/ICC-ASP-13-3-ENG.pdf (consulté le 15 novembre 2014), para. 5.

¹² Statut de Rome, art. 36(3)(b).

¹³ AEP, « Note by the Secretariat: Fifth Election of Judges of the International Criminal Court », para. 5.

¹⁴ AEP, « Rapport du Bureau sur l'établissement d'une Commission consultative pour l'examen des candidatures au poste de juge de la Cour pénale internationale », ICC-ASP/10/36, 30 novembre 2011, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP10/ICC-ASP-10-36-FRA.pdf (consulté le 15 novembre 2014), p. 4.

améliorer la transparence dans le processus électoral et rendre plus probable que les meilleurs candidats soient finalement élus comme juges.

Human Rights Watch exhorte les États parties à :

- Prendre en compte sérieusement le rapport de l'ACN dans le choix des candidats à soutenir pour la prochaine élection judiciaire.¹⁵

En outre, les États parties peuvent bénéficier de référence aux réponses fournies au questionnaire de la Coalition pour la CPI (CCPI) pour les candidats.¹⁶ Des enregistrements audio d'une série de tables rondes menées par la CCPI avec les candidats en septembre 2014 sont également disponibles.¹⁷

Même lorsque les critères du Statut de Rome sont remplis, il y a encore une marge de manœuvre considérable pour déterminer quels individus sont les mieux adaptés pour servir de juges de la CPI. L'observation attentive par Human Rights Watch du fonctionnement de la Cour depuis le début des opérations a souligné l'importance d'élire des juges qui possèdent une expérience pratique solide des procès criminels.

Le nombre de procédures a augmenté au cours des dernières années, avec une décision en attente de confirmation dans un cas, un procès ou des préparations de procès dans sept cas, et des appels ou des procédures de réparations dans trois cas. La gestion efficace de ces procédures — c'est-à-dire des procédures préliminaires et des procédures de première instance administrées de façon efficace tout en respectant les droits des accusés et des victimes — requiert des juges familiers avec les exigences des procès pénaux.

Comme indiqué ci-dessus, les États parties doivent élire au moins deux juges de la « Liste B ». En conséquence, il reste quatre postes à pourvoir qui pourraient être occupés par des juges soit de la « Liste A » soit de la « Liste B ». Human Rights Watch

¹⁵ AEP, « Rapport de la Commission consultative pour l'examen des candidatures au poste de juge sur les travaux de sa troisième session », ICC-ASP/13/22, 29 septembre 2014, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP13/ICC-ASP-13-22-FRA.pdf (consulté le 15 novembre 2014).

¹⁶ Les réponses peuvent être consultées sur le site de la Coalition pour la CPI en suivant le lien : <http://coalitionfortheicc.org/?mod=electionjudgeseighth2014&idudctp=21&show=all#21> (consulté le 15 novembre 2014).

¹⁷ Les enregistrements audio sont disponibles à : <https://soundcloud.com/coalition-for-the-icc/sets/cicc-panels-on-icc-judicial> (consulté le 15 novembre 2014).

estime que les États parties devraient élire en priorité des candidats de la « Liste A » pour occuper les quatre postes à pourvoir puisque les juges ayant déjà l'expérience du droit et des procédures au pénal seront les mieux placés pour répondre aux exigences des procédures de la CPI.

En outre, comme l'a indiqué le Président de la CPI Sang-Hyun Song dans son discours à la douzième session de l'Assemblée, il est essentiel que les États élisent des juges qui sont en bonne santé. Les États parties devraient donner la priorité aux candidats qui possèdent la capacité (dont l'endurance) et la motivation pour gérer les tâches souvent complexes et chronophages associées aux procédures de pré-procès et de procès pendant toute la durée du mandat de neuf ans. De plus, comme les cas devant la CPI prolifèrent, les juges peuvent être tenus de statuer sur plus d'une affaire à la fois, résultant en une charge de travail accrue. Les États parties devraient donc comprendre que les ressources en personnel judiciaire sont plutôt limitées, et les juges élus lors de cette session de l'Assemblée devront assumer des exigences croissantes alors que la charge de travail de la CPI augmente également.

Enfin, comme nous l'avons préconisé pour des élections judiciaires antérieures, les États parties devraient résister à la pratique de « l'échange de vote », où les États se mettent d'accord pour soutenir les candidats des uns et des autres en portant une attention minime aux qualifications de l'individu.

Human Rights Watch exhorte les États parties à :

- Prendre en compte l'expérience confirmée d'excellence professionnelle des candidats dans des affaires criminelles, ainsi que leur capacité et leur volonté de répondre aux exigences de cas juridictionnels sur une période de neuf ans ; et
- Mettre de côté les intérêts particuliers et ne voter que pour les candidats les plus hautement qualifiés.

III. Point spécial proposé à l'ordre du jour sur la « Conduite de la Cour et du Bureau du Procureur »

En octobre, le gouvernement du Kenya a demandé un point supplémentaire à l'agenda de la session de l'Assemblée de cette année. Il a précisé dans une note verbale datée du 3 novembre 2014 que sa demande concerne une « *session extraordinaire afin de discuter de la conduite de la Cour et du Bureau du Procureur* ». Le gouvernement du Kenya a proposé un certain nombre de sujets de discussion, dont chacun, a-t-il écrit, est « *inspiré par la profonde préoccupation du Kenya concernant la conduite de la Cour et du Bureau du Procureur en ce qui concerne la situation au Kenya* ».¹⁸

Ces sujets portent sur la conduite de la procureure dans le cadre des enquêtes sur la situation au Kenya, la complémentarité et la préoccupation que les normes de la Cour sont tombées en dessous de celles des juridictions nationales, les normes de poursuites internationales, l'influence présumée des États et des organisations de la société civile sur la Cour et l'impact résultant sur l'indépendance du Bureau du Procureur , la politisation des fonctions judiciaires et de poursuite de la Cour, l'incapacité alléguée des juges à mettre en œuvre le nouveau Règlement de procédure et de preuve adopté lors de l'Assemblée de l'année dernière concernant la présence au procès d'accusés de haut niveau, ainsi que sa proposition d'amendement existante concernant l'article 70.

Au moment de la rédaction de ce mémorandum, le point de l'ordre du jour demandé est en discussion au sein du Bureau de l'Assemblée. Alors que les préparatifs pour la session de l'Assemblée se poursuivent, Human Rights Watch prévoit de fournir des recommandations plus détaillées pour les États parties.

