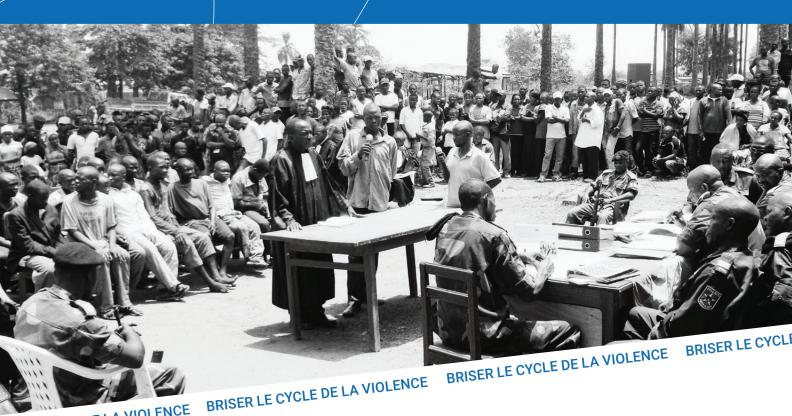
UNE APPROCHE ORIENTÉE VERS L'AVENIR POUR LA JUSTICE PÉNALE **AU NIVEAU NATIONAL DANS** LES SITUATIONS DE CONFLIT

Leçons du Passé et Pour l'Avenir



ER LE CYCLE DE LA VIOLENCE

United Nations Peacekeeping

REMERCIEMENTS

Grâce à l'aide généreuse du Gouvernement norvégien et à un financement supplémentaire du Gouvernement portugais, cette publication a été réalisée par l'équipe des politiques du Service des questions judiciaires et pénitentiaires (Département des opérations de paix).

Nous remercions Global Rights Compliance, qui a préparé les premiers documents de l'étude.

© Nations Unies 2024

Département des opérations de paix des Nations Unies Bureau de l'état de droit et des institutions chargées de la sécurité Service des questions judiciaires et pénitentiaires

Couverture et conception graphique : We2 – we2.co

Contact: OROLSIJCS-UNHQ@UN.ORG

UNE APPROCHE ORIENTÉE VERS L'AVENIR POUR LA JUSTICE PÉNALE AU NIVEAU NATIONAL DANS LES SITUATIONS DE CONFLIT

Leçons du Passé et Pour l'Avenir



TABLE DES MATIÈRES

Resume Analytique	V
Introduction	6
Mission, portée et méthodologie	8
Aperçu des Mécanismes Spécialisés Concernant la Justice Pénale au Niveau National et d'Autres Initiatives Auxquelles les Opérations de Maintien de la Paix Apportent Actuellement Leur Soutien	10
République démocratique du Congo	11
Mali	15
République centrafricaine	18
Soudan du Sud	21
Enseignements	25
Pourquoi la responsabilité pénale est-elle cruciale pour la paix et la sécurité?	27
Leçon 1 – La justice pénale est un vecteur de la paix; elle contribue à interrompre le cycle de la violence et à prévenir la résurgence des conflits	29
Leçon 2 – Les initiatives en matière de justice pénale contribuent à faire progresser les processus de paix	30
Leçon 3 – Les initiatives en matière de justice pénale instaurent une culture de l'état de droit	31
Leçon 4 – Établir des modèles sur mesure et adaptés au contexte	34
Leçon 5 – Adopter une approche prenant en comptel'ensemble du système de justice pénale	35
Leçon 6 – Renforcer les capacités nationales	38
Leçon 7 – Garantir des procédures judiciaires indépendantes et impartiales, à l'abri de toute ingérence politique	40
Leçon 8 – Harmoniser les liens entre les mécanismes informels, coutumiers et formels	41

Ouvrages Cités	83
Annexe 2 – Liste des Missions des Nations Unies Mentionnées Dans le Rapport	82
Annexe 1 – Aperçu des Différents Mécanismes de Justice Pénale	75
Observations Finales et Perspectives d'Avenir	73
Leçon 21 – L'importance de l'appui apporté par le Siège de l'Organisation des Nations Unies	69
Leçon 20 – Le rôle de coordination du système des Nations Unies dans l'obtention d'un consensus, l'alignement des priorités stratégiques, l'établissement des partenariats et la mobilisation des ressources	66
Leçon 19 – La valeur et impact du modèle de maintien de la paix	63
Leçon 18 – Les stratégies de poursuite doivent être élaborées de manière à garantir la transparence et l'intégrité de la hiérarchisation des affaires	60
Leçon 17 – Il convient d'établir un lien direct avec la responsabilité pour les crimes commis contre le personnel de maintien de la paix et d'autres membres du personneldes Nations Unies	58
Leçon 16 – Il faut continuer de mettre l'accent sur les violences sexuelles et fondées sur le genre liées aux conflits	57
Leçon 15 – Une plus grande attention devrait être portée aux crimes transfrontaliers et aux autres crimes nécessitant une approche régionale	55
Leçon 14 – La priorité doit être donnée aux crimes graves et déstabilisants qui alimentent les conflits	54
Quels Types de Crimes Devraient Être Adressés et Selon Quelle Priorité?	53
Leçon 13 – Gérer les attentes nationales et internationales	51
Leçon 12 – Adopter une approche dynamique de la communication stratégique	49
Leçon 11 – Renforcer les liens avec les processus de justice transitionnelle aux prérogatives plus étendues	48
Leçon 10 – Intégrer les approches centrées sur les personnes et les victimes	45
Leçon 9 – Adopter une approche fondée sur les droits humains	43

À PROPOS DE L'ÉTUDE

À travers le prisme de quatre opérations de maintien de la paix des Nations Unies, à savoir celles menées en République démocratique du Congo, en République centrafricaine, au Soudan du Sud et au Mali, et en s'inspirant des mécanismes de responsabilité mis en place dans d'autres contextes, cette étude analyse l'expérience du Département des opérations de paix en ce qui a trait à l'appui et l'assistance apportées aux autorités nationales en matière de justice pénale. Elle vise à recenser les meilleures pratiques dans ce domaine et à dresser un constat des principales leçons à retenir.

Cette étude se distingue d'une part par son examen du rôle et de la valeur ajoutée des opérations de maintien de la paix des Nations Unies en ce qui concerne le renforcement de l'application du principe de responsabilité. D'autre part, elle met l'accent sur le besoin d'établir le principe de responsabilité pour un éventail plus large d'infractions, incluant les crimes internationaux, les violences sexuelles en situation de conflit, et les infractions pouvant mener à des conflits ou les exacerber, comme celles relatives au vol de bétail et à la migration, ainsi qu'au terrorisme et à la criminalité transnationale organisée. Ce processus s'ancre dans la vision du Secrétaire général visant à promouvoir des stratégies de stabilisation, de maintien de la paix et de prévention davantage axées sur l'être humain.

L'étude examine les différents modèles, approches et mécanismes auxquels les missions apportent leur soutien. Ces derniers diffèrent par leur nature et leur portée internationale. Par exemple, le rapport couvre la Cour pénale spéciale en République centrafricaine, une juridiction nationale mixte; les cellules d'appui aux poursuites judiciaires en République démocratique du Congo, qui apportent un appui technique, logistique et financier ainsi qu'un soutien en matière de sécurité à la justice militaire dans le cadre des enquêtes et des audiences; le Pôle judiciaire spécialisé au Mali, qui enquête sur les infractions liées au terrorisme et à la criminalité organisée et engage des poursuites contre leurs auteurs; et les tribunaux mobiles au Soudan du Sud qui «rendent justice au peuple» à l'aide d'une approche fondée sur la communauté.

Financée par le Gouvernement norvégien, avec un soutien supplémentaire du Gouvernement portugais, l'étude a été réalisée par le Service des questions judiciaires et pénitentiaires du Département des opérations de paix, en collaboration avec Global Rights Compliance. Elle doit être lue conjointement avec le documentaire produit dans le cadre de ce même projet avec le Département de la communication globale. Le documentaire se concentre sur le procès de Ntabo Sheka, un chef de guerre congolais arrêté et poursuivi pour crimes contre l'humanité en République démocratique du Congo avec le soutien de la Mission de maintien de la paix des Nations Unies (MONUSCO).

VISIONNEZ le film documentaire «En RDC, traduire un criminel de guerre devant la justice».







RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Garantir la responsabilité au niveau national pour les crimes internationaux et pour d'autres crimes graves qui alimentent les conflits est essentiel pour la protection des civils, la prévention des conflits, ainsi que les efforts de stabilisation et de consolidation de la paix dans les situations de conflit et d'après-conflit. Il s'agit d'un outil indispensable non seulement pour lutter contre l'impunité, mais aussi pour promouvoir la justice, renforcer la confiance envers les institutions nationales et s'attaquer aux causes principales des conflits. Ces éléments sont primordiaux pour l'instauration et le maintien de la paix dans les sociétés touchées par des atrocités de masse et d'autres graves violations des droits de l'homme.

Il n'est pas envisageable d'attendre que la situation politique devienne plus favorable ou que les systèmes judiciaires nationaux se développent pleinement dans les pays où des atrocités contre la population civile, en particulier contre les femmes et les enfants, sont commises à très grande échelle. En effet, avec le temps, il devient de plus en plus difficile de garantir l'application du principe de responsabilité. Les éléments de preuve sont

contaminés, perdus ou détruits et les victimes et les témoins meurent ou se dispersent et deviennent plus difficiles à localiser, tandis que leurs souvenirs se détériorent. Ainsi, les États conservent l'obligation première d'enquêter et de poursuivre les auteurs de ces crimes. Une véritable responsabilisation à court terme n'est pas seulement un impératif juridique et éthique, mais constitue également un outil essentiel de dissuasion pour mettre fin aux cycles de violence. La justice pénale au niveau national nécessite donc davantage d'attention, de reconnaissance et de soutien international.

Cette étude met en lumière les progrès réalisés par les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, en collaboration avec leurs partenaires, dans le renforcement de la mise en œuvre nationale de la justice pénale en faveur de la paix, de la stabilité et de la sécurité. L'engagement politique des opérations de maintien de la paix, combiné à l'expertise qu'elles fournissent et à leurs infrastructures logistiques et sécuritaires, s'est révélé crucial pour aider les autorités nationales dans ces efforts. Sans le soutien des opérations de maintien de la paix, ces démarches ne se seraient probablement pas concrétisées en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, au Mali ou au Soudan du Sud.

Toutefois, dans cet environnement mondial en mutation, où le rôle et la poursuite des opérations de maintien de la paix des Nations Unies sont remis en question, un paysage incertain se dessine sur fond de recrudescence des conflits à l'échelle mondiale. Au fur et à mesure que les missions se retirent et ferment, un soutien supplémentaire et durable en marge des opérations de maintien de la paix sera nécessaire, en particulier dans les contextes où des atrocités continuent d'être perpétrées. Il est

également nécessaire de maintenir les discussions autour de la responsabilité pour assurer la paix, la sécurité et la stabilité à long terme dans les pays où les conflits se sont apaisés. Le cas du Libéria illustre cette réalité, alors que la question de la responsabilité continue d'occuper une place importante dans les élections en 2023, soit deux décennies après la fin du conflit et après le départ de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies en 2018. Cette situation a conduit le Président à créer le Bureau de la Cour des crimes de guerre et des crimes économiques en mai 2024, soulignant l'importance de la justice dans la «quête de l'unité nationale». Par ailleurs, dans le contexte d'une escalade des conflits tel qu'en Haïti, les Nations Unies sont contraintes d'examiner comment soutenir l'état de droit et l'application du principe de responsabilité lorsque des forces de sécurité non onusiennes sont déployées pour lutter contre la violence croissante des gangs. En outre, il est à noter que de plus en plus de communautés affectées demandent une plus grande justice dans des contextes où aucune mission n'est implantée.

Les Nations Unies doivent adapter leur engagement en faveur de l'état de droit à ce nouvel environnement, en mettant davantage l'accent sur le multilatéralisme en réseau. Cela est essentiel pour que les États Membres voient leur investissement dans le maintien de la paix, la promotion de la paix et de la sécurité, ainsi que les efforts déployés à l'échelle du système pour renforcer la justice pénale au niveau national soient préservés et protégés, et non réduits à néant. Lorsque des forces régionales ou internationales seront déployées pour faire respecter la paix et neutraliser des groupes armés influents, des organisations terroristes ou des réseaux criminels, il sera essentiel de collaborer avec plusieurs partenaires afin de compléter ces efforts et s'assurer de mettre en place des capacités nationales suffisantes pour établir une justice pénale efficace. Seule une action cohérente et intégrée menée dans l'ensemble du système des Nations Unies permettra de répondre à ces défis de façon adéquate.

Dans le cadre de cette nouvelle approche, il est nécessaire de développer et de mettre à disposition des outils de maintien de la paix adaptés à l'état de droit, permettant ainsi un soutien flexible et adaptatif dans les contextes précaires. D'une part, en s'appuyant sur les ressources existantes, permanentes ou autres, avec un financement adéquat, prévisible et durable. D'autre part, cela devra être combiné à une plus grande flexibilité pour déployer une expertise spécialisée et accroître l'engagement avec les organisations et les cadres régionaux. Une telle capacité d'appui à la responsabilisation pénale s'appuierait sur des partenariats, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système des Nations Unies, ainsi que sur la capacité de l'Organisation à soutenir ou à mettre en place de nouveau mécanisme, sur demande, dans un large éventail de contexte fragiles. Ce dispositif devra inclure la capacité de continuer à promouvoir et à soutenir la responsabilisation pour les crimes commis contre les Casques bleus au-delà de la durée de vie des missions de maintien de la paix des Nations Unies, conformément à la résolution 2589 du Conseil de sécurité. Le point focal global pour l'état de droit, qui a enregistré des réussites en ce qui concerne la programmation conjointe relative à l'état de droit, demeure une plateforme précieuse pour une intégration accrue et pour la mise en commun de ressources partagées afin de garantir une action plus concertée en matière d'état de droit.

L'appui des opérations de maintien de la paix des Nations Unies à la mise en œuvre nationale de la justice pénale se trouve à un tournant. Sur la base des succès enregistrés à ce jour en ce qui a trait au renforcement de ces mécanismes, il est essentiel de consolider l'appui futur du pilier Paix et sécurité aux missions et aux contextes fragiles affectés par des conflits. Pour ce faire, le Département des opérations de paix et le Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix doivent mobiliser le soutien des États Membres, adapter les partenariats existants et renforcer les liens entre les approches régionales et celles adaptées au contexte national.

Enseignements clés

Des progrès notables ont été réalisés dans le renforcement de la responsabilité sur le plan national pour les crimes graves. L'étude souligne l'augmentation du nombre d'auteurs présumés identifiés et placés en détention avec l'aide des missions.

À la fin de l'année 2023, environ 4 600 individus ont été jugés et plus de 3 400 ont été reconnus coupables de crimes graves, incluant des membres de groupes militaires armés et de forces de sécurité, par des mécanismes nationaux de justice pénale (tribunaux mixtes, audiences pénales nationales, cours martiales et tribunaux mobiles) en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, au Mali et au Soudan du Sud. Reconnus coupables de crimes internationaux, de crimes de guerre ou d'autres infractions graves susceptibles d'alimenter un conflit, tels que des violences sexuelles en situation de conflit, des actes de terrorisme et des crimes contre des membres du personnel des missions de maintien de la paix, nombre de ces individus purgent actuellement leur peine dans des établissements pénitentiaires nationaux auxquels les opérations de maintien de la paix apportent également leur appui. Toutefois, il reste encore des problèmes de taille à surmonter pour amener les auteurs d'infractions, qui demeurent pour la plupart impunis, à répondre de leurs actes.

Le succès des initiatives en matière de justice pénale dépend d'une approche qui prend en compte l'ensemble du système de justice, incluant les fonctions de police, de justice et d'administration pénitentiaire, y compris l'assistance juridique.

Le secteur pénitencier est souvent négligé alors qu'il est essentiel pour garantir aux individus arrêtés et soupçonnés d'avoir commis des crimes graves une détention sûre, sécuritaire et humaine. Puisque le système de justice pénale implique de multiples acteurs dotés d'un éventail de compétences professionnelles, il est essentiel de renforcer les capacités dans l'ensemble du système. Ces activités de renforcement des capacités devraient avant tout se concentrer sur le transfert de connaissances et de compétences entre les acteurs internationaux et nationaux afin d'assurer une véritable appropriation nationale des processus et des institutions de renforcement des capacités.

La justice pénale dans de tels contextes est souvent de nature politique et nécessite donc une approche multidisciplinaire et sensible aux dynamiques politiques, en particulier pour faire face aux risques d'instrumentalisation des processus judiciaires.

Il peut s'agir de concourir à l'élaboration de stratégies de poursuite ou de hiérarchisation, fondées sur des procédures et des critères équitables et transparents, afin de préserver l'intégrité du processus. Cette hiérarchisation des affaires par les autorités nationales permet également de mieux coordonner, cibler et adapter l'aide fournie par les partenaires internationaux sur les plans financier et technique.

La justice pénale contribue à mettre fin au cycle de la violence, à faire progresser les processus de paix, à prévenir la résurgence des conflits et à instaurer une culture de l'état de droit.

La justice pénale ne consiste pas seulement à tenir les individus responsables de leurs actes, mais contribue également à créer les conditions d'une paix durable en faisant la promotion de la justice, en renforçant la confiance dans les institutions nationales et en s'attaquant aux causes profondes de ces conflits. Elle contribue à dissuader et interrompre les cycles de violence et prévenir la résurgence des conflits. La question n'est pas de savoir s'il faut demander des comptes et obtenir justice, mais plutôt de savoir quand, comment et sous quelle forme elle devra être rendue. Que ce soit dans le cadre d'une approche plus large de la justice transitionnelle ou d'une initiative autonome visant à lutter contre les facteurs de conflit, le principe de responsabilité devrait, sous une forme ou une autre, figurer dans les accords de paix négociés dans le but de signaler une rupture avec le passé. Plus généralement, la justice pénale joue un rôle essentiel dans la promotion d'une culture de l'état de droit au sein des forces de sécurité et de la société de manière générale et constitue la pierre angulaire du maintien de l'ordre et de la stabilité.

Un engagement approprié et adapté selon les situations, bien que difficile, peut être entrepris à presque tous les stades du conflit.

Il convient de trouver un juste équilibre entre la prise en main du processus par les pays et une coopération internationale plus solide si l'on veut que les responsabilités pénales soient établies de manière crédible et efficace. Avant de prendre toute décision concernant les mécanismes les plus appropriés, incluant la possibilité de les mettre en place et l'existence de conditions propices (en considérant entre autres les problèmes de sécurité, les difficultés politiques ou la disponibilité des ressources), des consultations approfondies et inclusives avec toutes les parties prenantes, autant nationales qu'internationales, doivent être tenues. En effet, ces mécanismes doivent être adaptés aux contextes de chaque pays et intégrés dans le cadre juridique national. Les solutions adaptées à des contextes complexes peuvent aller de la collecte ou de la préservation de preuves pendant un conflit actif, à la constitution de dossiers pendant des négociations de paix délicates, en passant par la mise en place de mécanismes spécialisés, avec ou sans l'exercice de fonctions judiciaires ou de poursuites par des internationaux. Dans l'ensemble, l'approche adoptée dans le cadre des quatre missions consiste à répondre aux besoins locaux et à réduire progressivement l'aide internationale en vue d'une appropriation totale du processus par les pays.

Du point de vue de la prévention des conflits, la priorité doit être donnée à la lutte contre les crimes graves et déstabilisants qui alimentent les conflits.

Si les enquêtes et les poursuites relatives aux crimes internationaux, tels que les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, demeurent essentielles, d'autres infractions graves peuvent également contribuer à alimenter et à exacerber les conflits. Ces infractions peuvent avoir des effets profondément déstabilisants sur les sociétés et constituer de puissants facteurs de conflit, en particulier lorsqu'elles sont commises de manière systématique. L'étude met l'accent sur la priorité qui est accordée à la lutte contre les violences sexuelles et fondées sur le genre liées aux conflits. Elle souligne également que la responsabilisation pour les crimes commis contre les Casques bleus est parfaitement complémentaire à l'obligation de rendre des comptes pour les crimes graves commis contre les civils et que cette obligation est la responsabilité des Nations Unies, qui doit assurer ce suivi au-delà de la clôture des missions. En outre, il convient d'accorder une attention particulière aux autres infractions susceptibles d'alimenter les conflits, tels que le terrorisme, les crimes de haine, les crimes liés à la transhumance, l'exploitation illicite des ressources

naturelles et, compte tenu de son ampleur et de son impact croissant en tant que facteur majeur de conflits et d'instabilité, la criminalité transnationale organisée.

Dans des contextes où il peut être difficile, voire impossible à court terme, de poursuivre les hauts fonctionnaires jugés comme principaux responsables, l'étude met en évidence l'intérêt de poursuivre les auteurs d'infractions de rang inférieur ou intermédiaire.

Les enquêtes et poursuites menées dans ce cadre permettront éventuellement de constituer une base factuelle important qui pourra ensuite appuyer des poursuites plus risquées et politiquement sensibles contre les personnes plus haut placées dans la chaîne de commandement. Elles peuvent également contribuer à instaurer une culture de responsabilité pour de tels crimes, y compris au sein des forces nationales de sécurité, tout en contribuant à dissuader d'autres atrocités à l'avenir.

Le respect des normes internationales en matière de droits humains, y compris les normes relatives aux procès équitables et le respect des droits des victimes et des accusés, l'adhésion aux principes de droits humains et de 'diligence raisonnable' et l'atténuation des risques doivent être efficacement intégrés dans le soutien apporté aux mécanismes nationaux de justice pénale.

Il convient de veiller tout particulièrement à ce que le soutien des Nations Unies atténue le risque d'une utilisation discriminatoire ou sélective des procédures de justice pénale ou d'une instrumentalisation et de partisanerie politique. L'engagement des Nations Unies doit être fondé sur les normes internationales applicables ainsi que sur les règles, politiques et procédures internes à l'Organisation.

La priorité doit être donnée à la poursuite d'approches centrées sur les personnes, y compris le rapprochement entre la justice et les communautés touchées au moyen de tribunaux mobiles.

La mise en place de mesures d'aide psychosociale et autre, associée à la représentation et à la protection des victimes et des témoins par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales nationales et internationales, s'est avérée particulièrement efficace et peut être attribuée à une collaboration et à des partenariats solides entre l'opération de maintien de la paix et la société civile implantée dans de nombreuses régions du pays hôte. Cette approche devrait inclure un **engagement significatif dans des activités communautaires**, telles que les activités de communication et de sensibilisation ainsi que les consultations avec les groupes de victimes, les organisations de femmes et de jeunes, les autorités locales et les chefs traditionnels.

L'étude met en lumière les difficultés inhérentes à la recherche d'avancées qui se renforcent mutuellement dans les domaines de la justice, de la vérité, de la réconciliation et des réparations.

Le cas échéant, l'harmonisation des liens entre les mécanismes formels, informels et non judiciaires et leur articulation avec les processus plus étendus de justice transitionnelle contribueront à renforcer la mise en œuvre de la justice pénale et ainsi promouvoir l'apaisement et la réconciliation. Ces processus peuvent être inextricablement liés aux négociations de paix ainsi qu'à la démobilisation et à la réintégration des combattants.

De même, il est essentiel d'adopter une approche dynamique de la communication stratégique

qui permettra d'informer, d'engager et d'obtenir un soutien pour ces efforts et, à terme, contribuera à l'efficacité des processus d'établissement des responsabilités et à la promotion de l'état de droit. Une telle approche peut également aider à contrer les discours fallacieux et garantir la diffusion d'informations exactes. Il importe également de gérer les attentes des populations locales et de la communauté internationale, y compris des contributeurs. La mise en place d'un mécanisme de justice pénale est une entreprise de longue haleine. Les mécanismes, pour être opérationnels et passer plus tard sous contrôle national, ont besoin pendant des années d'un appui international soutenu. En effet, même après l'arrêt du soutien financier et technique international, il demeure essentiel de maintenir une attention politique pour garantir la pérennité de l'initiative.

Les Nations Unies jouent un rôle central dans la création et la mise en œuvre opérationnelle des mécanismes de justice pénale.

Sans l'influence politique, le savoir-faire technique, l'appui logistique et financier, et le soutien en matière de sécurité des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, qui jouent un rôle clé de mobilisation et de coordination avec les partenaires, il aurait été difficile, voire impossible, d'établir et de rendre opérationnels la Cour pénale spéciale en République centrafricaine et les autres mécanismes dans les pays concernés.

Les missions jouent un rôle particulièrement important dans la mobilisation et la coordination du soutien des acteurs du système des Nations Unies et de la communauté internationale au sens large dans le pays, y compris les acteurs non gouvernementaux qui apportent un soutien essentiel aux victimes.

Les succès constatés dans ces contextes n'ont pas été obtenus de manière isolée, mais en collaboration avec les agences, fonds et programmes des Nations Unies, ainsi que d'autres partenaires au niveau national, en s'appuyant sur le mandat, les rôles et les forces propres à chaque entité. Il convient d'accorder une attention particulière aux rôles à la fois complémentaires et distincts de suivi, d'enquête et de communication de l'information en matière de droits humains, d'une part, et de soutien logistique direct aux services d'enquête et aux autorités judiciaires nationaux, d'autre part.

Avec la réduction des effectifs et la fermeture des opérations de maintien de la paix, l'avenir de ces mécanismes de justice pénale reste incertain.

Les résultats constatés dans les quatre contextes couverts par l'étude démontrent toutefois l'importance de s'appuyer sur les caractéristiques uniques d'une opération multidimensionnelle de maintien de la paix. Le système des Nations Unies doit réfléchir à la manière dont un tel soutien peut être poursuivi et, en outre, comment il peut être fourni plus largement dans des contextes autres que dans les missions de maintien de la paix.





INTRODUCTION

Dans les environnements fragiles et les régions touchées par un conflit, la prolifération des groupes extrémistes et des réseaux criminels, la présence limitée d'acteurs garants de l'état de droit, la faiblesse des institutions de sécurité, le comportement prédateur des forces nationales de sécurité, l'exploitation illégale des ressources naturelles, ainsi que la corruption endémique peuvent conduire à des cycles généralisés et récurrents de violence et à des atrocités criminelles. Ces dynamiques, à leur tour, génèrent de la peur, du ressentiment, de la méfiance et de l'hostilité envers le gouvernement et contribuent à fragmenter les sociétés.

Lorsque les institutions et les fonctionnaires chargés de l'application de la loi et de la justice ne sont ni en mesure de protéger les personnes qu'ils sont censés servir, ni dignes de leur confiance (y compris du fait de l'absence de prisons sûres et humaines), la population, et en particulier les communautés marginalisées, reste vulnérable aux atrocités criminelles, aux autres violations flagrantes des droits humains et pratiques discriminatoires, ainsi qu'à toute une gamme d'infractions graves directement liées aux conflits et qui souvent les alimentent.

Il est donc essentiel d'amener les auteurs de crimes internationaux et d'autres infractions graves, telles que les violences sexuelles liées aux conflits, les actes de terrorisme et la criminalité transnationale organisée, à répondre de leurs actes au niveau national si l'on veut assurer la protection des civils, prévenir les conflits et mener à bien les activités de stabilisation et de consolidation de la paix dans les situations de conflit et d'après-conflit. Il faut absolument traduire en justice les auteurs de crimes graves pour empêcher de tels crimes à l'avenir, restaurer la confiance envers l'État et réaffirmer le contrat social. Les initiatives en matière de justice pénale contribuent à promouvoir des solutions politiques durables.

La réussite des enquêtes, des poursuites et de l'incarcération des auteurs d'infractions graves repose sur une volonté politique affirmée et sur l'allocation de capacités nationales spécialisées à chaque étape de la chaîne pénale. Il n'est pas envisageable d'attendre que la situation politique devienne plus favorable ou que les systèmes judiciaires nationaux se développent davantage dans les pays où des atrocités contre la population civile, en particulier contre les femmes et les enfants, sont commises à très grande échelle. Il est crucial que les auteurs de tels actes soient rapidement amenés à en répondre véritablement afin de mettre fin aux cycles de violence auxquels ces pays sont en proie. En effet, avec le temps, il devient de plus en plus difficile de garantir l'application du principe de responsabilité. Les éléments de preuve sont contaminés, perdus ou détruits, les victimes et les témoins meurent ou ils se dispersent et deviennent plus difficiles à localiser, tandis que leurs souvenirs se détériorent. Tant sur le plan éthique que pratique, une action rapide et effective, aussi complexe soit-elle, est impérative si l'on veut que les crimes commis ne restent pas impunis. Des mécanismes de responsabilité bien conçus, adaptés et opportuns doivent donc s'inscrire dans la continuité globale des interventions.

