

LA COUR PENALE INTERNATIONALE, DE ROME A KAMPALA

PAR

Philippe KIRSCH

Il y a douze ans déjà, le 17 juillet 1998, une conférence de 160 Etats adoptait à Rome le Statut de la Cour pénale internationale (CPI). Quatre ans plus tard, le 1^{er} juillet 2002, le Statut de Rome entrait en vigueur. La Cour est en opération depuis 2003. Tel que le prescrivait le Statut, une conférence de révision a eu lieu sept ans après l'entrée en vigueur du Statut, du 31 mai au 11 juin 2010. Elle s'est tenue à Kampala, capitale de l'Ouganda.

Pour évaluer l'évolution du système de la CPI depuis sa création, y compris les résultats de la Conférence de Kampala, il est utile de se reporter à la Conférence de Rome et de suivre l'évolution de la Cour dans ses premières années.

LA CONFERENCE DE ROME

Entre la réinscription de la question de la création d'une cour pénale internationale à l'ordre du jour de l'Assemblée générale de l'ONU en 1989 et la Conférence de Rome, d'importants travaux préparatoires avaient été accomplis : par la Commission de droit international (CDI) d'abord, par un Comité *ad hoc* ensuite, lui-même suivi d'un Comité préparatoire. Alors que s'ouvrait la Conférence de Rome en juin 1998, un certain nombre de questions techniques avaient été ainsi partiellement déblayées. En revanche, il n'existait d'accord que sur bien peu de principes fondamentaux.

Certes, dans la foulée de la renaissance de la justice pénale internationale qui s'était produite quelques années auparavant, l'objectif de base de la Conférence était acquis : créer par traité une institution permanente qui dispenserait de la nécessité de créer un tribunal spécial chaque fois que des crimes de génocide, des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité seraient commis à l'avenir. Il était aussi largement accepté que le système de la future CPI ne serait mis en branle que lorsque le système national de l'Etat ayant compétence ne pourrait ou ne voudrait pas jouer véritablement le rôle qui lui revenait.

La compétence de la CPI

Toutefois, au-delà de ces principes de base, les Etats avaient des visions très différentes du type de cour qui devrait être créé. La vaste majorité des Etats participants, sans parler des organisations non gouvernementales qui joueraient un rôle important au cours de la Conférence, favorisaient une cour dotée d'une compétence étendue et d'une large autonomie quant à l'exercice de cette compétence : ils souhaitaient ainsi qu'elle ait la compétence universelle, que le Procureur ait l'autorité d'amener des affaires à la Cour de son propre chef et que le Conseil de sécurité de l'ONU ne joue qu'un rôle très limité dans le système. Une

Ancien président de la Conférence de Rome sur la Cour pénale internationale et ancien et premier président de la Cour pénale internationale.

importante minorité voulait au contraire que la compétence de la Cour dépende largement du consentement de certains Etats, que l'exercice de cette compétence ne puisse être déclenché que par les Etats parties ou par le Conseil de sécurité – donc non par le Procureur – et que le Conseil de sécurité ait une sorte de droit de regard général sur le fonctionnement du système. Un autre groupe d'Etats, plus limité en nombre, s'opposait à la fois à une compétence large de la Cour jusqu'à exclure, par exemple, les crimes de guerre commis dans les conflits non internationaux, et à un rôle important du Conseil de sécurité, dont il craignait qu'il n'entraîne une cour politisée et asservie aux grandes puissances. De façon générale, ces deux derniers groupes s'inquiétaient aussi de la possibilité que la Cour ne puisse poser une menace pour la souveraineté des Etats.

Le défi de la Conférence de Rome était de parvenir à un statut qui assurerait à la Cour une indépendance suffisante pour fonctionner de façon autonome, sans s'aliéner des Etats dont l'appui était indispensable à son succès. Il n'était pas possible de faire un choix entre une cour puissante sur papier mais dont le Statut risquait de ne jamais entrer en vigueur et une cour généralement acceptable mais dont les pouvoirs seraient si limités que son existence ne ferait qu'illusion. Un tel choix de la part de la Conférence aurait constitué un échec irrémédiable.

Au cours de la Conférence du 21 mai 2010 organisée par le Centre Thucydide, on s'est demandé si on visait à Rome un modèle idéal. Ce n'est pas le cas. Certes, comme dans le cas de la création de tous les tribunaux internationaux, on a essayé dans la mesure du possible de tenir compte des leçons tirées du passé, mais il s'agissait avant tout de dégager un système viable à partir d'une négociation entre positions très divergentes.

Un grand nombre de dispositions du Statut de Rome reflète cette recherche d'équilibre. Ainsi, la CPI n'a pas la compétence universelle. Hormis intervention du Conseil de sécurité, elle ne peut exercer sa compétence qu'avec le consentement de l'Etat du territoire où le crime a été commis ou de l'Etat de la nationalité de l'accusé. Elle n'a aucune compétence rétroactive sur les crimes commis avant la date de l'entrée en vigueur du Statut, le 1^{er} juin 2002. Le renvoi d'une situation par le Conseil de sécurité à la Cour n'est pas nécessaire pour que la Cour exerce sa compétence, mais il est possible, et le Conseil peut surseoir à la procédure de la Cour dans certaines circonstances. Enfin, le Procureur peut démarrer une enquête *proprio motu*, mais il lui faut quand même l'autorisation d'une chambre préliminaire.

Les questions relatives aux crimes

Une question centrale fut celle de la définition des crimes sur lesquels la Cour aurait compétence, laquelle constitue aussi le premier lien avec la Conférence de révision du Statut qui vient de se tenir. Parmi les questions relatives à la compétence de la Cour, cette question fut l'une des plus sérieusement négociées.

Toutefois, mis à part le crime d'agression sur lequel nous reviendrons, il était difficile d'être certain, à la fin de la Conférence de Rome, que la liste détaillée des crimes qui figurent aux articles 5 à 8 du Statut (génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre) recueillait un accord général. En effet, le Statut avait été adopté en un vote global et non dans le détail. Toute incertitude serait levée le 30 juin 2000, jour où la Commission préparatoire à la CPI, qui avait été créée par la Conférence de Rome et mènerait ses travaux de 1999 à 2002, adoptait par consensus un document appelé « Eléments des crimes », qui détaille le comportement, les conséquences et les circonstances exigés pour chacun des crimes énoncés au Statut.

