

VINGT-SIXIÈME RAPPORT DU PROCUREUR DE LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE AU CONSEIL DE SÉCURITÉ DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES EN APPLICATION DE LA RÉSOLUTION 1593 (2005)

1. INTRODUCTION

1. Dans sa résolution 1593 du 31 mars 2005, le Conseil de sécurité des Nations Unies (le « Conseil ») a déféré au Procureur de la Cour pénale internationale (la « CPI » ou la « Cour ») la situation au Darfour depuis le 1^{er} juillet 2002 et invitait ce dernier à l'informer tous les six mois de la suite à donner à celle-ci.
2. Ce vingt-sixième rapport rend compte des événements survenus dans le cadre de la situation au Darfour depuis le dernier rapport présenté par le Bureau du Procureur (le « Bureau »), le 8 juin 2017. En particulier, il fournit des informations quant à l'évolution des enquêtes menées par celui-ci et aux activités judiciaires récentes.
3. Malheureusement, tous les suspects dans la situation au Darfour sont toujours en liberté et leur situation n'a pas changé depuis le précédent rapport. En particulier, M. Omar Hassan Ahmad Al Bashir (« M. Al Bashir »), M. Ahmad Muhammad Harun (« M. Harun ») et M. Abdel Raheem Muhammad Hussein (« M. Hussein ») continuent d'occuper de hauts postes au sein du Gouvernement de la République du Soudan (le « Gouvernement soudanais »). M. Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman (également connu sous le nom de M. Ali Kushayb) et M. Abdallah Banda Abakaer Nourain sont également toujours en liberté.
4. La coopération des États, particulièrement des États parties au Statut de Rome (les « États parties ») et des membres du Conseil, lequel a déféré au Bureau la situation au Darfour en application de la résolution 1593, continue d'être un facteur déterminant dans le succès de ce renvoi. Il convient, en particulier, de prendre des mesures fermes en vue de l'arrestation des suspects et de leur remise à la CPI.

2. ACTIVITÉS JUDICIAIRES RÉCENTES

Procédure judiciaire concernant l'Afrique du Sud

5. Le 6 juillet 2017, la Chambre préliminaire II (la « Chambre ») a rendu une décision importante marquant la fin de la procédure relative au manquement de la République d'Afrique du Sud (l'« Afrique du Sud ») à son obligation d'arrêter M. Al Bashir lorsqu'il se trouvait sur son territoire, entre le 13 et le 15 juin 2015, pour assister à un sommet de l'Union africaine.
6. Dans sa décision du 6 juillet 2017, après avoir pleinement examiné la question, la Chambre préliminaire II a estimé que l'Afrique du Sud ne s'était pas conformée aux demandes de la Cour qui l'avait priée d'arrêter et de remettre M. Al Bashir, au mépris des dispositions du Statut de Rome (le « Statut »).
7. Pour parvenir à cette conclusion, la Chambre a jugé, à la majorité des juges qui la composent, que compte tenu de la résolution du Conseil qui avait déclenché la compétence de la Cour pour la situation au Darfour et imposait au Soudan l'obligation de coopérer pleinement avec elle, aux seules fins de ladite situation, le Soudan avait nécessairement des droits et des devoirs analogues à ceux des États parties au Statut. Par conséquent, la Chambre a estimé que les interactions entre le Soudan et la Cour relativement à l'exercice par celle-ci de sa compétence dans la situation au Darfour étaient régies par le Statut. En conséquence, la Chambre a conclu que l'article 27-2 du Statut, qui porte sur le défaut de pertinence de la qualité officielle, s'appliquait également à la situation au Soudan, et qu'il ôtait de ce fait toute immunité attachée à la qualité officielle dont pourrait jouir autrement le Soudan au regard du droit international.
8. La Chambre préliminaire II a en outre estimé que le Soudan ne pouvait pas invoquer l'immunité de M. Al Bashir en tant que chef d'État vis-à-vis de la Cour et qu'il était par conséquent tenu de l'arrêter et de le lui remettre. De plus, les immunités de M. Al Bashir en tant que chef d'État ne s'appliquaient pas vis-à-vis des États parties dans le contexte de l'exécution d'une demande d'arrestation et de remise délivrée par la Cour. Partant, l'article 98-1 du Statut – qui concerne les situations où une éventuelle immunité des États ou une immunité diplomatique empêcherait l'arrestation et la remise d'une personne – ne s'appliquait pas à M. Al Bashir puisqu'il ne jouit d'aucune immunité au regard de ce traité. Il n'était pas nécessaire de lever quelque immunité que ce soit et les États parties pouvaient accéder à la demande de la Cour en ce qui concerne l'arrestation et la remise de M. Al Bashir sans violer les droits reconnus au Soudan en droit international. La Chambre a