À la demande de l'Union africaine, la session de l'Assemblée de l'année dernière a inclus un « débat spécial » sur « *l'inculpation de chefs d'État et de gouvernements en exercice et de ses conséquences sur la paix, la stabilité et la réconciliation* ».

¹⁸ Note verbale du Kenya no. 514/14, datée du 16 octobre 2014, adressée à la Présidente de l'Assemblée, l'Ambassadrice Tiina Intelmann, reprise dans AEP, « List of supplementary items requested for inclusion in the agenda of the thirteenth session of the Assembly », ICC-ASP/13/34/Rev.1, 18 novembre 2014, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP13/ICC-ASP-13-34-Rev1-ENG.pdf (consulté le 24 novembre 2014), annexe I (« Explanatory memorandum to supplementary agenda item 1 »): Note verbale du Kenya no. 561/14, datée du 3 novembre 2014, adressée à la Présidente de l'Assemblée, l'Ambassadrice Tiina Intelmann (demande du Kenya concernant l'ordre du jour), même reprise.

L'Assemblée peut être un lieu de discussion de principe.¹⁹ La demande du Kenya, cependant, n'est pas à notre avis un appel à un débat de principe raisonnable quant à la façon dont l'Assemblée peut améliorer son contrôle en ce qui concerne la Cour.

Le contexte est primordial ici. Derrière un mince verni de coopération visant à retenir la main de la Cour concernant une constatation formelle de non-coopération, depuis 2013, l'administration Kenyatta a mené une intense campagne pour délégitimer la CPI. Elle a fait pression sur l'Union africaine et d'autres forums régionaux sur le continent, sur le Conseil de sécurité des Nations Unies et sur l'Assemblée des États parties afin de mettre fin ou de suspendre les affaires contre le président Kenyatta et le vice-président Ruto, ou obtenir un traitement favorable pour ces accusés dans l'amendement du Règlement de procédure et de preuve de la Cour.²⁰

La demande de point à l'ordre du jour survient à un moment où il existe des litiges en suspens dans l'affaire de la CPI contre le président Kenyatta. Les juges envisagent des demandes concurrentes soit, conformément aux demandes de l'accusé, d'abandonner l'affaire compte tenu que l'accusation admet qu'à l'heure actuelle elle ne dispose pas de preuves suffisantes pour porter l'affaire en justice ou bien, conformément aux demandes de l'accusation, d'émettre un constat de non-coopération contre le gouvernement du Kenya et de reporter le procès indéfiniment en attendant une pleine coopération avec la demande par l'accusation de dossiers pouvant fournir des éléments de preuve potentiels dans l'affaire.²¹

¹⁹ Pour une analyse supplémentaire de la session de l'Assemblée de l'année dernière, voir Elizabeth Evenson, « Breaking the Rules: Kenya, the ICC, and the Twelfth Assembly of States Parties Session », novembre 2014, manuscrit non publié qui devrait l'être dans la publication finale de la rencontre d'experts de l'ISISC sur « Global Issues and their Impact on the Future of Human Rights and International Criminal Justice », Syracuse, 3-7 septembre 2014 (document en possession de Human Rights Watch).

²⁰ Voir Evenson, « Breaking the Rules », pp. 1-13 ; voir aussi Human Rights Watch, « Mémorandum de Human Rights Watch pour la Douzième Session de l'Assemblée des Etats parties au statut de la Cour pénale internationale » (ASP12 Mémorandum), 18 novembre 2013, <http://www.hrw.org/fr/news/2013/11/18/memorandum-de-human-rights-watch-pour-la-douzieme-session-de-l-assemblee-des-etats-p>, sections II, III.

²¹ Voir *Le Procureur c. Uhuru Muigai Kenyatta*, CPI, Affaire No. 01/09-02/11, Transcript, T-31-ENG ET WT 07-10-2014 1-50 SZ T, 7 octobre 2014, <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1856632.pdf> (consulté le 23 novembre 2014), p. 11, lignes 16-24 ; « Prosecution notice regarding the provisional trial date », 5 septembre 2014, <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1826503.pdf> (consulté le 25 novembre 2014) ; « Defence Response to 'Prosecution notice regarding the provisional trial date' (ICC-01/09-02/1-94) and Request to Terminate the Case against Mr Kenyatta », 10 septembre 2014, <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1830001.pdf> (consulté le 23 novembre 2014).

Au Kenya, à la demande des juges que le président Kenyatta comparaisse en personne pour une conférence de mise en état le 8 octobre²² — la première fois que la CPI a exigé la comparution personnelle du président Kenyatta en trois ans, une décision mettant en garde le gouvernement sur sa divulgation d'informations confidentielles dans l'affaire²³ et la possibilité d'un constat de non-coopération, semblent avoir déclenché de nouvelles critiques à l'égard de la CPI. Les députés de la coalition au pouvoir ont convoqué une conférence de presse à la fin octobre appelant à la cessation des affaires contre le président Kenyatta et le vice-président Ruto et ils ont promis de soulever la question auprès de l'Assemblée des États Parties.²⁴ Quelques jours plus tard, devant l'Assemblée générale des Nations Unies, à l'occasion de la présentation par le président de la CPI du rapport annuel de la Cour, le représentant permanent du Kenya auprès de l'ONU a fait une déclaration accusant un « *groupe pernicieux de pays* » de détourner la Cour et qualifiant la CPI « *d'échec institutionnel de proportion historique* ».²⁵

Les derniers développements font suite à des efforts de longue date visant à discréderiter les militants du Kenya s'exprimant en faveur de la justice et de la CPI. Kenyatta, Ruto et leurs blogueurs alliés ont commencé à critiquer vertement les organisations et les militants de la société civile, peu après que la CPI a émis ses mandats d'arrêt pour que les deux hommes comparaissent à La Haye en décembre 2010. Après son retour d'une conférence de mise en état de la CPI à La Haye en 2011, Ruto a été cité comme ayant déclaré : « *Les ONG devraient cesser d'interférer dans les affaires gouvernementales, d'écrire des lettres à leurs bailleurs de fonds à l'étranger*

²² *Le Procureur c. Uhuru Muigai Kenyatta*, CPI, Affaire No. 01/09-02/11, « Decision on Defence request for excusal from attendance at, or for adjournment of, the status conference scheduled for 8 October 2014 », 30 septembre 2014, <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1842118.pdf> (consulté le 23 novembre 2014).

