

**LA 15^{ÈME} SESSION DE L'ASSEMBLEE DES ÉTATS PARTIES
LA HAYE, 16 - 24 NOVEMBRE 2016**

Lara DANGUY des DESERTS¹

Preamble

La Cour pénale internationale et son statut signé à Rome le 17 juillet 1998 sont le fruit d'une conférence diplomatique. Les États conservent donc une place importante dans la vie de la juridiction. Les 124 États Parties se réunissent ainsi en assemblée - dont les prérogatives sont prévues par l'article 112 du Statut de Rome - tous les ans pendant une dizaine de jours pour prendre des décisions, voter les amendements, débattre des rapports, donner les orientations générales pour l'administration de la Cour. Cette rencontre a lieu à La Haye, ou, tous les trois ans, à New York pour l'élection des juges. Entre chaque réunion de l'Assemblée des États Parties (AEP), des groupes de travail auxquels les États participent par le biais de leur ambassade ou de leur représentation permanente, se réunissent à La Haye et à New York tout au long de l'année. L'AEP doit s'efforcer de prendre des décisions par consensus².

Lors de la 15^e assemblée des États Parties, la délégation française était dirigée par l'ambassadeur à La Haye et composée d'une demi-douzaine de personnes (agents de l'ambassade, et représentants de services du ministère des Affaires étrangères et du ministère de la Justice).

Outre le débat général et des débats thématiques, l'AEP de novembre 2016 a été particulièrement marquée par la question des relations avec les pays africains, la négociation sur le budget et celle sur la mise en place d'un cadre pour discuter de l'activation de la compétence de la Cour sur le crime d'agression.

I. Débat général

L'assemblée commence traditionnellement par les discours des États Parties et des observateurs, ainsi que par ceux des ONG. Cette session, qui dure en moyenne une journée et demi, permet de prendre connaissance du positionnement officiel des États à l'égard de la Cour et d'évaluer d'éventuelles évolutions.

En 2016, le débat général a été ouvert par le Haut-Commissaire aux Droits de l'Homme. Il a tenu un discours ferme, affirmant que le caractère universel de la CPI était certain et que les États qui avaient décidé de se retirer reviendraient nécessairement au sein de la Cour. Ce langage, considéré comme très fort, notamment par les États européens, a été perçu comme

¹ Chargée de mission pour les juridictions pénales internationales auprès du directeur des Affaires juridiques, Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

² Article 112 du Statut.

méprisant et donneur de leçons par une partie des États africains et notamment l'ambassadeur du Ghana, président du groupe africain de l'Assemblée des États Parties.

Plusieurs ministres ou secrétaires d'État sont ensuite intervenus : Palestine, Afrique du Sud, Canada, Liechtenstein, Botswana, Bosnie Herzégovine, République démocratique du Congo, Costa Rica, Finlande, Chypre, Pays-Bas, Bangladesh et Colombie.

Le ministre sud-africain de la Justice a souhaité expliquer que la décision de retrait n'avait pas été prise à la légère et que la CPI, l'AEP et le bureau de l'AEP s'étaient, en 2015, montrés sourds aux problèmes de l'Afrique du Sud au regard des articles 27 et 98 sur les immunités, n'ayant pas essayé de remédier à la tension entre ces deux articles.

L'ambassadeur du Burundi a indiqué que son pays avait « retrouvé la paix, la dignité, la souveraineté, la sécurité et la cohésion » depuis la décision de retrait de la CPI. Il a affirmé que son pays avait tout fait pour essayer de respecter le principe de complémentarité mais n'avait jamais été écouté par la procureure qui n'avait pas répondu à ses questions.

À quelques exceptions près, les États, qu'ils soient représentés par un ministre ou par leur ambassade, ont tenu un discours de soutien à la Cour, d'ouverture du dialogue et de regret des départs des trois États africains. Le représentant du Venezuela a prononcé un discours plus offensif, indiquant notamment que les retraits devaient amener la cour à s'interroger, à faire son autocritique. Il a également pointé du doigt des rapports communiqués à la Cour à l'encontre de gouvernements, par des personnes mal intentionnées politiquement.

II. Des débats thématiques

Des débats thématiques sont inscrits à l'ordre du jour, ce qui permet aux États de discuter de sujets de fond, entre eux et avec les représentants de la Cour.