S'il existait un problème relatif aux crimes au terme de la Conférence de Rome, il ne concernait pas ceux qui avaient été insérés dans le Statut mais ceux qui n'y étaient pas ou dont l'examen n'avait pu être complété, au premier chef le crime d'agression. De nombreux Etats considéraient le crime d'agression comme « le crime suprême », celui qui se trouvait à la racine de bien d'autres crimes, mais il n'y avait entente ni sur sa définition ni sur les conditions d'exercice de la compétence de la Cour sur ce crime, c'est-à-dire sur la question de savoir à quel organe il reviendrait de déterminer un « acte d'agression » par un Etat contre un autre avant que la Cour ne soit fondée à se prononcer sur la responsabilité d'un individu pour un « crime d'agression » commis dans une telle situation. Le compromis final a consisté à intégrer le crime d'agression dans la liste des crimes énoncée à l'article 5 du Statut, mais en reportant l'exercice de la compétence de la Cour jusqu'au moment où ces questions seraient résolues.

D'autres crimes, considérés par certains Etats comme aussi fondamentaux que les crimes inscrits au Statut, n'y ont en définitive pas été intégrés. C'est le cas du terrorisme et du trafic de narcotiques, pour différentes raisons. Ainsi que le crime d'agression, le terrorisme posait un problème de définition. De plus, dans ce cas comme dans celui du trafic de narcotiques se posaient d'autres questions, notamment celles de savoir si leur gravité était d'un niveau comparable aux autres crimes et s'il ne valait pas mieux en traiter par des moyens plus classiques de coopération internationale plutôt que de les confier à la nouvelle cour. La question n'a cependant pas été fermée pour de bon : la résolution E annexée à l'Acte final de Conférence de Rome prévoyait que ces questions devraient être réexaminées à « une » conférence de révision (sans être nécessairement la première).

De même, l'échec de tentatives de différents Etats de faire figurer parmi les armes interdites les armes nucléaires et les armes chimiques et biologiques avait laissé des insatisfaits. Enfin, l'article 124 du Statut, concession de dernière minute permettant à un Etat d'être exempté de la juridiction de la Cour pour les crimes de guerre commis par ses ressortissants ou sur son territoire pendant une période de sept ans après l'entrée en vigueur du Statut, était impopulaire et n'avait été adopté qu'au prix d'un engagement dans le texte de l'article lui-même à ce que ses dispositions soient réexaminées à la première Conférence de révision.

Toutes ces questions ont engendré certaines frustrations et constituent la raison d'être initiale de la formulation étroite de l'article 123 du Statut, qui prévoyait la réunion, sept ans après l'entrée en vigueur du Statut, d'une conférence de révision dont le mandat serait « [d']examiner tout amendement au présent statut qui pourra porter notamment, mais pas exclusivement, sur la liste des crimes figurant à l'article 5 ». Nous reviendrons sur l'ensemble de la Conférence de révision dans la troisième partie de cet exposé.

Le fonctionnement de la Cour

Les Etats se voulaient prudents à l'égard de cette cour toute nouvelle qui serait tournée vers l'avenir et s'occuperait donc de situations inconnues. Malgré leurs positions très divergentes quant à sa compétence, ils s'unissaient sur le principe selon lequel la CPI devrait jouer un rôle exclusivement et strictement judiciaire, sans risque de politisation et sans trop de latitude non plus. Autrement dit, l'imprévisibilité de l'exercice de la compétence devrait être compensée par une prévisibilité élevée de son comportement.

Pour cette raison, le Statut de Rome est bien plus long, plus détaillé et plus procédural que le statut de tout autre tribunal international. En outre, les Etats se sont donné la tâche,

via la Commission préparatoire qui suivrait, de rédiger également le Règlement de procédure et de preuve, tâche laissée partout ailleurs aux tribunaux internationaux eux-mêmes.

Le côté positif de cette situation est la prise en charge du système par les Etats et, effectivement, une certaine prévisibilité. Le revers est un système complexe et rigide, pas toujours facile à appliquer dans la pratique et encore plus difficile à modifier en raison du seuil très élevé de ratifications exigé pour l'entrée en vigueur de la plupart des amendements (7/8 des Etats parties), sans compter que les amendements relatifs aux crimes ne lieront que les Etats qui les ont acceptés.

Coopération et dépendance

La Conférence de Rome a créé plus qu'une cour : un système. Tout système judiciaire repose sur deux piliers : le judiciaire proprement dit, représenté par les tribunaux, et l'exécutif chargé de l'application des décisions judiciaires. Sur le plan national, ces deux piliers vont de pair : le système judiciaire doit pouvoir compter sur l'assistance de l'exécutif, représenté normalement par la police.

En revanche, en l'absence d'une force d'appui qui lui soit propre, tout tribunal international repose sur la coopération des Etats pour ce qui ne relève pas purement de son fonctionnement judiciaire et administratif, en particulier pour l'exécution de ses décisions. Comme nous le verrons, la situation est davantage compliquée dans le cas de la CPI en raison des circonstances dans lesquelles elle opère.

Les attentes de la Conférence de Rome

Nous avons vu jusqu'à présent les décisions prises par les Etats. Mais on s'attendait aussi à ce que le développement de la Cour reflète certains postulats qui sous-tendaient ces décisions : par exemple, que les Etats réfèrent la situation d'autres Etats à la Cour mais pas la leur ; que le renvoi d'une situation par le Conseil de sécurité se produise rarement ; que le Procureur, s'étant vu donner de chaude lutte le droit de déclencher la compétence de la Cour de façon autonome, se prévale rapidement de cette possibilité ; probablement aussi que la CPI se trouve généralement dans la position du Tribunal de Nuremberg et de la plupart des autres tribunaux pénaux internationaux (conflit conclu, suspects arrêtés, preuves et témoins facilement disponibles). Toutes ces attentes seraient démenties par la réalité.

LES PREMIERES ANNEES DE LA COUR

Situations et affaires

Depuis 2003, la CPI a été saisie de cinq situations. Celles de la République démocratique du Congo (RDC), de l'Ouganda et de la République centrafricaine (RCA) ont été renvoyées à la CPI par ces Etats eux-mêmes, non par des Etats tiers. La situation du Darfour, au Soudan, lui a été renvoyée par le Conseil de sécurité. La situation du Kenya est la première où le Procureur a utilisé son pouvoir d'entreprendre une enquête de son propre chef, non sans avoir mené au préalable des consultations prolongées avec les autorités politiques kényanes.