²³ *Le Procureur c. Uhuru Muigai Kenyatta*, CPI, Affaire No. 01/09-02/11, « Order concerning the public disclosure of confidential information », 21 octobre 2014, <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1853722.pdf> (consulté le 23 novembre 2014).

²⁴ Voir Alphonse Shiundu, « Now Jubilee hits back at ICC over leakage claims », *The Standard Digital*, 23 octobre 2014, <http://www.standardmedia.co.ke/article/2000139111/now-jubilee-hits-back-at-icc-over-leakage-claims> (consulté le 16 novembre 2014).

²⁵ Déclaration de l'Ambassadeur Macharia Kamau, Ambassadeur/ Représentant Permanent de la République du Kenya, point 73 de l'ordre du jour, Rapport de la Cour pénale internationale, 69^{ème} Session de l'Assemblée générale de l'ONU, 30 octobre 2014, <https://papersmart.unmeetings.org/media2/4654809/kenya-e-34-73.pdf> (consulté le 24 novembre 2014) ; voir également la coalition Kenyans for Peace with Truth and Justice (KPTJ), « Response to Ambassador Macharia Kamau's Statement to the 69th Session of the United Nations General Assembly (UNGA) on 30th October 2014 Regarding the Report of the International Criminal Court (ICC) to the UNGA », 10 novembre 2014, http://www.coalitionfortheicc.org/documents/KPTJ_Response_to_Kenya_UNGA_Statement_on_ICC.pdf (consulté le 23 novembre 2014).

pour soutenir l'intervention de la CPI et de compiler des rapports sur la violence postélectorale. Ce ne sont pas leurs affaires. »²⁶

En mars 2013, Dennis Itumbi, blogueur et directeur des médias numériques et de la diaspora du président, a posté sur son site personnel un schéma présentant des leaders de la société civile et de membres de l'opposition qu'il a décrits comme la « société du mal » pour leur soutien à la CPI.²⁷ Les autorités du Kenya ont omis de s'exprimer au sujet des messages de haine sur les médias sociaux qui ont précédé des menaces contre certains défenseurs des droits humains par des partisans de Kenyatta et de Ruto.²⁸

Depuis octobre, les efforts pour discréditer les militants qui soutiennent le processus de la CPI se sont intensifiés. Moïse Kuria, le député de la circonscription Sud Gatundu, un siège détenu par Kenyatta jusqu'à mars 2013, faisait partie des blogueurs critiquant les militants. Le 15 octobre, Kuria a prononcé son premier discours à l'Assemblée nationale et a dénoncé les militants kenyans notamment pour leur participation à une conférence de presse du Kenya organisée par la Coalition pour la CPI au siège de l'ONU à New York. Kuria a ensuite appelé à la réintroduction des amendements à la législation en vigueur pour restreindre les fonds que les organisations pourraient recevoir de sources étrangères.²⁹ Quelques jours auparavant, le représentant permanent du Kenya à l'ONU s'était plaint à toutes les missions des Nations Unies dans une *note verbale* au sujet de cette même conférence de presse.³⁰

²⁶ Agostine Ndungu, « Civil Society Vs the Kenyan State », *Think Africa Press*, 20 mai 2011, <http://thinkafricapress.com/kenya/civil-society-vs-kenyan-state> (consulté le 24 novembre 2014).

²⁷ Une copie de ce schéma est publiée sur <http://nigate.com/infographic-inside-the-kenyan-civil-evil-society-s-operation-web-t25643.html> (consulté le 24 novembre 2014). Itumbi a revendiqué la responsabilité du schéma. Voir Dennis Itumbi, « Yes I did a Civil Society infographic and their Financial linkages, I have never denied. It was Factual. I stand by it @bettymurungi », post sur Twitter, 4 août 2014, 1h37, <https://twitter.com/OleItumbi> (consulté le 24 novembre 2014).

²⁸ Voir Human Rights Watch, « Kenya », dans le *Rapport mondial 2014*, <http://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/kenya> ; « Kenya: Rights Defenders Under Attack », communiqué de presse de Human Rights, 4 octobre 2013, <http://www.hrw.org/news/2013/10/04/kenya-rights-defenders-under-attack>.

²⁹ « Hon Moses Kuria Maiden Speech On Kenyan Ngo », Your Listen, audio clip, [n.d.], http://yourlisten.com/JFJustice_tw/hon-moses-kuria-maiden-speech-on-kenyan-ngos-in-parliament (consulté le 16 novembre 2014). Pour d'autres commentaires et contexte sur ces développements, voir L. Muthoni Wanyeki, « Enemies of the state, lackeys of foreign power? Yeah, right », *The East African*, 25 octobre 2014, <http://www.theeastafican.co.ke/OpEd/comment/Enemies-of-the-state--lackeys-of-foreign-power--Yeah--right-/434750/2498918/-m828rfz/-index.html> (consulté le 16 novembre 2014) (commentant le discours de Kuria et le replacant dans le contexte plus large des tentatives pour réprimer la société civile) ; Ariel Zirulnick, « Backlash to ICC trial? How Kenyan bill could clamp down on 'foreign influences' », *Christian Science Monitor*, 7 novembre 2014, <http://www.csmonitor.com/World/Africa/2014/1107/Backlash-to-ICC-trial-How-Kenyan-bill-could-clamp-down-on-foreign-influences> (consulté le 16 novembre 2014).

³⁰ Note verbale de la Mission Permanente de la République du Kenya auprès de l'ONU aux missions permanentes et aux missions permanentes d'observation à l'ONU, 10 octobre 2014, <http://www.scribd.com/doc/242803872/The->

La CPI n'est pas au-dessus de toute critique. Nous avons appelé et continuons de faire appel aux responsables de la CPI pour améliorer la performance de la Cour, et nous savons qu'il existe un certain nombre d'examens en cours, notamment ceux mentionnés ci-dessus (voir « Introduction »). Mais les États parties à la CPI devraient résister à toute tentative d'utiliser l'Assemblée afin de davantage politiser et saboter les affaires découlant de la situation au Kenya. Il faut autoriser ces affaires à suivre leur cours judiciaire, et protéger l'indépendance ainsi que le mandat de la Cour.