conclu que « les États parties au Statut de Rome, dont l’Afrique du Sud, [avaie]nt l’obligation d’arrêter Omar Al Bashir et de le remettre à la Cour ».

9. Malgré ce constat de défaut de coopération, usant du pouvoir d’appréciation que lui confère l’article 87-7 du Statut, la Chambre a estimé qu’un renvoi devant l’Assemblée des États parties et/ou le Conseil n’était pas justifié s’agissant de l’Afrique du Sud. Ce faisant, elle a considéré que l’Afrique du Sud était le premier État partie à invoquer spécifiquement l’article 97 du Statut pour tenter de résoudre ce qu’elle considérait être un conflit d’obligations en droit international. C’est ce qui, selon la Chambre, distinguait l’Afrique du Sud d’autres États n’ayant pas invoqué l’article 97 du Statut dans des procédures analogues par le passé. De plus, la Chambre a relevé que des juridictions nationales avaient conclu que la conduite de l’Afrique du Sud n’était pas conforme à son propre cadre juridique national ni à celui du Statut. D’après la Chambre, l’Afrique du Sud avait accepté en apparence son obligation de coopérer avec la Cour conformément à sa législation nationale lorsque le Gouvernement s’est désisté de l’appel qu’il avait interjeté contre l’arrêt de la Cour d’appel suprême du pays.
10. La Chambre a relevé qu’il était désormais établi sans équivoque, tant sur le plan national que par la Chambre, que l’Afrique du Sud avait l’obligation d’arrêter M. Al-Bashir et de le remettre à la Cour. Tout doute à propos de cette obligation ayant été levé, la Chambre a conclu qu’un renvoi devant le Conseil ou l’Assemblée des États parties ne serait d’aucune utilité pour assurer à la Cour la coopération voulue.
11. Enfin, la Chambre préliminaire II a également souligné que malgré six cas de renvoi d’États parties devant l’Assemblée des États parties et/ou le Conseil pour manquement à leurs obligations dans le cadre de la situation au Darfour, les 24 dernières séances du Conseil qui se sont tenues depuis l’adoption de la résolution 1593 n’ont donné lieu à l’adoption d’aucune mesure destinée à s’assurer la coopération de ces États.
12. Ni l’Afrique du Sud ni le Procureur n’ont interjeté appel de la décision en cause.
13. La CPI compte sur la coopération des États pour arrêter les suspects et les lui remettre. Conformément à l’article 13-b du Statut, agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, le Conseil peut déférer une situation particulière au Procureur de la Cour et en outre imposer les responsabilités correspondantes afin de veiller à ce que les États respectent leurs obligations conventionnelles au regard du Statut de Rome en procédant à l’arrestation des personnes recherchées par la Cour et à leur remise. Cependant, malgré les nombreux appels que lui a lancés le Bureau, le Conseil n’a pris aucune mesure. Le Bureau déplore que ce dernier n’ait, à plusieurs reprises, donné aucune suite aux décisions dans

lesquelles la Cour concluait que des États parties et le Soudan manquaient à leurs obligations.