Si les mécanismes internationaux ont fait l'objet d'une grande attention au cours des trente dernières années, l'obligation d'enquêter sur les infractions et d'en poursuivre les auteurs incombe toujours en premier lieu aux États. Reconnaissant l'importance de la justice pénale au niveau national comme élément essentiel d'une paix durable, le Conseil de sécurité des Nations Unies a régulièrement chargé les opérations de maintien de la paix d'aider les pays hôtes à renforcer les capacités nationales d'enquête et de poursuite en cas de crimes internationaux et autres crimes graves. La présente étude se penche sur quatre opérations de maintien de la paix des Nations Unies ainsi expressément chargées de soutenir les processus nationaux d'établissement des responsabilités, à savoir celles menées en République démocratique du Congo (MONUSCO), en République centrafricaine (MINUSCA), au Mali (MINUSMA) et au Soudan du Sud (MINUSS). Différentes approches et divers modèles ont été soutenus dans ces environnements complexes, lesquels diffèrent par leur nature et leur portée internationale. Il s'agit de la Cour pénale spéciale en République centrafricaine, une juridiction nationale hybride dont le siège se situe à

Bangui, des cellules d'appui aux poursuites judiciaires au sein de la MONUSCO en République démocratique du Congo, qui apportent un appui technique, logistique et financier ainsi qu'un soutien en matière de sécurité à la justice militaire dans le cadre des enquêtes et des audiences, du Pôle judiciaire spécialisé au Mali, qui enquête sur les infractions liées au terrorisme et d'autres infractions graves et engage des poursuites contre leurs auteurs, et la multiplicité de tribunaux mobiles «apportant la justice au peuple» au Soudan du Sud dans une démarche axée sur la communauté.

Avec l'appui des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, des progrès notables ont été réalisés dans ces quatre pays pour amener les auteurs des crimes graves qui alimentent les conflits à répondre de leurs actes. Le nombre d'auteurs présumés identifiés et placés en détention a augmenté, tout comme le pourcentage d'affaires ayant fait l'objet d'une enquête nationale. Dans son rapport de 2023 sur le renforcement et la coordination de l'action dans le domaine de l'état de droit, le Secrétaire général a reconnu que «[l]es efforts déployés pour renforcer la justice pénale au niveau national dans les situations consécutives à un conflit [ont] donné des résultats significatifs». À la fin de 2023, environ 4 600 individus avaient été jugés, et plus de 3 400 condamnés pour des crimes graves par des mécanismes nationaux de justice pénale en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, au Mali et au Soudan du Sud. Reconnus coupables de crimes internationaux, de crimes de guerre ou d'autres infractions graves susceptibles d'alimenter un conflit, notamment de violences sexuelles liées aux conflits, d'actes de terrorisme et de crimes contre des membres du personnel de maintien de la paix, nombre de ces individus purgent actuellement leur peine dans des établissements pénitentiaires nationaux auxquels les opérations de maintien de la paix apportent leur appui. Toutefois, il reste encore des problèmes de taille à surmonter pour amener les auteurs d'infractions, qui demeurent majoritairement impunis, à répondre de leurs actes.

Les cinq dernières années ont également vu un accroissement des demandes de soutien aux actions engagées au niveau national visant l'application du principe de responsabilité en ce qui concerne les crimes commis contre les soldats de la paix et d'autres membres du personnel des Nations Unies. Depuis 2013, 323 membres du personnel de maintien de la

paix ont été tués à la suite d'actes de malveillance. Le Département des opérations de paix a dirigé les efforts du Secrétariat pour amener les auteurs des crimes commis contre les soldats de la paix à répondre de leurs actes, conformément à la résolution 2589 du Conseil de sécurité. À la suite à l'adoption de cette résolution, le Groupe des Amis pour l'établissement des responsabilités concernant les crimes commis contre des membres du personnel de maintien de la paix, composé de plus de 40 États membres, a été créé en avril 2023. Des progrès notables ont été réalisés au Liban, au Mali, en République centrafricaine et en République démocratique du Congo, avec une augmentation du nombre d'auteurs présumés identifiés et placés en détention, ainsi que du pourcentage d'affaires ayant effectivement fait l'objet d'une enquête nationale. Depuis 2020, 97 individus ont été condamnés dans ces pays pour le meurtre de 34 membres du personnel de maintien de la paix et de 2 experts des Nations Unies. Une base de données complète sur les crimes commis contre le personnel de maintien de la paix a été mise en ligne en 2024 à la demande du Conseil de sécurité. Les priorités du Secrétariat en la matière sont décrites plus en détail dans le présent rapport.

Les initiatives en matière de responsabilité permettent de faire progresser un grand nombre des priorités essentielles de l'ONU, présentées dans le rapport du Secrétaire général intitulé «Notre programme commun»,1 le projet de document final «Le Pacte pour l'avenir», la note d'orientation sur le Nouvel Agenda pour la paix² et l'initiative Action pour le maintien de la paix. Dans sa nouvelle vision de l'état de droit³ et sa note d'orientation sur la justice transitionnelle,4 le Secrétaire général a placé la justice et l'application du principe de responsabilité au cœur de l'engagement de l'ONU en faveur de la prévention des conflits, de la paix et de la sécurité. Il convient de noter que ces travaux ont mené à des avancées dans la réalisation de l'objectif de développement durable N°16 en promouvant la mise en place d'institutions garantes de l'état de droit qui soient réactives et responsables, assurent l'accès à la justice pour tous et offrent des recours judiciaires pour les victimes de violence, notamment les femmes et les enfants. Il reste donc essentiel d'appuyer la justice pénale au niveau national en particulier à mesure que l'ONU s'efforce d'apporter une assistance plus adaptée et plus souple.

L'étude met d'une part l'accent sur le rôle et la valeur ajoutée des opérations de maintien de la paix des Nations Unies en ce qui concerne le renforcement de l'application du principe de responsabilité. D'autre part, elle met en lumière le besoin d'établir le principe de responsabilité pour un éventail plus large d'infractions, incluant les crimes internationaux, les violences sexuelles en situation de conflit, et les infractions pouvant mener à des conflits ou les exacerber, comme celles relatives au vol de bétail et à la migration, ainsi qu'au terrorisme et à la criminalité transnationale organisée. Cette étude s'ancre dans la vision du Secrétaire général visant à promouvoir des stratégies de stabilisation, de maintien de la paix et de prévention davantage axées sur l'être humain. À travers le prisme de quatre opérations de maintien de la paix, et en s'inspirant des mécanismes de responsabilité mis en place dans d'autres contextes, cette étude analyse l'expérience du Département des opérations de paix en ce qui a trait à l'appui et l'assistance apportées aux autorités nationales en matière de justice pénale afin de recenser les meilleures pratiques et les principales leçons à retenir.

Mission, Portée et Méthodologie

Les principaux objectifs de l'étude étaient les suivants :

- Fournir un compte-rendu complet des accomplissement à ce jour et des effets produits par les initiatives menées par les quatre opérations de maintien de la paix depuis 2010,
- Dégager des leçons pour renforcer l'efficacité de l'appui que prêtent le Département des opérations de paix et d'autres entités des Nations Unies aux autorités nationales dans le cadre des enquêtes et des poursuites relatives aux crimes qui alimentent les conflits, et

- 1 A/75/982.
- 2 Publication des Nations Unies, 2023.
- 3 Nations Unies : «Nouvelle vision de l'état de droit avancée par le Secrétaire général», 2023.
- 4 Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Guidance Note of the Secretary General on Transitional Justice : A Strategic Tool for People, Prevention and Peace, 11 octobre 2023.

 Éclairer la prise de décisions et définir les modalités de dispositifs futurs d'application en matière de justice pénale à l'échelle nationale afin d'améliorer les enquêtes et les poursuites et amener les auteurs de crimes qui alimentent les conflits à répondre de leurs actes.

L'étude porte principalement sur quatre opérations de maintien de la paix, à savoir la MONUSCO, la MINUSCA, la MINUSS et la MINUSMA (qui a achevé son retrait en décembre 2023). Les missions ont été sélectionnées pour la diversité de leurs mandats, opérations et approches en matière de justice pénale, la situation politique et les conditions de sécurité dans lesquelles elles ont exercé leurs activités, ainsi que les différentes phases de leurs opérations.

La méthodologie employée pour l'étude a consisté en une analyse sur dossier, complétée par des entretiens et une enquête sur les pratiques suivies dans les quatre missions, des différents éléments : documents de politique générale et documents relatifs à chaque pays, articles universitaires, ainsi que des documents concernant les leçons tirées et meilleures pratiques dans le cadre de l'appui aux mécanismes nationaux d'établissement des responsabilités pénales. L'étude a nécessité de nombreuses consultations avec les autorités nationales, les décideurs de haut niveau tant sur le terrain qu'au Secrétariat, les universitaires et les spécialistes de l'état de droit. Les premières conclusions ont été présentées à un conseil consultatif dans le cadre d'un exercice de cadrage.

On trouvera à l'Annexe 1 un aperçu des différents mécanismes de justice pénale.





APERÇU DES MÉCANISMES SPÉCIALISÉS CONCERNANT LA JUSTICE PÉNALE AU NIVEAU NATIONAL ET D'AUTRES INITIATIVES AUXQUELLES LES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX APPORTENT ACTUELLEMENT LEUR SOUTIEN

L'étude a examiné les différents types d'initiatives qui ont contribué à renforcer l'établissement des responsabilités pénales au niveau national. Différentes approches et divers modèles ont reçu un appui dans ces contextes difficiles. Il s'agit notamment des cellules d'appui aux poursuites judiciaires en République démocratique du Congo, de la Cour pénale spéciale en République centrafricaine, une juridiction hybride,

des tribunaux mobiles au Soudan du Sud et du Pôle judiciaire spécialisé au Mali, qui enquête sur les infractions liées au terrorisme et à la grande criminalité organisée et engage des poursuites contre leurs auteurs. Le présent chapitre contient un résumé des principales caractéristiques de ces mécanismes de justice pénale, ainsi que les modalités de l'appui apporté par le Département des opérations de paix et ses partenaires.



CONTEXTE

Les faiblesses du système de justice pénale militaire du pays, qui était historiquement compétent pour connaître des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité perpétrés dans les régions reculées et peu sécuritaires de l'est de la République démocratique du Congo, ont fait obstacle à l'efficacité des enquêtes et des poursuites relatives à ces crimes, ainsi qu'à d'autres violations flagrantes des droits humains, y compris des violences sexuelles généralisées. L'accent a été mis sur la justice militaire parce qu'elle était mieux équipée et à même de mener des enquêtes et des poursuites concernant ces crimes.

MANDAT

C'est en 2010 que la MONUSCO a été chargée pour la première fois d'aider les autorités judiciaires militaires à traduire en justice les auteurs de crimes internationaux, notamment en mettant en place des cellules d'appui aux poursuites judiciaires.

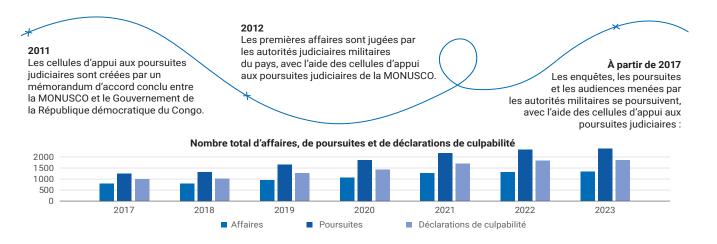
OBJET

Des équipes internationales de procureurs et d'enquêteurs spécialisés au sein de la MONUSCO fournissent des conseils techniques et un appui logistique aux autorités judiciaires militaires dans le cadre d'enquêtes et de poursuites pénales relatives aux crimes graves, ainsi que de procès pour ces crimes.

COMPÉTENCE

Les cellules d'appui aux poursuites judiciaires apportent leur aide concernant les crimes les plus graves relevant des tribunaux militaires, à savoir les crimes énumérés dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale,⁵ en particulier les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, y compris les crimes de violence sexuelle liée au conflit.

CHRONOLOGIE



COMPOSITION

Au sein de la section de l'appui à la justice de la MONUSCO, 30 procureurs et enquêteurs militaires et civils internationaux mis à disposition par les gouvernements sont répartis en cinq cellules d'appui aux poursuites judiciaires dans chacune des provinces orientales et des régions éloignées (Nord-Kivu (Beni et Goma), Sud-Kivu, Ituri, Maniema Haut Katanga, Kasaï Central et Tanganyika – les deux dernières terminées en 2022 et 2023).

NATURE DU SOUTIEN

Les cellules d'appui aux poursuites judiciaires apportent un soutien technique et logistique aux procureurs et enquêteurs des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) dans le cadre des enquêtes menées sur des crimes internationaux et de la poursuite de leurs auteurs. Les cellules d'appui aux poursuites judiciaires apportent un soutien aux enquêtes, aux audiences foraines et aux procès menés par les autorités nationales, y compris dans les zones reculées et peu sûres où des atrocités ont été commises et où les tribunaux jouent mal leur rôle ou sont quasi-inexistants. Le soutien comprend également l'assistance aux victimes et aux témoins, les services psychosociaux et la représentation juridique des victimes, fournis en collaboration avec des partenaires extérieurs au système des Nations Unies. Les cellules d'appui aux poursuites judiciaires n'engagent, ne mènent ni ne dirigent aucune enquête ou poursuite pénale. Leur rôle consiste à répondre aux demandes d'appui présentées par les

autorités judiciaires militaires. Les cellules d'appui aux poursuites judiciaires ont accès aux dossiers relatifs aux affaires prioritaires conformément à un mémorandum d'accord intervenu entre la MONUSCO et le Gouvernement de la République démocratique du Congo. Elles fournissent des conseils d'experts sur la recherche, la collecte, l'analyse et la solidité des éléments probants, sur les mesures de protection des témoins et des victimes, et plus globalement sur les stratégies de poursuite et la recherche juridique. Elles apportent également une expertise spécialisée dans des domaines essentiels de l'enquête et des poursuites, tels que la collecte d'éléments de preuve téléphoniques et numériques ou l'expertise balistique. Les cellules d'appui aux poursuites judiciaires coordonnent de même les réunions tenues par les différents partenaires de l'appareil judiciaire pour organiser les enquêtes et les audiences foraines et facilitent l'apport par la Mission d'un soutien logistique et d'un appui en matière de sécurité dans le cadre des enquêtes et des audiences foraines, y compris en ce qui concerne les indemnités journalières de subsistance pour le personnel judiciaire national.

PARTENARIATS ET MODALITÉS FINANCIÈRES

Les cellules d'appui aux poursuites judiciaires sont mises en œuvre sous la supervision de la Section de l'appui à la justice de la MONUSCO, soutenue par un projet conjoint avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), en collaboration avec le Bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme pour la Mission et des organisations

de la société civile. Les cellules ont reçu un appui financier initial des gouvernements du Canada (2,8 millions de dollars canadiens), du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (157 000 dollars) et de l'International Narcotics and Law Enforcement Bureau des États-Unis d'Amérique (500 000 dollars), ainsi que du Fonds pour la consolidation de la paix (initialement par l'intermédiaire de l'Organisation internationale pour les migrations), et un financement ultérieur de l'Union européenne. Elles sont désormais financées au moyen de fonds consacrés aux activités relatives aux programmes de la MONUSCO.

RÉALISATIONS

Depuis 2016, trois processus d'établissement des priorités ont été menés dans des provinces clés avec les autorités nationales pour relever les cas les plus graves, qui doivent faire l'objet d'une enquête et de poursuites. À ce jour, 107 cas prioritaires ont été relevés.

À la fin de 2023, 1 330 affaires portant sur 2 379 accusés avaient été traitées, donnant lieu à 1859 déclarations de culpabilité et condamnations, dont 50 % concernaient des membres des forces de sécurité, 24 % des membres de groupes armés et 26 % des civils. (Voir la liste des affaires emblématiques, ci-dessous.) Des officiers de rang intermédiaire et de haut rang des FARDC et de la Police nationale congolaise ont été poursuivis pour s'être livrés à des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre, y compris des violences sexuelles, ou pour avoir manqué à leur obligation de prévenir et réprimer ces crimes. Au moins 30 officiers de haut rang des FARDC et de la Police nationale congolaise ainsi que plusieurs chefs de groupes armés ont été reconnus coupables et condamnés depuis 2015. La capacité du système judiciaire militaire à enquêter sur les crimes internationaux et les crimes graves, et à en poursuivre et juger les auteurs s'est améliorée, ce qui permet aux tribunaux militaires de rendre des décisions de meilleure qualité.

Trois affaires de génocide et de crimes contre l'humanité ont été jugées par les cours d'appel du Haut Katanga, de l'Ituri et du Tanganyika entre 2016 et 2022 tandis que le tribunal militaire de garnison de Kalemie a jugé une affaire de génocide en 2023.

Affaires récentes dans le cadre desquelles les cellules d'appui aux poursuites judiciaires de la MONUSCO ont prêté assistance

Munyololo Mbao alias Ndarumanga

En mai 2023, un chef du groupe armé Ndarumanga a été reconnu coupable des crimes contre l'humanité, incluantla grossesse forcée, l'esclavage sexuel, la torture, le meurtre, l'emprisonnement et d'autres actes inhumains commis au Sud-Kivu et a été condamné à la prison à vie.

Miliciens bantous

En juillet 2023, deux chefs de milice bantous ont été reconnus coupables de génocide et condamnés pour le meurtre de 40 personnes autochtones du peuple Twa au Tanganyika en 2017.

Kamwina Nsapu

En janvier 2022, 50 personnes, dont des membres de la milice Kamwina Nsapu, ont été reconnues coupables de crimes de guerre, de terrorisme et d'autres infractions et condamnées à mort pour l'assassinat de deux experts des Nations Unies au Kasaï Central en 2017. L'affaire a été portée en appel devant la Haute Cour militaire. En mars 2021, un chef Kamwina Nsapu a été reconnu coupable de crimes de guerre et de terrorisme et condamné à la prison à vie pour avoir participé à un mouvement insurrectionnel et à une association criminelle. Il s'agit de la première condamnation au Kasaï Central pour des crimes de masse commis lors du conflit Kamwina Nsapu.

Officiers de haut rang des FARDC

En avril 2023, deux colonels et quatre capitaines des FARDC ont été reconnus coupables des crimes de meurtre, de pillage et de mutilation en tant que crimes de guerre pour avoir participé à des attaques contre des civils à Djugu, en Ituri, entre juillet et octobre 2021. En janvier 2022, un colonel des FARDC a été condamné à 10 ans de prison pour violation des ordres et

non-assistance à personne en danger dans le cadre de l'assassinat de deux experts des Nations Unies en 2017. En mai 2022, un lieutenant-colonel et deux majors des FARDC ont été reconnus coupables de crimes de guerre commis à Bunia et à Djugu et condamnés à la peine de mort. Ils étaient accusés d'atrocités commises par des soldats sous leur commandement lors d'opérations militaires contre le groupe armé Coopérative pour le développement du Congo (CODECO).

Membres du groupe armé Maï Maï

En 2022, Mirassano, chef du groupe armé Maï Maï Rénové, a été condamné à mort pour crimes contre l'humanité pour des atrocités perpétrées contre des civils dans la province du Tanganyika. En mars 2021, deux médecins ont été reconnus coupables de terrorisme et d'autres infractions pour avoir participé aux attaques contre l'équipe de lutte contre Ebola à Butembo en 2019, au cours desquelles un médecin de l'Organisation mondiale de la santé a été tué.

Mihonya Chance Kolokolo

En septembre 2021, l'ancien membre des FARDC et chef du groupe armé Raïa Mutomboki Chance a été condamné pour crimes contre l'humanité et crimes de guerre. C'était le premier procès engagé dans le Sud-Kivu pour des faits de recrutement et d'utilisation d'enfants et d'exploitation illégale de ressources naturelles. Il a marqué un tournant décisif dans la lutte contre l'impunité dans la province.

Takungomo Mukambilwa Le Pouce

En janvier 2021, le chef adjoint de Raïa Mutomboki Charlequin a été condamné pour les crimes de meurtre, de viol, de torture et d'esclavage sexuel en tant que crimes contre l'humanité commis au Sud-Kivu. Il a

été condamné à 20 ans de prison et au paiement de dommages et intérêts aux victimes.

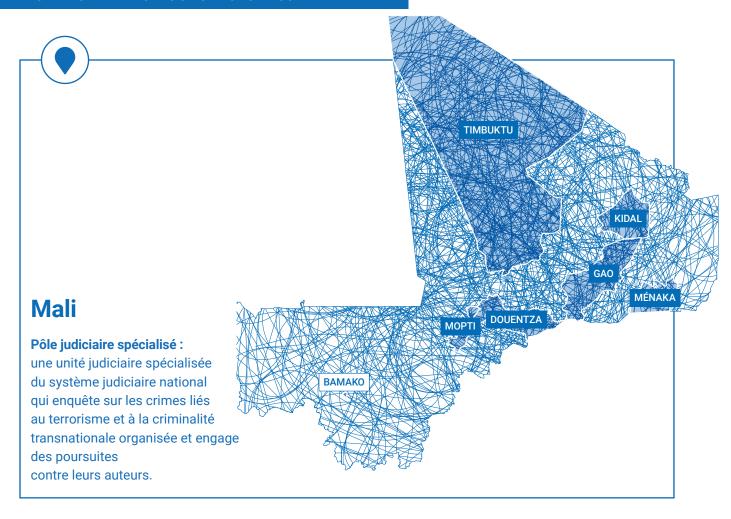
Ntabo Ntaberi Sheka

En novembre 2020, deux anciens chefs de groupes armés, Ntabo Ntaberi Sheka et Séraphin Nzitonda (alias Lionso), ont été condamnés dans une affaire jugée prioritaire par le Conseil de sécurité pour crimes de guerre, notamment le meurtre, l'esclavage sexuel, le recrutement d'enfants, le pillage, la destruction de biens et l'atteinte à l'intégrité physique, commis au Nord-Kivu entre 2007 et 2017. Tous deux ont été condamnés à la prison à perpétuité.

Procès de Kavumu

En décembre 2018, 12 membres d'une milice congolaise, dont le député de haut rang Frédéric Batumike, ont été condamnés dans l'affaire Kavumu pour avoir violé 37 enfants et jeunes filles dans l'est de la République démocratique du Congo. Le groupe croyait, sous l'influence d'un praticien de la médecine traditionnelle, que le fait de violer de jeunes enfants lui conférait une protection contre les ennemis. Les autorités sanitaires et judiciaires de même que la police ont collaboré pour rassembler les éléments de preuve et les témoins aux fins de ce procès historique soutenu par Physicians for Human Rights, TRIAL International, la MONUSCO et l'Équipe d'experts de l'état de droit et des questions touchant les violences sexuelles commises en période de conflit. L'arrestation de Batumike et de son groupe en juin 2016 a entraîné une baisse notable des viols de mineurs dans la région, ce qui témoigne de l'incidence importante du procès sur la lutte livrée contre de tels crimes par les tribunaux mobiles.





CONTEXTE

Avant 2012, les institutions judiciaires et pénitentiaires étaient opérationnelles dans tout le pays, sauf à Kidal. L'importance de la lutte contre le terrorisme, y compris la lutte contre l'impunité, a été réaffirmée comme priorité dans l'accord de paix qui a suivi la rébellion dans le nord du Mali.

MANDAT

Depuis 2013, l'action de la MINUSMA en faveur de l'établissement des responsabilités pénales au Mali vise prioritairement la lutte contre l'impunité des crimes liés au terrorisme et de la criminalité transnationale organisée, ainsi que le renforcement global des capacités en matière d'état de droit et le combat contre les causes profondes du conflit au pays.

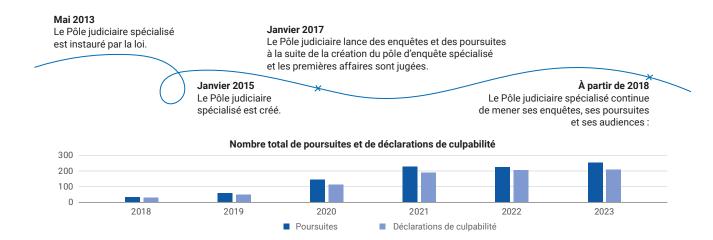
OBJET

La MINUSMA a prêté son concours à la création et la mise en route d'une unité d'enquête et de poursuite spécialisées dotée dans le système judiciaire national d'une compétence exclusive en matière de terrorisme, de criminalité transnationale organisée et de criminalité internationale.

COMPÉTENCE

L'unité est compétente pour connaître des crimes liés au terrorisme, de la criminalité transnationale organisée et des crimes internationaux, y compris les infractions commises contre les soldats de la paix de la MINUSMA, sous l'autorité du procureur général auprès de la Cour d'appel de Bamako.

CHRONOLOGIE



COMPOSITION

L'unité est composée des magistrats nationaux, procureurs, enquêteurs et assistants suivants : un procureur général spécialisé et quatre procureurs adjoints, neuf juges d'instruction, une Brigade d'investigation spécialisée composée d'un enquêteur principal et de 50 enquêteurs répartis en cinq équipes et quatre groupes spécialisés (police technique et scientifique, renseignement, relations extérieures, administration et secrétariat) et une équipe d'assistants spécialisés.

NATURE DU SOUTIEN

Le personnel de la MINUSMA a facilité la conduite d'enquêtes et de poursuites ainsi que la mise la détention au niveau national, notamment par l'apport de formation, d'encadrement, d'équipement, de petites infrastructures et d'un soutien technique et logistique direct. La MINUSMA a également appuyé l'analyse criminelle et la gestion des instances, ainsi que la coordination avec d'autres acteurs de l'appareil de justice pénale dans le but de résoudre les questions relatives notamment à la garde à vue prolongée et la détention provisoire.

PARTENARIATS ET MODALITÉS FINANCIÈRES

L'unité est une initiative phare de la MINUSMA entreprise conjointement avec l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et en étroite collaboration avec la Mission politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne au Mali. Elle a initialement été mise en œuvre sous les auspices de la Cellule mondiale de coordination des questions relatives à l'état de droit, avec la collaboration du PNUD, du Service de la lutte antimines de l'ONU, de la police des Nations Unies, de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, du Centre des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme et de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme. La MINUSMA a contribué à hauteur d'environ 500 000 dollars par an au financement de l'unité judiciaire spécialisée, par prélèvement sur les fonds consacrés aux activités relatives aux programmes.

RÉALISATIONS

À ce jour, 255 personnes ont été jugées par le tribunal pénal de Bamako pour des crimes liés au terrorisme, ce qui a débouché sur 208 condamnations à des peines d'emprisonnement allant de 18 mois à la perpétuité, ainsi qu'à la peine de mort (commuée automatiquement en prison à perpétuité en application d'un moratoire), et 47 acquittements. Dans le cadre d'une session spéciale d'assises, 18 affaires de délits financiers graves ont été entendues, lesquelles ont abouti à 27 condamnations en 2021. Dix autres personnes ont été traduites en justice et condamnées pour le meurtre de six soldats de la paix de la MINUSMA.