Les enjeux ici sont trop élevés pour envisager toute autre voie d'action. En ce qui concerne les accusés, leurs droits à un procès équitable doivent être scrupuleusement protégés par les juges de la CPI. En ce qui concerne les victimes de violences postélectorales, pour qui en l'absence de poursuites au niveau national, les affaires de la CPI représentent les seuls véritables efforts visant à déterminer la responsabilité pour les atrocités qui ont secoué le pays en 2007-2008, leurs droits à la justice, la vérité et la réparation sont en jeu. Les États parties devraient travailler ensemble pour éviter que cette session de l'Assemblée ne soit détournée par un ordre du jour visant de façon si transparente à saper la justice.

IV. Amendements

Il existe plusieurs propositions d'amendement en suspens devant le Groupe de travail de l'Assemblée sur les amendements.

Deux séries de propositions d'amendements au Règlement de procédure et de preuve de la Cour ont été transmises par le Groupe d'étude sur la gouvernance **afin qu'elles** soient examinées par le Groupe de travail sur les amendements, conformément à la « Feuille de route pour la révision de la procédure pénale à la Cour pénale internationale » qui a déjà été approuvée.³¹ Human Rights Watch n'a pas pris position au sujet des amendements de ces règles.

Permanent-mission-of-the-Republic-of-Kenya-to-the-United-Nations-Note-to-All-Missions-on-CSOs-Media-briefing-on-ICC (consulté le 23 novembre 2014).

³¹ Il s'agit des amendements proposés aux Règles 76(3), 101(3) et 144(2)(b), et de l'introduction d'une nouvelle Règle 140 b/s. Les amendements aux Règles 76(3), 101(3), et 144(2)(b) autoriseraient des traductions partielles de déclarations de témoins de l'accusation ou de décisions de la Cour, et permettraient à la Cour de reporter le commencement des limites de temps de certaines décisions jusqu'à ce que leurs traductions aient été notifiées. La nouvelle Règle 140 b/s permettrait, dans certaines circonstances, qu'une chambre de première instance continue à entendre une affaire afin de terminer une question spécifique, lorsqu'un juge est absent pour raison de santé ou pour d'autres raisons imprévues et urgentes. Voir « Rapport [provisoire] du Groupe d'étude sur la gouvernance », 28 octobre

Sans se prononcer sur le bien-fondé de ces propositions spécifiques, cependant, nous tenons à souligner les efforts considérables déployés par le Groupe de travail de la Cour sur les enseignements (GTE, ou WGLL en anglais) dans le but ultime d'accélérer les procédures devant la Cour. En plus des propositions d'amendement à l'étude dans le Groupe de travail sur les amendements, le GTE a également fourni plusieurs rapports de situation au cours de l'année **ainsi qu'un rapport sur l'examen** du thème « Phases préliminaire et de première instance : liens et problèmes communs », et il examine les questions relatives aux demandes de participation des victimes devant la Cour.³²

Les autres propositions concernent des amendements au Statut de Rome, et notamment un amendement proposé par le Kenya à l'article 27 (défaut de pertinence de la qualité officielle).³³ Au moment de la rédaction de ce document, il semble qu'au sein du Groupe de travail sur les amendements, les États parties ont convenu de reporter la discussion sur les amendements au Statut de Rome après la clôture de cette session de l'Assemblée.

Néanmoins, Human Rights Watch réitère son opposition à toute modification de l'article 27 du Statut de Rome visant à exempter de poursuites les chefs d'État en exercice ou autres hauts fonctionnaires. Le défaut de pertinence de la qualité officielle en vertu de l'article 27 du Statut de Rome fait partie intégrante de la mission de la Cour, selon laquelle « *les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté*

2014, annexe I (« Report of the Study Group on Governance Cluster I in relation to amendment proposals to the Rules of Procedure and Evidence put forward by the Court ») (archivé par Human Rights Watch). La feuille de route, adoptée en 2011 et révisée en 2013, peut être consultée sur http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP12/ICC-ASP-12-37-FRA.pdf (consulté le 15 novembre 2014).

³² « **Rapport [provisoire] du Groupe d'étude sur la gouvernance** », paras 18-22, 28 et annexe II (« Report of the Working Group on Lessons Learnt to the Study Group on Governance Cluster I: Expediting the Criminal Process Progress Report on Cluster B: ‘Pre-Trial and Trial Relationship and Common Issues’ »).

³³ Toutes ces propositions sauf une ont été soumises avant la première conférence d'examen de la CPI, qui s'est tenue à Kampala, en Ouganda, en juin 2010. Il s'agit de deux amendements proposés afin d'étendre la juridiction de la CPI à certains crimes commis durant un conflit armé non-international sur lesquels elle est déjà compétente dans des situations de conflits armés internationaux (Belgique); un amendement proposé pour criminaliser l'utilisation des armes nucléaires (Mexique); un amendement proposé pour étendre la compétence de la CPI au terrorisme (Les Pays-Bas); un amendement proposé pour étendre la compétence de la CPI au trafic de drogue (Trinidad et Tobago, et Belize); et un amendement proposé à l'article 16, décrit ci-après (Etats parties de l'Union africaine au Statut de Rome). Voir AEP, « Rapport du Groupe de travail sur les amendements », ICC-ASP/10/32, 9 décembre 2011, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP10/ICC-ASP-10-32-ENG.pdf (consulté le 15 novembre 2014). En outre, à la suite d'un Sommet extraordinaire de l'Union africaine en octobre 2013, le Kenya a soumis un ensemble d'amendements. Ces amendements proposés – diffusés par le Secrétaire-général de l'ONU via notification dépositaire le 14 mars 2014 – sont liés au préambule du Statut de Rome (pour inclure une référence à la CPI comme complémentaire aux juridictions pénales régionales ainsi que nationales), à l'article 27 (défaut de pertinence de la qualité officielle), à l'article 63 (procès en présence de l'accusé), l'article 70 (atteintes à l'administration de la justice), et l'article 112(4) (Mécanisme de contrôle indépendant). Secrétaire-général de l'ONU, « Kenya : Proposition d'amendements », C.N.1026.2013.TREATIES-XVIII.10 (notification dépositaire), 14 mars 2014, <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2013/CN.1026.2013-Eng.pdf> (consulté le 15 novembre 2014).

internationale ne sauraient rester impunis ».³⁴ Le danger de l'alternative est qu'elle crée un espace d'impunité aux plus hauts niveaux ainsi qu'un effet pervers en incitant les criminels présumés à s'accrocher au pouvoir indéfiniment ou à accéder au pouvoir pour éviter les poursuites.