Une session plénière a ainsi été dédiée à *La coopération : « Coopération effective et responsabilité des crimes : contribution des initiatives nationales, régionales et intergouvernementales »*. L'intervention de la délégation française a mis en avant la qualité de la coopération entre la France - premier État de coopération hors État de situation - et la CPI, notamment grâce à la création du pôle spécialisé au sein du tribunal de grande instance de Paris, ainsi que l'importance du « réseau génocide » pour le développement de la coopération régionale.

À l'occasion de la session dédiée aux indicateurs de performance, l'intervention de la France avait notamment pour objectif d'encourager la démarche, tout en soulignant la nécessité de fixer des objectifs clairs aux indicateurs.

III. Le débat sur la relation entre la CPI et les pays africains

Un an après l'assemblée de 2015, qui avait été marquée par une forte intervention du Kenya, et quelques semaines ou jours avant l'AEP de 2016 dans un contexte de critiques croissantes à l'égard de la CPI par un certain nombre d'États africains, trois d'entre eux³ ont annoncé officiellement leur volonté de se retirer de la CPI.

Le président de l'Assemblée des États Parties, Sidiki Kaba, par ailleurs ministre de la Justice au Sénégal, a dès lors décidé qu'une réunion sur la question des relations entre la CPI et les États africains se tiendrait le troisième jour de cette assemblée avec tous les États Parties.

De nombreuses délégations issues de toutes les régions géographiques (Asie/Caraïbes, Amérique latine, Europe, Afrique) ont prononcé des discours ouverts et constructifs sur les relations que doivent entretenir les États Parties entre eux, et avec la Cour. Des interrogations ont été soulevées sur la durée des procédures et sur les réformes envisageables. Des critiques, déjà connues, ont été formulées à l'égard du Conseil de sécurité des Nations Unies, tant au regard de son pouvoir de saisine de la CPI (qui politiserait la Cour), que du fait que trois de ses membres permanents n'ont pas ratifié le Statut de Rome.

Le représentant du groupe africain à la CPI s'est dit satisfait dans la mesure où l'intégralité des États Parties avaient appelé les trois États qui avaient initié la procédure de retrait à rester, à l'inverse du discours tenu par le Haut représentant pour les Droits de l'Homme lors du débat général. Le président Sidiki Kaba a prononcé un discours conclusif très solennel en marquant sa profonde satisfaction face à la restauration d'un dialogue entre les États.

Si aucune solution concrète n'a émergé de cette réunion très solennelle, aucune proposition susceptible de porter atteinte à la CPI n'a pour autant été formulée ni aucun nouveau retrait annoncé. Elle a permis à chacun de s'exprimer et sans doute d'éviter une rupture entre les États.

IV. Examen et adoption du budget-programme pour 2017

Le budget de la CPI, alimenté exclusivement par la contribution des États, est adopté par l'AEP. En 2016, un budget de 141,6 millions d'euros a été approuvé⁴, soit 11 millions de plus que le budget adopté en 2015 (130,67 millions d'euros), qui était lui-même en augmentation de 7% par rapport à celui de 2014.

Cette adoption a été précédée d'intenses négociations jusqu'au dernier jour de l'Assemblée.

Le budget est négocié dans le courant de l'année à La Haye entre les États, ce qui devrait permettre d'aboutir à un consensus sur son montant avant le début de l'Assemblée. Un certain nombre d'États sont prêts à accepter, sans le discuter, le budget demandé par la Cour. Cependant, ces deux dernières années, la France⁵ a considéré avec d'autres États que, compte

³ Afrique du Sud, Burundi et Gambie.

⁴ La Cour demandait un budget de 144 millions d'euros.

⁵ La France est le 3^{ème} contributeur au budget de la CPI après le Japon et l'Allemagne.

tenu notamment d'un manque de transparence et d'une transmission tardive de documents comptables complexes comportant au surplus des erreurs, les demandes constantes d'augmentation n'étaient pas justifiées par la Cour.

En effet, dans un contexte de budgets nationaux contraints, certains États étant même dans l'impossibilité de payer leur contribution, et dans un souci de pérennité et de crédibilité de la Cour, la France souhaite que la CPI, et en particulier son greffe, soit plus rigoureuse dans la gestion de son budget.