DE TOMBOUCTOU

L: 21 79 13 31

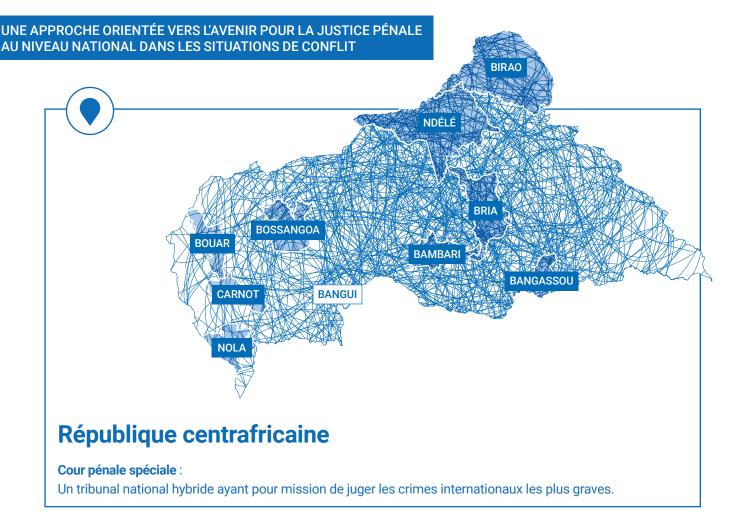






CEREMONIE D'INAUGURATION DE LA MAISON D'ARRET ET DE CORRECTION DE TOMBOUCTOU LE 24 MARS 2015





CONTEXTE

Depuis des années, la République centrafricaine est aux prises avec une impunité généralisée pour les crimes internationaux les plus graves (crimes contre l'humanité, crimes de guerre et génocide). Après le conflit, son système judiciaire a nécessité un appui soutenu afin de mener des enquêtes sur les infractions graves et de traduire leurs auteurs devant un tribunal spécialisé apte à traiter des affaires complexes.

MANDAT

La MINUSCA est explicitement chargée depuis 2014 de soutenir la mise en place et le bon fonctionnement de la Cour pénale spéciale, notamment en fournissant une assistance technique aux autorités nationales, en partenariat avec d'autres acteurs. Sur demande des autorités nationales, la MINUSCA est également tenue d'adopter dans des zones où les forces nationales de sécurité ne sont pas présentes ou ne sont pas opérationnelles, des mesures temporaires d'urgence pour procéder à des arrestations ou à des mises en détention d'individus.

OBJET

La MINUSCA soutient la mise en place et le bon fonctionnement du tribunal mixte, composé de magistrats et de personnel de soutien nationaux et internationaux, ayant pour mission d'enquêter sur les crimes internationaux les plus graves commis en République centrafricaine depuis 2003 et d'en juger les auteurs présumés.

COMPÉTENCE

Relèvent de la compétence de la Cour pénale spéciale notamment les violations graves des droits humains et du droit international humanitaire perpétrées sur le territoire du pays depuis le 1er janvier 2003, notamment le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre.

CHRONOLOGIE

Août 2014

Le Gouvernement centrafricain et la MINUSCA signent un mémorandum d'accord.

2015 à 2018

Mise en œuvre opérationnelle de la Cour, y compris le recrutement, la nomination et le déploiement des magistrats et du personnel d'appui national et international pour la Cour, les modalités de financement, les lois et règlements régissant tous les aspects des activités de la Cour (notamment le règlement de procédure et de preuve), la construction de ses locaux, l'élaboration de la stratégie en matière de poursuites et le

lancement d'enquêtes préliminaires.

Juin 2015

La Loi organique concernant la création, l'organisation et le fonctionnement de la Cour pénale spéciale est adoptée.

Octobre 2018

Session inaugurale de la Cour, qui démarre son mandat de 5 ans. Octobre 2022

Le premier jugement de première instance est rendu.

Juillet 2023
La Chambre d'appel
de la Cour rend
son premier arrêt.

COMPOSITION

La Cour pénale spéciale est composée de 22 magistrats, des procureurs et membres du personnel national et international, de 10 greffiers et assistants nationaux du bureau du procureur spécial, de 21 membres du personnel d'appui des Nations Unies détachés auprès de la Cour, de 18 officiers de police judiciaire nationaux, de 7 membres de la police des Nations Unies, et d'une liste de 52 avocats de la défense.

NATURE DU SOUTIEN

Des équipes dédiées d'experts de la police et de spécialistes des questions judiciaires et pénitentiaires au sein de la MINUSCA offrent une assistance technique, des conseils juridiques stratégiques et politiques, des orientations et de bons offices pour appuyer la mise en place et le bon fonctionnement de la Cour. La MINUSCA répond aux demandes d'assistance émanant de la Cour en ce qui concerne entre autres les enquêtes, les arrestations, la détention, la collecte et le stockage des éléments de preuve, la sélection du personnel, la gestion des tribunaux, la stratégie de poursuite, l'aide juridique et la sécurité des magistrats et des témoins. La MINUSCA, agissant en coordination avec le Département des opérations de paix, le PNUD et les partenaires nationaux, y compris la Cour, mène des actions de sensibilisation auprès des États membres pour qu'ils mettent au point et maintiennent leur soutien financier et politique à la Cour ainsi qu'au recrutement de ses magistrats internationaux.

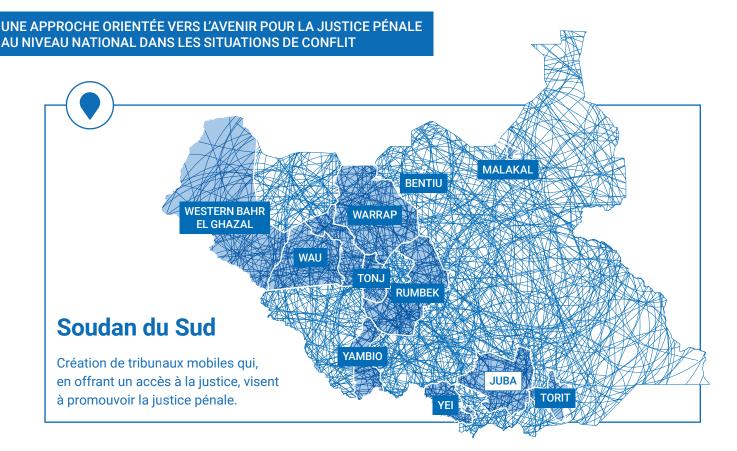
PARTENARIATS ET MODALITÉS FINANCIÈRES

La MINUSCA et le PNUD sont les principaux partenaires de la mise en œuvre du projet conjoint d'appui à la Cour pénale spéciale. Le budget de la MINUSCA prévoit l'attribution de fonds consacrés aux activités relatives aux programmes au soutien des opérations de la Cour. Depuis sa création, la Cour pénale spéciale a reçu 61,8 millions de dollars (dont 38 millions de dollars de la MINUSCA). Pour 2023-2024, les besoins financiers de la Cour sont estimés à quelque 13 millions de dollars.

RÉALISATIONS

À l'issue de son premier procès (qui s'est tenu d'avril à août 2022), la chambre de première instance a rendu son premier verdict le 31 octobre 2022 condamnant trois membres d'un groupe armé à des peines d'emprisonnement allant de 20 ans à la perpétuité pour crimes contre l'humanité et crimes de guerre. Le verdict a été confirmé pour l'essentiel par la chambre d'appel dans un arrêt rendu en juillet 2023. En décembre 2023, la Cour avait arrêté et inculpé 44 personnes pour crimes de guerre ou crimes contre l'humanité ou les deux, et 24 affaires faisaient l'objet d'une enquête devant la chambre d'instruction et la chambre préliminaire de la Cour. Enfin, plus de 230 plaintes avaient été déposées par des victimes auprès de la Cour.





CONTEXT

L'absence de responsabilité pour les crimes graves et l'impunité qui en découle sont l'une des causes profondes du conflit au Soudan du Sud. Après des années de guerre et de violences intercommunautaires, de nombreuses régions du pays échappent désormais à l'influence des acteurs officiels responsables de l'état de droit. En parallèle, les systèmes judiciaires coutumiers et informels peinent à intervenir et à imposer des sanctions en réponse aux actes de violence. Face à cette situation, les communautés privées d'accès à la justice et de moyens de réparation se rendent justice elles-mêmes, provoquant des représailles qui prolongent les cycles de violence.

MANDAT

Depuis avril 2017, la MINUSS, voyant ses capacités judiciaires et correctionnelles rétablies, a repris son action visant à traduire les auteurs de violations graves en justice, en plus de gérer la protection des installations de détention des sites civils. Le mandat de la mission a été élargi en 2020 pour appuyer la restauration de l'état de droit et la réforme de la justice, dans le cadre d'efforts plus larges de protection des civils. La MINUSS a également pour mandat de faciliter l'application de l'Accord revitalisé de 2018 sur le règlement du conflit en République du Soudan du Sud. Elle appuie de multiples initiatives d'audiences foraines adaptées aux enjeux contextuels liés à l'impunité, selon les situations :

1. Le tribunal mobile spécial conjoint

OBJET

Il s'agit d'un tribunal hybride composé de juges professionnels et de chefs coutumiers (qui tiennent un rôle de conseillers) qui sont déployés conjointement pour juger d'affaires pénales.

COMPÉTENCE

La compétence du tribunal s'étend aux crimes graves (par exemple, les violences sexuelles et fondées sur le genre) qui se produisent dans les zones frontalières entre les États du Bahr el-Ghazal occidental et de Ouarrap pendant la transhumance.

CHRONOLOGIE



COMPOSITION

Le tribunal est composé d'un juge professionnel, de chefs coutumiers, de procureurs, d'avocats de la défense, d'enquêteurs, d'agents pénitentiaires, d'agents de sécurité, de conseillers psychosociaux, d'assistants multilingues et de membres du comité de coordination interétatique du mouvement saisonnier du bétail. Au total, 42 personnes, soit 35 fonctionnaires non locaux et 7 fonctionnaires locaux, ont été déployées pour une durée de quatre à sept semaines.

NATURE DU SOUTIEN

La MINUSS fournit des services de coordination et de logistique ainsi qu'un soutien financier pour l'organisation d'enquêtes et d'audiences foraines, et la gestion de la communication avec la population locale. Les conseillers des questions de justice, d'administration pénitentiaire et de police au sein de la MINUSS fournissent un encadrement et une assistance technique aux juges, aux enquêteurs, aux fonctionnaires de l'administration pénitentiaire et aux procureurs, en plus de suivre les procédures. Les patrouilles de protection de la force de la MINUSS contribuent à la stabilisation des zones environnantes.

PARTENARIATS ET MODALITÉS FINANCIÈRES

Le tribunal a été rendu opérationnel dans le cadre d'un projet financé par le fonds d'affectation spéciale pour la réconciliation, la stabilisation et la résilience au Soudan du Sud, lequel projet a été exécuté conjointement par la MINUSS, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et l'Organisation internationale pour les migrations. Depuis la clôture du projet, la MINUSS continue de soutenir les déploiements par prélèvement sur les fonds consacrés aux activités relatives aux programmes. Il en coûte environ 90 000 dollars pour déployer 40 personnes pendant quatre semaines. Le déploiement initial qui comptait 44 personnes a duré sept semaines et coûté 192 000 dollars.

RÉALISATIONS

Depuis 2021, le tribunal mobile spécial conjoint a effectué quatre déploiements, ouvert des enquêtes dans 155 affaires, ordonné l'arrestation de 46 personnes et statué sur 32 affaires concernant 37 accusés. Dans tous les endroits où le tribunal a été déployé, les communautés locales ont attribué l'amélioration de la paix et de la stabilité à sa présence et ont demandé qu'elle reste plus longtemps pour entendre un plus grand nombre d'affaires. Sa présence a également contribué à dissuader les crimes tels que le viol et d'autres formes de violences sexuelles et fondées sur le genre, le meurtre, le vol et le pillage dans les communautés touchées, ainsi que la justice populaire. Il a également contribué à mieux faire comprendre le fonctionnement du système de justice formelle, à renforcer la confiance qu'il inspire et à améliorer l'accès à la justice. En 2022, le nombre d'incidents signalés à la police avait augmenté de 13 % et le nombre d'incidents signalés aux chefs de 9 %, par rapport aux données de référence recueillies en 2020. Le tribunal a en outre facilité l'établissement des responsabilités dans des affaires émanant de zones contrôlées par le principal groupe d'opposition, qui a coopéré avec le tribunal et lui a prêté une assistance croissante. Cette coopération s'est traduite par la remise au tribunal d'un gardien de bétail que le groupe avait enlevé et détenu, afin qu'il soit jugé pour viol, et par le retour d'enfants enlevés.

2. Tribunaux de circuit et tribunaux mobiles dans les régions mal desservies

OBJET

Des juges professionnels compétents sont déployés pour entendre des affaires pénales dans les zones mal desservies, y compris celles où le retour de personnes déplacées à l'intérieur du pays est attendu. Les déploiements de tribunaux mobiles sont généralement ponctuels et de longue durée (jusqu'à un mois), et se font depuis Djouba ou ailleurs dans le pays vers des zones mal desservies. Les déploiements de tribunaux de circuit sont plus fréquents et plus courts (généralement une semaine), les acteurs de la justice envoyés des capitales des États dans les régions éloignées.

COMPÉTENCE

Les tribunaux mobiles sont compétents pour entendre toutes les affaires pénales.

CHRONOLOGIE

Août 2019 Les tribunaux mobiles sont déployés depuis 2019.

Mai 2022

Le premier tribunal de circuit a été déployé en mai 2022.

COMPOSITION

Les tribunaux sont composés de juges professionnels compétents. L'ampleur du déploiement varie en fonction des acteurs présents sur le terrain dans chaque lieu d'affectation. Les déploiements peuvent comprendre jusqu'à 17 personnes, y compris des fonctionnaires locaux et non locaux.

NATURE DU SOUTIEN

La MINUSS assure la coordination et fournit un soutien logistique et financier pour le déploiement de tribunaux mobiles et de tribunaux de circuit. Le personnel de la MINUSS assure également un suivi des procédures pour la plupart des déploiements. À l'occasion du déploiement d'un tribunal de circuit,

la MINUSS et l'équipe de pays des Nations Unies mènent en parallèle des activités liées à l'état de droit ciblant l'ensemble de la chaîne judiciaire, y compris les tribunaux coutumiers, dans le but de renforcer les liens tout au long de la chaîne. Un soutien est également apporté (notamment par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales locales) aux victimes de violences sexuelles et fondées sur le genre, notamment un soutien psychosocial avant, pendant et après le procès.

PARTENARIATS ET MODALITÉS FINANCIÈRES

Il en coûte de 2 500 à 3 000 dollars pour déployer chaque tribunal de circuit. Les derniers déploiements de tribunaux mobiles financés par la MINUSS ont coûté quelque 15 000 dollars chacun. Le PNUD a assuré la majeure partie du financement des déploiements auxquels il a participé, la MINUSS fournissant des ressources humaines précieuses chargées de suivre et de coordonner les activités sur le terrain.

RÉALISATIONS

Entre 2019 et 2023, les tribunaux mobiles déployés à Rumbek, Yambio, Bentiu, Malakal, Maban, Kapoeta, Ruweng et Terekeka ont traité 390 affaires pénales concernant 479 personnes, ce qui a donné lieu à 265 condamnations (dont la condamnation de 25 personnes pour violences sexuelles et fondées sur le genre) et 136 acquittements. En 2022-2023, 5 tribunaux de circuit ont rendu jugement dans 28 affaires, dont 24 concernant des violences sexuelles et fondées sur le genre, contre 29 personnes accusées d'infractions graves. Les réactions des communautés indiquent que les affaires de violences sexuelles et fondées sur le genre jugées par les tribunaux ont envoyé un signal fort montrant que les auteurs de ces crimes, particulièrement ceux commis contre des enfants, seraient tenus responsables de leurs actes.

3. Cours martiales générales

OBJET

Des responsables de la justice militaire sont déployés à l'extérieur de Djouba pour y faire siéger les cours martiales générales.

COMPÉTENCE

La compétence des cours martiales générales s'étend aux crimes commis par des membres des forces armées, telles les violences sexuelles liées aux conflits.

CHRONOLOGIE

2020

Les cours sont devenues opérationnelles en 2020.

COMPOSITION

Les cours sont composés d'une dizaine de responsables de la justice militaire et comptent un service d'aide aux victimes et aux témoins (lequel comprend des avocats pour les victimes civiles, des services de traduction et des travailleurs sociaux, et offre des services de transport, d'hébergement, d'alimentation et d'eau).

NATURE DU SOUTIEN

Un appui financier et logistique est apporté à la Direction de la justice militaire des Forces sud-soudanaises de défense du peuple, accompagné d'un suivi, d'une assistance technique sur le terrain et de conseils pendant les procédures. Le soutien financier aux services de protection des victimes et des témoins est assuré par les organisations locales de la société civile. Depuis 2023, des fonds sont alloués pour assurer la représentation juridique des victimes civiles.

PARTENARIATS ET MODALITÉS FINANCIÈRES

Le coût d'un déploiement de quatre semaines est d'environ 30 000 dollars, ce qui comprend les frais de déplacement et les indemnités journalières de 10 responsables de la justice militaire, ainsi que le soutien aux victimes et aux témoins.

RÉALISATIONS

Douze cours martiales générales ont été déployées à Bentiu, Maridi, Bor, Renk, Malakal, Wau, Yei, Torit et Djouba. En décembre 2023, les tribunaux militaires généraux avec l'appui de la MINUSS avaient examiné 173 affaires. Le procès pénal a abouti dans 109 affaires concernant 136 suspects accusés d'infractions graves.





Après un examen des initiatives en matière de justice pénale mises en œuvre dans quatre contextes de maintien de la paix et ailleurs, quatre questions fondamentales émergent: Pourquoi la justice pénale est-elle cruciale pour la paix et la sécurité? Quels facteurs influencent la nature et le succès des mécanismes nationaux de justice pénale? Quels types de crimes devraient être adressés et selon quelle priorité? Quel est le rôle joué par l'ONU dans cet effort et, compte tenu de l'évolution des opérations de maintien de la paix, quelle est la voie à suivre?

Le présent chapitre contient une analyse de ces questions d'un point de vue politique, juridique et opérationnel et a pour objectif de renforcer l'appui fourni par l'ONU et les autres acteurs internationaux dans l'établissement des responsabilités pénales au niveau national. Il discute de la valeur, des avantages et des défis des initiatives nationales en matière de justice pénale en s'appuyant sur des perspectives nationales, internationales et onusiennes. Les enseignements présentés ci-dessous ne sont pas exhaustifs; ils visent à donner des orientations et des conseils à partir des enseignements tirés à ce jour.

DE LA PAIX; ELLE CONTRIBUE À INTERROMPRE LE CYCLE DE LA VIOLENCE ET À PRÉVENIR LA RÉSURGENCE DES CONFLITS

À FAIRE PROGRESSER LES

PROCESSUS DE PAIX

ÉTABLIR DES MODÈLES SUR MESURE ET ADAPTÉS AU CONTEXTE

LES INITIATIVES EN MATIÈRE DE JUSTICE PÉNALE INSTAURENT UNE **CULTURE DE L'ÉTAT DE DROIT**

3

25



POURQUOI LA RESPONSABILITÉ PÉNALE EST-ELLE CRUCIALE POUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ?

Dans sa nouvelle vision de l'état de droit publiée en 2023, le Secrétaire général souligne que l'état de droit est le pilier d'une paix durable et qu'il favorise la création de sociétés justes et équitables, soutenues par des institutions solides protégeant les populations, tant en période de conflit qu'en temps de paix. Cette vision reconnait également qu'il y a présentement «un déclin mondial du respect de l'état de droit, exacerbé par une escalade des conflits et un affaiblissement des institutions nationales».

Les États doivent souvent faire face aux tensions inhérentes entre la volonté de rétablir la paix et les exigences en matière de justice et de responsabilité au lendemain d'un conflit. L'application du principe de responsabilité incombe toujours aux États en premier lieu et peut avoir un effet dissuasif important dans les sociétés sortant d'un conflit ou d'une répression. Dans certains contextes, notamment pour les poursuites pénales, elle peut néanmoins être perçue comme politiquement trop sensible, risquant de compromettre les avancées fragiles d'un processus de paix naissant ou de décourager les auteurs de crimes graves de renoncer à leurs armes. Du point de vue de l'ONU, il s'agira éventuellement de trouver le juste équilibre entre, d'une part, l'arbitrage pour la paix et, d'autre part, l'appui à la justice et à l'application du principe de responsabilité pour les violations des droits humains qui ont été et continuent d'être commises.

L'expérience démontre que les initiatives soutenues par les opérations de maintien de la paix et leurs partenaires, qu'elles s'inscrivent dans une approche globale de justice transitionnelle ou qu'elles soient menées de manière autonome, ont eu un impact tangible sur la stabilisation et la transformation des conflits dans ces régions. En République centrafricaine, une récente enquête démographique a révélé que la population était convaincue que la justice contribuait à l'instauration de la paix dans le pays. On a dit de la Cour pénale spéciale qu'elle jouait un rôle mobilisateur auprès des autorités nationales s'agissant de poursuivre les auteurs de crimes.

La paix et la justice vont de pair et se renforcent mutuellement. On ne devrait jamais avoir à choisir entre la paix et la justice, ni donner la priorité à l'une au détriment de l'autre. Ce constat s'impose particulièrement dans les contextes où l'impunité généralisée pour les crimes graves apparaît comme une source majeure ou un facteur qui contribue à la poursuite du conflit. C'est ce qu'a reconnu le Secrétaire général en 2004 lorsqu'il a déclaré que «la justice, la paix et la démocratie ne sont pas des objectifs qui s'excluent mutuellement, mais au contraire sont des impératifs qui se renforcent les uns les autres».6 Il n'est pas question d'accepter l'impunité en contrepartie de la paix. En définitive, il ne faut pas considérer la justice et la paix comme des forces opposées ou contradictoires. Au contraire, lorsqu'elles sont mises en œuvre de manière adéquate, elles se renforcent mutuellement, s'appuient l'une sur l'autre et se complètent. Il convient non pas de se demander s'il faut obtenir justice et demander des comptes, mais plutôt sous quelle forme et de quelle façon rendre justice. La présente étude permet de conclure que la mise en œuvre d'initiatives en matière de justice pénale est dans l'ensemble bénéfique pour les pays à trois égards :



Leçon 1 – La justice pénale est un vecteur de la paix;elle contribue à interrompre le cycle de la violence et à prévenir la résurgence des conflits

La justice pénale ne consiste pas seulement à tenir les individus responsables de leurs actes, mais aussi, plus largement, à créer les conditions nécessaires à une paix durable. Bien que les pays sortant d'un conflit puissent mettre des décennies à rétablir l'état de droit et leurs systèmes judiciaires, les initiatives en matière de justice pénale restent un investissement judicieux à court et moyen terme. Elles permettent de juger les crimes graves qui alimentent les conflits, dans des contextes où l'impunité généralisée a été identifiée comme une cause majeure et un facteur aggravant de leur récurrence. C'est particulièrement le cas des tribunaux mobiles spéciaux conjoints au Soudan du Sud, dont les déploiements dans les zones frontalières éloignées se sont avérés efficaces pour répondre aux appels répétés des communautés à établir les responsabilités et pour dissuader les violences potentielles et démontrer que le système judiciaire est un substitut viable à la vengeance, et donc à l'escalade de la violence.

Les mécanismes de justice pénale constituent un outil clé pour combattre l'impunité, promouvoir la justice, rétablir la confiance dans les institutions nationales et traiter les causes profondes des conflits. Ils jouent également un rôle crucial dans les processus de réconciliation, indispensables pour instaurer et maintenir la paix dans les sociétés marquées par la violence et les violations des droits humains. Sans l'obligation de répondre de leurs actes, les auteurs d'infractions sont encouragés à commettre d'autres crimes qui contribue à l'instabilité. L'étude Pathways for Peace de l'ONU et de la Banque mondiale a révélé que «[traduction] la mise en œuvre de poursuites pénales nationales pour des violations passées des droits humains est étroitement liée à la non-récurrence des conflits internes».7 Lorsque les Nations Unies appuient les systèmes nationaux dans les situations d'après conflit, elles s'efforcent autant que possible d'aller au-delà des mesures de justice pénale purement rétributives pour les crimes passés. Les mécanismes de responsabilités sont tournés vers l'avenir avec un

objectif clair : mettre fin au cycle de la violence et prévenir la résurgence des conflits.

En République démocratique du Congo, par exemple, des études ont montré des signes positifs laissant croire que les mesures d'établissement des responsabilités ont un effet dissuasif et stimulent la confiance entre populations locales. Avec l'aide des cellules d'appui aux poursuites judiciaires dirigées par les Nations Unies, des enquêtes et des audiences sont menées dans des zones reculées et peu sûres de l'est du pays, à proximité de lieux où des atrocités ont été commises et où les tribunaux jouent mal leur rôle ou sont quasi inexistants, contribuant ainsi à renforcer la confiance de la population locale dans la capacité du système judiciaire national à amener les auteurs de crimes graves à répondre de leurs actes.

Le 10 décembre 2018, dans son discours de remerciement à Oslo, Denis Mukwege, lauréat du prix Nobel de la paix, a parlé de l'effet dissuasif des poursuites :

J'ai décidé de me rendre dans le village de Kavumu. À ma grande surprise, les villageois connaissaient le suspect. Tout le monde avait peur de lui [...]. Depuis plusieurs mois, sa milice terrorise tout le village. [...] Son immunité parlementaire lui permettait d'abuser en toute impunité. Les deux bébés ont été suivis par plusieurs dizaines d'autres enfants violés. [...] Avec d'autres défenseurs des droits de l'homme, nous sommes allés devant un tribunal militaire. Enfin, les viols ont été poursuivis et jugés comme des crimes contre l'humanité. Les viols de bébés à Kavumu ont cessé.8

- 7 Organisation des Nations Unies et Banque mondiale, *Pathways for Peace : Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* (Washington, DC, Banque mondiale, 2018).
- 8 Note de fin de document 2.

En République centrafricaine, la Cour pénale spéciale a pu enquêter sur des affaires remontant à 2003. Sa compétence temporelle illimitée étant aussi prospective, elle a pu traiter d'incidents plus récents, notamment les massacres et autres crimes graves

perpétrés dans la foulée de l'accord politique de 2019. Le premier procès achevé a abouti à l'arrestation et à la déclaration de culpabilité de membres d'un groupe armé qui avaient perpétré des crimes graves en violation de l'accord.

Leçon 2 – Les initiatives en matière de justice pénale contribuent à faire progresser les processus de paix

La question de la justice et de l'application du principe de responsabilité se pose inévitablement dans le cadre des processus de paix ou d'autres transitions politiques. Au niveau stratégique, les initiatives en matière de justice pénale sont souvent des initiatives politiques et peuvent efficacement signaler la fin du cycle de la violence et consolider les fragiles avancées d'un processus de paix. Dans la plupart des situations d'après conflit, les impératifs en matière de responsabilité, de stabilité et de réconciliation risquent d'être incompatibles. Il s'agira de trouver un juste équilibre. Les processus de paix s'accompagneront presque inéluctablement de tensions si des membres importants des parties aux négociations craignent de s'exposer à des poursuites. Dans de nombreuses situations, il peut se révéler très difficile de tracer une voie vers la paix qui réponde pleinement aux appels à la justice.9

Il peut arriver que des considérations politiques fassent pression sur la volonté de rendre justice, mais il peut aussi arriver qu'il y ait un engagement à faire en sorte que les auteurs des crimes rendent compte de leurs actes. Que ce soit dans le cadre d'une approche plus large de la justice transitionnelle ou d'une initiative autonome visant à lutter contre les facteurs de conflit, le principe de responsabilité devrait, sous une forme ou une autre, figurer dans les accords de paix négociés si l'on veut rompre avec le passé et créer de nouvelles relations entre les parties belligérantes. Outre les questions constitutionnelles fondamentales, les calendriers électoraux et les considérations générales d'ordinaire inclus dans les accords de cessez-le-feu ou de paix, un élément essentiel de tout règlement politique est la création ou la relance de mécanismes visant à s'attaquer aux causes profondes du conflit et à garantir des résolutions non violentes.

Il est essentiel d'intégrer les priorités touchant à l'état de droit dans les règlements politiques afin de garantir que les mécanismes de règlement des différends soient établis et acceptés par les parties ainsi que pour convenir d'éventuels accords de justice transitoire et pour rendre le système de justice acceptable et crédible pour les parties et les communautés. Au Mali, l'existence d'un accord de paix négocié avant l'intervention de la MINUSMA a été considérée comme un facteur positif pour l'inclusion du principe de responsabilité et de la justice dans le processus de paix. Malgré la fragilité du processus de paix, les interventions en matière de justice visant à renforcer la justice pénale ont produit des résultats concrets, notamment avec la mise en place du Pôle judiciaire spécialisé. Cette unité, pleinement opérationnelle au sein de la Cour d'appel de Bamako, enquête sur les infractions liées au terrorisme et les crimes internationaux, et poursuit leurs auteurs, même après le retrait de l'opération de maintien de la paix. À la suite de l'accord politique conclu en 2019 en République centrafricaine, le Gouvernement centrafricain a déployé des efforts concertés pour sensibiliser à l'importance d'un processus de justice transitionnelle ambitieux qui tienne compte des crimes graves. La Cour pénale spéciale, agissant en complémentarité avec d'autres juridictions nationales, se positionne comme un pilier central de l'architecture de la justice transitionnelle. Elle enquête activement sur des crimes qui intéressent directement ce processus.