La plupart des affaires qui se sont développées dans le cadre de ces situations concernent des chefs de guerre et les chefs de milices. La situation en République centrafricaine concerne, elle, un politicien chevronné, Jean-Pierre Bemba, ancien sénateur et

vice-président de la République démocratique du Congo. Dans la situation au Darfour, les suspects comprennent Ahmed Haroun, ministre du gouvernement soudanais et le président Béchir lui-même.

Treize mandats d'arrêt ont été émis, mais seulement quatre ont été exécutés. Cette situation est évidemment insatisfaisante pour l'efficacité et la crédibilité de la CPI.

Un certain nombre de charges ont été approuvées par les chambres préliminaires. Les premières, concernant les chefs de milice Thomas Lubanga et Bosco Ntaganda dans la situation de la RDC, étaient limitées à la conscription et à l'utilisation d'enfants soldats. Dans la plupart des autres affaires, les charges combinent crimes de guerre et crimes contre l'humanité : meurtre, viol, esclavage sexuel, attaques délibérées de civils, pillages, destruction de biens, exploitation des enfants et autres violations du droit humanitaire. Dans certains cas, elles comprennent également des accusations de torture, de traitements cruels, d'actes inhumains et de déplacements forcés de populations.

Dans le cas du président Béchir, la Chambre préliminaire a rejeté une charge de génocide qui avait été demandée par le Procureur. Cependant, la Chambre d'appel a renversé cette décision : elle n'a pas constaté de génocide elle-même, mais a ordonné à la Chambre préliminaire de revoir la question à plus faible niveau de preuve. En juillet 2010, la Chambre préliminaire a conclu qu'il y avait des motifs raisonnables de croire que le président Béchir avait agi avec l'intention spécifique de détruire, en partie, certains groupes ethniques et a émis un second mandat d'arrêt en fonction de ces charges.

Les pouvoirs autonomes du Procureur

Nous l'avons vu, le Procureur n'a utilisé son pouvoir de déclencher une enquête *proprio motu* qu'une seule fois, dans le cas des violences post-électorales au Kenya. La Chambre préliminaire a autorisé l'enquête le 31 mars 2010.

Par ailleurs, le Procureur a reçu plusieurs milliers de communications contenant des demandes d'ouverture d'enquêtes dans d'autres situations. La plupart de ces communications ont été rejetées faute de répondre aux exigences du Statut : par exemple, parce qu'elles contenaient des allégations de crimes non inclus dans le Statut de Rome ou relatives à des événements qui ont eu lieu avant juillet 2002 ou bien parce qu'elles concernaient des situations où ni l'État de la nationalité de l'accusé ni l'État du territoire où le crime avait été commis n'avait donné son consentement à l'exercice de la compétence de la Cour.

Cependant, le Procureur a entrepris l'analyse de situations qui ne connaissaient pas ces obstacles. Dans deux d'entre elles, il a annoncé en 2006 sa décision de ne pas commencer d'enquête : l'une concernait des allégations de crimes de guerre contre des soldats britanniques en Iraq et l'autre des allégations de crimes contre l'humanité au Venezuela. Dans l'un et l'autre cas, le Procureur a estimé que la gravité des allégations était trop faible pour justifier l'intervention de la CPI et, dans le cas du Royaume-Uni, qu'une procédure nationale ayant été introduite, il n'y avait de toute façon pas lieu pour la CPI d'intervenir.

Dans d'autres situations, l'analyse des informations reçues se poursuit et des contacts ont été établis avec divers États et autres entités. Elles concernent des allégations de crimes commis en Afghanistan, en Colombie, en Géorgie, en Palestine, en Guinée et en Côte d'Ivoire.

La politique du Procureur suit de près le principe de complémentarité, de même que les limites de l'action de la CPI, qui ne peut simultanément faire face qu'à quelques situations et dans chacune d'elles à quelques affaires. Le principal objectif du Procureur est donc moins d'amener de nouvelles situations à la Cour que d'encourager et si possible d'assister le début de la procédure nationale, dans l'esprit du principe selon lequel la responsabilité première pour la répression de toute infraction appartient aux Etats.

La conduite des procédures

Depuis 2003, la Cour a mené un grand nombre de procédures aux niveaux de la phase préliminaire au procès, du procès lui-même et d'appels interlocutoires. On peut se demander comment elles se sont déroulées sur le plan de l'équité et de l'efficacité.

L'équité des procédures

L'équité des procédures ne porte guère à controverse. La CPI s'est conformée strictement à son rôle judiciaire, dans un souci constant de la légalité et des droits de l'accusé. Le fait qu'un grand nombre de charges demandées par le procureur n'aient pas été retenues par les chambres préliminaires en est un témoignage. Tout récemment, les charges portées contre Abou Garda, accusé de certains crimes de guerre commis au cours d'une attaque contre la Mission de l'Union africaine au Soudan (MUAS), ont été rejetées entièrement.

Un exemple différent, également très révélateur, est fourni par les débuts du procès Lubanga. Le Procureur s'est trouvé en conflit entre deux obligations concurrentes : d'une part, en vertu de l'article 54 (3) (e) du Statut de Rome, il peut recevoir des informations de certaines sources en vue d'obtenir des preuves, mais ne peut divulguer ces informations qu'avec le consentement des sources ; d'autre part, en vertu de l'article 67 (2), il est obligé de divulguer toute information dont il dispose de nature à innocenter l'accusé.

En 2008, le Procureur a été incapable de donner à la chambre de première instance du procès Lubanga certains renseignements obtenus à titre confidentiel, car ses sources s'y refusaient. Or, ces renseignements contenaient des éléments à décharge qu'il était obligé de divulguer. Devant cette impasse, la Chambre de première instance a conclu qu'un procès équitable n'était pas possible dans les circonstances ; elle a ordonné d'abord la suspension des procédures et peu après la libération inconditionnelle de M. Lubanga, décisions respectivement confirmée et infirmée par la Chambre d'appel.

Finalement, le problème a été résolu et le procès a commencé. A l'époque, ce problème a fait la manchette et naturellement suscité beaucoup d'inquiétude, alors que la Cour connaissait son tout premier procès. La position prise par les chambres montrait la détermination de la Cour de rester fidèle en tout temps à la lettre du Statut et de respecter les droits de l'accusé.