Afin d'éviter de nouvelles négociations difficiles pour les années à venir, la résolution budgétaire adoptée en 2016 comporte la formulation suivante : « toutes les mesures auront été prises en termes d'économies et d'efficience (notamment en termes de redéploiement du personnel, ainsi que de coûts liés à la documentation, la communication, et aux déplacements) avant que ne soit demandée une augmentation du budget, ces mesures devant faire l'objet d'une information détaillée ».

L'augmentation du budget pour l'année 2016 représente une augmentation de 500 000 € de la contribution de la France par rapport à 2015, qui a précisé qu'elle souhaitait que cette nouvelle hausse bénéficie avant tout au bureau du Procureur.

V. Rapport de la Cour des Comptes sur le projet de réforme du Greffe

Le Greffe a mené en 2014 et 2015, avec l'approbation de l'assemblée des États Parties, une réforme de son organisation. En 2015, l'AEP avait demandé à la Cour des Comptes française de mener un audit de cette réforme afin de mieux en comprendre les enjeux et les résultats obtenus.

Le rapport rendu en 2016 avait notamment relevé trois faiblesses :

- absence de transparence dans le recrutement des experts chargés de conduire la réforme ;
- modalités de licenciement de certains agents ;
- utilisation, sans autorisation préalable de l'Assemblée, de la réserve pour les engagements éventuels (*Employees Benefits Liabilities* (EBL)).

À la demande de la France, ce rapport a été débattu lors de l'AEP en présence du Greffe. Des États et ONG sont intervenus pour déplorer des recrutements découlant de cette réforme, qui ne respectaient ni la parité ni les équilibres géographiques.

VI. Amendements au règlement de procédure et de preuve

Aucun amendement au Statut n'a été examiné par cette Assemblée des États Parties mais une discussion a eu lieu sur la règle 165 du règlement de procédure et de preuve provisoirement adoptée par les juges au début de l'année 2016. Cette règle instaure notamment un juge unique au lieu d'une collégialité de trois juges, pour juger les faits d'atteinte à l'administration de la justice prévus par l'article 70 du Statut, et trois juges au lieu de cinq en appel. N'étant pas favorables à cette réforme, la France, l'Allemagne et le Kenya ont refusé le consensus en vue de son adoption, et demandé lors de l'AEP que la discussion se poursuive à New York dans le cadre du groupe de travail sur les amendements. En effet, la France et l'Allemagne considèrent tout d'abord que les conditions permettant aux juges d'adopter une règle provisoire n'étaient pas réunies. Ensuite, elles estiment d'une part que la collégialité, étant prévue par le Statut, ne peut être modifiée dans le règlement de procédure et de preuve et, d'autre part, que certains cas d'atteinte à l'administration de la justice comme la tentative de corruption d'un magistrat sont des sujets trop sensibles pour la Cour pour qu'ils soient traités par un juge seul.

Les États ont accepté de poursuivre cette discussion à New York, sans se mettre d'accord cependant sur la question de l'application de cette règle dans l'attente d'une décision définitive de l'Assemblée.

VII. Activation de la compétence de la Cour sur le crime d'agression

Sur initiative de la France et du Royaume-Uni, des négociations au cours de l'Assemblée ont permis d'aboutir à la mise en place d'un cadre de discussion pendant l'année à venir (une facilitation) sur l'activation des amendements de Kampala sur le crime d'agression.

À l'approche de 2017 et le seuil des 30 États étant atteint, la mise en place de cette facilitation répondait à la nécessité de clarifier certaines questions, notamment celle de l'application de l'amendement aux États qui ne l'ont pas ratifié.

VIII. Association pour un barreau international

L'association pour un barreau international, instituée en 2016 en concertation avec le Greffe de la CPI, a été présentée lors d'un atelier organisé en marge des sessions officielles de l'Assemblée (*side event*). Cependant, aucun document n'a été adressé officiellement aux États Parties sur le résultat de ce travail et sur le rôle et le fonctionnement de cette association. La délégation française a donc demandé qu'une présentation officielle soit réalisée lors de l'AEP de 2017.

Deux événements majeurs occuperont probablement l'assemblée des États Parties de la CPI en 2017 : l'élection de six nouveaux juges et la décision relative à l'activation du crime d'agression.