De même, le mandat du Conseil de sécurité pour d'autres opérations de maintien de la paix prévoit le renforcement de la justice pénale afin de soutenir la mise en œuvre des dispositions relatives à l'état de droit dans les accords de paix, lesquels incluent souvent des références explicites aux mécanismes d'établissement des responsabilités pénales. Le Bureau des services

de contrôle interne des Nations Unies a conclu dans une évaluation menée en 2023 que l'appui fourni par cinq opérations de maintien de la paix des Nations Unies (en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, au Mali, au Soudan du Sud et au Kosovo) était non seulement «[traduction] aligné sur les mandats respectifs et les accords de paix sous-jacents», mais visait également «[traduction] à contribuer à la stabilisation et à la paix durable dans les zones de mission respectives».¹⁰



Leçon 3 – Les initiatives en matière de justice pénale instaurent une culture de l'état de droit

Comme il est souligné dans la nouvelle vision de l'état de droit publiée en 2023, le renforcement de l'état de droit est une entreprise de longue haleine, même si des interventions immédiates à court terme sont souvent nécessaires pour promouvoir l'application du principe de responsabilité, protéger les civils et mettre en place un environnement sûr et sécurisé. La justice pénale joue un rôle essentiel dans la promotion d'une culture de l'état de droit au sein de la société et constitue la pierre angulaire du maintien de l'ordre et de la stabilité. Lorsque les personnes et les communautés marginalisées ont le sentiment d'être privées d'accès à la justice sans possibilité de recours et que leurs griefs demeurent non résolus, un climat d'injustice s'installe. L'incapacité de l'État et de ses institutions à protéger les droits des personnes et à amener les auteurs de crimes graves à répondre de leurs actes peut être un facteur important d'instabilité, d'insécurité et de conflit, se manifestant par de nouveaux cycles de violence. L'essence même d'une culture de l'état de droit est de veiller à ce que tous les individus soient responsables devant la loi et protégés par elle.

La légitimité est la composante la plus sensible de l'état de droit, car elle concerne les relations fondamentales entre un État et ses citoyens. Il s'agit d'une dimension complexe, évolutive et multidirectionnelle du contrat social régissant les relations entre l'État et la société,

qui est éclairée et infléchie par les perceptions et les aspirations de la société. Le renforcement de la légitimité est un processus continu auquel les gouvernements doivent s'employer sans discontinuer, les services publics jouant alors le rôle de canaux de dialogue entre l'État et la société. L'engagement d'une mission dans l'établissement ou l'amélioration des services de justice doit toujours chercher à encourager des valeurs positives, promouvoir des incitations et renforcer une culture de responsabilité et de respect de l'état de droit. Par exemple, dans les premiers jours de la MINUSMA, l'accent a été mis sur la lutte contre les infractions déstabilisantes qui entravaient la mise en œuvre de l'accord de paix. Au Mali, l'absence d'obligation de rendre compte de ces infractions perpétuait une culture de l'injustice, de l'insécurité et de l'impunité, bouleversant encore davantage la confiance dans l'autorité et la légitimité de l'État et de ses institutions judiciaires. Ainsi la MINUSMA, en collaboration avec l'Union européenne et d'autres partenaires, a soutenu la mise en place du Pôle judiciaire spécialisé. Au Soudan du Sud, les audiences du tribunal mobile spécial conjoint ont permis aux habitants de régions reculées de voir pour la première fois un tribunal officiel agir. Le fait que les juges aient résolu les affaires et même amené des chefs locaux à répondre de leurs actes a démontré que personne n'était au-dessus de la loi.



QUELS FACTEURS INFLUENCENT LA NATURE ET LE SUCCÉS DES MÉCANISMES NATIONAUX DE **RESPONSABILITÉ PÉNALE?**



Leçon 4 – Établir des modèles sur mesure et adaptés au contexte



Leçon 5 – Adopter une approche prenant en compte l'ensemble du système de justice pénale

Leçon 6 – Renforcer les capacités nationales



Leçon 7 – Garantir des procédures judiciaires indépendantes et impartiales, à l'abri de toute ingérence politique



Leçon 8 - Harmoniser les liens entre les mécanismes informels, coutumiers et formels



Leçon 9 – Adopter une approche fondée sur les droits humains



KÖN Leçon 10 – Intégrer les approches centrées sur les personnes et les victimes



Leçon 11 – Renforcer les liens avec les processus de justice transitionnelle aux prérogatives plus étendues



Econ 12 – Adopter une approche dynamique de la communication stratégique



Leçon 13 - Gérer les attentes nationales et internationales

QUELS FACTEURS INFLUENCENT LA NATURE ET LE SUCCÈS DES MÉCANISMES NATIONAUX DE RESPONSABILITÉ PÉNALE?

Il existe plusieurs raisons de soutenir les mécanismes de justice pénale dirigés par les pays en situation de conflit, qu'ils soient entièrement nationaux ou hybrides. Les mécanismes nationaux respectent la souveraineté du pays hôte et sont perçus comme étant plus proches des victimes, des communautés et de la société dans son ensemble, et potentiellement plus légitimes aux yeux du public. L'une des leçons tirées de l'expérience de la MINUSMA, comme l'a souligné El-Ghassim Wane, ancien Représentant spécial du

Secrétaire général pour la MINUSMA, est la nécessité pour les opérations de maintien de la paix d'accorder plus d'attention aux instruments africains plutôt que de mettre l'accent sur les mécanismes internationaux. L'aide apportée au système judiciaire malien pour créer une unité spécialisée dans les infractions liées au terrorisme et l'extension de cette modalité au Burkina Faso sont de bons exemples d'une nouvelle approche régionale au Sahel.



Leçon 4 – Établir des modèles sur mesure et adaptés au contexte

L'établissement des responsabilités au niveau national se présente désormais souvent comme la voie à privilégier, à condition que le pays concerné manifeste une volonté politique et une ouverture à un appui international pour les initiatives en matière de responsabilité. Les mécanismes nationaux de responsabilité sont invariablement moins coûteux que les mécanismes internationaux. L'appui des Nations Unies aux mécanismes nationaux sert également à constituer les capacités nécessaires au sein de l'appareil judiciaire national, là où les institutions judiciaires nationales sont faibles et doivent être reconstruites, et permet de laisser en héritage un système opérationnel.

Chacun des mécanismes de justice pénale présentés dans cette étude a été conçu et ajusté en tenant compte des spécificités du pays concerné, tout en étant intégré dans son cadre juridique national. Par exemple, la MINUSCA a apporté un soutien fonctionnel à la rédaction de la loi organique concernant la création de la Cour pénale spéciale en République centrafricaine et de son règlement de procédure et de preuve. L'appui technique de la MINUSCA a également été fondamental pour la préparation d'un ensemble complet de lois tertiaires régissant le fonctionnement des différents organes et les modalités de travail des tribunaux. Les mandats successifs confiés par le Conseil de sécurité depuis 2015 ont énoncé en

détail le rôle incombant à la mission d'appuyer la mise en place et le bon fonctionnement de la Cour. De son côté, le gouvernement malien a adopté une loi portant création du Pôle judiciaire spécialisé, une unité spécialisée dotée d'une compétence exclusive sur les crimes liés au terrorisme, la criminalité transnationale organisée et les crimes internationaux. En République démocratique du Congo, les cellules d'appui aux poursuites judiciaires ont obtenu un accès privilégié aux dossiers des autorités nationales dans le cadre d'un protocole d'accord intervenu entre la MONUSCO et le Ministre de la défense. Finalement, le tribunal mobile spécial conjoint au Soudan du Sud a été créé par l'exécution d'un mandat d'établissement national délivré par le président du tribunal, à la demande des gouverneurs de deux États.

Dans chacun de ces cas, des résultats ont été atteints grâce à une volonté politique forte et à de larges consultations nationales, soutenues par un engagement national solide et par l'action déterminée de «champions» nationaux.

Lorsque les capacités des institutions nationales étaient insuffisantes, le principal défi consistait à trouver un équilibre entre l'appropriation nationale et un soutien international significatif. Avec la Cour pénale spéciale, les autorités nationales ont opté pour la création d'un tribunal national pleinement intégré dans le système judiciaire national au sens large.

La composition des différents organes de la Cour a été soigneusement étudiée afin de refléter l'autorité décisionnaire conjointe des magistrats nationaux et internationaux. Par exemple, les chambres de première instance comptent trois juges, dont deux nationaux et un international. La Chambre d'appel est composée de deux magistrats internationaux et d'un magistrat national. Le greffier en chef est recruté sur le plan national tandis que son adjoint est recruté sur le plan international. Le poste de procureur est soumis à recrutement international tandis que le substitut est recruté au niveau national. La Cour s'inscrit dans le cadre juridique national de la République centrafricaine, c'est-à-dire que tous les magistrats de la Cour sont nommés par le Président de la République. Le personnel des tribunaux nationaux est sélectionné par les autorités nationales pour travailler à la Cour. Tout le personnel national et international de la Cour reçoit des indemnités provenant de fonds de donateurs administrés par les Nations Unies.

En République démocratique du Congo, les cellules d'appui aux poursuites judiciaires ont reçu accès aux dossiers afin de fournir un soutien consultatif. Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies peuvent dans certains cas, à la demande des autorités nationales et si leur mandat le permet, être autorisées à mener des enquêtes et à recueillir des éléments de preuve, voire à effectuer des arrestations et d'autres activités judiciaires.

Dans l'ensemble, la stratégie, pour chaque mécanisme est de répondre aux besoins locaux et réduire progressivement l'aide internationale, tout en renforçant progressivement le rôle des autorités nationales. Dans nombre de ces mécanismes, la rémunération des magistrats, y compris l'indemnité de subsistance pour

leur participation aux audiences foraines, est financée par la communauté internationale. Cet arrangement peut parfois être perçu comme allant à l'encontre de l'appropriation nationale de ces mécanismes et de leur indépendance.

Bien que les mécanismes dirigés par les pays offrent de nombreux avantages, les mécanismes internationaux ou hybrides peuvent s'avérer indispensables dans certaines situations, notamment en cas de questions liées à l'impartialité, au manque de ressources ou à l'implication de hauts fonctionnaires dans les délits présumés. Le choix entre un mécanisme national, international ou hybride dépendra souvent des circonstances spécifiques ainsi que de la volonté et de la capacité du gouvernement national à rendre justice de façon effective. En définitive, le choix du modèle à adopter dans un contexte donné est souvent déterminé par les dynamiques politiques internationales et nationales, plutôt que par une évaluation minutieuse des avantages et des inconvénients des différents modèles

Il n'existe pas de solutions toutes faites et clé en main. Au contraire, les options à envisager doivent être adaptées aux différents contextes et fondées sur un processus national de consultation constructif, tout en s'appuyant sur la vaste expérience acquise à ce jour. Une tendance croissante se dessine en faveur du soutien aux activités menées à l'échelle nationale. L'appui des opérations de maintien de la paix à des mécanismes nationaux, impliquant différents niveaux de participation internationale, a permis de tirer plusieurs enseignements majeurs susceptibles de guider les décisions futures en ce qui concerne les modèles de justice pénale.



Leçon 5 – Adopter une approche prenant en compte l'ensemble du système de justice pénale

Le renforcement de la justice pénale exige une approche systémique englobant *l'ensemble du système de justice* pénale: police, justice et administration pénitentiaire. Cela inclut les enquêtes, les arrestations, la détention, la collecte et la conservation des preuves, ainsi que la gestion des tribunaux et la sélection du personnel. Les stratégies de poursuite, l'assistance juridique, la sécurité et le soutien aux magistrats et témoins doivent

également être pris en compte. La réussite du Pôle judiciaire spécialisé au Mali est le fruit du large soutien fourni par la MINUSMA et ses partenaires en vue de faciliter la conduite d'enquêtes et de poursuites et la mise en détention au niveau national, notamment par l'apport de formation, d'encadrement, d'équipement, de petites infrastructures et d'un appui technique et logistique direct. La MINUSMA a également appuyé

l'analyse criminelle et la gestion des instances, ainsi que la coordination avec d'autres acteurs de l'appareil de justice pénale dans le but de résoudre les questions relatives notamment à la garde à vue prolongée et la détention provisoire. De même, s'agissant de la Cour pénale spéciale de la République centrafricaine, la MINUSCA fournit un soutien sous diverses formes par l'intermédiaire de ses experts de la police et les spécialistes des questions judiciaires et pénitentiaires qui offrent une assistance technique, des orientations stratégiques et de bons offices pour appuyer la mise en place et le bon fonctionnement de la Cour. La mission répond aux demandes d'assistance présentées par la Cour à différents sujets : enquêtes, arrestations, mises en détention, collecte et stockage des éléments de preuve, sélection du personnel, gestion des tribunaux, stratégie de poursuite, assistance juridique et sécurité des magistrats et témoins.

Les initiatives en matière de justice pénale ne peuvent aboutir en l'absence de capacités d'enquête solides ou de lieux de détention sûrs, sécurisés et humains pour les personnes arrêtées, soupçonnées d'avoir commis des infractions graves. En particulier dans les situations de conflit, les prisons sont souvent jugées non prioritaires, bien qu'il soit largement reconnu que les problèmes de surincarcération, de surpopulation carcérale, d'insalubrité et de négligence nuisent à l'efficacité des systèmes de justice pénale. D'autres ramifications de ces lacunes sont profondes et affectent la sécurité publique, la santé et les droits humains tout en entraînant des charges financières et socio-économiques considérables. Dans plusieurs pays - notamment ceux qui sont en proie à des conflits ou d'autres crises, ou encore qui se relèvent de conflits – l'état désastreux des prisons a une incidence négative sur la paix, la sécurité et la stabilité. Dans ces contextes, le renforcement des capacités nationales d'enquête et de poursuites concernant des infractions graves nécessite inévitablement un appui correspondant pour améliorer la sécurité des prisons et la gestion des détenus à haut risque.

En République centrafricaine, la création de la Cour pénale spéciale, combinée à des investissements dans les services pénitentiaires, a été reconnue comme cruciale pour renforcer la responsabilité et combattre l'impunité. Parmi ces efforts figure la construction et la mise en service d'une annexe à la prison principale de Bangui, conçue pour héberger les détenus à haut risque pouvant menacer le fragile processus de paix.

Au Mali, la sécurité interne et externe des établissements pénitentiaires de Bamako, Gao, Mopti, Tombouctou et Koulikoro a été renforcée pour composer avec le nombre croissant de poursuites engagées par les autorités nationales, y compris le Pôle judiciaire spécialisé. Une zone de sécurité renforcée est entrée en service en novembre 2022 à la prison de Dioila pour accueillir les détenus à haut risque. Près de 625 gardiens de prison et agents des forces de sécurité, dont quelque 85 agents pénitentiaires positionnés à Bamako, au nord et au centre, ont été formés aux interventions en cas d'incident afin de lutter contre le radicalisme et l'extrémisme violent. En République démocratique du Congo, les personnes condamnées sont détenues dans la prison militaire de Ndolo, la prison d'Agenga dans la province de l'Équateur et la prison de Kabare (au Sud-Kivu), toutes des prisons prioritaires gérées actuellement ou par le passé avec l'appui de la MONUSCO.

Renforcer la sécurité des prisons pour mieux appliquer le principe de responsabilité en République centrafricaine

En 2014, seuls trois des 38 établissements pénitentiaires de la République centrafricaine étaient opérationnels. Dans le cadre de l'action menée pour améliorer la gestion et la sécurité des prisons, la MINUSCA s'est concentrée à renforcer la présence des services pénitentiaires du pays et leur démilitarisation afin de faire baisser l'importante surpopulation carcérale et d'accueillir les détenus à haut risque dans des conditions sûres et humaines.

Depuis, 40 agents pénitentiaires de la MINUSCA mis à disposition par les gouvernements ont mené des activités d'encadrement et de conseil dans les prisons du pays. Depuis 2017, 68 spécialistes supplémentaires de la sécurité pénitentiaire mis à disposition par les gouvernements sont stationnés 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 à la prison du Camp de Roux à Bangui (une annexe créée en 2015 pour accueillir les détenus à haut risque), et

à la prison centrale de Ngaragba pour appuyer les agents pénitentiaires nationaux dans la gestion des problèmes de sécurité, réduisant ainsi la récurrence des grandes évasions. Cette approche de la sécurité pénitentiaire a fait ses preuves. Alors que la population carcérale en République centrafricaine a augmenté régulièrement chaque année, le nombre d'évasions de la prison centrale de Ngaragba et de son annexe du Camp de Roux est resté faible. En 2023, sur les 83 évasions enregistrées en République centrafricaine, seules six émanent de Ngaragaba et aucune du Camp de Roux, bien que ces deux établissements regroupent environ 60 % de la population carcérale du pays. Il convient d'ajouter qu'aucun des évadés concernés n'était un prisonnier particulièrement en vue. Des quartiers de détention de haute sécurité ont également été ajoutés à la prison centrale de Ngaragba et à la prison de Bambari en 2023. Les nouvelles installations sont destinées à la détention de prisonniers particulièrement en

vue et de prisonniers à haut risque, y compris ceux arrêtés par la Cour pénale spéciale. Ces installations n'avaient toutefois pas encore été inaugurées en avril 2024.

Les prisons de la République centrafricaine sont désormais modérément sûres par rapport aux années précédentes. L'engagement des Nations Unies a notamment permis d'améliorer les conditions de détention, entraînant une réduction considérable du nombre d'évasions. Cette amélioration est liée à la prévention d'éventuels crimes qui se seraient produits si les taux d'évasion étaient restés élevés. L'appui aux services correctionnels est essentiel, en particulier à mesure que la MINUSCA continue d'améliorer ses résultats en matière d'arrestation de membres de groupes armés. La prévention des évasions parmi les détenus particulièrement en vue et les délinquants sexuels est également cruciale pour réduire le risque de récidive, ce en quoi la mission a fait ses preuves.

La mise en place d'une défense juridique effective pour les accusés est un élément essentiel du système de justice pénale. Elle permet non seulement de garantir le respect des normes en matière de procès équitable, mais aussi d'améliorer le fonctionnement général de la procédure judiciaire. La présence d'avocats de la défense expérimentés et compétents permet aux procureurs et aux juges de mieux remplir leurs fonctions. En République démocratique du Congo, le projet mis en œuvre conjointement par la MONUSCO et le PNUD incluait un volet visant à garantir que les personnes indigentes accusées de crimes graves soient représentées par des avocats compétents. Ce projet prévoyait un appui aux barreaux locaux et aux bureaux d'assistance juridique, la formation des avocats et la mise en place d'une représentation bénévole pour les accusés, avec un soutien logistique et une indemnité journalière pour couvrir leur présence aux audiences. Cependant, la mise en œuvre de cette composante a délibérément été suspendue par la MONUSCO en raison du conflit d'intérêts apparent découlant du fait que les cellules d'appui aux poursuites judiciaires conseillent le Bureau du procureur tout en apportant un soutien et des conseils aux avocats de la défense.

Un aspect clé, tant pour le système de justice pénale dans son ensemble que pour la promotion de la justice pénale, est la collecte rapide d'éléments de preuve après une atrocité, souvent dans des contextes où les autorités nationales compétentes sont absentes ou disposent de capacités très limitées. Cependant, dans les contextes où les capacités nationales sont insuffisantes, les missions ne disposent pas toujours des moyens nécessaires, ni de l'autorisation ou du mandat requis pour collecter ces preuves de manière efficace. Il arrive aussi, dans certaines affaires ou circonstances particulières, qu'elles ne puissent aider à la collecte d'éléments de preuve qu'à la demande des autorités nationales. Les difficultés rencontrées par les missions des Nations Unies pour recueillir, documenter, traiter et remettre aux autorités nationales les éléments de preuve à utiliser dans le cadre de procédures pénales ultérieures (la chaîne de responsabilité et d'intégrité), d'une manière qui garantisse l'intégrité de ces éléments de preuve, restent une question délicate et sensible, en particulier lorsqu'aucun mandat ou autorité explicite n'est conféré à la mission. La remise d'éléments de preuve recueillis par le personnel des Nations Unies comporte de nombreuses complexités, en particulier lorsqu'elle risque de compromettre une enquête. Les questions relatives à la confidentialité sont sensibles, particulièrement lorsque des déclarations sont recueillies auprès de victimes ou de témoins dans des

affaires de violence sexuelle. En l'absence de mandats spécifiques sur cet aspect, davantage de clarifications sont nécessaires.

À la MINUSMA, des instructions permanentes propres à la mission en matière de collecte, d'analyse, de gestion et de transfert d'éléments de preuve ou d'informations ont été élaborées en 2020. De son côté, la MINUSS ne dispose pas actuellement d'un mandat spécifique ou de lignes directrices pour la remise des éléments de preuve. Dans les cas où le personnel de l'ONU ou le personnel recruté sur le plan international participe aux enquêtes et à la collecte d'éléments de preuve, des mécanismes doivent être mis en place pour garantir que ces éléments de preuve puissent être communiqués et reçus dans le cadre de procédures pénales nationales.

Enquêtes pénales et collecte d'éléments de preuve dans le cadre des mesures temporaires d'urgence en République centrafricaine

Des mesures temporaires d'urgence adoptées en 2013 octroient à la MINUSCA le pouvoir d'arrêter les auteurs d'infractions et les criminels. Le mandat donné par le Conseil de sécurité autorise la police des Nations Unies à mener des enquêtes et à répondre aux demandes d'appui des autorités nationales en ce qui concerne les crimes graves qui «compromettent la paix, la stabilité et la sécurité», y compris les crimes commis contre des membres du personnel de maintien de la paix. L'unité des enquêtes pénales de la police des Nations Unies entreprend des enquêtes seulement sur demande formelle des autorités nationales et dans les zones où les autorités judiciaires ne sont pas présentes. Dans les autres cas, elle collabore avec les procureurs nationaux pour enquêter et recueillir des éléments de preuve, notamment en interrogeant les témoins et en analysant des documents et des éléments scientifiques. La démarche est régie par des instructions permanentes propres à la MINUSCA relatives aux mesures temporaires d'urgence et qui précisent que la section des affaires judiciaires et pénitentiaires de la MINUSCA contrôle le processus

et veille à ce qu'il soit pleinement conforme à la législation nationale. La demande d'intervention doit nécessairement émaner du procureur de la République centrafricaine qui coordonne le processus et indique le type d'action judiciaire requise dans chaque cas. En 2022-2023, sept enquêtes ont été menées au total, y compris sur des infractions commises contre le personnel de maintien de la paix des Nations Unies. En outre, la police des Nations Unies soutient actuellement la collecte d'éléments de preuve sur une cinquantaine d'infractions. Il est considéré comme une bonne pratique d'apporter ce type d'appui, même si certains problèmes persistants doivent être résolus, notamment la rotation du personnel qui affecte la qualité de l'appui dans certains cas spécifiques, et le manque de laboratoires scientifiques et d'expertise en criminalistique. L'absence d'instructions permanentes propres à la MINUSCA en matière d'enquête signale une lacune, mais la MINUSCA a indiqué qu'elle travaillait à l'élaboration d'instructions permanentes en matière de criminalistique et de techniques scientifiques d'enquête.

Leçon 6 – Renforcer les capacités nationales

Dans les pays sortant d'un conflit et dans des contextes fragiles, la capacité des autorités nationales à enquêter sur les crimes graves et à en poursuivre les auteurs est souvent très limitée, ce qui complique encore davantage la création et le fonctionnement des mécanismes nationaux de justice pénale.

Compte tenu du large éventail d'acteurs nationaux de la chaîne pénale, la première étape essentielle de ce type d'initiative consiste à recenser les déficits de capacités et les besoins de formation. Dans chaque système de justice pénale, l'efficacité des enquêtes, des poursuites et de l'exécution des peines nécessite l'intervention de multiples acteurs et un éventail

de compétences professionnelles. S'agissant des mécanismes et processus nationaux d'établissement des responsabilités, le renforcement des capacités devrait couvrir l'application de la loi, les poursuites, les enquêtes, les tribunaux, la protection des victimes et des témoins, la défense juridique, les experts et les services pénitentiaires, de même que le droit matériel et la procédure, la criminalistique, la balistique, la collecte et la gestion des éléments de preuve ainsi que l'évaluation des éléments de preuve numérique. Des capacités sont également nécessaires afin d'élaborer des cadres législatifs et politiques pour les nouveaux mécanismes, tels que les stratégies de poursuite, ainsi que pour la gestion et l'administration efficaces de ces mécanismes. Il peut s'agir de la budgétisation, de la mobilisation des ressources, de la gestion des tribunaux et des greffes, de la planification stratégique et opérationnelle, et de la collecte et de l'analyse de données factuelles. Le renforcement des capacités pour un large éventail de questions liées aux droits humains constitue également un domaine d'intervention clé pour les missions de maintien de la paix, tout comme faire en sorte que les mécanismes d'établissement des responsabilités tiennent compte des questions de genre. Les acteurs de la justice militaire ont aussi bénéficié d'un soutien notable pour renforcer les dispositifs internes d'application du principe de responsabilité.

En République démocratique du Congo, par exemple, la Section de l'état de droit de la MONUSCO, en collaboration avec des partenaires tels que l'Équipe d'experts et le PNUD, a organisé une formation destinée aux professionnels du système judiciaire pour les aider à mieux lutter contre la violence fondée sur le genre. Cet appui s'est élargi pour inclure l'organisation de formations à l'intention du personnel civil et du personnel de la justice militaire, notamment les magistrats, les enquêteurs principaux de la police, les greffiers, le personnel administratif des bureaux du procureur et les inspecteurs judiciaires. Au Soudan du Sud, la MINUSS a aidé le Ministère de la justice et le Ministère de l'intérieur à organiser des programmes de formation à l'intention des policiers et des procureurs nationaux sur la sensibilisation aux droits humains et les techniques de police de proximité, en plus de mener des activités de mentorat sur le terrain auprès des policiers, du personnel judiciaire et des agents de l'administration pénitentiaire, grâce au partage de locaux avec les institutions nationales.

Dans le cadre de l'appui au renforcement des capacités, il convient de mettre l'accent, dans la mesure du possible, sur la création d'institutions nationales d'éducation juridique et de formation professionnelle, de même que l'établissement de capacités de formation nationales durables, telles que des écoles de droit, de magistrature et de police, pour l'élaboration de programmes d'études et la préparation de matériel de formation, ainsi que pour l'organisation de cours de formation générale ou spécialisée et de mentorat professionnel en cours d'emploi. Le renforcement des capacités doit souvent comprendre un appui plus large aux procédures de vérification et de recrutement.

Pour ce qui concerne l'appui international au renforcement des capacités nationales, les activités de renforcement des capacités devraient avant tout se concentrer sur le transfert de connaissances et de compétences entre les acteurs internationaux et nationaux, ainsi que sur la pérennité. Comme l'a souligné un interlocuteur, les acteurs judiciaires internationaux œuvrant au sein des mécanismes nationaux ou en appui à ceux-ci devraient faire si bien leur travail que l'on n'ait plus besoin d'eux. Il s'agit avant tout d'assurer une véritable appropriation nationale des processus et des institutions de renforcement des capacités. Si les Nations Unies et d'autres acteurs internationaux peuvent apporter un soutien efficace au développement des capacités, celui-ci doit être ancré dans le contexte national et mis en œuvre en partenariat avec les acteurs nationaux, qui doivent jouer un rôle prépondérant. Le modèle doit favoriser une appropriation nationale des mécanismes d'établissement des responsabilités. En République centrafricaine, par exemple, l'appropriation nationale dans le cadre de la Cour pénale spéciale s'exprime par la composition hybride du corps des magistrats et du personnel de la Cour. Le Bureau du Procureur et le Greffe de la Cour sont dotés de personnel recruté sur le plan national et sur le plan international. Toutes les Chambres de la Cour sont composées de magistrats nationaux et internationaux, tandis que les fonctions de Président de la Cour et de Greffier sont réservées aux ressortissants de la République centrafricaine.