En juillet 2010, une situation analogue allait se produire dans le même procès. Cette fois, le Procureur avait refusé de se conformer à une ordonnance de la Chambre de divulguer confidentiellement à la défense l'identité d'un « intermédiaire », catégorie non prévue au Statut de Rome ayant pour fonction première de faciliter les contacts entre le Bureau du Procureur et le Greffe d'une part, témoins et victimes sur le terrain d'autre part.

La Chambre a conclu à nouveau que les circonstances ne permettaient pas un procès équitable. Quelques jours plus tard, la Chambre a décidé la mise en liberté inconditionnelle de Lubanga, au motif qu'un accusé ne peut être maintenu en détention préventive sur la base

d'une spéculation sur une éventuelle reprise des procédures. Cependant, la Chambre a assorti l'exécution de sa décision de certaines conditions liées à la position éventuelle de la Chambre d'appel et au transfèrement de l'intéressé dans un Etat tenu de le recevoir. Elle tirait ainsi les leçons non seulement de son expérience de 2008 mais aussi d'un incident dans l'affaire Bemba. Dans cette affaire, une décision de la Chambre de première instance correspondante de remettre Bemba en liberté provisoire – plus tard renversée par la Chambre d'appel – n'avait pu être exécutée faute d'identifier un Etat d'accueil pour Bemba.

L'efficacité de la CPI

Si les procédures de la CPI montrent ainsi une Cour soucieuse d'équité, son fonctionnement s'est révélé plus problématique sur le plan de l'efficacité. N'ayant pas terminé un seul procès depuis le début de ses opérations, la CPI est vue comme relativement lente, surtout lorsqu'on la compare aux tribunaux *ad hoc* créés par le Conseil de sécurité.

Cette lenteur est due à plusieurs facteurs, y compris des raisons internes qui ont été relevées à différents moments : tâtonnements dans la mise en place de nouvelles procédures, accidents de parcours, erreurs au sein de la Cour, méthodes inefficaces de travail, tactiques des parties aux procédures, longueur superflue de certaines décisions, toutes ces questions ont joué un rôle.

Cela dit, la comparaison qui est faite à l'occasion avec les tribunaux *ad hoc* est un peu simpliste et tient mal la route. La CPI se trouve dans une situation très particulière qui a créé ses propres obstacles.

Ces obstacles tiennent d'abord à des raisons systémiques. Le régime créé par la Conférence de Rome et détaillé davantage par la Commission préparatoire est compliqué et lourd. La CPI ne dispose pas de situations sur mesure : il faut d'abord déterminer si une situation qui lui est renvoyée répond aux exigences de compétence. L'exigence de deux phases successives – phase préliminaire et procès – a débouché non seulement sur des longueurs inattendues au niveau préliminaire, mais aussi un certain degré de chevauchement et de duplication. La participation des victimes est entièrement nouvelle et a soulevé bien des questions à tous les niveaux. De façon générale, le système est souvent difficile à interpréter et n'est pas exempt de contradictions.

Enfin, la lenteur de la Cour a également trait à des raisons extérieures à son propre fonctionnement. Sa situation n'est pas comparable à celle des procès de Nuremberg ou même des tribunaux spéciaux. La CPI opère principalement dans des situations de conflits en cours, qui entraînent des problèmes sans nombre de logistique et de sécurité. Cette situation se répercute d'ailleurs sur la procédure elle-même. Un grand nombre de questions de divulgation de la preuve qui ont été soulevées dans les diverses chambres sont le résultat de la double obligation de la CPI de respecter les droits de la défense et de protéger la sécurité des victimes et des témoins. Ces considérations nous amènent plus largement à l'environnement dans lequel la CPI opère.

Une institution judiciaire dans un environnement politique

L'adhésion au Statut de Rome a augmenté plus rapidement que nul n'avait prévu à Rome. À la date de la conférence du Centre Thucydide, le 21 mai 2010, 111 Etats avaient ratifié le Statut ou y avaient adhéré. Cette vitesse remarquable résulte en partie d'une large acceptation de la nécessité d'une CPI, et aussi d'une confiance accrue dans son système judiciaire.

Le nombre d'Etats devenus parties au Statut de la CPI, qui se compare avantageusement au nombre d'Etats ayant accepté la compétence obligatoire de la Cour internationale de Justice sur une période beaucoup plus longue, ne pose donc pas problème en soi, mais sa répartition géographique est inégale. Si l'Afrique, l'Amérique latine et les pays occidentaux – sans toutefois les Etats-Unis – sont largement représentés, l'Asie en général l'est beaucoup moins et le Moyen-Orient comme l'Afrique du Nord sont presque complètement absents. Il y a encore beaucoup à faire pour que la CPI soit universellement acceptée, objectif nécessaire tant pour des raisons de principe que pour des raisons pratiques, liées aux restrictions placées sur l'exercice de la compétence.

Hors du cadre des Etats parties à son Statut, la CPI est généralement mieux acceptée aujourd'hui qu'à l'époque de sa création. Un certain nombre d'Etats non parties s'y intéressent et le Bureau du Procureur plus spécialement est en contact avec plusieurs d'entre eux, provenant de diverses régions.

Dans le cas particulier des Etats-Unis, dont l'opposition à la CPI s'était initialement manifestée avec une grande intensité, un adoucissement a pu s'observer il y a déjà quelques années, pour plusieurs raisons. En particulier, les appréhensions d'une cour politique ne trouvaient aucun fondement dans la conduite de la Cour et l'utilité de celle-là commençait à être reconnue au moins dans certaines circonstances. Un certain nombre de considérations propres à la politique américaine allaient dans le même sens. Certes, cette évolution n'annonce pas une ratification proche des Etats-Unis, à laquelle un certain nombre de facteurs s'opposent encore. Cela étant, à en juger par un certain nombre de déclarations de hauts fonctionnaires américains, la situation actuelle augure bien d'un rapprochement graduel des Etats-Unis vis-à-vis de la Cour, notamment dans le sens d'une coopération accrue.