Au niveau national, l'immunité des chefs d'État et de gouvernement en exercice et des ministres des Affaires étrangères devant les tribunaux nationaux étrangers a été un principe traditionnel du droit international. Un grand nombre d'États accordent également l'immunité aux hauts responsables en exercice devant leurs propres tribunaux. Dans le même temps, un nombre croissant d'États rejettent l'immunité fondée sur la qualité officielle lorsqu'il s'agit de crimes graves. La constitution du Kenya, adoptée en 2010 dans le sillage des terribles violences électorales du pays de 2007-2008, interdit expressément l'immunité du président contre les poursuites pénales pour « *les crime[s] pour lesquels le président peut être poursuivi en vertu de tout traité auquel le Kenya est partie et qui interdit une telle immunité* ».³⁵

Le défaut de pertinence de la qualité officielle a été une caractéristique régulière des tribunaux internationaux depuis les procès de la Seconde Guerre mondiale à Nuremberg, notamment les Tribunaux pénaux internationaux pour le Rwanda et pour l'ex-Yougoslavie et le Tribunal spécial pour la Sierra Leone.³⁶ Permettre à la qualité officielle de bloquer les poursuites devant la CPI constituerait un recul majeur en ce qui concerne le droit pénal international et sa pratique.

L'amendement à l'article 27 proposé par le Kenya découle d'une décision de l'UA d'octobre 2013, lors de son sommet extraordinaire sur la CPI, qu'*« aucune accusation ne peut être intentée ou poursuivie devant aucune Cour ou Tribunal international ou contre tout chef d'État ou de gouvernement de l'UA en exercice ou quiconque agissant*

³⁴ Statut de Rome, préambule.

³⁵ « The Constitution of Kenya », Édition révisée 2010, <http://www.kenyaembassy.com/pdfs/The%20Constitution%20of%20Kenya.pdf> (consulté le 25 novembre 2013), para. 143(4).

³⁶ Voir *Le Procureur c. Omar Hassan Ahmad Al-Béchir*, CPI, Affaire No. 02/05, « Decision Pursuant to Article 87(7) of the Rome Statute on the Failure by the Republic of Malawi to Comply with the Cooperation Requests Issued by the Court with Respect to the Arrest and Surrender of Omar Hassan Ahmad Al-Bashir », 12 décembre 2011, <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1287184.pdf> (consulté le 24 novembre 2014), paras. 22-43 ; Conseil économique et social de l'ONU, « Updated Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights through Action to Combat Impunity », E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 février 2005, <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/HR-protection2005.html> (consulté le 24 novembre 2014), principe 27. Voir également, par exemple, « President Milosevic and Four other Senior FRY Officials Indicted for Murder, Persecution and Deportation in Kosovo », communiqué de presse du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, 27 mai 1999, <http://www.icty.org/sid/7765> (consulté le 24 novembre 2014); « Charles Taylor is subject to criminal proceedings before the Special Court », communiqué de presse du Tribunal spécial pour la Sierra Leone, 31 mai 2004, <http://www.rscsl.org/Documents/Press/2004/pressrelease-053104.pdf> (consulté le 23 novembre 2014) ; Beth Van Schaack, « Immunity Before the African Court of Justice & Human & Peoples Rights—The Potential Outlier », *Just Security*, 10 juillet 2014, <http://justsecurity.org/12732/immunity-african-court-justice-human-peoples-rights-the-potential-outlier/> (consulté le 23 novembre 2014).

ou habilité à agir en cette qualité au cours de leur mandat ».³⁷ En juin 2014, le sommet de l'UA a adopté un protocole élargissant les compétences de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme afin d'inclure la juridiction pénale sur les crimes de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. Le protocole comprend une disposition sur l'immunité des chefs d'État et de gouvernements en exercice et autres hauts fonctionnaires basée sur leur fonction. Cette disposition a été largement critiquée, cependant, notamment dans une déclaration signée par plus de 140 organisations de la société civile africaine et organisations internationales de la société civile ayant une présence en Afrique.³⁸

Au Kenya, comme dans des pays aussi divers que l'Afghanistan et la République démocratique du Congo, une crise de l'impunité a conduit à des cycles de violence.³⁹ Les responsables des assassinats politiques sous le gouvernement postindépendance du président Jomo Kenyatta ainsi que l'utilisation de la torture contre les opposants politiques et l'utilisation excessive de la force par les services de sécurité sous le président Daniel arap Moi n'ont pas **fait l'objet de poursuites**. La violence électorale de 2007-2008 a été précédée par des épisodes similaires dans les élections de 1992 et 1997. Les commissions gouvernementales ont mentionné le nom de certaines personnes, notamment d'éminents politiciens, mais **aucune d'entre elles** n'a été poursuivie. Il est largement estimé que cette impunité enracinée a encouragé les politiciens à croire en 2007 qu'ils pouvaient s'en tirer avec pratiquement n'importe quoi pour arriver à leurs fins politiques.

Human Rights Watch exhorte les États parties à :

Rejeter sans équivoque toute modification de l'article 27 du Statut de Rome qui exempterait des représentants **d'État** en exercice de poursuites devant la CPI.

³⁷ Assemblée de l'Union africaine, Quinzième Session Extraordinaire, « Decision on Africa's Relationship with the International Criminal Court (ICC) Ext/Assembly/AU/Dec.1(Oct.2013) », Addis Abeba, 12 octobre 2013, http://www.iccnow.org/documents/Ext_Assembly_AU_Dec_Decl_12Oct2013.pdf (consulté le 24 novembre 2014), para. 10(i).

³⁸ Voir « Appel aux Etats d'Afrique à rejeter l'immunité pour les crimes graves lancé par des organisations de la société civile africaine et des organisations internationales ayant une présence en Afrique », 24 août 2014, <http://www.hrw.org/fr/news/2014/08/25/appel-aux-etats-dafrique-rejeter-l-immunit-pour-les-crimes-graves>.

³⁹ Voir Human Rights Watch, « Selling Justice Short: Why Accountability Matters for Peace », juillet 2009, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/ij0709webcover_1.pdf, pp. 35-54 (Afghanistan, République démocratique du Congo), pp. 77-81 (Kenya).