Déplacements sur le territoire d'États Parties

14. Il n'a pas échappé au Conseil que le Royaume hachémite de Jordanie (la « Jordanie ») a failli à son obligation d'arrêter M. Al Bashir et de le remettre à la Cour après que ce dernier a participé au 28^e sommet de la Ligue des États arabes qui s'est tenu à Amman, le 29 mars 2017. La Jordanie n'a pas respecté cette obligation malgré le rappel par lequel le Greffe, le 21 février 2017, l'invitait à coopérer avec la Cour.
15. Depuis le précédent rapport, la Jordanie a transmis des notes verbales supplémentaires à la Cour. Le 18 septembre 2017, la Chambre préliminaire II a demandé à la Jordanie de s'expliquer sur cette question. Le 18 octobre 2017, la Jordanie a transmis à la Chambre, par l'intermédiaire du Greffe, une note verbale fournissant les informations supplémentaires sollicitées.
16. La Chambre ne s'est pas encore prononcée quant au défaut d'exécution de l'arrestation et de la remise de M. Al Bashir, ainsi qu'il est prévu à l'article 87-7 du Statut, et n'a pas encore décidé s'il était justifié ou non de saisir le Conseil et/ou l'Assemblée des États parties à ce sujet.
17. À la suite de la publication d'articles de presse relatant que M. Al Bashir devait se rendre en visite en République d'Ouganda (l'« Ouganda ») au cours de la semaine du 13 novembre 2017, le Greffe a rappelé une fois de plus à l'Ouganda son obligation d'arrêter M. Al Bashir et de le remettre à la Cour, par le biais d'une note verbale transmise le 8 novembre 2017. À ce jour, les autorités ougandaises n'ont transmis aucune réponse. Il semblerait que la visite officielle de M. Al Bashir dans ce pays se soit déroulée sur deux jours, les 14 et 15 novembre 2017.
18. Le 15 novembre 2017, le chef de la division des crimes internationaux de la Haute Cour d'Ouganda (la « Haute Cour ») a entendu la demande de la Fondation des victimes ougandaises qui comprenait une demande de délivrance d'un mandat d'arrêt provisoire à l'encontre de M. Al Bashir. La Haute Cour a décidé de ne pas délivrer spontanément de mandat d'arrêt à l'encontre de l'intéressé. La suite des débats dans cette affaire a été reportée au 12 décembre 2017. La Haute Cour aurait fondé sa décision, du moins en partie, sur le fait que l'Ouganda attendait toujours de savoir quelles seraient les sanctions que le Conseil prendrait à son égard après que la Chambre préliminaire II a informé ce dernier

que M. Al Bashir n'avait pas été arrêté au cours de sa visite dans le pays en mai 2016 et ne lui avait pas été remis.

19. La précédente absence de coopération de l'Ouganda avait été signalée au Conseil en juillet, l'année dernière. Il est regrettable que l'existence du renvoi en question, à propos duquel le présent Conseil n'a pris aucune mesure, semble avoir eu un impact négatif sur les efforts louables d'une organisation de la société civile pour s'assurer que l'Ouganda, en tant qu'État partie, respecte les obligations conventionnelles qui sont les siennes quant à l'arrestation et à la remise de M. Al Bashir.
20. Sur une note plus optimiste, le Bureau se félicite de la déclaration publiée par l'Union européenne le 14 novembre 2017, par laquelle cette dernière déplorait la visite de M. Al Bashir en Ouganda et invitait tous les États membres des Nations Unies à respecter et à mettre en œuvre les résolutions adoptées par le Conseil en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, et notamment la résolution 1593. Elle exhortait également l'Ouganda à honorer les obligations qui lui incombaient au regard du droit international et en tant qu'État partie à la CPI.
21. Il existe 14 décisions de justice dénonçant un refus de coopération et/ou demandant que les mesures qui s'imposent soient prises à l'encontre d'États parties et du Soudan pour n'avoir ni procédé à l'arrestation de M. Al Bashir, ni à celle d'autres fugitifs dans le cadre de la situation au Darfour. Il est fort regrettable que le Conseil n'ait pas encore donné suite à ces décisions qui lui ont été adressées. L'inaction du Conseil, qui ne prend pas les mesures qui s'imposent contre les États parties qui invitent ou accueillent M. Al Bashir, ne fait que renforcer l'impunité et empêche la Cour de remplir ses fonctions les plus essentielles.
22. Le Bureau rappelle que la Nouvelle-Zélande a recommandé au Conseil d'être plus entreprenant et plus cohérent face au refus de coopérer. À cet égard, la Nouvelle-Zélande a proposé qu'en pareil cas, le Conseil use de tous les moyens dont il dispose, comme l'adoption d'un projet de résolution – comme ce fut le cas pour la Libye – ou une déclaration, l'envoi d'une lettre ou la tenue d'une réunion avec les représentants du pays concerné. Le Bureau demande instamment au Conseil d'étudier attentivement ces propositions afin de trouver des solutions concrètes et pertinentes pour répondre à toute notification de la Cour.
23. En outre, le Bureau se félicite du soutien continu exprimé par des membres du Conseil, à l'instar de l'Uruguay, du Japon ou de la France, qui, après que le Procureur a présenté son rapport en juin 2017, ont demandé que de réelles solutions soient trouvées face à l'absence de coopération d'États parties et plaidé pour que le Conseil joue un rôle plus actif.