Sur le plan de son fonctionnement au jour le jour, on doit constater qu'en dépit d'un niveau de coopération généralement satisfaisant, la dépendance de la CPI sur les Etats, dans les circonstances difficiles dans lesquelles elle exerce ses activités, la rendent vulnérable. Si le nombre d'Etats ayant ratifié l'Accord sur les privilèges et immunités de la Cour se montait à 63 en mai 2010, cela ne représentait quand même qu'un peu plus de la moitié des Etats parties. Le nombre d'Etats ayant domestiqué leurs obligations en vertu du Statut de Rome au moyen de législation nationale n'est que d'une quarantaine. Alors que s'ouvrait la Conférence de Kampala, les accords sur la réinstallation des victimes et des témoins n'atteignaient pas la quinzaine et bien moindre encore était le nombre des accords sur l'exécution des peines – tous ces accords ne sont pas nécessairement publics. Enfin, on rappellera le petit nombre d'arrestations effectivement exécutées, excluant toute arrestation dans les situations de l'Ouganda et du Darfour. De même, Bosco Ntaganda, depuis longtemps l'objet d'un mandat d'arrêt dans la situation de la RDC, est non seulement toujours en liberté mais encore enrôlé dans les forces congolaises.

Le problème des arrestations est lié à une question beaucoup plus large. La réalité des situations dans lesquelles la CPI est impliquée a révélé davantage que des problèmes pratiques. Son action se situe sans exception au sein de conflits qui sont en cours ou très frais dans l'esprit des populations et sont immanquablement liés à des questions de politique nationale ou régionale. De plus, toutes ces situations sont en Afrique. Bien que cet état de choses s'explique par des raisons étrangères à toute politique de la Cour, il a créé une perception de concentration géographique qui, si elle perdurait, nuirait de façon croissante à son image. Cette situation a d'ailleurs déjà été exploitée à des fins politiques.

En d'autres termes, la CPI est une institution judiciaire dans un environnement politique. Le soutien qu'elle a reçu des Etats et des institutions internationales a fluctué en fonction des difficultés du moment. La justice internationale – qui ne choisit pas son moment – est parfois perçue ou présentée comme un obstacle à une négociation de paix en cours ou à un processus de réconciliation. La CPI a été confrontée à ce problème à plusieurs reprises. Même les Etats qui lui sont favorables ont eu à l'occasion une attitude ambivalente.

Au niveau national, une illustration de ce problème se trouve en Ouganda. Les mandats d'arrêt délivrés par la CPI ont largement contribué au démarrage de négociations pour un règlement de paix entre l'organisation qui se décrit sous le nom de l'« Armée de résistance du Seigneur » (ARS) et le gouvernement de l'Ouganda, accompagné d'une chute dans la commission de crimes. Cependant, l'ARS s'est ensuite dégagee à plusieurs reprises du processus de paix, ostensiblement au motif que la CPI ne retirait pas ses mandats d'arrêt, ce qu'évidemment la CPI ne pouvait pas faire. La discussion de l'effet de l'intervention de la CPI sur le terrain s'est atténuée en Ouganda, mais la question de la relation entre paix et justice se retrouve dans d'autres situations sous des formes plus ou moins prononcées.

Au niveau international, le choc le plus flagrant entre la politique et la justice internationale s'est produit dans la situation du Darfour. Le mandat d'arrêt délivré contre le président Béchir du Soudan a provoqué une controverse sans précédent. Cette controverse n'est pas centrée sur les conclusions ou le raisonnement de la Cour, qui sont souvent laissés à l'écart du débat, mais sur d'autres questions, notamment sur celle de savoir si le mandat d'arrêt pourrait compromettre les efforts pour parvenir à la paix et la réconciliation au Darfour. A l'été 2009, l'Union africaine a adopté une résolution demandant à ses Etats membres de ne pas coopérer avec la CPI dans l'exécution du mandat d'arrêt.

Dans de telles circonstances, la tentation est grande de peindre la justice internationale sous des couleurs politiques et les efforts en ce sens n'ont pas manqué. Ce phénomène alimente une certaine confusion, dans les perceptions de certains groupes – y compris au sein des populations affectées –, entre le rôle des institutions judiciaires internationales et celui des organisations internationales dont le mandat est politique. Paradoxalement, de nombreux arguments à l'encontre des tribunaux internationaux en général et de la CPI en particulier reviennent à suggérer que les juges devraient tenir compte dans leurs décisions de considérations extra-juridiques pour décider de questions de droit : ce que les fondateurs de ces tribunaux étaient déterminés à éviter.

Dans le même temps, on peut également constater un impact positif du système de la CPI sur ce même environnement. Un élément de prévention, encore limité mais observable empiriquement, s'est dégagé, par exemple, dans la baisse de la commission de crimes tels que le recrutement des enfants et autres. On le voit aussi, de façon plus diffuse, dans le nombre élevé de références faites dans le monde entier à la CPI et à la justice internationale en général, à commencer par la nécessité d'assurer le respect des normes de droit international humanitaire.

De même, le système de la CPI a encouragé le développement de la justice nationale. La justice internationale ne sera jamais en mesure de traiter de plus de quelques situations à la fois et de quelques affaires dans ces situations. Le reste devra être fait au niveau national et, pour cela, il faut que les systèmes nationaux fonctionnent correctement. Certains Etats, organisations intergouvernementales et ONG travaillent dans le même sens, mais il s'agit d'un exercice de grande envergure, qui devrait être beaucoup plus largement partagé.

C'est à la lumière de l'expérience de la Cour dans ses premières années que s'est déroulée la Conférence de révision tenue à Kampala.

LA CONFERENCE DE REVISION

De la Conférence de révision qui s'est tenue à Kampala au début juin 2010, on retiendra sans doute en priorité l'adoption de la définition du crime d'agression et des conditions d'exercice de la compétence de la CPI sur ce crime. Pourtant, la Conférence a donné lieu à un certain nombre d'autres développements qui, sous réserve du suivi qui leur sera donné, représentent dans leur ensemble un dénouement positif, tout en différant de façon marquée des tâches qui avaient été envisagées pour elle à la Conférence de Rome. On a vu en effet que l'objet original de la Conférence avait été formulé de façon étroite dans l'article 123 du Statut : envisager toute modification du Statut, qui « *peut inclure mais n'est pas limitée à la liste des crimes figurant à l'article 5* ». La nature de la Conférence devait évoluer à la lumière de circonstances nouvelles.

Les exclusions

Comme on pouvait s'y attendre, des Etats ont fait des propositions concernant certains crimes, très proches de celles qui avaient été rejetées à Rome : ajouter les armes chimiques et biologiques et les mines antipersonnel à la liste des armes interdites à l'article 8 et étendre certaines interdictions existant dans les conflits internationaux aux conflits non internationaux, comme les armes toxiques (Belgique, avec d'autres Etats) ; inclure l'utilisation ou la menace d'utilisation d'armes nucléaires comme un crime de guerre (Mexique) ; inclure le crime de terrorisme à l'article 5, sous réserve de sa définition, à l'instar du crime d'agression (Pays-Bas) ; inclure le trafic international de drogue à l'article 5 (Trinité et Tobago, avec le Belize).