En outre, compte tenu de la complexité des cas traités et des nombreux moyens d'appui requis, il faut pouvoir disposer de l'expertise et de l'expérience nécessaires à la mise en place et à la gestion efficace des processus et des mécanismes d'établissement des responsabilités.

L'expertise et l'expérience internationales doivent aller de pair avec la volonté de comprendre rapidement le contexte du système juridique en place de même que le cadre social et politique général dans lequel les actes faisant l'objet de l'enquête ont été commis. Dans certaines circonstances, la simple présence d'acteurs internationaux peut s'avérer essentielle pour faciliter la conduite impartiale d'enquêtes et de poursuites, étant donné qu'ils sont dans bien des cas mieux placés pour exercer leur rôle sans influence politique nationale ni intérêts partisans.

Une leçon importante tirée des activités d'appui de l'ONU est la nécessité d'accroître la flexibilité dans la nature et la durée des contrats internationaux. Des modalités et des stratégies de déploiement sont nécessaires afin de répertorier les différentes capacités spécialisées qui seront requises au fil du temps pour atteindre les objectifs, d'en trouver la source et de coordonner efficacement le déploiement. Les délais contractuels prédéterminés qui régissent la plupart des déploiements internationaux ne sont pas

pratiques. Les protocoles de recrutement, lesquels sont assujettis aux conditions régissant le détachement, doivent également être moins restrictifs de manière à ne pas limiter le nombre de candidats potentiels. Dans les situations où il est impossible d'éviter une forte rotation du personnel recruté sur le plan international, il est nécessaire d'améliorer la relève entre le personnel sortant et le personnel entrant pour une plus grande continuité de l'appui. Enfin, la participation des acteurs nationaux au recrutement des experts internationaux, comme c'est le cas à la Cour pénale spéciale, peut être un excellent moyen d'assurer l'appropriation nationale et de favoriser une meilleure compréhension des compétences requises. Les Nations Unies doivent accorder davantage d'attention à l'apport d'un soutien approprié au bon moment, depuis les phases de conception et de démarrage des mécanismes nationaux d'établissement des responsabilités jusqu'à la phase d'activité opérationnelle, qui sera adapté au contexte politique et social dans lequel ces mécanismes opèrent.



Leçon 7 – Garantir des procédures judiciaires indépendantes et impartiales, à l'abri de toute ingérence politique

En situation d'après-conflit et dans d'autres contextes fragiles, les institutions judiciaires sont invariablement faibles, sous-financées, corrompues et vulnérables à l'ingérence et à l'utilisation abusive à des fins politiques. Dans ces environnements politiquement sensibles, les efforts internationaux devraient s'attacher à recenser et à soutenir les institutions capables d'enquêter sur les crimes graves de manière indépendante, impartiale, efficace et équitable. Des enquêtes et des poursuites doivent être engagées concernant les crimes graves commis aussi bien par les membres de groupes d'opposition armés que les membres des forces nationales de sécurité, les fonctionnaires corrompus et les personnes jouissant de relations politiques, de manière à réduire le risque de préjugés sectaires et ethniques.

Quel que soit le modèle de justice pénale retenu, il est essentiel de fournir les ressources, l'appui technique et l'influence politique nécessaires pour minimiser les risques de sélectivité et d'instrumentalisation politiques. Pour réduire le risque d'instrumentalisation des processus judiciaires, il est essentiel de créer des structures adaptées garantissant un accès égal à la justice et à l'assistance juridique. Cela comprend la représentation légale des victimes, témoins et accusés, l'accès à l'information, la transparence des procédures, le soutien aux groupes de victimes et la liberté de la presse. Il peut s'agir de concourir à l'élaboration de stratégies de poursuite ou de hiérarchisation, fondées sur des procédures et des critères équitables et transparents. Les stratégies en question doivent favoriser la transparence et pour ce faire, définir les crimes et les types d'auteurs qu'il faudra viser en priorité, de sorte à préserver l'intégrité du processus. Elles peuvent faciliter l'établissement d'une liste des enquêtes et des poursuites prioritaires en fonction de critères touchant au type et à la portée des affaires. La démarche doit toujours inclure une composante de sensibilisation et d'information, qui contribuera à instaurer la confiance dans le système judiciaire. La sélection des juges, les codes de déontologie, une rémunération adéquate et le

contrôle judiciaire sont d'autres conditions préalables à l'indépendance judiciaire.

Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies et leurs partenaires de l'équipe de pays des Nations Unies ont activement soutenu le renforcement du contrôle dans de nombreuses situations d'après-conflit, notamment par la création du Conseil supérieur de la magistrature, un organe de sélection et de contrôle judiciaire pour les nominations à des postes de haut niveau en Haïti, la mise en place de procédures de vérification des antécédents au Kosovo, l'élaboration de codes de déontologie au Libéria, l'établissement de mécanismes d'aide juridictionnelle en Haïti et en Afghanistan et la mise sur pied de commissions de lutte contre la corruption au Guatemala.

Pour chacune de ces initiatives, la présence d'une mission internationale chargée de fournir un encadrement, un appui et des conseils dans ces domaines critiques a été un facteur déterminant au regard de la crédibilité et de l'impartialité des mécanismes de justice pénale. Les opérations de maintien de la paix, au moyen de missions de bons offices et d'autres formes de mobilisation prescrites par le mandat, s'efforcent également d'encourager une approche équilibrée des procédures de la justice pénale et d'éviter l'instrumentalisation des processus judiciaires de même que la discrimination à l'égard de certains groupes.



Leçon 8 – Harmoniser les liens entre les mécanismes informels, coutumiers et formels

Les mécanismes de justice informelle peuvent renforcer l'application nationale du principe de responsabilité au niveau local. De nature réparatrice plutôt que rétributive, les mécanismes informels ont souvent une plus grande portée. Ils sont plus sensibles à la dynamique des conflits locaux et sont généralement reconnus, respectés et acceptés par les populations locales. Il leur arrive toutefois souvent de ne pas respecter pleinement les normes en matière de droits humains, en particulier les droits des femmes, des enfants et des groupes marginalisés. Ils sont également moins à même de lutter contre les crimes graves commis par des groupes militaires armés ou des membres des forces de sécurité. Les tribunaux gacaca du Rwanda, établis après le génocide de 1994, sont un exemple d'intégration efficace des mécanismes de justice formels et informels pour juger les infractions graves. Ces tribunaux communautaires ont aidé à gérer le nombre écrasant d'affaires liées au génocide, en facilitant des procédures judiciaires plus rapides et en contribuant à la réconciliation nationale. Le modèle gacaca, en dépit des critiques formulées concernant le respect des normes en matière de droits humains, a démontré que les systèmes coutumiers, moyennant des ajustements et un contrôle approprié, peuvent appuyer les procédures judiciaires formelles dans les situations d'après-conflit en s'attaquant aux crimes graves tout en favorisant la reconstruction des liens communautaires.

Dans les pays en développement et les pays sortant d'un conflit, la majorité des affaires sont résolues par des mécanismes de justice informels ou d'autres modes alternatifs de règlement des litiges. Ces mécanismes permettent généralement d'aborder un large éventail de questions très importantes pour la population, dont la sécurité personnelle et la criminalité locale, la protection des terres, des biens et du bétail, la résolution des litiges familiaux et communautaires, et la protection des droits. L'appui à ces mécanismes contribue à renforcer la sécurité et la stabilité au niveau local. Les mécanismes de justice informelle peuvent également, dans certaines circonstances, offrir des structures et des processus plus souples, tout en offrant un meilleur rapport coût-efficacité et être plus accessible pour les populations locales.

Concernant la justice pénale pour les crimes graves, il existe des exemples de soutien réussi des Nations Unies à des mécanismes qui combinent les forces respectives du système formel et de la justice traditionnelle. Au Soudan du Sud, la MINUSS a aidé à la mise en place de tribunaux spéciaux qui combinent des éléments des pratiques de la justice coutumière et formelle. Le rôle de ces tribunaux coutumiers est officiellement reconnu dans le Code de procédure pénale du Soudan du Sud, qui autorise également la création de tribunaux nationaux hybrides combinant des éléments et du personnel des tribunaux formels

et coutumiers. Les chefs traditionnels jouent le rôle de conseillers auprès des juges professionnels. Ces tribunaux se sont révélés efficaces pour résoudre des affaires liées à l'enlèvement d'enfants, au mouvement de bétail et aux violences sexuelles, qui, si elles ne sont pas réglées, peuvent entraîner une reprise du conflit.

Au Mali, les cadis et les autorités traditionnelles ont joué un rôle clé dans le règlement des différends et la prévention des conflits, en particulier dans les zones éloignées des cours et tribunaux. Ces mécanismes de justice traditionnelle constituent souvent la principale voie de recours pour les demandeurs de justice. Il peut être important de les réglementer, si possible, comme en témoignent les événements survenus lors de l'occupation du Nord par des groupes terroristes et armés, lorsque des membres de groupes extrémistes ont prononcé et appliqué des peines sévères non prévues par le droit pénal malien. L'accord de paix pour le Mali prévoyait explicitement l'intégration des mécanismes de justice traditionnelle et d'harmonisation avec le système

de justice formel. Les parties étaient convenues de promouvoir une véritable réconciliation nationale fondée notamment sur l'intégration des dispositifs traditionnels et coutumiers, sans préjudice du droit régalien de l'État en la matière, revaloriser le rôle des cadis dans l'administration de la justice, notamment en ce qui concerne la médiation civile de manière à tenir compte des spécificités culturelles, religieuses et coutumières et valoriser le statut des autorités traditionnelles à travers les règles de protocole et de préséance. En appui à la mise en œuvre de l'accord, la MINUSMA s'est engagée activement dans un processus d'évaluation, de consultations avec les parties prenantes au niveau central et régional et de révisions législatives visant à réaliser la revalorisation du rôle des autorités traditionnelles et à améliorer la complémentarité entre les mécanismes formels et informels de la justice traditionnelle. Ce travail de fond a permis l'intégration et la reconnaissance des mécanismes de justice alternative et traditionnelle dans la Constitution de 2023 pour la première fois dans l'histoire du Mali.



Leçon 9 – Adopter une approche fondée sur les droits humains

Le renforcement de la justice pénale au niveau national doit reposer sur les normes internationales applicables et s'y conformer. Les situations où les opérations de maintien de la paix des Nations Unies sont mandatées pour fournir une assistance en matière d'état de droit sont parmi les plus instables et les plus fragiles au monde sur le plan politique. L'obligation de rendre compte des crimes graves incombe en premier lieu à chaque État, notamment en ce qui concerne le recours effectif et la réparation. Cependant, les institutions garantes de l'état de droit et les autres institutions correspondantes de l'État sont souvent faibles ou inexistantes, en particulier dans les régions reculées. Celles qui existent sont souvent entravées par le manque de structures et de ressources institutionnelles de base, ainsi que par la pénurie de juges, de procureurs et d'avocats qualifiés. À cela s'ajoute l'accès limité ou inexistant à l'aide juridictionnelle pour les accusés ou au soutien et à la protection pour les victimes et les témoins. Les décisions concernant les arrestations et les poursuites sont souvent instrumentalisées et motivées par des considérations politiques, ciblant certains individus ou groupes tout en négligeant les crimes perpétrés par d'autres. Les violations du droit à une procédure régulière et le risque de torture et de mort dans les lieux

de détention restent élevés. Dans de nombreux pays, certains crimes sont passibles de la peine de mort.

Les efforts déployés au niveau national pour faire appliquer le principe de responsabilité dans ces contextes soulèvent donc des préoccupations particulières en matière de droits humains. Le respect des normes internationales en matière de droits humains, y compris les normes garantissant un procès équitable, le respect des droits des victimes et des accusés, le respect du principe consistant à «ne pas nuire», les politiques de diligence voulue en matière de droits humains et le principe de l'atténuation des risques doivent être efficacement intégrés dans le soutien apporté aux mécanismes nationaux de justice pénale. Il faut veiller tout particulièrement à ce que le soutien des Nations Unies atténue le risque d'une utilisation discriminatoire ou sélective des procédures de justice pénale ou d'une instrumentalisation politique. L'engagement de l'ONU doit être fondé sur les normes internationales applicables ainsi que sur les règles, politiques et procédures internes des Nations Unies. L'Organisation ne doit, en principe, ni établir ni aider des tribunaux qui imposent la peine de mort ou approuvent la pratique de l'amnistie pour les génocides, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre ou les violations flagrantes des droits humains.

Politique de diligence voulue en matière de droits humains en cas d'appui de l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes (2011)

La politique de diligence voulue en matière de droits humains définit les mesures que les entités des Nations Unies sont tenues de prendre afin de s'assurer que l'appui qu'elles fournissent aux forces de sécurité non onusiennes respecte la Charte des Nations Unies et les obligations de l'Organisation au titre du droit international. Les objectifs de cette politique sont d'éviter que les entités des Nations Unies aident et encouragent par inadvertance la commission de graves violations du droit international humanitaire, des droits humains ou du droit des réfugiés par les bénéficiaires de leur soutien, ou en soient autrement complices. La politique couvre différents types

d'appui, de l'appui technique pour le renforcement des capacités et des institutions jusqu'à l'appui opérationnel et logistique fourni aux forces militaires ou aux services de police. Elle exige des entités des Nations Unies qu'elles évaluent les risques avant de fournir un appui. Elle prévoit également que l'appui doit s'accompagner d'un contrôle des actions du bénéficiaire, sur la base d'informations recueillies auprès de sources fiables à l'intérieur et à l'extérieur de l'Organisation.

Les composantes Droits humains des missions de maintien de la paix aident les chefs de mission à superviser la mise en œuvre de la politique. Si la

politique en sa version actuelle vise uniquement les cas d'appui apporté aux forces de sécurité non onusiennes, celles-ci ont été interprétées comme incluant le secteur pénitentiaire. Ainsi la politique s'appliquerait-elle probablement aux situations dans lesquelles les opérations de maintien de la paix des Nations Unies et d'autres entités fournissent un appui aux efforts déployés à l'échelle nationale pour enquêter, arrêter, placer en détention et condamner les auteurs allégués d'infractions graves. L'obligation de diligence acquiert une dimension particulière dans ces cas d'appui en situation de crise, lorsque les institutions garantes de l'état de droit et les institutions correspondantes sont faibles ou inexistantes et où le risque de torture et de décès en détention ainsi que les violations du droit à une procédure régulière sont élevés.

La MINUSS offre un bon exemple des progrès importants réalisés dans la mise en œuvre effective de la politique, par son investissement dans le développement des outils nécessaires. Ces outils comprennent la création d'une base de données permettant de suivre les violations présumées du droit international par les forces de sécurité nationales ainsi que l'élaboration d'une instruction permanente sur la mise en œuvre de la politique de diligence voulue en matière de droits humains. La Mission a également opté pour une acception large des types d'appui visés par la politique. Ces dernières années ont vu une augmentation du nombre de cas soumis à un examen dans le cadre de la politique, probablement en raison de la portée large qu'en donne la Mission et de l'évolution du mandat de celle-ci. Dans d'autres situations, comme au Mali, certains hauts fonctionnaires des Nations Unies ont souligné, tout en reconnaissant sa nécessité, que la politique ne peut être restrictive ou devenir un obstacle à l'exercice du mandat d'une mission et qu'elle doit offrir la souplesse nécessaire à l'examen des questions difficiles et souvent délicates que la mission a pour mandat de traiter.

Le droit à un procès équitable et les garanties d'une procédure régulière sont les garanties minimales d'une justice équitable. Pour être effectivement mis en œuvre, le droit à un procès équitable doit s'inscrire dans un engagement plus large en faveur du respect des normes internationales régissant les affaires pénales, qui va au-delà de l'engagement des procureurs à mener des enquêtes et à punir les auteurs de crimes.

Tout programme d'appui à la justice pénale devrait prévoir un suivi systématique et efficace des procès qui met en lumière le déroulement des enquêtes et des procès, tout en permettant de formuler des recommandations concrètes pour remédier aux obstacles et lacunes. Cela permettra de recueillir des informations clés sur l'intégrité et la qualité des enquêtes, des poursuites et des procès, notamment sur le travail des juges, des procureurs et des avocats de la défense, ainsi que sur le traitement réservé aux victimes et aux témoins. Ces informations serviront à fournir des retours critiques aux autorités nationales.

Bien que le suivi soit effectivement réalisé dans les missions examinées, les rapports sont souvent confinés à un usage interne et sont difficiles à obtenir ou à consulter.

La position de l'ONU sur l'imposition de la peine de mort¹¹

La question de la peine de mort revêt une importance particulière dans les situations où les opérations de maintien de la paix des Nations Unies apportent un appui direct dans le cadre des enquêtes et des poursuites concernant des crimes graves qui peuvent aboutir à l'imposition de la peine de mort. Conformément au droit international et par principe, l'ONU s'oppose à l'application de la peine de mort et plaide en faveur de son abolition dans le monde entier. Dans les pays qui appliquent la peine de mort, l'ONU devrait préconiser l'application par les autorités nationales de garanties ou de mesures visant à empêcher l'exécution des condamnations à mort, telles que des moratoires, des demandes

de garanties et d'autres interventions politiques de haut niveau, ou encore des mesures d'atténuation.

Plus précisément, «jamais l'Organisation n'instaurera ni ne participera aux délibérations de tribunaux qui autorisent la peine capitale». 12 En République centrafricaine, la MINUSCA a appuyé à la création de la Cour pénale spéciale à condition que la peine capitale soit exclue des peines pouvant y être prononcées. De même, la Mission d'assistance des Nations Unies en Somalie, en collaboration avec l'ONUDC, a plaidé en faveur d'un moratoire sur la peine de mort qui a débouché sur un accord prévoyant que la prison de haute sécurité et le complexe judiciaire de Mogadiscio, établis avec l'aide des Nations Unies, ne connaîtraient pas des affaires pouvant aboutir à une condamnation à mort.

Depuis la mise en place du programme des cellules d'appui aux poursuites judiciaires par la MONUSCO en République démocratique du Congo, plusieurs condamnations à mort ont été prononcées tandis qu'un moratoire sur l'exécution de ces peines était observé. En mars 2024, le Ministère de la justice a publié une note circulaire dans laquelle était

annoncée la levée du moratoire pour certains types de crimes graves, y compris les crimes internationaux et d'autres infractions énumérées dans le Code pénal militaire. Selon toute vraisemblance, ce retournement aura d'importantes répercussions sur l'activité de la mission à ce titre et sur les efforts déployés dans la région.

Le fait que la peine de mort soit inscrite dans la loi, même si elle n'est pas appliquée, a également des conséquences sur les demandes d'extradition adressées à d'autres pays par les autorités congolaises. Le cas de Nkunda (du groupe rebelle Congrès national pour la défense du peuple), dans lequel le Rwanda a rejeté une demande d'extradition au motif que la République démocratique du Congo appliquait encore la peine de mort, en est un exemple. Si le soutien apporté au système judiciaire militaire congolais par les cellules d'appui aux poursuites judiciaires est un élément important de la lutte contre l'impunité, une réflexion s'impose aux échelons supérieurs de la mission et du Siège de l'ONU à New York sur la mesure dans laquelle le soutien global des Nations Unies à ce système est conforme à la politique de diligence voulue en matière de droits humains.

Au Mali, la MINUSMA a adopté une «approche multidimensionnelle» pour promouvoir les droits humains et l'établissement des responsabilités sur le plan national. L'attention prioritaire accordée aux droits humains et à la justice a été jugée comme «partie intégrante de l'appui fourni par la mission aux organes de défense et de sécurité du Mali, [la section Justice de la mission fournissant un soutien direct au Pôle judiciaire spécialisé, combiné à son soutien aux] collectivités du nord et du centre du pays dans

le domaine des affaires civiles, et de la coopération qu'elle est tenue d'entretenir avec la Force conjointe G5 pour le Sahel et d'autres initiatives internationales visant à assurer la sécurité». ¹³ En République centrafricaine, le mandat de la MINUSCA était dès le départ clairement axé sur les droits humains et les victimes, prévoyant notamment le suivi et le signalement des violations des droits humains et du droit humanitaire par les groupes armés, y compris les anti-balaka et la Séléka.



Leçon 10 – Intégrer les approches centrées sur les personnes et les victimes

Il est essentiel d'appliquer une approche centrée sur les personnes et les victimes aux mécanismes de justice pénale afin d'établir ou de rétablir la confiance des citoyens envers leurs gouvernements et de renouveler le contrat social, ce qui est crucial pour garantir la paix et la sécurité à long terme. Une telle approche comporte plusieurs éléments : des mécanismes inclusifs, représentatifs, réactifs et responsables

¹² Note de fin de document 48.

¹³ International Peace Institute, «Hiérarchisation et ordonnancement des mandats du Conseil de sécurité : Le cas de la MINUSMA», juin 2021, https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2021/06/IPI-E-RPT-The-Case-of-MINUSMAFrench2021-2.pdf.

vis-à-vis des personnes qu'ils sont censés servir; des lois et des politiques non discriminatoires visant à protéger et à faire respecter les droits, et prévoyant des recours adaptés aux besoins spécifiques des individus et des collectivités; des activités de communication et de sensibilisation ainsi que des consultations significatives auprès d'un échantillon varié de la population, en particulier les personnes les plus touchées par les infractions visées; le soutien et la protection des victimes et des témoins et les efforts visant garantir l'accès à la justice.

Dans de nombreuses zones sortant d'un conflit, les systèmes judiciaires sont perçus de façon générale comme corrompus ou partiaux et difficiles d'accès. Les mécanismes nationaux de justice pénale, souvent établis dans la capitale administrative du pays, se verront généralement accorder une compétence pour connaître d'une certaine catégorie de crimes graves commis où que ce soit dans le pays. Il importe donc au plus haut point que ces mécanismes puissent se rendre dans les zones reculées pour enquêter et statuer sur les crimes graves relevant de leur compétence et démontrer de manière visible que la justice est rendue à l'échelle locale. L'appui dans ce domaine, souvent apporté par le déploiement de tribunaux mobiles ou d'audiences foraines, pour mener des enquêtes et des activités judiciaires, constitue à ce jour l'un des moyens recherchés pour renforcer une approche inclusive et centrée sur les personnes.

La MINUSS, en coordination avec d'autres partenaires des Nations Unies, appuie la conduite d'un large éventail d'audiences foraines adaptées aux situations locales. Dans l'est de la République démocratique du Congo, les activités des cellules d'appui aux poursuites judiciaires, les enquêtes sur le terrain et les audiences foraines sont menées dans des zones reculées et peu sûres qui ont été le théâtre d'atrocités et où les tribunaux, lorsqu'il en est, jouent mal leur rôle. Le cas de Paul Sadala, alias Morgan, accusé de crimes graves commis en Ituri, illustre la manière dont la visibilité que procurent les audiences foraines dans la communauté peut accroître la confiance dans les systèmes judiciaires. Avocats sans frontières avait initialement recensé 60 victimes qui ont ensuite participé au procès. Au moment du pourvoi en appel, 400 victimes étaient prêtes à témoigner. Avocats sans frontières a attribué cette augmentation importante à l'évolution de la perception de la justice par les communautés locales au fait de la tenue d'audiences

foraines dans la région soutenues par les cellules d'appui aux poursuites judiciaires. Au Mali, 28 audiences foraines ont pu être tenues avec l'appui de la MINUSMA dans les juridictions du Nord et du Centre. Elles auront permis le traitement de quelque 140 affaires civiles et pénales. En outre, deux sessions d'assises criminelles ont été appuyées à Mopti au cours desquelles 62 affaires pénales ont été traitées et 94 personnes déclarées coupables.

La lutte contre l'impunité repose également sur un degré élevé de sensibilisation du public aux répercussions des comportements criminels graves et violents. Les efforts de collaboration avec les autorités locales et les campagnes de sensibilisation peuvent de même permettre à la communauté de bien mieux comprendre les procédures judiciaires. Les approches centrées sur les personnes reposent sur un engagement actif auprès des communautés, notamment à travers des activités de communication et de sensibilisation, ainsi que sur un dialogue continu avec la société civile, y compris les groupes de victimes, les organisations de femmes et de jeunes, les autorités locales et les chefs traditionnels. Dans la même veine, il convient d'assurer la participation des dirigeants locaux et l'organisation d'événements communautaires dans un objectif de sensibilisation et de participation. Au Soudan du Sud, les tribunaux bénéficiant de l'appui de la MINUSS ont été plus efficaces lorsqu'ils ont intégré de mobilisateurs communautaires locaux et des activités de sensibilisation spécifiques, telles que les entrevues et les tribunes téléphoniques diffusés par des stations de radio locales. L'étude démontre que davantage de ressources devraient être allouées à ce domaine d'activité dans toutes les situations.

L'aide aux victimes et leur protection revêtent aussi leur importance, mais il s'est révélé difficile de les mettre en œuvre dans les situations d'après-conflit. Des progrès notables ont été accomplis pour renforcer les moyens dont disposent les avocats nationaux pour représenter les victimes dans les procédures pénales et protéger leurs droits, et ce, moyennant un soutien psychosocial et une meilleure collaboration et communication avec les organisations de victimes. En République démocratique du Congo, la MONUSCO et les acteurs de la sécurité nationale ont de concert mis en œuvre des mesures pour assurer la sécurité des victimes lors des audiences foraines. L'appui psychosocial, la représentation et la protection offerts aux victimes et aux témoins par le Bureau conjoint des droits de

l'homme et des organisations non gouvernementales internationales, telles que TRIAL International, Avocats sans frontières, Physicians for Human Rights, Panzi, Heal Africa, entre autres, se sont révélés très efficaces, particulièrement considérant que ces représentants de la société civile peuvent fournir des informations sur la sécurité et l'endroit où se trouvent les victimes et les témoins dans de nombreuses régions du pays. Les victimes de ces procédures ont de cette façon pu être présentes et représentées au tribunal. En l'absence au niveau national de capacité à protéger les victimes et les témoins ou d'un cadre juridique pour ce faire, la MINUSS a adopté une stratégie locale par laquelle elle engage le dialogue et collabore avec des organisations de la société civile du pays pour assurer la protection des victimes et des témoins pendant les audiences foraines. La MINUSS a également donné la priorité à la communication et à la sensibilisation auprès des communautés touchées.

Le retour d'information de la population fait partie intégrante de l'approche centrée sur les personnes. Les mécanismes de retour d'information utilisés pour comprendre le point de vue des populations locales sont des outils précieux pour saisir et mesurer la confiance du public, mieux informer et renforcer la légitimité nationale. Les entretiens individuels, séances publiques et groupes de discussion, l'approche en réseau, la veille et l'analyse des médias locaux et des médias sociaux et les enquêtes ad hoc sur l'opinion publique et la perception sont autant d'outils permettant de recueillir des données sur la manière dont est perçue, au niveau local, l'action menée. 14

Intégrer une approche centrée sur les personnes : instaurer la confiance, promouvoir l'engagement communautaire et sensibiliser le public

Les déploiements du tribunal mobile spécial conjoint au Soudan du Sud ont contribué à réduire les violences ayant trait au bétail dans les zones frontalières des États du Bahr el-Ghazal occidental et de Ouarrap. La MINUSS a aidé aux déploiements du tribunal mobile spécial conjoint dans les zones frontalières de ces États pour lutter contre les crimes graves commis pendant la migration saisonnière du bétail. Les deux missions d'évaluation et quatre déploiements réalisés entre 2021 et 2023 ont généré plus de 1 400 plaintes concernant plus de 2 200 crimes. Plus de 155 affaires ont fait l'objet d'une enquête de la part du tribunal mobile spécial conjoint qui a ordonné l'arrestation de 46 individus et statué sur 32 affaires impliquant 37 accusés. Plus important encore, le tribunal a contribué à la paix et à la stabilité dans la zone frontalière, facilité le retour des civils dans la région d'où ils avaient été déplacés pendant le conflit et favorisé la réconciliation entre des communautés auparavant en conflit, la libre circulation des personnes et la reprise des échanges commerciaux. La confiance accordée au tribunal a renforcé la coopération avec le principal groupe d'opposition armé (Armée populaire de libération du Soudan dans l'opposition, ou APLS dans l'opposition) qui contrôle toujours le territoire du Bahr el-Ghazal

occidental et la confiance du groupe dans le système de justice formelle. Grâce au lien de confiance établi par les enquêteurs, les procureurs et les juges qui faisaient partie de l'équipe du tribunal au cours de son troisième déploiement, l'APLS dans l'opposition a remis un gardien de bétail au tribunal, pour qu'il soit jugé pour viol. Cette confiance a encore été démontrée lors du quatrième déploiement lorsque, pour la première fois, le tribunal a jugé un membre de l'APLS dans l'opposition et que cette dernière a coopéré avec le tribunal pour des mises en arrestations, la résolution de problèmes de sécurité et le retour d'enfants enlevés. Pour de nombreuses victimes, le tribunal a été l'occasion d'accéder au système de justice formelle et de voir le préjudice qu'elles ont subi reconnu pour la première fois.