24. Comme l'a souligné la Suède lors de la présentation du précédent rapport du Procureur devant le Conseil, la capacité des personnes recherchées à se rendre dans d'autres pays « envoie au public le message selon lequel les décisions de la Cour peuvent être bafouées sans que cela ne tire à conséquence, ce qui jette alors le discrédit sur l'autorité du Conseil ».
25. Partant, le Bureau prie une fois de plus le Conseil de prendre les mesures qui s'imposent afin de s'assurer que les États parties qui invitent ou accueillent, sur leur territoire, des personnes recherchées par la Cour s'acquittent de l'obligation qui leur incombe de coopérer avec cette dernière, et arrêtent et lui remettent ces suspects liés à la situation au Darfour. Il prie également le Conseil de rappeler au Gouvernement soudanais qu'il demeure légalement tenu d'arrêter et de remettre, sans plus attendre, M. Al Bashir à la Cour ainsi que les autres personnes recherchées par cette dernière dans le cadre de la situation au Darfour.

Déplacements dans des États non parties

26. Depuis la dernière période considérée, M. Al Bashir a continué de se rendre dans des États non parties au Statut de Rome, dont la République fédérale démocratique d'Éthiopie le 12 juin 2017 et les 3 et 4 juillet 2017, le Royaume d'Arabie saoudite le 19 juin 2017, le 18 juillet 2017 et du 29 août au 4 septembre 2017, les Émirats arabes unis le 17 juillet 2017, le Royaume du Maroc le 3 août 2017 ou aux alentours de cette date et la République du Rwanda le 18 août 2017. Pour chacun de ces déplacements, le Greffe de la Cour a adressé une note verbale au pays concerné, le priant de coopérer en arrêtant M. Al Bashir et en le remettant à la Cour. Il n'a, à ce jour, reçu aucune réponse.
27. De plus, d'après des informations émanant de sources publiques collectées par le Bureau, M. Al Bashir devrait se rendre en République arabe d'Égypte pour participer au Forum Afrique pour l'investissement qui aura lieu début décembre à Charm el-Cheikh.
28. Le 23 novembre 2017, M. Al Bashir s'est rendu dans la Fédération de Russie. Dans le cadre de cette visite, l'Union européenne a de nouveau exhorté les États membres de l'ONU à respecter et à mettre en œuvre les résolutions adoptées par le Conseil en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, notamment la résolution 1593.
29. S'agissant des autres personnes recherchées dans le cadre de la situation au Darfour, M. Hussein se serait rendu en République du Bélarus pour y rencontrer le Gouverneur de l'oblast de Minsk, le 2 novembre 2017. Le 20 novembre 2017, M. Harun se serait rendu dans l'État du Qatar, pour y rencontrer des responsables officiels et discuter de la coopération économique entre les deux pays.