De plus, les Etats de l'Union africaine parties au Statut de Rome, s'appuyant sur la résolution 377(V) de 1950 de l'Assemblée générale de l'ONU « Union pour le maintien de la paix », ont proposé de modifier l'article 16 du Statut de Rome afin d'étendre à l'Assemblée générale de l'ONU le pouvoir actuellement détenu par le Conseil de sécurité de reporter les procédures de la CPI de douze mois dans certaines circonstances : l'Assemblée aurait ce pouvoir dans le cas où le Conseil de sécurité aurait omis de prendre une décision dans un délai de six mois après une requête qui lui aurait été adressée en ce sens. Cette proposition venait en réaction à l'absence de réponse de la part du Conseil de sécurité à la demande de l'Union africaine, faite en 2009, de surseoir aux procédures contre le président Béchir.

Devant toutes ces propositions, l'Assemblée des Etats parties (AEP) a décidé avant la Conférence de Kampala que, pour faire partie de l'ordre du jour de la Conférence, toute question devait avoir été très bien préparée et avoir une bonne chance de recueillir le consensus, afin de laisser suffisamment de temps à la discussion du crime d'agression, qui promettait d'être difficile, et de maintenir une atmosphère constructive. Vu ces critères, presque toutes les propositions qui viennent d'être décrites ont été reportées après Kampala, sous la forme d'un groupe de travail qui serait chargé, à partir de la 9^e session de l'AEP, de se pencher sur les propositions d'amendements en général. Une seule proposition relative à la liste des crimes a été retenue pour Kampala, celle d'élargir l'interdiction des armes toxiques et autres aux conflits non internationaux.

Un autre grand absent de la Conférence de Kampala a été le thème du fonctionnement de la CPI, pour une raison différente. Certes, il eût été logique qu'une conférence de révision se penche sur les leçons à tirer du fonctionnement de la Cour jusqu'à présent, mais la Cour n'avait pas encore achevé un cycle complet de délibérations comportant des appels finals, ni même un seul procès. La Cour elle-même n'était donc pas en mesure d'apporter une évaluation globale de sa propre expérience, sans parler de recommandations pour l'avenir, qu'elles comportent ou non des amendements aux divers textes constitutifs.

Ce report d'une discussion du fonctionnement de la CPI n'est pas en soi préjudiciable. N'importe quelle session de l'AEP peut s'en saisir et adopter des mesures, y compris des amendements, sans nul besoin d'une autre conférence de révision. En fait, il est probablement préférable de ne pas se lancer trop hâtivement dans des modifications du Statut, en raison des grandes difficultés qu'il y aurait à faire entrer en vigueur de tels amendements, s'il est possible d'arriver à des améliorations du système par d'autres moyens. Le groupe de travail qui sera établi à sa prochaine session a un mandat assez large pour se pencher sur les propositions d'amendements relativement au fonctionnement de la Cour.

Maintien de l'article 124 concernant les crimes de guerre

La seule tâche obligatoire de la première conférence de révision était de réviser l'article 124, qui donne à un Etat la possibilité de rejeter la compétence de la Cour sur les crimes de guerre commis par ses ressortissants ou sur son territoire pendant sept ans après l'entrée en vigueur du Statut pour cet Etat. La résolution convoquant la Conférence de révision en proposait la suppression, représentant en cela la position de la majorité des Etats parties qui estimaient qu'il était contraire à l'esprit du Statut, démodé et dénué de pertinence.

Cependant, quelques Etats parties et non parties ont insisté sur son maintien, invoquant son utilité pour attirer davantage de ratifications. En définitive, la Conférence de Kampala a adopté une résolution par laquelle il était décidé de maintenir l'article sous sa forme actuelle, mais de l'examiner à nouveau à la quatorzième session de l'AEP, en 2015.

Interdiction de certaines armes dans les conflits non internationaux

Nous l'avons vu, la seule proposition d'addition à la liste des crimes interdits par le Statut de Rome qui ait été retenu par l'AEP pour examen à la Conférence de Kampala concernait l'extension aux conflits non internationaux de l'interdiction de certaines armes déjà applicable aux conflits internationaux, à l'article 8 du Statut. Il s'agit en substance de poison, de gaz ou autres matières asphyxiantes ou toxiques et de balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain.

La Conférence a adopté cet amendement par consensus, son entrée en vigueur étant soumise à la procédure prévue à l'article 121, paragraphe 5 du Statut. La résolution qui l'accompagne confirme d'ailleurs que l'amendement ne s'applique qu'aux Etats parties qui l'acceptent et ne s'applique pas aux Etats non parties. Elle contient d'autres précisions, notamment que l'acte visé doit avoir lieu dans le contexte d'un conflit armé à l'exclusion des situations de maintien de l'ordre public et qu'il ne constitue un crime que lorsque son auteur utilise les balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain « *pour aggraver inutilement les souffrances ou les blessures infligées à la personne visée* ». Il reviendra aux juges de la CPI de décider de la force juridique de cette résolution si la question se pose dans une affaire précise.

Le crime d'agression

Dans la résolution F annexée à son Acte final, la Conférence de Rome enjoignait la Commission préparatoire de préparer des propositions sur les questions en suspens relatives au crime d'agression. Le groupe de travail établi par la Commission préparatoire a très peu progressé et l'AEP a repris le dossier avec un nouveau groupe de travail ouvert à tous les Etats. Avant la Conférence de Kampala, l'Assemblée avait préparé un projet de définition de l'agression et une série d'options concernant des conditions d'exercice de la compétence de la CPI : à qui revenait la responsabilité de déterminer la commission d'un « acte d'agression » par un « Etat » avant qu'un « individu » puisse être accusé du « crime d'agression » à la CPI ? Certaines de ces options portaient du principe de la compétence exclusive du Conseil de sécurité, d'autres prévoyaient d'autres mécanismes de déclenchement. Les divisions étaient symboliques de divergences profondes quant au fonctionnement du système de sécurité onusien.