V. Procédures relatives à la non-coopération

Depuis 2011, l'Assemblée a mis en place un ensemble convenu de procédures pour empêcher la non-coopération dans l'arrestation et la remise de suspects de la CPI et pour répondre aux conclusions de non-coopération émises par les juges de la Cour en vertu de l'article 87(5) ou (7) du Statut de Rome. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les procédures de l'Assemblée ont eu un certain impact, en particulier en ce qui concerne l'utilisation des bons offices du Président de l'Assemblée quant à limiter les visites du président soudanais Omar al-Béchir sur le territoire des États parties à la CPI sans faire l'objet d'arrestation.⁴⁰

Nous notons également, cependant, que le président al-Béchir s'est rendu cette année en République démocratique du Congo et au Tchad. Sa visite en RD Congo a abouti à un constat de non-coopération émis par la CPI contre ce pays ; ce constat a été transmis à l'Assemblée et au Conseil de sécurité des Nations Unies.⁴¹ L'« ordre du jour et les décisions » du Bureau, à disposition du public, indiquent que ce constat a été discuté au sein du Bureau en avril, et que le président de l'Assemblée avait soulevé la question du constat auprès des États parties à la CPI siégeant au Conseil de sécurité, mais il n'existe aucune indication de suivi ultérieur.⁴²

Il est clair que l'obtention d'une coopération efficace dans ses affaires reste un défi central pour la CPI. Par exemple, il existe actuellement des demandes de constats de non-coopération en suspens concernant les affaires de la Cour découlant des situations du Kenya et de la Libye.⁴³ Compte tenu de l'importance cruciale de la

⁴⁰ Human Rights Watch, « ASP12 Mémorandum », pp. 25-26.

⁴¹ *Le Procureur c. Omar Hassan Ahmad Al-Béchir*, CPI, Affaire No. ICC-02/05-01/09, « Decision on the Cooperation of the Democratic Republic of the Congo Regarding Omar Al Bashir's Arrest and Surrender to the Court », 9 avril 2014, <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1759849.pdf> (consulté le 23 novembre 2014). Les juges de la CPI avaient déjà auparavant émis deux constats de non-coopération contre le gouvernement du Tchad. *Le Procureur c. Omar Hassan Ahmad Al-Béchir*, CPI, Affaire No. ICC-02/05-01/09, « Decision on the Non-compliance of the Republic of Chad with the Cooperation Requests Issued by the Court Regarding the Arrest and Surrender of Omar Hassan Ahmad Al-Bashir », 26 mars 2013, <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1573530.pdf> (consulté le 23 novembre 2014); « Decision pursuant to article 87(7) of the Rome Statute on the refusal of the Republic of Chad to comply with the cooperation requests issued by the Court with respect to the arrest and surrender of Omar Hassan Ahmad Al Bashir », 13 décembre 2011, <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1287888.pdf> (consulté le 23 novembre 2014).

⁴² Bureau de l'AEP, « Third meeting », 16 avril 2014, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Bureau/ICC-ASP-2014-Bureau-03-16-04-2014.pdf (consulté le 15 novembre 2014), p. 2.

⁴³ Il s'agit de la demande du procureur pour un constat de non-coopération contre le gouvernement du Kenya en ce qui concerne les demandes d'assistance en suspens dans les enquêtes liées à l'affaire contre le Président Kenyatta, comme décrit ci-dessus. De plus il y a un certain nombre de demandes formulées par l'équipe de défenseurs nommés par la CPI pour Saif al-Islam Kadhafi concernant la non remise de Kadhafi à la Cour par la Libye. Voir *Le Procureur c. Saif Al-Islam Kadhafi et Abdullah Al-Senussi*, CPI, Affaire No. ICC-01/11-01/11, « Request for Finding of Non-Compliance », 7 juin 2013, <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1601671.pdf> (consulté le 23 novembre 2014); « Request for Finding of Non-Compliance and Referral to United Nations Security Council », 23 juillet 2013, <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1622634.pdf> (consulté le 23 novembre 2014); « Urgent Request for Ruling on Requests for Finding of Non-compliance », 9 décembre 2013, <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1696178.pdf> (consulté le 23

coopération pour l'exercice efficace par la Cour de son mandat, l'Assemblée doit être mieux préparée à adopter une approche robuste pour prévenir la non-coopération et pour assumer ses responsabilités d'exécution lorsque la coopération n'est pas imminente.

Human Rights Watch recommande que les États parties :

Adoptent au sein de la résolution omnibus de cette année une provision visant à consolider les procédures de l'Assemblée relatives à la non-coopération et, en conséquence, chargeant le Bureau de faire rapport à la quatorzième session de l'Assemblée à la suite de l'examen des procédures et de leurs résultats à la lumière des enseignements tirés.

Un examen pourrait avoir lieu grâce à une facilitation spécifique dans l'un des groupes de travail du Bureau et pourrait inclure une évaluation des enseignements tirés à ce jour dans la **mise en œuvre des procédures, l'identification des lacunes existantes** ainsi que la considération des améliorations qui sont nécessaires dans la pratique future. L'examen peut, mais pas nécessairement, conduire à la révision des procédures écrites de l'Assemblée sur la non-coopération. Plutôt, le but de l'examen devrait être de stimuler la réflexion et de parvenir à un consensus autour d'actions recommandées à l'avenir afin de garantir que l'engagement de prévenir et de répondre à la non-coopération puisse être plus facilement traduit en action concrète de la part de l'Assemblée et des États parties.

Human Rights Watch estime que trois domaines méritent une attention particulière.

Premièrement, la « procédure de réponse informelle » dans les procédures de non-coopération de l'Assemblée se limite à aborder et, finalement, à dissuader la non-coopération imminente dans la demande d'arrestation ou de remise. Les « réponses informelles » entrent en jeu là où il n'existe pas encore un constat de non-coopération de la part des juges de la Cour. L'omission par un État de coopérer pleinement avec les demandes d'assistance concernant les enquêtes, entre autres domaines de coopération possibles, peut constituer de graves entraves au mandat de la Cour. Dans ces autres domaines également, l'action par les États parties visant à garantir la pleine

novembre 2014). Une Chambre préliminaire de la CPI a indiqué en juillet que la Cour pourrait entreprendre d'autres actions pour obtenir la coopération de la Libye, notamment émettre un constat formel de non-coopération et le transmettre au Conseil de sécurité pour qu'il prenne des mesures appropriées. Voir *Le Procureur c. Saif Al-Islam Kadhafi et Abdullah Al-Senussi*, CPI, Affaire No. ICC-01/11-01/11, « Decision on matters related to Libya's duties to cooperate with the Court », 11 juillet 2014, <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1801733.pdf>, para. 13 (consulté le 23 novembre 2014).

coopération d'un autre État partie peut être encore plus efficace avant un constat formel de non-coopération. Nous notons que les discussions du sous-groupe du Groupe de travail de l'UE sur le Droit international public et de la CPI (COJUR-CPI) à l'égard de la réponse de l'UE à la non-coopération avec la CPI par les États tiers « reflètent également la façon dont l'UE et ses États membres peuvent répondre aux cas imminents de non-coopération », et ne semblent donc pas se limiter à des réponses aux constats de non-coopération de la Cour ou à des situations d'arrestation et de remise en justice.⁴⁴

Les États parties devraient envisager la meilleure façon de combler cette lacune dans les procédures actuelles afin d'être mieux équipés pour travailler ensemble de manière informelle pour éviter un plus large éventail de non-coopération.