Le tribunal mobile spécial conjoint incarne la paix, a déclaré le Chef suprême de Kuajena. Selon lui, lorsque justice aura été rendue, la paix suivra. La communauté Tonj North, dit un de ses membres, attendait depuis longtemps que la justice et la paix règnent entre les deux tribus. Et d'ajouter que la présence du tribunal avait apporté la justice et la paix.

Leçon 11 – Renforcer les liens avec les processus de justice transitionnelle aux prérogatives plus étendues

Comme le Secrétaire général l'indiquait dans sa note d'orientation sur la justice transitionnelle pour 2023, les Nations Unies favorisent une approche globale de la justice transitionnelle tenant compte de la vérité, de la justice, des réparations et des garanties de non-répétition comme des éléments interdépendants d'une politique cohérente.15 La justice transitionnelle - qui comprend des mécanismes et des processus judiciaires et non judiciaires - et les mécanismes nationaux de justice pénale sont étroitement liés, allant souvent de pair dans les sociétés qui se relèvent d'un conflit, d'un régime autoritaire ou de violations massives des droits humains. Les procès pénaux, en ce qu'ils rendent justice aux victimes et amènent les auteurs à répondre de leurs actes, complètent les mécanismes qui visent à promouvoir la guérison et la réconciliation, notamment par l'établissement de la vérité et les réparations.

La relation entre la justice pénale et les processus de justice transitionnelle aux prérogatives plus étendues, ainsi que leur rôle dans la promotion de la paix, de la justice et de la réconciliation dans les sociétés qui sortent d'un conflit ou d'une période de régime autoritaire, peut toutefois être complexe et s'exprimer différemment selon le contexte. Dans certaines circonstances, les autorités nationales peuvent choisir de ne pas s'engager dans un processus global de justice transitionnelle et de s'attaquer uniquement au problème de la justice pénale. Dans la mesure du possible, les procès pénaux devraient aller de pair avec les mécanismes de recherche de la vérité et de réconciliation, en cours ou éventuels.

La situation en République centrafricaine met en lumière les difficultés inhérentes à la recherche d'avancées qui se renforcent mutuellement dans les domaines de la vérité, de la justice, des réparations et des garanties de non-répétition. En complément de la création et de la mise en œuvre opérationnelle de la Cour pénale spéciale, la MINUSCA a appuyé la création de la Commission vérité, justice, réparation et réconciliation en 2020 pour enquêter et établir la vérité sur les violations graves des droits humains commises

au sein de la nation entre 1959 et 2019. La législation portant création de la Commission lui confère des pouvoirs d'enquête étendus, y compris celui de recommander le transfert de dossiers à la Cour pénale spéciale et à d'autres juridictions compétentes. Or, depuis sa création, la Commission n'a pas progressé efficacement, ce qui est source de frustration pour les victimes et les défenseurs des droits humains. Par ailleurs, à l'heure de rédiger le présent document, soit un an et six mois après son premier verdict rendu en octobre 2022, la Cour pénale spéciale est sur le point de mener à bien l'une de ses tâches les plus délicates, c'est-à-dire indemniser les victimes en réparant les préjudices causés par les massacres de Koundjouli et de Limouna en mai 2019 dans le nord de la République centrafricaine, ces derniers étant l'objet de son premier procès. Les juges de la Chambre d'appel ont opté pour le «pragmatisme», estimant que la Cour ne saurait ordonner des mesures de réparation qui ne peuvent pas être mises en œuvre. En ce sens, le montant des réparations pour les 32 requérants sera très modeste.

Au Mali, outre l'engagement des parties signataires à lutter contre l'impunité, l'accord de paix prévoyait la mise en place de mécanismes de justice transitionnelle, notamment par la mise en œuvre opérationnelle de la Commission vérité, justice et réconciliation et la création de la commission internationale d'enquête pour faire la lumière sur les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, les crimes de génocide, les crimes sexuels et les autres violations graves des droits humains et du droit international humanitaire sur le territoire malien. En 2019, la compétence exclusive du Pôle judiciaire spécialisé a ainsi été élargie aux crimes internationaux, y compris les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les crimes de génocide, en plus des crimes liés au terrorisme et à la criminalité transnationale organisée. En Colombie, le mécanisme de justice pénale était lié à un processus intégré qui comprenait des mesures de démobilisation et de réintégration des combattants, de recherche de la vérité, d'amnistie et de réparation.

La relation entre les poursuites et les mécanismes de justice transitionnelle aux prérogatives plus étendues comporte inévitablement son lot de défis et de tensions qu'il est nécessaire d'aborder. Lorsque différents processus sont mis en œuvre simultanément ou de façon rapprochée, il convient de s'assurer qu'ils sont cohérents et complémentaires. Dans de nombreux contextes où l'application du principe de responsabilité est un enjeu clé pour la paix et la sécurité, il n'est pas réaliste de croire que les procédures judiciaires pourront à elles seules répondre aux crimes commis, compte tenu de leur ampleur. Dans le cadre d'un processus de justice transitionnelle aux prérogatives plus étendues, des stratégies de poursuite peuvent

être utilisées pour déterminer quelles affaires doivent faire l'objet de poursuites et quelles affaires moins graves doivent être traitées par des mécanismes non judiciaires ou informels. Il faudra veiller à ce que ces stratégies s'inscrivent dans le cadre des négociations de paix et des processus de désarmement ou qu'ils se renforcent mutuellement. Par exemple, lorsque les allégations portent sur des crimes moins graves, les personnes qui reconnaissent leurs crimes et collaborent avec le système judiciaire ou d'autres mécanismes de justice transitionnelle pourraient faire l'objet de peines plus légères ou de mesures probatoires.



Leçon 12 – Adopter une approche dynamique de la communication stratégique

La communication stratégique est un outil clé pour rapprocher le système judiciaire du public et renforcer les efforts nationaux en matière de justice pénale. Souvent sous-estimée, elle joue pourtant un rôle essentiel dans ce domaine. Elle permet d'informer, d'engager et d'obtenir un soutien pour ces efforts et, à terme, contribue à l'efficacité des processus d'établissement des responsabilités et à la promotion de l'état de droit. Les initiatives de communication stratégique sensibilisent le public aux activités concernant la justice pénale, l'importance de la justice et les conséguences liées aux crimes commis. Elles peuvent se révéler essentielles pour renforcer le soutien à ces activités, aider les citoyens à comprendre l'importance d'amener les auteurs d'infractions à répondre de leurs actes et gérer les attentes. Faisant passer le message que nul n'est au-dessus de la loi et qu'aucun crime ne reste impuni, elles favorisent une culture de la responsabilité au sein de la société et contribuent à dissuader les auteurs potentiels. Ces éléments sont particulièrement importants lorsque des cas mettent en cause des personnes ou des institutions puissantes.

Une communication efficace peut également aider à assurer la transparence des procédures d'enquête, de poursuite et de jugement pour le public. Dans les affaires très médiatisées, il y a souvent un risque de désinformation ou de propagation de rumeurs. Une communication efficace permet de contrer les discours fallacieux et garantir la diffusion d'informations exactes, réduisant ainsi le risque d'agitation ou de méfiance du public. Elle contribue par ailleurs à renforcer la légitimité des autorités judiciaires et à faire percevoir les décisions de justice comme justes et équitables aux yeux du public. La confiance dans le processus judiciaire encourage les victimes, les témoins et le grand public à coopérer aux enquêtes et aux procès.

Du point de vue de l'ONU, la communication stratégique permet de mettre en lumière la valeur et l'influence de la mission des Nations Unies pour les populations du pays hôte et contribue à l'exécution du mandat.

Mesure et démonstration des résultats

Au Mali, les Nations Unies ont mené un certain nombre d'activités en matière d'état de droit en vue d'améliorer les capacités des autorités maliennes. Cependant, les efforts déployés pour mesurer le succès de ces activités ont été insuffisants. Le Système complet d'évaluation de la performance au sein du Département des opérations de paix offre une méthodologie permettant de mesurer et d'évaluer les effets de l'engagement d'une opération de paix. Il conviendra en outre d'accroître l'assistance technique aux autorités maliennes pour la mise en œuvre des indicateurs relatifs à l'objectif de développement durable n° 16.

Le Service des questions judiciaires et pénitentiaires mesure les résultats cumulés, les réalisations et l'effet de l'action des composantes judiciaires et pénitentiaires de chaque opération de maintien de la paix et mission politique spéciale dotée d'un mandat en matière d'état de droit, à partir du début de la mise en œuvre du mandat. Il a ainsi été possible d'examiner les tendances et réalisations au fil du temps et, pour le Département des opérations de paix, de tenir un registre des avancées et des reculs dans le secteur de l'état de droit de chaque pays hôte, y compris une mesure quantitative des affaires qui font l'objet d'enquêtes, de poursuites et de jugements par les autorités nationales en application des mécanismes de justice pénale mis en place avec le soutien de la mission.

Les mécanismes nationaux de responsabilité pénale soutenus par les Nations Unies dans les contextes de maintien de la paix se sont essentiellement concentrés sur les crimes internationaux et autres crimes graves liés aux dynamiques du conflit.





Leçon 13 – Gérer les attentes nationales et internationales

Le soutien des populations locales à la justice et à l'application du principe de responsabilité dépend du moment auquel on exécute ces processus, de leur enchaînement et de leur durée. L'aide apportée par les missions des Nations Unies en matière de justice pénale est elle-même soumise aux fluctuations du soutien de la population en général et de la communauté internationale dans son ensemble. C'est pourquoi il est primordial de gérer les attentes des multiples parties prenantes concernant les ressources nécessaires pour rendre ces mécanismes opérationnels et la durée relative des enquêtes et des poursuites dans les affaires complexes. En République centrafricaine, après la décision des autorités nationales de créer la Cour pénale spéciale, beaucoup de temps et de ressources ont été consacrés à élaborer la complexe législation organique afférente, définir les modalités du soutien des Nations Unies au processus et doter la Cour du personnel requis pour la rendre opérationnelle. Pour que la Cour devienne opérationnelle, il a été nécessaire de consacrer du temps dans des processus complexes, notamment la mobilisation du soutien des contributeurs, la planification conjointe avec les autorités nationales et les partenaires, ainsi que le déploiement de magistrats internationaux détachés. Il a aussi fallu construire les infrastructures nécessaires à la Cour et les rendre opérationnelles. Le travail d'enquête a constitué l'axe principal de l'action judiciaire de la Cour, conformément à l'approche progressive prévue pour la mise en place de la Cour. En raison de la nature sensible et confidentielle des enquêtes, les travaux de la Cour n'ont pas toujours produit des résultats visibles et tangibles pour la population locale. Au cours de cette phase des activités de la Cour, jusqu'à l'ouverture des premières audiences publiques et du premier procès, la Cour, soutenue par les Nations Unies, a dû tenir le public constamment renseigné et informé sur son travail afin de démontrer les progrès réalisés tout en expliquant que la préparation d'affaires complexes prend du temps. Il importait de préserver ainsi le sentiment de progression auprès de la population du pays et des contributeurs. En ce sens, les responsables de la Cour ont organisé des réunions d'information périodiques, avec le soutien de la MINUSCA, du PNUD et du Service des questions judiciaires et pénitentiaires, à l'intention des États membres intéressés, à Bangui et à New York.

L'importance d'équilibrer efficacement les besoins immédiats et les objectifs à long terme en ce qui concerne la perception par le public des initiatives nationales de la justice pénale a été clairement démontrée par la différence dans l'opinion publique de la MINUSMA constatée dans le nord du Mali par rapport au centre du pays. Dans le nord, les enquêtes ont révélé que les projets de développement et les efforts de stabilisation de la mission recevaient un large appui, et que les acteurs locaux étaient plus réceptifs au programme de la MINUSMA en matière d'état de droit et de renforcement des capacités. Toutefois, dans le centre du Mali, où les combats entre les groupes rebelles et les organisations terroristes se poursuivaient, ces programmes à long terme n'ont pas été bien accueillis. Selon le personnel de la mission, il a été difficile de mesurer et de démontrer la valeur de ces programmes. Une enquête réalisée par la fondation Friedrich-Ebert a révélé que les populations centrales s'attendaient à ce que la mission fasse davantage usage de la force pour stabiliser la région. Des ressources plus importantes auraient pu être consacrées au renforcement de l'application du principe de responsabilité pour les infractions liées au terrorisme. Des raisons stratégiques et politiques ont cependant empêché la MINUSMA de prendre de telles mesures.

Il importe également de gérer les attentes de la communauté internationale et des contributeurs. La mise en place d'un mécanisme de justice pénale est une entreprise de longue haleine. Pour que les mécanismes soient opérationnels et ensuite transférés sous contrôle national, il importe de leur fournir un appui international soutenu pendant plusieurs années. En effet, même après la fin de l'appui financier et technique international, il est crucial de continuer à porter une attention politique à ces mécanismes pour garantir leur succès à long terme. Les dirigeants nationaux, avec l'appui des Nations Unies, devront tenir compte de ces réalités au moment de définir la meilleure façon de promouvoir les activités de sensibilisation, d'information et de communication stratégique, avec pour objectif de maintenir l'enthousiasme et de continuer à apporter un appui, sans pour autant susciter d'attentes irréalistes. Cette démarche doit s'accompagner d'une stratégie de sortie prévoyant notamment le transfert progressif des tâches aux homologues nationaux.

3

QUELS TYPES DE CRIMES DEVRAIENT ETRE ADRESSÉS ET SELON QUELLE PRIORITÉ?



Leçon 14 – La priorité doit être donnée aux crimes graves et déstabilisants qui alimentent les conflits



Leçon 15 – Une plus grande attention devrait être portée aux crimes transfrontaliers et aux autres crimes nécessitant une approche régionale



Leçon 16 - Il faut continuer de mettre l'accent sur les violences sexuelles et fondées sur le genre liées aux conflits



lien direct avec la responsabilité pour les crimes commis contre le personnel de maintien de la paix et d'autres membres du personnel des Nations Unies



Leçon 18 - Les stratégies de poursuite doivent être élaborées de manière à garantir la transparence et l'intégrité de la hiérarchisation des affaires

QUELS TYPES DE CRIMES DEVRAIENT ÊTRE ADRESSÉS ET SELON QUELLE PRIORITÉ?

Les mécanismes nationaux de justice pénale appuyés par l'ONU dans les contextes de maintien de la paix se sont essentiellement concentrés sur les crimes internationaux et autres crimes graves liés à la dynamique du conflit.

En général, les crimes internationaux concernent des actes qui se produisent au-delà des frontières nationales et qui violent le droit international, comme le génocide, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le crime d'agression, tels qu'ils sont définis dans divers traités et accords internationaux, notamment le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, qui est le principal traité régissant le droit pénal international. L'article 5 du Statut de Rome définit les crimes relevant de la compétence de la Cour pénale internationale. Les personnes qui les commettent peuvent être poursuivies par des tribunaux internationaux ou par des tribunaux nationaux compétents pour connaître de ce type d'infractions. La notion de crime international est complexe et multiforme, et est parfois définie plus étroitement dans certains cadres juridiques et traités.

Par ailleurs, certaines activités criminelles directement liées au conflit et susceptibles de renforcer les groupes criminels armés ne sont pas nécessairement considérées comme des crimes internationaux ou classées comme tels. Dans de nombreux contextes, l'accent est mis sur les crimes internationaux ou les crimes de guerre, tandis que dans d'autres, on s'attache à des types de crimes spécifiques, par exemple les crimes liés au terrorisme, les crimes relevant des tribunaux militaires, ou les crimes locaux et les crimes liés à la transhumance.

CERTAINS TYPES DE CRIMES VISÉS PAR DIFFÉRENTS MÉCANISMES

Cour pénale spéciale (République centrafricaine):

Les crimes internationaux les plus graves commis sur le territoire du pays depuis le 1er janvier 2003, notamment le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre.

Pôle judiciaire spécialisé (Mali): Les infractions liées au terrorisme, les atrocités criminelles ou les activités liées à la criminalité transnationale organisée, y compris la traite des êtres humains, le trafic d'armes, de drogues ou de ressources naturelles et le trafic de migrants, ainsi que les crimes contre le personnel de la MINUSMA.

Cellules d'appui aux poursuites judiciaires auprès des tribunaux militaires (République démocratique du Congo): Les crimes les plus graves relevant des tribunaux militaires, à savoir les crimes énumérés dans le Statut de Rome (notamment les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, y compris les crimes de violence sexuelle).

Tribunal mobile spécial conjoint (Soudan du Sud): Les crimes graves, y compris les violences sexuelles et fondées sur le genre, qui se produisent dans les zones frontalières entre les États du Bahr el-Ghazal occidental et de Ouarrap pendant la transhumance.

Cours martiales générales (Soudan du Sud) :

Les crimes graves relevant des tribunaux militaires, notamment les violences sexuelles liées aux conflits.

Tribunaux de circuit et tribunaux mobiles (Soudan du Sud) : Les crimes de violence sexuelle et les actes contre nature.

De multiples enseignements ont été tirés de cette analyse :



Leçon 14 – La priorité doit être donnée aux crimes graves et déstabilisants qui alimentent les conflits

Les crimes qui reçoivent le plus d'attention dans les régions touchées par un conflit sont ceux qui sont directement liés au conflit, en particulier les crimes internationaux. La poursuite effective de ces crimes est souvent la première priorité des acteurs nationaux et internationaux déterminés à instaurer la paix ou à la préserver.

Si les enquêtes portant sur les crimes internationaux, tels que les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, sont d'une importance capitale, dans de nombreux contextes, d'autres infractions graves peuvent aussi bien alimenter et exacerber les conflits. En effet, les infractions liées à l'exploitation illégale des ressources, à la corruption, au blanchiment d'argent, aux autres crimes et délits économiques, à l'intolérance religieuse, aux crimes de haine, à la violence fondée sur le genre, au trafic de stupéfiants, aux crimes et délits contre les biens, à la traite des êtres humains, à la fraude électorale, aux déplacements forcés et à la justice climatique peuvent avoir des effets profondément déstabilisateurs sur les sociétés et constituer de puissants facteurs de conflit, en particulier lorsqu'elles sont commises de manière systématique. Certaines de ces infractions, mais pas toutes, constituent des crimes internationaux. L'appui des opérations de maintien de la paix aux mécanismes nationaux de justice pénale doit viser à lutter contre ces autres infractions déstabilisantes.

Ces mécanismes sont intrinsèquement conçus pour s'adapter aux spécificités de chaque contexte, en tenant compte à la fois du modèle utilisé que des types de délits ciblés. Les compétences des différents mécanismes examinés dans la présente étude couvrent les crimes internationaux, les crimes liés au terrorisme et la criminalité transnationale organisée, la violence sexuelle ainsi que d'autres crimes graves liés aux violences intercommunautaires et à la transhumance. D'autres initiatives en matière de justice pénale se préoccupent, entre autres, de la question des stupéfiants en Afghanistan, de la piraterie et des crimes commis par les Chabab en

Somalie, des conflits liés à la transhumance et au vol de bétail au Darfour et au Soudan du Sud, et de la violence liée aux gangs en Haïti. L'accent mis sur les crimes graves susceptibles d'alimenter ces conflits permet de garantir des retombées maximales des initiatives en matière de justice pénale.

L'expérience acquise dans le cadre des opérations de maintien de la paix a mis en évidence la nécessité d'envisager un élargissement des types de crimes faisant l'objet de poursuites. Conscient que ni les autorités judiciaires nationales ni les missions de maintien de la paix ne disposent des ressources et capacités nécessaires pour élargir les mécanismes de justice pénale à d'autres types de crimes souvent complexes et politiquement sensibles, le Département des opérations de paix a lancé plusieurs initiatives en s'appuyant sur son Service des questions judiciaires et pénitentiaires au Siège de l'ONU et sur son corps permanent à Brindisi.

La corruption est de plus en plus reconnue comme un obstacle majeur à la paix et la sécurité durable dans presque tous les contextes. Elle attise les conflits en affaiblissant les institutions garantes de l'état de droit, affectant négativement la confiance du public envers les processus démocratiques et la légitimité de l'État. Elle met en péril les processus de stabilisation et de paix et enhardit les groupes armés non étatiques en facilitant l'accès aux armes et au financement de leurs activités par des voies illicites. Le renforcement de l'application du principe de responsabilité aux auteurs de délits graves de corruption a été, jusqu'à présent, un domaine d'engagement limité pour les opérations de maintien de la paix, malgré la reconnaissance croissante de la corruption en tant que moteur de conflit. Il est pertinent de noter que le récent décret du président du Libéria qui établit le Bureau de la Cour des crimes de guerre et des crimes économiques est fondé sur la nécessité de s'occuper des cas de corruption en lien avec le conflit et qui en sont issus.



Achieving Peace through integrity

Le Département des opérations de paix et l'ONUDC élaborent depuis 2022, dans le cadre de leur initiative conjointe intitulée Achieving peace through integrity, un quide pratique à l'intention des opérations de maintien de la paix, des missions politiques spéciales et des présences des Nations Unies dans d'autres contextes de fragilité. L'objectif est de faire en sorte que les missions des Nations Unies et les autres présences sur le terrain dans les situations de conflit ou de fragilité soient mieux équipées pour intégrer dans leur action une dimension de lutte contre la corruption et, le cas échéant, fournir une assistance sur mesure aux autorités nationales pour renforcer leurs mécanismes d'intégrité et de transparence par l'élaboration de stratégies de lutte contre la corruption et l'incorporation de mesures de protection contre la corruption dans leurs cadres institutionnels.

En Afghanistan, avant la prise de pouvoir par les talibans, la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan a concouru à la mise en place du Centre national de justice pénale chargé de la lutte contre la corruption et a rendu compte chaque année de ses progrès, notamment de l'augmentation du nombre de mises en accusation et de procès contre de hauts fonctionnaires, y compris des militaires et des parlementaires. Cette initiative a amélioré la transparence et la manière dont le public perçoit l'issue des affaires de corruption, et a mis en lumière l'insécurité pesant sur le personnel judiciaire chargé de mener ces enquêtes et ces poursuites.

De même, l'exploitation des ressources naturelles alimente les conflits violents lorsque les ressources font l'objet d'un trafic illégal ou d'une distribution inéquitable. Ces crimes ne sont pas isolés;ils sont généralement symptomatiques de réseaux criminels organisés à plus grande échelle, de corruption et de blanchiment d'argent. Une grande partie des délits liés aux ressources naturelles sont commis à l'échelle transnationale par les mêmes réseaux qui sont impliqués dans la contrebande d'armes, le trafic de drogues et la traite des êtres humains. Les gains tirés de ces activités illégales permettent aux groupes armés de poursuivre leurs activités et de commettre

d'autres crimes susceptibles d'alimenter les conflits, comme le recrutement forcé de soldats, y compris des enfants, l'accaparement des terres, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre et les viols et autres formes de violence sexuelle. L'appui à la lutte contre les infractions liées à l'exploitation des ressources naturelles ne figure cependant pas au rang des priorités des opérations de maintien de la paix. Il est recommandé dans la présente étude que les Nations Unies envisagent dans leur action future au soutien de la justice pénale d'élargir les poursuites à d'autres types de crimes, dans la mesure du possible.



Leçon 15 – Une plus grande attention devrait être portée aux crimes transfrontaliers et aux autres crimes nécessitant une approche régionale

La justice pénale ne s'arrête pas à la frontière. La lutte contre l'impunité pour les crimes transfrontaliers est essentielle pour renforcer les capacités des mécanismes nationaux de justice pénale. Le renforcement de la coopération judiciaire entre les pays de la région accroît l'efficacité des autorités judiciaires, des services de répression et des ministères concernés, et soutient les victimes, les témoins et les communautés des pays touchés par la criminalité transnationale. Celle-ci a gagné

en ampleur et en répercussions au cours des dernières décennies et est devenue un facteur majeur de conflit et d'instabilité. Le traitement efficace de la criminalité transnationale permet de lutter contre l'impunité et de protéger les personnes et les communautés, de miner l'influence des réseaux criminels internationaux, de s'attaquer à la corruption et à ses effets sur la gouvernance, et de perturber les sources de financement de nombreux groupes armés illégaux.

Le renforcement de l'obligation de rendre compte des crimes transfrontaliers peut prendre plusieurs formes, par exemple l'élaboration et la mise en œuvre de formations à l'intention des praticiens qui mènent des enquêtes et des poursuites à l'échelle nationale et régionale concernant les crimes transfrontaliers jugés prioritaires, l'établissement d'un inventaire ou d'une cartographie des affaires pénales transfrontalières, y compris une liste des catégories d'infractions les plus pertinentes aux fins de la coopération judiciaire, ainsi que de politiques et stratégies nationales en matière de poursuites et l'appui à des enquêtes conjointes, lorsque le droit national et international le permet, par le truchement d'un encadrement offert par un groupe d'experts, d'un renforcement ciblé des capacités et de la fourniture d'une assistance technique.

Les Forces démocratiques alliées, un groupe rebelle islamiste actif à la fois en Ouganda et en République démocratique du Congo, ont perpétré de nombreux crimes graves présentant des dimensions transfrontalières dans les deux territoires. Plusieurs affaires prioritaires impliquant ce groupe font actuellement l'objet d'enquêtes et de poursuites de la part de la justice militaire congolaise. La MONUSCO travaille dans ce contexte en étroite collaboration avec le Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la région des Grands Lacs

et le Service des questions judiciaires et pénitentiaires pour soutenir les autorités judiciaires congolaises dans le cadre d'une coopération judiciaire régionale. Il s'agit de rédiger des demandes d'assistance judiciaire auprès des autorités compétentes en Ouganda et dans d'autres pays voisins afin de faciliter les auditions de témoins et d'encourager les efforts de poursuite conjoints. Ces efforts sont menés par l'entremise de mécanismes de coopération établis dans le cadre de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL).

L'initiative phare de lutte contre l'impunité pour les crimes transfrontaliers dans la région des Grands Lacs africains vise à aider les États membres de la CIRGL dans leurs efforts pour faire respecter et protéger les droits humains, promouvoir la justice et l'état de droit, renforcer la justice pénale, briser les cycles récurrents d'impunité et freiner le financement des groupes armés. Dans le cadre de l'initiative menée par la CIRGL et le Bureau de l'envoyé spécial, la MONUSCO apporte un appui ciblé aux autorités judiciaires du pays, notamment en matière d'enquête numérique et de balistique et sous forme d'expertise dans les domaines de la criminalistique et de la protection des témoins et des victimes. La contribution de la mission à la réalisation de cette initiative est essentielle pour lutter contre l'impunité des crimes transfrontaliers dans la région des Grands Lacs.

Collaboration régionale en matière de justice pénale

Le Service des questions judiciaires et pénitentiaires a activement aidé différents bureaux régionaux à régler des problèmes liés à l'application transnationale de l'état de droit. Dans la région des Grands Lacs africains, il a collaboré avec le Bureau de l'envoyé spécial du Secrétaire général, la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs et les autorités nationales pour lutter contre les crimes transfrontaliers qui mettent en péril la paix et la stabilité, notamment le trafic de ressources naturelles, les violations du droit international, le terrorisme et d'autres formes de criminalité transnationale organisée. En Afrique de l'Ouest et au Sahel, il a aidé le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel (UNOWAS), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et les autorités nationales à lutter contre l'utilisation abusive croissante des systèmes judiciaires et les risques importants qu'elle fait peser sur la gouvernance.

Le Département des opérations de paix cherche à élargir l'appui qu'il accorde actuellement aux bureaux régionaux, aux missions politiques spéciales et aux bureaux des coordinateurs résidents en renforçant sa capacité à élaborer des orientations stratégiques et à fournir l'expertise, les capacités et les ressources dont il dispose ou qu'il administre. En particulier, le Service des questions judiciaires et pénitentiaires fournira des compétences spécialisées dans les questions judiciaires, pénitentiaires et autres en lien avec l'état de droit, notamment par le déploiement du Corps permanent de spécialistes des questions judiciaires et pénitentiaires (basé à Brindisi, en Italie) et d'experts nationaux en la matière fournis par des gouvernements.