3. ENQUÊTES EN COURS

Enquêtes actuellement menées

30. Ainsi qu'il a été précisé dans le précédent rapport, des enquêteurs et des analystes supplémentaires ont rejoint l'équipe chargée de la situation au Darfour en 2017. Le Bureau poursuit ses enquêtes et consolide ses dossiers constitués contre les suspects liés à cette situation en suivant de nouvelles pistes et en recueillant des éléments de preuve supplémentaires.
31. Le budget du Bureau consacré aux diverses enquêtes ouvertes dans le cadre des multiples situations portées devant la Cour est restreint. Au vu de la priorité accordée aux enquêtes dans le cadre d'autres situations, celles qui sont consacrées à la situation au Darfour sont menées avec des ressources fortement amputées qui freinent inéluctablement leur progression. Le Bureau prie donc une fois de plus le Conseil d'encourager et de faciliter une aide financière par l'ONU pour lui permettre de mener des enquêtes plus efficacement dans la situation relative au Darfour.

Enquête sur des allégations de crimes actuellement commis

32. Le Bureau se félicite de la diminution des affrontements qui se confirme entre les forces gouvernementales et les forces rebelles au Darfour et de la baisse d'intensité de la violence à l'égard de la population civile constatées au cours de la période considérée. D'après des renseignements de source publique, le nombre total de morts parmi les civils est compris entre 81 et 101, dont 15 à 33 qui auraient été tués lors d'attaques terrestres lancées par les forces gouvernementales, notamment les gardes-frontières et les Forces de soutien rapides. Aucun bombardement aérien n'a été signalé au cours des six derniers mois.
33. Malgré ces améliorations, la situation en matière de sécurité et de droits de l'homme au Darfour demeure explosive et imprévisible et particulièrement alarmante en ce qui concerne les 2,1 millions de personnes déplacées à l'intérieur du pays. Elles sont malheureusement toujours aussi nombreuses que lors du dernier rapport. Selon les informations disponibles, 30 000 à 40 000 personnes ont été déplacées d'Ensiro, dans le Darfour-Nord, et 5000 autres ont été contraintes de quitter Thur, dans la zone du Djebel Marra, à la suite d'attaques par des hommes armés à la fin du mois de mai et au début du mois de juin 2017.

34. Sans oublier que les viols et les violences sexuelles ne sont jamais dénoncés de manière systématique dans les zones de conflit, le Bureau note que le nombre de viols signalés aurait prétendument baissé au cours de la période considérée. La MINUAD a toutefois signalé « 27 cas de violences sexuelles et sexistes notamment des viols et des tentatives de viol (31 victimes, dont 15 mineures – uniquement des filles) » rien qu'entre août et octobre de cette année. En outre, d'après des informations en possession du Bureau, il se serait souvent agi de viols en réunion par des membres des forces armées soudanaises ou d'autres hommes armés non identifiés.
35. Au cours de la période considérée, les arrestations arbitraires et autres violations des droits de l'homme commises par les forces armées soudanaises contre des opposants politiques et des militants des droits de l'homme se sont également poursuivies. De nombreux étudiants darfouriens auraient notamment fait l'objet de détentions illégales et auraient vu leur liberté d'expression, d'association et de réunion fortement limitée. En septembre, les services de sécurité soudanais auraient arrêté une trentaine d'étudiants darfouriens, des membres du Front populaire uni, un groupe de l'Armée de libération du Soudan/faction Abdul Wahid (ALS/AW), dont certains étaient encore en détention sans chef d'accusation le 12 octobre 2017, un mois après leur arrestation. Selon plusieurs sources, des étudiants darfouriens ont également été victimes d'autres violations des droits de l'homme, telles que des meurtres extra-judiciaires, des renvois arbitraires de l'université, des raids/expulsions de leur dortoir, ainsi que des procès inéquitables.
36. Dans ce climat global d'instabilité, le Bureau est profondément préoccupé par le récent discours de M. Al Bashir, qui appelait au démantèlement des camps de personnes déplacées au Darfour. Il est également très inquiet en raison de la volonté affichée par le Gouvernement soudanais de voir les populations déplacées rentrer dans leur région d'origine, comme l'a noté le Conseil dans sa résolution 2363 (2017) (« résolution 2363 »), et considère lui aussi que tout retour doit se faire « dans de bonnes conditions de sécurité, sur la base du volontariat et dans le respect du droit international ». Le Bureau s'associe au Conseil pour rappeler l'importance de trouver « des solutions dignes et durables pour les réfugiés et les déplacés ».