Deuxièmement, les procédures de « réponse formelle » de l'Assemblée sont déclenchées en cas de constats de non-coopération. Ces procédures prévoient un long processus de dialogue avec l'État concerné par un constat de non-coopération, aboutissant à une éventuelle action de l'Assemblée. Quand il s'agit de ces « réponses formelles », nous recommandons que l'examen accorde une attention particulière à l'élaboration d'un menu d'actions qui pourraient être prises au cas où le dialogue est insuffisant pour remédier à la situation, notamment pour assurer une coopération ou des garanties de non-répétition. Ce menu — à n'être appliqué que s'il est nécessaire d'appliquer les constats judiciaires de la Cour de non-coopération — pourrait comporter des mesures à prendre au sein de l'Assemblée, par exemple la suspension du droit de vote ou d'autres droits, ainsi que des mesures recommandées que les États parties individuels (ou même d'autres États) peuvent prendre dans leurs relations bilatérales ou multilatérales avec un État concerné par un constat de non-coopération. Elles devraient **s'étendre** jusqu'à inclure des recommandations de sanctions spécifiques que l'Assemblée peut soulever auprès du Conseil de sécurité des Nations Unies, le cas échéant.

Troisièmement, l'examen pourrait également envisager la façon de collaborer avec le Conseil de sécurité de l'ONU au sujet de ses responsabilités d'application en vertu de l'article 87 du Statut de Rome.

⁴⁴ Note d'information de la sous-partie du Groupe de travail sur le droit international public au sein de la CPI (COJUR-CPI) aux Délégations, « The EU's response to non-cooperation with the International Criminal Court by third states », 16993/13, 27 novembre 2013, http://eeas.europa.eu/human_rights/icc/docs/st_16993_2013_init_en.pdf (consulté le 15 novembre 2014), para. 9.

VI. Contacts non essentiels

Human Rights Watch a déjà souligné l'importance que l'organisation attache à l'adoption par les États de politiques visant à éviter les contacts non essentiels avec les fugitifs de la CPI.⁴⁵ Ces politiques, à condition qu'elles soient appliquées de manière cohérente dans la pratique, sont importantes pour les stratégies d'arrestation à long terme, étant donné qu'elles réaffirment l'autorité des mandats d'arrêt de la Cour et peuvent contribuer à l'isolement politique et, en définitive, à la remise des suspects. En outre, ces politiques sont une preuve de solidarité avec les victimes de crimes allégués et elles réaffirment les engagements des États envers la justice pour les victimes.

Cette année, les États parties à travers la facilitation de la coopération au sein du Groupe de travail de La Haye ont une fois de plus participé à des discussions substantielles sur les contacts non essentiels au cours de l'année, discussions qui sont en cours depuis 2012. Les États parties ont transmis au Bureau le texte partiellement entre crochets suivant pour examen par l'Assemblée :

Prie instamment les États parties d'éviter tout contact avec les personnes soumises à un mandat d'arrêt délivré par la Cour, à moins que ce contact soit jugé essentiel par l'État partie, se félicite des efforts des États et des organisations internationales et régionales à cet égard, [et invite les États parties à aviser la CPI sur une base volontaire des contacts avec des personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrestation effectué à la suite d'une telle évaluation] ;⁴⁶

Grâce à cet énoncé, l'Assemblée, ferait pour la première fois clairement appel aux États parties pour qu'ils évitent les contacts non essentiels avec les fugitifs de la CPI. Nous notons que cet appel n'est pas entre crochets dans le projet de résolution en cours, ce qui signifie qu'il a bénéficié du consensus des États parties.

C'est un pas en avant important. Nous notons avec préoccupation, toutefois, que la définition de ce qui est considéré comme un contact essentiel est laissée à la discrétion de chaque État partie. Cela tend à affaiblir l'impact global du texte étant

⁴⁵ Human Rights Watch, « ASP12 Mémorandum », pp.26-28 ; Human Rights Watch, « Mémorandum de Human Rights Watch pour la onzième session de l'Assemblée des États parties à la Cour pénale internationale », 7 novembre 2012, <http://www.hrw.org/fr/news/2012/11/14/m-morandum-de-human-rights-watch>, pp. 27-28.

⁴⁶ AEP, « Rapport du Bureau sur la coopération », annexe I (« Projet de résolution sur la coopération »), para. 6.

donné que les déterminations subjectives des États parties à l'égard de leurs contacts pourraient varier considérablement, conduisant à une approche incohérente qui n'atteint finalement pas les objectifs énoncés ci-dessus.

Il serait préférable dans l'intérêt de la résolution qu'elle évite la référence à la discréption de chaque État partie et que les discussions se poursuivent à l'avenir pour **parvenir à des lignes directrices communes sur ce qui est et ce qui n'est pas un contact** essentiel. Les États parties peuvent tout du moins souhaiter examiner le paragraphe du préambule du projet de résolution notant que « *les contacts devraient être évités lorsque ces contacts portent atteinte aux objectifs du Statut de Rome* » — ce qui reflète les termes convenus de résolutions antérieures — fournissant ainsi un contenu objectif à leur déterminations.

Dans ce contexte, le texte actuellement entre crochets — invitant les États parties à signaler à la CPI tout contact avec des fugitifs qu'ils jugent essentiel — devient particulièrement important. Cette « invitation » à faire rapport pourrait conduire au fil du temps à l'élaboration d'un dossier de contacts jugé essentiel par les États parties, contribuant ainsi à une sorte de consensus fonctionnel au sujet de ce qui est et de ce qui n'est pas essentiel. Elle pourrait également servir à créer un certain sens de responsabilisation entre les États parties à l'égard de leurs contacts, contribuant de nouveau en fin de compte à une approche cohérente.