A la suite de négociations intensives, la Conférence de Kampala a adopté par consensus une série de dispositions de compromis contenues principalement aux nouveaux articles 8bis, 15bis, 15ter et 25, paragraphe 3bis. Les définitions de l'acte et du crime d'agression (article 8bis) reprennent les propositions de l'AEP et la première est largement inspirée de la résolution 3 314 (XXIX) adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU en 1974. Toutes ces dispositions ne s'appliquent qu'aux « *personnes effectivement en mesure de contrôler ou de diriger l'action politique ou militaire d'un Etat* » (article 25, paragraphe 3bis).

La Cour pourra exercer sa compétence sur le crime d'agression lorsque deux conditions seront remplies : 30 ratifications et une décision de l'Assemblée en ce sens en 2017. Une fois l'exercice de la compétence ainsi activée, le Procureur, un Etat partie ou le Conseil de sécurité peut la déclencher dans une situation particulière. Dans les deux premiers cas (initiative du Procureur ou d'un Etat), un Etat partie peut s'exempter de la compétence de la Cour au moyen d'une déclaration et les crimes commis par un ressortissant d'un Etat non partie ou sur son territoire sont exemptés d'office. Dans le cas d'un renvoi du Conseil de sécurité, ces exemptions n'existent pas (articles 15bis et 15ter).

Si le Procureur conclut qu'il y a de bonnes raisons d'entamer une enquête, il doit s'assurer que le Conseil de sécurité a constaté un acte d'agression par l'Etat en cause. Si c'est le cas, le Procureur peut mener l'enquête. Si le Conseil ne le fait pas dans les six mois qui suivent la date de l'avis donné par le Procureur à l'ONU, le Procureur peut mener l'enquête avec l'autorisation de la Section préliminaire de la Cour. Dans tous les cas, le constat d'un acte d'agression par un organe extérieur à la Cour est sans préjudice des constatations de la Cour elle-même.

Certains « *éléments d'interprétation* » d'inspiration américaine ont été adoptés en marge de ces dispositions. Ainsi, les amendements concernant les définitions sont limités aux fins du Statut de la CPI ; ils ne créent ni droit ni obligation d'exercer la compétence nationale à l'égard d'un acte d'agression commis par un autre Etat ; pour déterminer une « *violation manifeste de la Charte de l'ONU* » – un des éléments de la définition –, la nature, la gravité et l'ampleur de l'acte d'agression doivent tous être assez importants pour la justifier et la détermination d'un acte d'agression exige un examen de toutes les circonstances de l'espèce. D'autres éléments d'interprétation sont de nature temporelle. Là aussi, les juges de la CPI devront évaluer la portée de l'ensemble de ces dispositions dans un cadre judiciaire.

La Conférence de Kampala a donc évité le problème symbolique du filtre unique du Conseil de sécurité dans la détermination d'un acte d'agression par un Etat, élément très controversé depuis Rome, tout en insérant une série de verrous qui sont de nature à limiter l'exercice de la Cour sur le crime d'agression en pratique – et à rassurer certains Etats. Il est

indéniable que l'adoption par consensus de ces dispositions, malgré leurs limitations et des réserves de différente nature exprimées par plusieurs Etats, représente un succès diplomatique remarquable pour les dirigeants de la Conférence et évite des divisions susceptibles de porter un préjudice sérieux au système de la CPI à l'avenir.

Bilan de la Cour

Tout en reportant à plus tard une discussion sur le fonctionnement de la Cour, l'AEP a décidé de profiter de la Conférence de Kampala pour se pencher sur les implications du système de la CPI sur ses relations avec les Etats et plus généralement dans l'environnement dans lequel elle opère. Spécifiquement, quatre questions ont été inscrites sous le thème général de « *bilan* » : la complémentarité, la coopération, l'impact de la Cour sur les victimes et les communautés affectées, ainsi que la relation entre la paix et la justice.

La discussion sur la coopération s'est largement concentrée sur les priorités identifiées par la CPI dans un certain nombre de rapports préalables, à savoir l'exécution des mandats d'arrêt et d'autres décisions de la Cour, l'adoption de lois d'application des responsabilités des Etats en vertu du Statut de Rome, la conclusion d'accords supplémentaires concernant l'exécution des peines, la relocalisation des témoins et les mises en liberté provisoire, ainsi que la nécessité d'un appui public et diplomatique. La Conférence a adopté une déclaration sur la coopération qui reflète essentiellement les engagements déjà pris par les Etats.

Les discussions sur la complémentarité se sont concentrées sur l'idée de « *complémentarité positive* », c'est-à-dire sur les moyens dont disposaient les Etats et les organisations internationales pour assister d'autres Etats à développer leurs capacités nationales de mener des enquêtes et des poursuites relativement aux crimes relevant de la compétence de la CPI. Compte tenu de sa nature judiciaire, la Cour elle-même a un rôle mineur dans ce processus, qui se borne essentiellement à faciliter les contacts entre Etats et organisations internationales. La Conférence a adopté une résolution qui donne mandat au Secrétariat de l'AEP de faciliter également ces échanges.

La question de l'impact du Statut de Rome sur les victimes et les communautés affectées a couvert un grand nombre de sujets relatifs à l'information et la sensibilisation, ç la participation des victimes et aux réparations. Dans la résolution qu'elle a adoptée sur le sujet, la Conférence encourage la CPI à continuer à optimiser son processus de planification stratégique, y compris sa stratégie concernant les victimes, et fait également certaines recommandations aux gouvernements, aux communautés et à la société civile visant à sensibiliser davantage les communautés aux droits et aux intérêts des victimes.

En raison de la nature du sujet, la relation entre paix et justice n'a pas fait l'objet d'une résolution de la Conférence. L'animateur du panel a conclu que cette relation était à présent moins antagoniste qu'auparavant, mais qu'il convenait de reconnaître les tensions qui persistaient et d'y répondre. L'animateur a mis en exergue les fluctuations qui pouvaient exister à propos de la séquence entre les mesures visant à atteindre la paix ou la justice, de l'intérêt des parties à entreprendre des négociations, de la position des victimes et des effets de la justice internationale à court et à long termes. Il a souligné qu'un effet de dissuasion ne pourrait être obtenu que si la justice est perçue comme la norme et non comme une mesure exceptionnelle. Dans la même veine, il a ajouté que les mécanismes non judiciaires devaient être perçus non comme des mécanismes alternatifs, mais bien comme une approche venant compléter les processus de droit pénal, la Cour concentrant alors ses efforts sur les crimes les plus graves.