L'une des priorités du Département des opérations de paix est de soutenir les efforts nationaux et régionaux visant à renforcer l'application du principe de responsabilité en matière pénale. La lutte contre les crimes graves qui attisent les conflits, en ce qu'elle consiste à combattre l'impunité, à affaiblir les réseaux criminels, à s'attaquer au trafic de ressources naturelles, à traduire en justice les forces de sécurité et à décourager la résurgence de la violence, s'est révélée être un outil de

prévention efficace et à ce titre, reste une priorité pour l'ONU. Le soutien visera les crimes relevant du droit international, la criminalité transnationale organisée, les crimes liés au terrorisme, le trafic des ressources naturelles et les crimes commis contre le personnel des Nations Unies. Parallèlement, l'aide portera sur les questions de détention, dans le but de garantir une détention sûre, sécurisée et humaine des personnes privées de liberté et de prévenir l'extrémisme violent et la radicalisation.

Reconnaissant l'importance d'améliorer la coopération judiciaire internationale, en particulier dans les domaines de l'extradition, de l'entraide judiciaire et des enquêtes conjointes, ainsi que de consolider les réseaux de coopération régionale et internationale, l'ONU doit intensifier son action sur les scènes régionale et infrarégionale.



Leçon 16 – Il faut continuer de mettre l'accent sur les violences sexuelles et fondées sur le genre liées aux conflits

Dans les contextes des quatre missions étudiées, l'accent a été mis et continue d'être mis sur les violences sexuelles liées aux conflits. Toutefois, les affaires concernant ces violences posent des problèmes particuliers, par exemple le recours excessif au témoignage des victimes qui découragent nombre d'entre elles de se manifester. Bien qu'un appui ciblé doit être apporté à cet égard, les missions ne disposent pas toujours de l'expertise ou des ressources nécessaires.

En 2009, le Conseil de sécurité a établi le mandat de la Représentante spéciale du Secrétaire général chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflit, en reconnaissance de l'emploi généralisé et systématique de la violence sexuelle en tant qu'arme ou tactique de guerre et de l'impunité dont jouissent les auteurs, qui se manifeste par le peu de poursuites et de sanctions dont ils font l'objet. Tout en reconnaissant que, durant et après les conflits, les appareils judiciaires nationaux risquent d'être très affaiblis, il a souligné l'importance de lutter contre l'impunité et de garantir que justice soit rendue pour les victimes. La créé

l'Équipe d'experts de l'état de droit et des questions touchant les violences sexuelles commises en période de conflit. Elle vise à favoriser l'appropriation nationale et l'établissement des responsabilités au niveau national en cas de violence sexuelle liée aux conflits en fournissant un soutien dans des domaines tels que les enquêtes et les poursuites pénales, la justice militaire, les réparations pour les survivants, l'accès à la justice, les réformes juridiques et le contrôle du secteur de la sécurité.

Malgré l'impunité qui prévaut pour les violences sexuelles liées aux conflits, plusieurs avancées notables ont été réalisées en ce qui concerne l'application du principe de responsabilité dans ce domaine, dont un certain nombre ont été soutenues par l'Équipe d'experts, en étroite collaboration avec les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, au moyen d'une assistance technique spécialisée et d'un appui en matière de programmes. Ce soutien s'appuie sur les cadres de coopération élaborés entre les gouvernements nationaux et le Représentant spécial du Secrétaire général pour les violences sexuelles liées aux conflits qui, entre autres, définissent les

domaines de coopération concernant la lutte contre la violence sexuelle liée aux conflits. En République démocratique du Congo, la MONUSCO a collaboré avec l'Équipe d'experts pour formuler des stratégies régionales, en partenariat avec les autorités nationales de justice militaire, afin d'engager des poursuites pour les crimes internationaux graves, y compris les infractions sexuelles. En République centrafricaine, un engagement ciblé avec les institutions nationales de justice pénale a abouti à la création de l'Unité mixte d'intervention rapide et de répression des violences sexuelles faites aux femmes et aux enfants au sein de la police et de la gendarmerie pour enquêter sur les cas de violence sexuelle et fondée sur le genre. La MINUSCA et le PNUD, avec le soutien de l'Équipe d'experts, ont facilité le renforcement des capacités en matière de techniques d'enquête spécialisées et d'utilisation d'éléments de preuve scientifique. Le soutien des Nations Unies a également joué un rôle important en encourageant l'inclusion spécifique des cas de violence sexuelle dans la stratégie de poursuite de la Cour pénale spéciale. Le premier procès devant la Cour a donné lieu à des déclarations de culpabilité pour des crimes de violence sexuelle.

Il est impératif de continuer à mettre l'accent sur les violences sexuelles liées aux conflits dans les mécanismes nationaux de justice pénale afin de mettre un terme à l'impunité généralisée pour ces crimes et réduire leurs effets sur la paix et la sécurité.

Pour plus d'informations sur les travaux de l'Équipe d'experts de l'état de droit et des questions touchant les violences sexuelles commises en période de conflit, veuillez consulter le dernier rapport annuel:







Leçon 17 – Il convient d'établir un lien direct avec la responsabilité pour les crimes commis contre le personnel de maintien de la paix et d'autres membres du personnel des Nations Unies

En 2021, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 2589 sur la protection du personnel de maintien de la paix des Nations Unies. La résolution engage tous les États membres accueillant des opérations de maintien de la paix à enquêter rapidement sur toutes les attaques visant le personnel des Nations Unies et à activement poursuivre les responsables. Il ressort clairement de la résolution que l'obligation de rendre compte de ces crimes est de nature légale et morale pour la communauté internationale, et que l'absence de responsabilité peut avoir un effet déstabilisant dans les opérations de maintien de la paix. L'attention portée au soutien des efforts nationaux visant à poursuivre les auteurs présumés de crimes commis contre le personnel de maintien de la paix s'inscrit dans le contexte plus large des efforts déployés par

les missions des Nations Unies pour renforcer les capacités nationales en matière d'état de droit, et plus particulièrement l'obligation de rendre compte de crimes commis contre des civils dans les pays hôtes. L'établissement des responsabilités pour les crimes commis contre le personnel de maintien de la paix et la responsabilité pour d'autres crimes vont de pair.

Conformément à la résolution 2589 du Conseil de sécurité, les Nations Unies ont l'obligation de soutenir les mécanismes visant à amener les auteurs des crimes graves commis contre le personnel de maintien de la paix en justice. Des progrès notables ont été réalisés en République centrafricaine, en République démocratique du Congo et au Mali, où

le nombre d'auteurs présumés identifiés et placés en détention, ainsi que le pourcentage d'affaires qui ont fait l'objet d'une enquête nationale a augmenté.

Les missions ont joué un rôle important en aidant à renforcer les cadres juridiques nationaux et à développer la capacité des autorités nationales à enquêter sur ces crimes et à en poursuivre les auteurs. Elles ont notamment déployé du personnel spécialisé pour appuyer les autorités dans l'instruction et la poursuite des affaires et fourni une assistance en matière de transport, de communications ou de matériel criminalistique afin de faciliter les procédures. Il serait pertinent d'envisager la mise en place d'équipes de réserve composées d'experts en matière d'enquêtes et de poursuites, capables d'apporter un soutien rapide à un pays hôte, sur une base bilatérale ou par l'intermédiaire de l'opération de maintien de la paix concernée. En outre, les futurs accords sur le statut des forces ou de la mission doivent prévoir la possibilité de déployer de tels experts, y compris dans le cadre d'enquêtes conjointes avec le pays hôte.

En République démocratique du Congo, la MONUSCO a fourni un soutien technique et logistique, notamment en fournissant une expertise criminalistique et balistique pour faciliter l'ouverture d'enquêtes et de l'engagement de poursuites dans ces affaires. Par exemple, les cellules d'appui aux poursuites judiciaires de la mission, par l'entremise du personnel de mission fourni par des gouvernements, ont appuyé des enquêtes faisant appel à des techniques novatrices comprenant l'analyse de la destruction d'un hélicoptère de la MONUSCO, l'examen de balles utilisées dans les attaques contre le personnel de maintien de la paix et la fourniture d'une expertise balistique dans des affaires liées aux manifestations hostiles à la MONUSCO à Goma. Si cette expertise a été particulièrement importante en ce qui concerne les attaques contre le personnel de maintien de la paix, elle est aussi offerte aux autorités congolaises pour les aider dans les enquêtes qu'elles mènent sur les crimes de masse commis contre des civils au moyen d'armes à feu et pour compléter la formation des partenaires nationaux et apporter un soutien au renforcement des capacités du laboratoire balistique commun. Tenant compte de la violence persistante

dans le pays et du grand nombre de victimes civiles, la MONUSCO veille, lorsqu'elle apporte un soutien technique aux enquêtes sur les attaques contre le personnel de maintien de la paix, à ne pas privilégier ces affaires par rapport à celles relatives aux attaques graves contre la population locale.

Au Mali, où les 174 membres du personnel de la MINUSMA tués entre 2013 et 2023 représentent 53 % de l'ensemble des décès survenus dans le cadre des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, la MINUSMA a pris un certain nombre de mesures, telles que la publication et la mise en œuvre effective des instructions permanentes de la mission en matière de collecte, d'analyse, de gestion et de transfert des éléments de preuve et des informations, l'amélioration des délais, de la qualité et des procédures de communication des informations fournies aux autorités concernées, le renforcement de la diligence et de la disponibilité des réponses des Nations Unies aux demandes d'assistance des autorités dans le cadre des enquêtes et la mise en place en interne d'un groupe de travail sur la réponse judiciaire aux décès survenus dans le cadre des opérations de maintien de la paix afin de renforcer la coordination interne et la collaboration avec les autorités maliennes. En décembre 2023, avec l'appui et l'assistance de la MINUSMA, 10 personnes ont été déclarées coupables pour le meurtre de six soldats de la paix de la MINUSMA. Quant aux magistrats du Pôle judiciaire spécialisé, ils ont encore devant eux 33 dossiers d'enquête actifs, dont 6 sont à un stade avancé. L'obligation et la responsabilité des Nations Unies d'assurer le suivi de ces affaires continuent de s'appliquer après la fermeture de la MINUSMA et d'autres opérations de maintien de la paix. Avec le départ des missions, des capacités supplémentaires sont inévitablement requises au Siège de l'ONU pour entreprendre ce travail et veiller à ce que la progression des affaires en question ne soit pas compromise.

À l'avenir, il conviendra de réfléchir à la façon d'aborder les crimes commis contre le personnel humanitaire, conformément à la résolution 2175 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies et à la résolution 78/118 (2023) de l'Assemblée générale.



Leçon 18 – Les stratégies de poursuite doivent être élaborées de manière à garantir la transparence et l'intégrité de la hiérarchisation des affaires

En contexte de transition ou de conflit armé, les systèmes de justice pénale sont souvent incapables de traiter le fort volume d'affaires liées à des crimes graves et complexes. Cette situation peut être exacerbée par l'insuffisance des ressources et des capacités. Il existe également un risque réel que les poursuites soient instrumentalisées et motivées par des considérations politiques. Une stratégie de poursuites peut orienter les enquêtes et les actions et concentrer les ressources institutionnelles, politiques, humaines et matérielles, tout en réduisant le risque d'ingérence politique dans les affaires judiciaires. Les stratégies de poursuite sont des outils de nature politique. Idéalement, elles devraient être éclairées par un dialogue politique avec les autorités nationales, avec la participation des communautés les plus touchées. En combinaison avec les politiques de détermination des peines, elles peuvent être adaptées pour soutenir au mieux les processus de paix, les dialogues sur la justice transitionnelle et les processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration, notamment en donnant la priorité à la poursuite des auteurs qui sont à l'origine de la violence.

L'attention de la communauté internationale est inévitablement braquée sur les dirigeants considérés comme les principaux responsables des infractions graves commises, en particulier pour ce qui est des crimes internationaux. La poursuite de ces dirigeants reste un objectif important, mais il est parfois difficile à court ou à moyen terme de les obliger à rendre compte de leurs actes étant donnée la nature délicate et politiquement sensible de ces affaires. Dans bien des cas, il peut être utile à court terme d'appuyer les poursuites contre les auteurs d'infractions de rang inférieur présumés avoir directement participé à la commission d'atrocités. Les enquêtes et poursuites menées dans ce cadre permettront éventuellement de constituer une base factuelle inestimable qui pourra appuyer des poursuites davantage risquées et sensibles politiquement contre les personnes plus haut placées dans la chaîne de commandement. L'engagement de poursuites contre les auteurs d'infractions de rang inférieur peut également contribuer à instaurer une culture de responsabilité pour de tels crimes, y compris au sein des forces nationales de sécurité, tout en contribuant à dissuader la commission d'autres atrocités à l'avenir.

Des recherches menées par l'ONU et la Banque mondiale en 2017 ont montré l'existence d'une corrélation importante entre la mise en œuvre de poursuites pénales nationales pour des violations passées des droits humains et la non-récurrence des conflits. Le taux de récidive par suite de procédures intentées contre des auteurs de rang intermédiaire ou inférieur avait diminué d'environ 70 %. 17 Les recherches indiquent que l'engagement de telles poursuites peut avoir l'effet positif important de réduire la récurrence des conflits. Toutefois, lorsque les procédures judiciaires apparaissent comme des mesures de rétorsion ou comme étant politiquement compromises ou sensibles, elles sont susceptibles de produire l'effet inverse.

En République démocratique du Congo, la communauté internationale et les Nations Unies ont soutenu l'adoption de stratégies régionales en matière de poursuites judiciaires pour la partie orientale du pays. L'élaboration de stratégies de poursuites a contribué à une augmentation importante des enquêtes, des poursuites et des jugements relatifs à des crimes internationaux devant les tribunaux militaires. Ce résultat a été atteint grâce à la définition de critères de définition des priorités qui, appliqués à l'arriéré des affaires devant les tribunaux militaires, ont permis aux procureurs du pays de procéder à une sélection des affaires qu'ils peuvent régler plus rapidement. Ce recensement des affaires prioritaires par les autorités nationales a également permis de mieux coordonner, cibler et adapter l'aide fournie par les partenaires internationaux, tant en ce qui concerne le soutien financier que l'assistance technique. En conséquence, la collecte des éléments de preuve et la préparation des dossiers ont été améliorées et les actes d'accusation comprennent une liste plus complète de charges, qui reflète la véritable portée

de la criminalité en République démocratique du Congo et inclue désormais le recrutement d'enfants, les traitements inhumains, la torture, les grossesses forcées et le pillage.

Au Mali, des difficultés sont rapidement apparues lors de la mise en service du Pôle judiciaire spécialisé, soit des conflits de compétence et de coordination, ou défaut de coordination des efforts de poursuite, et des problèmes avec la hiérarchisation des affaires. Le Ministre de la justice a réagi par la publication, en septembre 2022, d'une note circulaire visant à clarifier la politique pénale et la stratégie de poursuite dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et les crimes relevant du droit pénal international. La note établit des critères objectifs pour le traitement prioritaire de certaines affaires par les autorités judiciaires et prévoit la mise en place et la tenue d'un répertoire des dossiers ouverts, sur la base des qualifications de terrorisme et de crimes internationaux. Elle précise également les compétences respectives, la coordination des poursuites entre la Cour pénale internationale et le Pôle judiciaire spécialisé, ainsi que les modalités de mise en œuvre de la coopération judiciaire internationale en matière pénale. Il est important de noter qu'en 2021, à la suite d'un travail intensif avec la MINUSMA et l'Équipe d'experts de l'état de droit et des questions touchant les violences sexuelles commises en période de conflit, les autorités maliennes ont adopté des critères de définition des priorités qui ont guidé la sélection des cas de violences sexuelles commises par des groupes terroristes entre 2012 et 2013 au nord du Mali.





Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies étant fondamentalement des outils politiques, tirant leur légitimité et leur influence des mandats donnés par le Conseil de sécurité, elles ont un rôle essentiel à jouer dans la construction et le maintien de la volonté politique et du consensus, ainsi que dans la levée des obstacles politiques à la mise en œuvre véritable de la justice pénale.

Cette assistance en matière d'état de droit nécessite également des réponses intégrées, cohérentes et coordonnées qui s'appuient sur le pouvoir de mobilisation unique des missions des Nations Unies pour rallier les partenaires nationaux, régionaux et internationaux à ces efforts, conformément aux normes et règles internationales établies. La présence des opérations de maintien de la paix des Nations Unies crée un espace d'engagement politique et technique avec les autorités nationales. Les composantes militaires, civiles et de police des forces de maintien de la paix peuvent permettre de se rendre dans des zones reculées et d'améliorer l'interaction avec les communautés sur l'ensemble du territoire du pays hôte, facilitant ainsi le soutien aux enquêtes et aux poursuites nationales.



Leçon 19 – La valeur et l'incidence du modèle de maintien de la paix

Les opérations intégrées de maintien de la paix constituent une plateforme effective pour l'appui des Nations Unies envers la justice pénale. Soutenu par les mandats du Conseil de sécurité et travaillant aux côtés d'autres entités garantes de l'état de droit, le Département des opérations de paix a consacré d'importantes ressources au renforcement des mécanismes nationaux de justice pénale dans des environnements complexes et extrêmement difficiles où sévissent des conflits. L'influence politique, le large éventail de compétences consultatives civiles et en tenue, les capacités logistiques, l'appareil de sécurité, le soutien financier et la capacité de mobiliser le système des Nations Unies font des opérations de maintien de la paix multidimensionnelles de grande envergure un instrument solide et efficace des Nations Unies pour fournir ce type d'assistance. Aucun autre acteur sur le terrain ne dispose d'un tel éventail d'expertise, de capacités et de ressources.

Les initiatives en matière de justice pénale sont des entreprises complexes et à multiples facettes. Pour réussir, elles doivent englober l'ensemble de la chaîne pénale, y compris la police et les autres entités chargées de la sécurité et de l'application de la loi, les institutions judiciaires, les prisons, la défense, ainsi que les organes chargés des droits humains et d'autres entités de l'administration publique. Par conséquent, dans le cadre d'une approche globale du renforcement de l'état de droit et de l'obligation de rendre compte, les composantes des opérations de maintien de la paix jouent toutes un rôle déterminant dans le soutien à la création et au lancement de mécanismes nationaux de justice pénale. Il est particulièrement important pour établir des corrélations que l'état de droit et les autres composantes de la mission entretiennent des relations solides et collaboratives. afin de garantir des stratégies, des politiques et des activités complémentaires, cohérentes et se soutenant mutuellement, dans le but d'optimiser leurs domaines d'expertise respectifs.

La section qui suit présente une vue d'ensemble des principaux domaines d'action des différentes composantes de la mission concernant l'appui à la mise en œuvre de la justice pénale: Les responsables des missions – Ils usent de leurs bons offices pour promouvoir l'état de droit, y compris des poursuites impartiales et dépolitisées, plaident en faveur de réformes stratégiques et amènent les pays à s'engager en faveur des réformes, obtiennent le consensus et le soutien financier nécessaires pour renforcer les mécanismes de justice pénale et coordonnent les démarches entreprises avec les équipes de pays des Nations Unies par l'intermédiaire des représentants spéciaux adjoints du Secrétaire général ainsi que des coordonnateurs résidents et coordonnateurs de l'action humanitaire.

La Section de la justice – Elle dirige et coordonne les efforts de soutien avec les autorités judiciaires centrales et locales pour la création et le lancement des mécanismes de justice pénale, joue un rôle central de coordination avec les entités des Nations Unies ou extérieures au système des Nations Unies, appuie les efforts visant à développer le cadre juridique et les stratégies de poursuite, propose des formations et des mentorats, met au point et anime des formations spécialisées et soutient d'autres manières la conduite de procédures judiciaires et de poursuites par les autorités nationales.

La Section de l'administration pénitentiaire – Elle soutient les systèmes pénitentiaires nationaux dont les ressources sont insuffisantes afin d'assurer la sûreté, la sécurité et le traitement humain des détenus avant jugement ou après condamnation à une peine d'emprisonnement pour des crimes graves, notamment s'agissant de la gestion des prisonniers à haut risque, la sécurité pénitentiaire, la détention provisoire et l'exécution des peines.

Les droits humains – Il s'agit de renforcer les capacités et fournir une assistance technique en ce qui concerne la surveillance de la situation des droits humains et le signalement des violations, y compris le suivi des procédures judiciaires et de l'application des garanties de procédure au sein des mécanismes de justice pénale et l'établissement de rapports connexes, procéder à des évaluations dans le cadre de la politique de diligence voulue en matière de droits humains, mener des enquêtes sur les violations des droits humains et fournir un soutien aux victimes et des fonctions spécialisées par l'intermédiaire des conseillers pour la protection des femmes et des conseillers pour la protection de l'enfance.

La police des Nations Unies – Elle renforce les capacités et fournit une assistance opérationnelle dans le cadre des enquêtes pénales nationales, y compris (lorsqu'on lui en fait la demande) la collecte d'éléments de preuve, les interrogatoires, la protection des lieux et la criminalistique;en de rares occasions, elle assure à titre provisoire des fonctions de police, y compris le pouvoir d'effectuer des arrestations et des mises en détention.

Les affaires civiles – On y coordonne l'engagement de la communauté avec les responsables locaux et la société civile, en aidant à communiquer l'information et en proposant des démarches d'établissement des responsabilités qui tiennent compte des conflits.

Les affaires juridiques – On y fournit des conseils sur les questions juridiques, notamment en ce qui concerne l'échange d'éléments de preuve.

La force militaire des Nations Unies – Elle assure la sécurité des procédures judiciaires, la logistique des déploiements d'audiences foraines, y compris par le détachement d'escortes; en de rares occasions, elle procède à des arrestations et à des mises en détention.

Le désarmement, la démobilisation et la réintégration et la lutte contre la violence locale – Il s'agit de créer des liens avec les processus de désarmement, de réhabilitation et de réintégration en cours d'exécution.

Le Service de la lutte antimines de l'ONU – Il soutient la collecte d'éléments de preuve spécialisés (éléments relevant de la balistique, engins explosifs improvisés, par exemple).

La réforme du secteur de la sécurité – Il s'agit de fournir des conseils sur les mécanismes de justice militaire et d'arrimer les initiatives de justice pénale à des initiatives plus larges visant à mettre en place des institutions de sécurité responsables et réactives.

Le service de l'information – Il facilite la communication stratégique et la sensibilisation concernant les initiatives en matière de justice pénale.

La protection des conseillers civils – Il s'agit d'atténuer les préjudices ou les risques liés aux activités, auxquels les civils pourraient être exposés.

La mise en œuvre opérationnelle des mécanismes de justice pénale opérationnels dans les contextes de maintien de la paix ne se fait pas en silo. Elle nécessite une collaboration avec les agences, les fonds et programmes des Nations Unies (en particulier le PNUD, l'ONUDC, le Bureau de la coordination des activités de développement) et d'autres entités du Secrétariat (le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, l'Équipe d'experts de l'état de droit et des questions touchant les violences sexuelles commises en période de conflit), dont certaines entreprennent des initiatives d'appui à la justice pénale dans le cadre de leurs programmes relatifs à l'état de droit. Dans les pays, la collaboration est fonction du mandat, des rôles et des forces comparatives de chaque entité. Par exemple, le soutien direct aux autorités nationales chargées des enquêtes et de la justice peut devoir être distingué du rôle complémentaire de la mission en matière de surveillance des droits humains, d'enquêtes et d'établissement de rapports.

Les réactions des interlocuteurs donnent à penser qu'il est peu probable que des initiatives telles que la Cour pénale spéciale en République centrafricaine, les cellules d'appui aux poursuites judiciaires en République démocratique du Congo, le Pôle judiciaire spécialisé au Mali ou les tribunaux mobiles conjoints au Soudan du Sud auraient été mises en place ou auraient été aussi efficaces, n'eût été les opérations de maintien de la paix. C'est ce qu'a reconnu l'ancien procureur du Pôle judiciaire spécialisé au Mali, Boubacar Sidiki Samaké, en août 2023, lorsqu'il a dit dans un entretien que si le Pôle judiciaire spécialisé avait pu démarrer, c'était bien grâce à la MINUSMA.

Les résultats constatés en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, au Mali et au Soudan du Sud démontrent l'intérêt de s'appuyer sur les caractéristiques uniques des opérations multidimensionnelles de maintien de la paix pour soutenir les initiatives nationales en matière de justice pénale. S'agissant du leg des missions, la MINUSMA et la MONUSCO laisseront derrière elles des équipes fonctionnelles spécialisées en matière d'enquête et de poursuite qui ont largement contribué au renforcement des capacités nationales et au transfert de connaissances dans les domaines du terrorisme

et de la grande criminalité organisée au Mali et de la justice militaire en République démocratique du Congo, même lorsque les procès mettent du temps à aboutir.

Il existe bien d'autres exemples de soutien des Nations Unies à des mécanismes de justice pénale dans des contextes autres que le maintien de la paix - notamment la Commission internationale contre l'impunité au Guatemala, la Juridiction spéciale pour la paix en Colombie ou l'Équipe d'enquêteurs des Nations Unies chargée de concourir à amener Daech/État islamique d'Iraq et du Levant à répondre de ses crimes - cependant les ressources et le financement sont souvent limités pour de telles activités liées à l'état de droit. Dans certains contextes, la présence des Nations Unies peut être réticente à donner la priorité à des tâches politiquement sensibles telles que la mise en œuvre de la responsabilité. Il n'est donc pas réaliste de s'attendre à ce que d'autres parties du système des Nations Unies soient en mesure de prendre entièrement à leur charge le soutien apporté aux processus nationaux de justice pénale.

Au fur et à mesure de la réduction des effectifs des missions et de leur fermeture, le système des Nations Unies devra examiner soigneusement les conditions du maintien éventuel de l'appui apporté et au-delà, la manière la plus efficace de fournir un soutien hors du cadre des missions pour répondre aux appels à la justice et à la responsabilité qui s'y font de plus en plus pressants. Les mécanismes nationaux d'établissement des responsabilités pourraient clairement bénéficier d'un renforcement des bons offices et de l'appui consultatif, ainsi que d'une aide axée sur les projets. Une capacité consultative dédiée, soutenue par une équipe constituée de membres du personnel judiciaire et pénitentiaire fourni par des gouvernements, pourrait, par exemple, réaliser les étapes initiales ou préparatoires nécessaires à la mise en place progressive de mécanismes aptes à mener des enquêtes sur les crimes graves et en poursuivre les auteurs.



Leçon 20 – Le rôle de coordination du système des Nations Unies dans l'obtention d'un consensus, l'alignement des priorités stratégiques, l'établissement des partenariats et la mobilisation des ressources

Grâce à leurs bureaux, à leur vaste couverture géographique et à leur large éventail de compétences, les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales sont généralement bien positionnées pour aider à dégager un consensus sur la voie à suivre pour renforcer la justice pénale, en rapprochant le système des Nations Unies et la communauté internationale au sens large, tout en encourageant le leadership national et la tenue de vastes consultations auprès de la société civile.

Sur le terrain, il est essentiel d'établir et d'entretenir des partenariats de collaboration pour soutenir les initiatives nationales en matière de justice pénale afin de surmonter les nombreux défis qui se présentent. Les parties prenantes intéressées aux initiatives de justice pénale sont les autorités gouvernementales, les groupes de la société civile, les communautés locales, les organisations non gouvernementales, les organisations internationales et les experts juridiques. Chacune a son rôle à jouer et dispose de ressources

et d'une expertise unique. Parmi les exemples positifs d'efforts de coordination au sein des missions de la Direction des opérations de paix, on peut citer la mise en place de centres uniques de coordination au service des acteurs internationaux, nationaux et locaux, les réunions de coordination régulières et les mesures de mise en commun de l'information par les parties prenantes. En République centrafricaine, la coordination du soutien international conjoint à la Cour pénale spéciale a été améliorée par la mise en place d'un cadre de consultation et de collaboration entre les parties prenantes, qui prévoit des réunions hebdomadaires entre partenaires pour examiner les activités en cours et remédier aux difficultés de mise en œuvre. Un groupe de travail chargé de conseiller la direction de la mission sur les poursuites et les arrestations de haut niveau a également été créé. En République démocratique du Congo, les Cadres de concertation sont considérés comme l'un des principaux atouts des cellules d'appui aux poursuites judiciaires de la MONUSCO.