Human Rights Watch recommande que les États parties :

- **Adoptent entièrement l'énoncé** proposé exhortant les États parties à éviter les contacts non-essentiels avec des personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrêt émis par la CPI, notamment le texte entre crochets existant qui invite les États parties à signaler les contacts essentiels à la CPI.

En outre, l'Assemblée voudra peut-être envisager s'il pourrait être plus approprié de faire rapport au Bureau, au lieu de faire rapport à la CPI ou en plus. Faire rapport au Bureau, peut-être à la facilitation de la coopération au sein du Groupe de travail de La Haye, pourrait accroître la transparence en ce qui concerne ces contacts, en fournissant une base pour faire avancer les discussions concernant une compréhension commune de ce qui constitue un contact essentiel.

VII. Mécanisme de coordination des points focaux nationaux

L'année dernière, l'Assemblée a chargé le Bureau de « *rendre compte à la treizième session de l'Assemblée de la faisabilité de mettre en place un mécanisme de coordination des autorités nationales chargées de la coopération avec la Cour, afin de faciliter la possibilité de procéder à un échange de connaissances et de compétences* ».⁴⁷ Conformément à ce mandat, des consultations sur la faisabilité d'un tel mécanisme de coordination ont été réalisées dans la facilitation de la coopération au sein du Groupe de travail de La Haye.⁴⁸

Human Rights Watch a déjà soutenu la création d'un tel mécanisme de coordination pour augmenter l'échange des meilleures pratiques entre les États parties à la CPI.⁴⁹ Un mécanisme de coordination est susceptible de se traduire par des réponses plus efficaces aux demandes de coopération, en particulier lorsque ce mécanisme comprend des autorités centrales ou points focaux nationaux. L'Assemblée a fait des progrès importants pour faire avancer la coopération des États à travers ses points focaux et facilitations de la coopération, mais les discussions n'ont pas bénéficié sur une base régulière de l'expertise de ces autorités nationales. En effet, nous avons vu la valeur de l'engagement d'experts nationaux dans de tels réseaux dans d'autres contextes similaires, notamment le Réseau européen de points de contact en ce qui concerne les personnes responsables de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre.⁵⁰ À notre avis, un tel mécanisme de coordination ajouterait une valeur unique à l'architecture actuelle de l'Assemblée et ne serait pas une copie d'autres mécanismes existants.

Après les discussions de cette année au sein du Groupe de travail de La Haye, Human Rights Watch recommande aux États parties de s'assurer que cette initiative progresse l'année prochaine et d'adopter le texte actuellement entre crochets dans le projet de la résolution de coopération, pour :

- Établir un mécanisme pilote de coordination des autorités nationales à organiser en marge de la quatorzième session de l'Assemblée, à titre volontaire.

⁴⁷ AEP, « Coopération », Résolution ICC-ASP/12/Res.3, 27 novembre 2013, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Resolutions/ASP12/ICC-ASP-12-Res3-FRA.pdf (consulté le 15 novembre 2014), para. 18.

⁴⁸ ASP, « Rapport du Bureau sur la coopération », annexe II (« **Rapport sur l'étude de faisabilité de mise en place d'un mécanisme de coordination des autorités nationales chargées de la coopération** »).

⁴⁹ Human Rights Watch, « ASP12 Mémorandum », pp. 28-30.

⁵⁰ Des informations sur le Réseau sont disponibles à : <http://www.eurojust.europa.eu/Practitioners/networks-and-fora/Pages/genocide-network.aspx> (consulté le 15 novembre 2014).

VIII. Engagements

Les engagements pris lors de la conférence de révision de Kampala en 2010 ont marqué une pratique nouvelle et novatrice pour l'Assemblée, mais il y a eu un suivi limité pour assurer la mise en œuvre de ces engagements et fournir une orientation claire sur les possibilités pour la création de nouveaux engagements. Nous nous sommes donc félicités du mandat confié l'an dernier par l'Assemblée à son Bureau de « faire rapport à l'Assemblée lors de sa treizième session sur les progrès accomplis par les États parties sur la mise en œuvre des engagements pris lors de la Conférence d'examen de Kampala ».⁵¹

Conformément à ce mandat, le secrétariat de l'Assemblée a fait circuler une lettre à tous les États parties en août 2014 invitant les États à faire rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des engagements de Kampala, faisant également circuler un formulaire d'inscription pour les nouveaux engagements.⁵² À la date du 28 octobre 2014, toutefois, seulement trois réponses avaient été reçues.⁵³ Des engagements ont été pris à Kampala par un total de 35 États parties, un État non partie et une organisation régionale.⁵⁴ Au moment de la rédaction du présent document, il est difficile de savoir si de nouveaux engagements ont été réalisés cette année.

À notre avis — et à la lumière du peu de réponses reçues — l'Assemblée a besoin de poursuivre son suivi de ces engagements pour s'assurer qu'ils se traduisent par un soutien concret à la Cour et, d'autre part, pour revitaliser la pratique des engagements pris au sein de l'Assemblée.

Human Rights Watch recommande que les États parties :

- Adoptent un énoncé dans la résolution Omnibus de cette année mandatant le Bureau pour faire à nouveau rapport lors de la quatorzième session de

⁵¹ AEP, « Coopération », Résolution ICC-ASP/12/Res.3, para. 29.

⁵² Note verbale de l'AEP, « Pledge registration Form », ICC-ASP/13/SP/57, 12 août 2014, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP13/ICC-ASP-NV-13-SP-57-ENG.pdf (consulté le 23 novembre 2014).

⁵³ AEP, « Rapport du Bureau sur la coopération », para. 28.

⁵⁴ Conférence d'examen du Statut de Rome, « Pledges », RC/9, 15 juillet 2010, <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/18B88265-BC63-4DFF-BE56-903F2062B797/0/RC9ENGFRASPA.pdf> (consulté le 15 novembre 2014).

l'Assemblée sur la mise en œuvre par les États et par les organisations régionales des engagements pris lors de la Conférence d'examen de Kampala.

Le Bureau devrait examiner vers le début de l'année prochaine la question des mesures à prendre pour assurer une information complète et travailler en vue de mettre en place un cadre clair pour créer de nouveaux engagements, faire connaître ces engagements lors de sessions de l'Assemblée ainsi qu'assurer le suivi de leur mise en œuvre. **Un cadre de travail clair, à notre avis, est susceptible de fournir davantage d'incitations aux États parties pour créer et mettre en œuvre des engagements.**