Les engagements

La Conférence a aussi donné lieu à 112 « *engagements* » formels de la part de 36 Etats et de l'Union européenne dans différents domaines : adoption de lois d'application ; mécanismes de coordination gouvernementale et intergouvernementale ; formation des juges, procureurs et autres aux mécanismes et procédures de la Cour ; ratification de l'Accord sur les privilèges et immunités de la Cour ; négociation d'accords sur la réinstallation de témoins et exécution des sentences – trois accords ont été conclus sur place – ; versement d'argent au fonds d'indemnisation des victimes et à d'autres fonds ; assistance technique aux Etats non parties ; programmes d'information et de sensibilisation concernant la CPI ; efforts en vue d'en arriver à l'universalité du système...

Importance de la Conférence de Kampala

Il est certain que les résultats réels de Kampala ne pourront se mesurer qu'à la lumière de son suivi. Pour éviter que les textes très généraux qui ont été adoptés ne demeurent des coquilles vides, il serait utile que l'AEP établisse un mécanisme de suivi sous une forme ou sous une autre, par exemple en matière de coopération, où les besoins et priorités sont connus depuis longtemps. La tenue de la Conférence de Kampala elle-même a revitalisé l'engagement des Etats, mais celui-là devra être maintenu par des moyens adéquats.

Toutefois, l'importance de la Conférence de Kampala dépasse les sujets concrets qui y ont été discutés. Les risques ne manquaient pas de n'en arriver à aucun résultat concret et de se limiter à des vœux pieux ou de voir s'installer une atmosphère négative culminant avec un conflit concernant le crime d'agression. Or, l'intérêt suscité par la Conférence fut en soit remarquable, avec une partie à haut niveau à laquelle ont assisté deux chefs d'Etat, de même que l'actuel Secrétaire général de l'ONU et son prédécesseur. A l'issue de ce segment de la Conférence, celle-là a adopté une déclaration réitérant l'engagement des Etats participants envers la Cour et certains objectifs précis et décidant de célébrer le 17 juillet comme « jour de la justice internationale ».

Enfin, les Etats et la société civile africains ont participé à la Conférence de Kampala en grand nombre et de façon active et constructive, sans que s'exprime le malaise qui marquait les relations de la Cour avec l'Afrique depuis quelque temps. Il est à noter cependant que cette question est loin d'être réglée : des divergences sérieuses et publiques persistent entre Etats africains, tandis que la Cour fait face à un environnement particulièrement difficile dans le cadre institutionnel de l'Union africaine (UA). Ainsi, dans une décision adoptée à son sommet de juillet 2010 à la suite de débats animés, l'UA a répété sa demande adressée à ses Etats membres en 2009 de ne pas coopérer avec la CPI dans l'exécution du mandat d'arrêt contre le président Béchir, les a en outre invités à mettre en balance leurs obligations envers elle et envers la CPI et a appelé à l'unité derrière la proposition d'amendement au Statut de Rome qui avait été faite avant la Conférence de Kampala en vue d'étendre à l'Assemblée générale de l'ONU le pouvoir actuellement détenu par le Conseil de sécurité – en vertu du Statut – de suspendre les procédures de la Cour. L'Union africaine a également rejeté l'instant la demande de la CPI d'ouvrir un bureau de liaison de la CPI à Addis Abeba.

Pour autant, le succès de la Conférence de Kampala en soi est notable, reflétant, comme le disait le président de la CPI, « *l'esprit de Rome* », lequel représente essentiellement un retour, de la part d'un certain nombre d'Etats, à une vision large de la mission de la Cour – plutôt qu'une approche centrée essentiellement sur les détails des problèmes quotidiens

qu'elle rencontre, même si ceux-là sont sans doute destinés à revenir en force dans le cadre de l'AEPP et de ses organes subsidiaires.

* *

*

La justice internationale a fait d'énormes progrès au cours des quinze dernières années. Le principe selon lequel les crimes odieux doivent être punis est largement accepté. S'il y a débat, celui-là se centre aujourd'hui sur le *timing* de la justice, non pas sur la défense de l'impunité.

Sur le plan institutionnel, la création de la CPI a finalement fourni l'instrument permanent qui fut si longtemps attendu. Il est certain que le système pourrait être amélioré, mais son succès dépend davantage d'un environnement favorable et d'une bonne compréhension de la nature de la justice internationale.

En particulier, il est essentiel de bien garder à l'esprit la distinction entre les rôles politique et judiciaire de différentes organisations. Tous les tribunaux internationaux ont été créés pour des raisons politiques au sens large : motifs déontologiques, humanitaires, géopolitiques ; retour à la paix civile ; prévention des crimes... Toutefois, les tribunaux ne peuvent servir ces objectifs que par des décisions fondées sur le droit. Comme on le disait à la conférence du Centre Thucydide, la justice ne doit pas être vue comme servant la politique ; et, plus précisément, le rôle des juges n'est pas de se battre contre l'impunité dans leurs fonctions judiciaires, mais de servir le droit en se gardant bien de déborder leur mandat.

Il convient également de garder à l'esprit que la CPI, à l'instar de la justice internationale en général, est, dans une perspective historique, extrêmement jeune. La CPI est le tout premier essai de cour pénale globale. Un réexamen est certes utile, mais il n'est pas possible de tenter aujourd'hui de tirer un bilan ferme de ces premières années. Il est important de prendre du recul. Lorsque des crimes graves sont commis et que les systèmes nationaux ne jouent pas leur rôle, la question essentielle demeure de savoir s'il faut avoir un mécanisme international qui puisse prendre la relève. Si la réponse à cette question est positive, il est nécessaire de dépasser les critiques et constats, de travailler à l'amélioration des systèmes et de leur apporter l'appui nécessaire.

La Cour pénale internationale a été créée par les Etats en fonction de certains objectifs. Les Etats sont les premiers à devoir se rappeler que la justice internationale, en particulier le système de la CPI, est leur propre création. Il dépend d'eux qu'elle donne aux générations futures les avantages qu'elle leur promettait. Pourtant, il n'est pas suffisant de s'appuyer exclusivement sur les Etats dont les priorités changent. La société civile, notamment les milieux universitaires, ont un rôle important à jouer en favorisant la dissémination d'une bonne information, la recherche de solutions aux problèmes qui se posent et les améliorations nécessaires des systèmes qui ont été finalement mis en place.