4. DÉFAUT DE COOPÉRATION

37. Au paragraphe 2 de sa résolution 1593, le Conseil soulignait que le « Gouvernement soudanais et toutes les autres parties au conflit du Darfour d[evai]ent coopérer pleinement avec la Cour et le Procureur et leur apporter toute l'assistance nécessaire ». Dans sa décision de juillet 2017 concernant l'Afrique du Sud, la Chambre a clairement indiqué, une fois de

plus, que le Soudan se trouvait dans l'obligation d'arrêter M. Al Bashir et de le remettre à la Cour. À ce jour, toutefois, la politique du Gouvernement soudanais consistant à refuser toute coopération avec la Cour en général et avec mon Bureau en particulier n'a pas changé.

38. Le Bureau se félicite de la coopération que continuent de lui apporter certains États dans le cadre des enquêtes qu'il mène sur leur territoire. Comme il a déjà été indiqué, il déplore toutefois qu'un certain nombre de pays, y compris des États parties, continuent d'invoquer de prétendues obligations internationales divergentes qui les empêcheraient d'arrêter et de remettre à la Cour les fugitifs du Darfour. À cet égard, le Bureau exhorte, une fois encore, tout État partie qui serait confronté à un obstacle de nature à l'empêcher d'apporter sa pleine coopération à la Cour dans le cadre du Statut de consulter cette dernière, dans les meilleurs délais, afin de résoudre le problème en cause.
39. En outre, le Bureau se réjouit de l'adoption, par le Conseil, de sa résolution 2363, par laquelle il a prorogé d'une année le mandat de la MINUAD jusqu'au 30 juin 2018.
40. Dans la résolution 2363, le Conseil rappelle les précédentes résolutions qu'il a adoptées sur la situation au Darfour et réaffirme sa détermination à « *condamn[er]* toutes les violations du droit international humanitaire ainsi que les violations des droits de l'homme et les atteintes à ces droits ». Il y rappelle également qu'il exige que « toutes les parties au Darfour mettent immédiatement fin aux attaques contre les civils, les soldats de la paix et le personnel humanitaire et respectent les obligations que leur impose le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire, selon qu'il convient, et que le Gouvernement soudanais amène les auteurs de ces attaques à répondre de leurs actes ».
41. Conformément à la demande adressée dans la résolution 2363 au Gouvernement soudanais d'amener les auteurs d'attaques à rendre des comptes, le Bureau prie une fois de plus ce dernier, qui est le premier visé par les résolutions du Conseil concernant le Soudan, de coopérer avec la Cour en arrêtant les suspects dans la situation au Darfour et en les lui remettant.
42. Le Bureau demande à nouveau au Conseil de trouver des solutions en vue d'appuyer la Cour dans l'exécution de son mandat au Darfour, notamment en nous aidant à obtenir une aide financière de l'ONU, en exhortant tous les États à coopérer dans le cadre des enquêtes du Bureau au Darfour et en tenant dûment compte des renvois adressés par les Chambres de la Cour à la suite des constats de manquement aux obligations au regard du Statut.

5. CONCLUSION

43. Pour conclure, les difficultés auxquelles est confronté le Bureau dans la situation au Darfour et le soutien dont celui-ci a besoin afin de les surmonter sont désormais connues de tous, et en particulier du Conseil.
 44. Le Bureau continuera à mobiliser des efforts pour surmonter ces difficultés afin que les victimes de la situation au Darfour, qui ont vécu les affres de la guerre et d'un conflit qui a duré pendant bien plus de dix ans, obtiennent justice. Pour y parvenir, bien qu'il ne soit pas possible de contraindre le Conseil à soutenir l'action du Bureau, son aide est plus que jamais indispensable aux efforts déployés par ce dernier dans la situation au Darfour.
- | Bureau du Procureur**