Coordination et partenariats en République démocratique du Congo

Les Cadres de concertation servent de centre unique de coordination pour les poursuites et organisent des réunions mensuelles entre les partenaires internationaux et nationaux afin de déterminer les rôles et les responsabilités dans les activités en cours. La présence d'un centre unique de coordination et la régularité de ses réunions ont été décrites par les acteurs nationaux comme un point fort du programme des cellules d'appui aux poursuites judiciaires de la MONUSCO. Les cellules d'appui aux poursuites judiciaires jouent un rôle important dans la présidence et l'organisation des réunions du Cadre de concertation. Ces réunions rassemblent des enquêteurs, des procureurs et des juges de la justice militaire nationale et des partenaires internationaux, notamment des

conseillers en matière de justice, de droits humains et de protection des enfants et des femmes au sein de la MONUSCO, des partenaires de l'équipe de pays des Nations Unies et d'autres acteurs externes, tels que l'Union européenne et des organisations non gouvernementales. Ces réunions sont l'occasion de partager les rôles et les responsabilités en ce qui concerne le soutien nécessaire aux autorités nationales pour l'organisation d'enquêtes spécifiques et d'audiences foraines. Elles aboutissent à la fourniture coordonnée d'un appui en matière de logistique et de sécurité et d'autres appuis essentiels aux audiences foraines, y compris le transport des magistrats et le versement d'une indemnité journalière de subsistance.

Pour atténuer les risques en matière de sécurité, la force militaire de la MONUSCO fournit un appui, y compris des escortes et des convois sécurisés lorsque la situation opérationnelle l'exige, ce qui permet aux cellules d'appui aux poursuites judiciaires et à leurs homologues nationaux de lancer des enquêtes et tenir des audiences foraines dans des zones reculées et peu sûres. L'affaire concernant le «Colonel 106» est un exemple de la fourniture par les cellules d'appui aux poursuites judiciaires de conseils et d'un appui logistique aux procureurs et aux juges. La section des droits humains a identifié les victimes et les a encouragées à porter plainte. Elle a travaillé avec des partenaires externes, tels que TRIAL International, Avocats sans frontières, l'American Bar Association et le RCN Justice et Démocratie, afin de fournir un

soutien notamment psychosocial, ainsi qu'une représentation et une assistance juridiques aux victimes et aux témoins. La Section de la protection de l'enfance de la MONUSCO a fourni aux autorités judiciaires militaires des informations permettant d'identifier un certain nombre d'enfants victimes. Les fonds affectés au soutien logistique des enquêtes et des audiences foraines, y compris les indemnités journalières de subsistance pour les fonctionnaires nationaux qui se sont rendus sur les lieux où elles ont eu lieu, ont été décaissés dans le cadre du projet conjointement mis en œuvre par la MONUSCO et le PNUD, qui a veillé à ce que les suspects et les accusés bénéficient d'une représentation juridique grâce à la conclusion d'accords avec les associations locales d'avocats.

Les programmes conjoints se sont révélés être un mécanisme efficace pour renforcer la cohérence et la collaboration, tant au sein du système des Nations Unies qu'avec les partenaires, afin d'harmoniser les efforts et d'orienter les financements à l'appui des priorités nationales. Ils ont donc été utilisés efficacement pour soutenir la mise en place et

le fonctionnement des mécanismes nationaux d'établissement des responsabilités. Les missions ont joué un rôle clé dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces programmes conjoints, en travaillant efficacement et en collaboration avec les partenaires nationaux et internationaux, ainsi qu'en assurant une direction ferme et un plaidoyer fort au plan politique.

Programmes et projets conjoints

Le Programme conjoint relatif à la police, en Somalie (organisé par la MANUSOM, le PNUD, l'Organisation internationale de droit du développement (IDLO), ONU Femmes et l'UNICEF), qui soutient l'objectif du plan national de développement 2017-2019 visant à mettre en place des institutions judiciaires indépendantes, responsables et efficaces, capables de répondre aux besoins du peuple somalien en matière de justice (2018-2020).

Le Projet Mandela mis en œuvre par la MINUSMA et le PNUD pour appuyer le renforcement de la sécurité dans la prison centrale de Bamako, y compris la rénovation de deux ailes hautement sécurisées distinctes destinées à accueillir les terroristes présumés.

Le projet mis en œuvre par la MINUSMA et la Cellule mondiale de coordination pour s'attaquer aux causes profondes des conflits sous l'angle de l'état de droit (2016-2020).

Le projet conjoint mis en œuvre par la MINUSCA et le PNUD pour faciliter le rétablissement de l'état de droit et la réforme des secteurs de la justice et de la sécurité en République centrafricaine (20202023).

Le projet lancé par la MINUSCA et l'ONUDC pour la mise en œuvre du projet d'appui à la Cour pénale spéciale visant la mise en place de programmes de protection des témoins et des victimes et d'aide juridictionnelle.

La mise en œuvre par la MONUSCO et l'UNDP du Programme conjoint d'appui à la réforme de la justice (2020-2024).

Le projet d'appui à la Cour pénale spéciale en République centrafricaine, mis en œuvre par la MINUSCA et le PNUD (2020-2023).

Les défis liés à l'insuffisance des ressources financières sont considérables. Pour soutenir les projets mis en œuvre dans le cadre de leurs mandats respectifs, les opérations de maintien de la paix se sont associées à d'autres entités des Nations Unies présentes dans le pays afin de mobiliser les fonds et les ressources nécessaires. Les missions ont adopté des stratégies et trouvé des sources de financement distinctes pour faire face aux contraintes financières. La Cellule mondiale de coordination des questions relatives à l'état de droit a facilité une coordination entre différentes entités des Nations Unies qui a abouti à la mise sur pied

conjointe de programmes, de projets ou d'initiatives de financement de démarrage. Une fois opérationnelle, la Cellule mondiale de coordination a créé une plateforme permettant d'apporter des réponses collectives en matière d'état de droit, a soutenu la mise en place de plus de 30 programmes conjoints sur l'état de droit et a facilité plus de 100 déploiements d'expertise et 55 missions d'évaluation conjointes. De façon générale, l'une des clés de l'efficacité de la Cellule mondiale de coordination a été sa capacité à identifier activement les possibilités de programmation conjointe en matière d'état de droit et à encourager cette programmation par

MINUSCA - CAR

Budget proposé de la mission : \$925,498,900

Budget approuvé: \$910,057,500 [Source: A/C.5/73/L.47]

Financement de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine [A/C.5/73/L.47]

- 13. Note que les diverses activités programmatiques à financer par les contributions évaluées des missions de maintien de la paix doivent être directement liées aux mandats du Conseil de sécurité et refléter l'évolution de ces mandats ;
- 14. Demande au Secrétaire général d'inclure, dans le rapport de performance de la mission, des informations détaillées sur les activités programmatiques, y compris sur la manière dont la mise en œuvre de ces activités a contribué à l'execution des mandats de la mission.

Objectif	Financement (demandé)	Financement (approuvé et alloué)	Partenaire exécutant	Autres financements	Commentaires
Soutien a la Cour pénale spéciale: Afin d'améliorer et de renforcer l'indépendance des institutions de l'État de droit et leur capacité à lutter contre l'impunité, il est prévu de soutenir les enquête, ce qui comprend l'organisation d'ateliers, l'élaboration de programmes de formation, ainsi que la formation en analyse criminelle et médicolégale (1 130 000\$) et le couts du personnel (3 391 000\$). La mission continuera d'exécuter le projet conjoint MINUSCA-PNUD en soutien à la Cour pénale spéciale. Un deuxième partenaire clé soutenant la CPS sera l'ONUDC, qui a commencé à fournir un soutien à la CPS en 2018 sur la base d'un protocole d'accord (MOU).	\$4,521,000 Ce montant comprend: 1 130 000\$ pour renforcer l'indépendance des institutions de l'État de droit, soutenir les enquêtes, la formation, etc. + 3 391 000\$ pour les coûts du personnel.		PNUD (3 164 700 \$) ONUDC (994 600 \$) Mise en œuvre directe (361 000 \$) [Source: A/73/755/ Add.12]	EU (2 300 000 \$) PNUD (1 100 000 \$) Fonds multidimensionnels pour la République centrafricaine (CAR MPTF 200 000 \$) CAR MPTF (\$200,000) [Source: A/73/755/ Add.12]	Montant total du financement programmatique : 8 419 200 \$ pour couvrir la justice et les corrections ; les droits de l'homme ; les affaires civiles ; la formation de la police ; l'État de droit/RSS ; et les affaires politiques.

l'apport d'expertise et de financement, en rapprochant tous les partenaires attachés à faire respecter l'état de droit qui s'attaquent aux questions spécifiques aux pays, au Siège ou sur le terrain, pour soutenir différents projets relatifs à la justice pénale.

Le financement des activités relatives aux programmes fourni aux missions de maintien de la paix pour la mise en œuvre de leur mandat a inclus un appui à l'état de droit et à la justice pénale. Les opérations de maintien de la paix ont ainsi pu ajouter des activités et un soutien pratique aux conseils politiques et techniques qu'elles donnent aux autorités judiciaires et pénitentiaires ainsi qu'aux services de police du pays. Dans le même temps, le financement des activités relatives aux programmes a créé une incitation pratique et immédiate à l'intégration et à la collaboration au sein des Nations Unies. Ce financement à même les contributions statutaires peut également servir de financement de démarrage, notamment dans les situations de fragilité et à risque où les contributeurs peuvent initialement hésiter à investir dans de nouvelles initiatives. En

République centrafricaine, par exemple, le financement des activités relatives aux programmes a permis à la MINUSCA et à l'équipe de pays des Nations Unies d'unir leurs forces pour soutenir la création et la mise en œuvre opérationnelle de la Cour pénale spéciale

Le Fonds pour la consolidation de la paix, établi par le Secrétaire général, a également manifesté son soutien à la programmation conjointe dans le domaine de l'état de droit, renforçant de la sorte la cohérence des efforts déployés pour soutenir les priorités de la consolidation de la paix à l'échelon national. L'application des principes fondamentaux du financement de la consolidation de la paix – être opportun, catalytique et tolérant au risque, et favoriser l'inclusion et l'appropriation nationale, les approches intégrées et les stratégies cohérentes des Nations Unies s'est soldée par un soutien catalytique du Fonds pour la consolidation de la paix à la fois pour les cellules d'appui aux poursuites judiciaires en République démocratique du Congo et pour la création de la Cour pénale spéciale en République centrafricaine.



Leçon 21 – L'importance de l'appui apporté par le Siège de l'Organisation des Nations Unies

Les capacités spécialisées du Siège des Nations Unies joue un rôle essentiel dans la promotion des initiatives nationales en matière de justice pénale menées sur le terrain, notamment en ce qui concerne le soutien et l'influence sur la scène politique internationale, la mobilisation des ressources humaines et autres, l'orientation politique et la visibilité, ainsi que la garantie d'approches coordonnées et intégrées dans l'ensemble du système des Nations Unies.

Depuis le Siège à New York, le Service des questions judiciaires et pénitentiaires, qui fait partie du Bureau de l'état de droit et des institutions chargées de la sécurité du Département des opérations de paix, coordonne le soutien aux opérations de maintien de la paix, aux missions politiques spéciales et aux autres présences des Nations Unies sur le terrain afin d'appuyer la mise en œuvre des mandats dans deux domaines distincts:

1) la justice et l'état de droit et 2) les systèmes pénitentiaire et carcéral. Dans l'ensemble, il soutient les initiatives nationales en matière de justice pénale par les actions suivantes:

Il apporte un soutien stratégique et opérationnel aux composantes État de droit, Justice et Système pénitentiaire dans l'exécution des mandats, notamment pour l'élaboration de plans stratégiques et plans d'opérations, les programmes relatifs à l'état de droit, les évaluations, les activités de sensibilisation et la mise à disposition de personnel et de ressources à l'appui des efforts menés au niveau national sur les questions prioritaires. Il s'agit également de promouvoir le principe de responsabilité pour les crimes graves susceptibles d'alimenter les conflits. Au fil du temps et en raison de l'évolution de la nature des conflits ainsi que de la complexité croissante des mandats confiés par le Conseil de sécurité aux opérations de maintien de la paix, la portée et l'ampleur des questions spécialisées gérées par le Service se sont considérablement accrues. Parmi les domaines désormais ciblés figurent l'exploitation illicite des ressources naturelles, la corruption, le trafic d'armes, l'instrumentalisation du pouvoir judiciaire (notamment son impact sur la gouvernance et les processus de paix), ainsi que les enquêtes, poursuites

et responsabilités liées aux crimes graves et complexes qui alimentent les conflits ou visent le personnel de maintien de la paix. S'y ajoutent également la justice transitionnelle, la sécurité des prisons, la prévention de l'extrémisme violent, la lutte contre le terrorisme, et les violences sexuelles et fondées sur le genre, autant de défis nécessitant une expertise technique, des politiques adaptées et une coordination étroite avec les différentes parties prenantes.

En tant que point de contact principal avec les pays qui fournissent des services judiciaires et pénitentiaires, le Service des questions judiciaires et pénitentiaires facilite également la sélection, le déploiement et la prolongation de l'affectation du personnel judiciaire et pénitentiaire fourni par des gouvernements aux opérations de maintien de la paix, aux missions politiques spéciales et à d'autres entités des Nations Unies. Le personnel fourni par des gouvernements

apporte des compétences spécialisées à l'appui des mécanismes nationaux de justice pénale dans les pays hôtes. À la MONUSCO, par exemple, 9 membres du personnel judiciaire fourni par des gouvernements soutiennent les cellules d'appui aux poursuites judiciaires. Au Soudan du Sud, 15 ont été déployés pour aider les autorités locales à renforcer le fonctionnement du système judiciaire, notamment dans le cadre de la mise en œuvre opérationnelle du système de tribunaux mobiles, tandis qu'au Mali, ils ont été 4 à soutenir le Pôle judiciaire spécialisé. Le Service des guestions judiciaires et pénitentiaires a joué un rôle déterminant dans la mise en œuvre du volet Justice et administration pénitentiaire de la stratégie pour la parité des genres applicable au personnel en tenue, et dans la promotion de la parité entre les hommes et les femmes, de la diversité et de l'inclusion au sein du personnel fourni par des gouvernements.

Le Prix de la Pionnière des Nations Unies des femmes spécialistes de la justice et des questions pénitentiaires

Ce prix a été créé en 2022 pour mettre en lumière les obstacles systémiques et persistants, tels que les stéréotypes et la discrimination fondés sur le genre, ainsi que les obstacles à la participation pleine et véritable des femmes au maintien de la paix et dans le pays hôte, sur un pied d'égalité avec les hommes. Le Prix de la Pionnière récompense les contributions exceptionnelles des agentes de l'appareil judiciaire et de l'administration pénitentiaire aux opérations de paix. Dans une campagne de communication et à l'occasion d'une cérémonie de remise des prix de haut niveau, l'initiative met en lumière les histoires des candidates qui, malgré les défis auxquels elles sont confrontées, ont assumé divers rôles dans les missions de maintien de la paix et les missions politiques spéciales, y compris dans des domaines généralement dominés par les hommes, tels que la sécurité opérationnelle des prisons, l'intervention rapide en milieu carcéral et les postes de direction névralgiques. Leurs récits remettent en question les stéréotypes liés au genre, ainsi que les préjugés conscients et inconscients qui persistent à l'encontre des femmes soldats de la paix et qui empêchent les institutions garantes de l'état de droit de devenir plus diversifiées et plus inclusives.

La lauréate du Prix de la Pionnière 2024, la major Ahlem Douzi, est une officière judiciaire détachée par les gouvernements auprès des cellules d'appui aux poursuites judiciaires de la MONUSCO. En tant qu'experte militaire technique en armement et munitions, la major Douzi fournit des conseils et une expertise techniques essentiels aux autorités nationales et mène des enquêtes approfondies sur les cas d'extrême violence. Elle a notamment apporté son expertise dans le cadre d'incidents tel l'abattage de deux hélicoptères de la MONUSCO et de certaines affaires liées à la mort de civils lors de manifestations hostiles à la MONUSCO. Elle collabore avec les autorités congolaises, complète les connaissances nationales par des formations et contribue de manière significative à l'identification des armes utilisées dans les attaques contre le personnel de maintien de la paix des Nations Unies, favorisant ainsi l'application du principe de responsabilité à ces crimes graves.



Il mobilise le soutien et l'engagement des États membres en faveur de l'état de droit, de la justice et des systèmes

pénitentiaires dans le cadre des opérations de maintien de la paix et des missions politiques spéciales. La République démocratique du Congo sert d'exemple sur la manière dont la coordination stratégique et le plaidoyer exercés depuis le Siège ont permis de dynamiser les efforts visant à garantir l'établissement effectif des responsabilités. En 2014, la MONUSCO a donné la priorité à cinq affaires très médiatisées, à l'issue d'une analyse de la gravité des crimes présumés, du rang des auteurs et de leurs liens avec le conflit en cours. Ces affaires ont été au cœur d'une action de plaidoyer de haut niveau menée par la direction de la mission et le Siège et ont été portées à l'attention du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui a exhorté le Gouvernement de la République démocratique du Congo à prendre des mesures pour enquêter sur les actes commis et en traduire les auteurs en justice. Dans l'une de ces affaires, en 2014, un colonel a été reconnu coupable de crimes contre l'humanité et condamné à la prison à vie. De même, le Conseil de sécurité a ciblé comme prioritaire l'affaire concernant le chef de la milice Nduma Defense du Congo, Ntabo Ntaberi Sheka, en relation avec le meurtre et le viol systématique de centaines de civils, et a ajouté son nom à la liste des personnes et entités ciblées par des sanctions de l'ONU, gelant ses avoirs et lui imposant une interdiction de voyager dans le monde entier. L'accusé a ensuite été appréhendé par la MONUSCO, remis aux autorités congolaises puis déclaré coupable de crimes de guerre commis entre 2010 et 2017. Il a été condamné à la prison à vie.

Une coordination étroite entre le terrain et le Siège a été essentielle pour définir la portée de la compétence de la Cour pénale spéciale en République centrafricaine et lui apporter le soutien des Nations Unies, notamment dans les premières phases. Le Département des opérations de paix, en partenariat avec le PNUD, a engagé des échanges diplomatiques appuyés pour mobiliser le soutien politique, financier et technique de la communauté internationale. Ces efforts se sont traduits par un mandat solide du Conseil de sécurité enjoignant à la MINUSCA de faciliter la mise en œuvre opérationnelle et le bon fonctionnement de la Cour, par l'accord d'un groupe d'États membres de se réunir périodiquement en tant que groupe de référence informel pour maintenir l'enthousiasme et l'attention à l'égard de la Cour, et par l'identification d'États membres désireux de nommer des magistrats internationaux à des fonctions à la Cour.

Il développe des partenariats et des accords entre les entités pour renforcer le soutien à l'échelle du système en matière d'état de droit et les domaines judiciaires et pénitentiaires, notamment en tant que cogestionnaire de la Cellule mondiale de coordination des questions relatives à l'état de droit. En tant que dispositif axé sur le terrain, la Cellule mondiale de coordination des questions relatives à l'état de droit permet aux entités des Nations Unies, dont l'ONUDC, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, ONU Femmes et d'autres, de poursuivre conjointement des objectifs communs, conformément à leurs mandats et à leurs capacités. Elle a facilité une meilleure coordination entre les entités des Nations Unies au Siège et sur le terrain, ce qui a permis de mettre au point des méthodes de travail et des canaux de communication clairs, de regrouper le personnel et d'utiliser plus efficacement les ressources pour renforcer les initiatives nationales en matière de justice pénale dans le cadre des opérations de maintien de la paix et au-delà. Par exemple, alors que la MINUSCA était en phase de démarrage, le soutien du Siège, notamment par l'intermédiaire du Corps permanent de spécialistes des questions judiciaires et pénitentiaires, a été crucial pour l'élaboration du cadre de l'appui conjoint des Nations Unies par l'intermédiaire de la Cellule mondiale de coordination, ainsi que pour la préparation et le financement du premier projet conjoint des Nations Unies en faveur de la Cour, rendu possible grâce aux compétences spécialisées du Département des opérations de la paix, du PNUD et de la MINUSCA. Le Siège a continué à jouer un rôle important dans le processus d'identification et de nomination des magistrats internationaux pour la Cour, dans l'engagement avec les membres du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale sur les questions de mandat et de budget liées à l'appui des Nations Unies à la Cour et dans l'engagement politique avec les contributeurs et les autres États membres intéressés représentés à New York (mais pas à Bangui), en servant de pont entre la MINUSCA, le bureau du PNUD dans le pays et la Cour elle-même auprès d'un public new-yorkais.

Il a la capacité de déployer rapidement des experts judiciaires et pénitentiaires par l'intermédiaire de sa capacité de réserve en matière de justice et d'affaires pénitentiaires, basé à Brindisi, afin de fournir des conseils stratégiques et opérationnels et un appui aux activités relatives aux programmes et à la mise en

œuvre de l'état de droit, aux côtés d'experts de la police au sein de la Force de police permanente, notamment dans les domaines des enquêtes et des poursuites relatives aux crimes déstabilisants et de l'élaboration de stratégies en matière de poursuites judiciaires.

Il élabore des politiques, des comptes-rendus sur les enseignements tirés, des documents d'orientation, des formations et des outils opérationnels afin d'éclairer l'engagement en faveur de l'état de droit dans des situations de conflit complexes et de constituer une mémoire institutionnelle sur l'héritage des missions des Nations Unies et les transitions dans les pays. Les travaux en matière de politique et de formation se concentrent sur les besoins des opérations de maintien de la paix et des missions politiques spéciales dont le mandat inclut une composante relative à l'état de droit. Ces produits et outils d'orientation et de formation sont utiles dans d'autres situations de fragilité pour lesquelles aucune mission n'est mandatée par le Conseil de sécurité. Par exemple, un documentaire récent sur le procès d'un seigneur de guerre en République démocratique du Congo, de même que la présente étude sur les effets des mesures de soutien à la justice pénale dans le cadre d'opérations de maintien de la paix et d'autres contextes fragiles ainsi que les perspectives connexes, aident à orienter l'action menée au sein des missions ainsi qu'à l'extérieur.

En ce qui concerne spécifiquement la justice pénale, le Département des opérations de paix, par l'intermédiaire de son Service des questions judiciaires et pénitentiaires :

- Représente le Département en tant que membre de l'Équipe d'experts de l'état de droit et des questions touchant les violences sexuelles commises en période de conflit.
- Sert de centre de coordination pour amener les auteurs de crimes commis contre le personnel de maintien de la paix à en répondre, en application notamment de la résolution 2589 (2021) du Conseil de sécurité (A/75/785, paragraphes 18 et 94, approuvée par la résolution A/RES/75) 293, et A/76/725, paragraphe 103). Le Groupe des Amis pour l'établissement des responsabilités

concernant les crimes commis contre des membres du personnel de maintien de la paix a été créé en 2023. Il est composé de plus d'une quarantaine d'États membres. Coprésidé par le Bangladesh, l'Égypte, la France, l'Inde, le Maroc et le Népal, le groupe cherchera à encourager l'établissement des responsabilités pour tous les actes de violence perpétrés contre des membres du personnel de maintien de la paix, faciliter le renforcement des capacités et l'assistance technique apportée aux autorités du pays hôte, servir de plateforme pour l'échange d'informations, et surveiller les progrès réalisés dans l'application du principe de responsabilité pour les crimes commis contre le personnel de maintien de la paix.

· Fournit une expertise à l'échelle du système des Nations Unies sur la charia et le droit islamique dans le cadre du maintien de la paix et dans d'autres contextes. En Iraq, le Siège a fourni un soutien technique en déployant son expert en droit islamique auprès de l'Équipe d'enquêteurs des Nations Unies chargée de concourir à amener Daech/État islamique d'Iraq et du Levant pendant 18 mois. Il s'agissait de former et de renforcer les capacités du système judiciaire irakien - y compris les procureurs, les juges d'instruction et les juges des deux sexes - à Bagdad et au Kurdistan pour ce qui est de conduire des enquêtes et des poursuites pour les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les génocides commis par les membres de l'EIIL. Le Siège a de plus offert un soutien technique aux législateurs irakiens pour la rédaction d'une loi nationale qui criminalise les infractions internationales.

La présente étude attire l'attention sur le fait que, parmi les nombreux aspects nécessaires pour soutenir efficacement les initiatives nationales en matière de justice pénale, il est crucial que les équipes sur le terrain soient appuyées à chaque étape par des capacités dédiées au Siège. Cet appui vise à créer une dynamique politique, mobiliser le soutien et les ressources nécessaires, et fournir des compétences spécialisées pouvant être rapidement déployées pour renforcer les opérations sur le terrain.

OBSERVATIONS FINALES ET PERSPECTIVES D'AVENIR

Une approche orientée vers l'avenir est nécessaire pour renforcer la justice pénale au niveau national dans les pays où des atrocités sont commises à grande échelle. Il est crucial que les auteurs de tels actes soient rapidement amenés à en répondre véritablement afin de mettre fin aux cycles de violence auxquels ces pays sont confrontés. Pour ce faire, il faudra tenir compte des enseignements tirés des opérations de maintien de la paix, des changements dans la nature des conflits, des réticences nationales et des divisions au sein du Conseil de sécurité, ainsi que de l'importance accrue accordée au multilatéralisme en réseau.

La présente étude prouve qu'avec les ressources nécessaires, la volonté politique et l'effet de levier des bons offices des Nations Unies, il est possible d'atteindre un certain degré de justice pénale, et ce, malgré les défis et même dans les contextes les plus instables et les plus fragiles, grâce à des approches innovantes et centrées sur les personnes. Malgré des embûches considérables, les progrès réalisés dans le cadre du maintien de la paix pour renforcer la justice pénale au niveau national dans les environnements touchés par les conflits, en faveur de la paix, de la stabilité et de la sécurité, ont été significatifs. L'engagement politique des opérations de maintien de la paix, associé au large savoir-faire technique qu'elles peuvent fournir ainsi qu'à leur appareil logistique et sécuritaire, s'est révélé crucial pour aider les autorités nationales dans ces efforts. Sans le soutien des opérations de maintien de la paix, ces démarches ne se

seraient probablement pas concrétisées en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, au Mali ou au Soudan du Sud.

L'aide a été d'autant plus efficace puisqu'elle s'est inscrite dans la durée, sur la base d'un dialogue constructif et inclusif, d'une compréhension réaliste des capacités nationales et de l'indépendance du pouvoir judiciaire, tout en s'efforçant de garantir le respect des normes internationales en matière de droits humains. L'étude démontre qu'un engagement bien adapté et spécifique au contexte peut être entrepris à presque tous les stades d'un conflit. L'action peut aller de la préservation et de la collecte d'éléments de preuve en période d'hostilités, en passant par l'élaboration d'arguments convaincants en faveur de futurs processus d'établissement des responsabilités au cours de négociations de paix délicates, jusqu'à la poursuite prioritaire des crimes les plus déstabilisants perpétrés par des factions en guerre, des groupes terroristes ou des réseaux criminels.

Toutefois, dans cet environnement mondial en mutation, où le rôle et la poursuite des opérations de maintien de la paix des Nations Unies sont remis en question, un paysage incertain se dessine sur fond de recrudescence des conflits à l'échelle mondiale. Au fur et à mesure que les missions se retirent et ferment, un soutien supplémentaire et durable en marge des opérations de maintien de la paix sera nécessaire, en particulier dans les contextes où des atrocités continuent d'être perpétrées. Dans les pays où les conflits se sont apaisés, la paix, la sécurité et la stabilité à long terme ne seront atteintes que si les questions de responsabilité sont abordées. En témoigne le cas du Libéria où, en 2023, soit deux décennies après la fin du conflit et après le départ de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies en 2018, la question de la responsabilité occupe encore une place importante dans les élections. Cette situation a conduit le Président à créer le Bureau de la Cour des crimes de guerre et des crimes économiques en mai 2024, soulignant l'importance de la justice dans la quête de l'unité nationale. En outre, dans le contexte d'une escalade des conflits, tel qu'en Haïti, les Nations Unies sont contraintes d'examiner comment soutenir l'état de droit et l'application du principe de responsabilité lorsque des forces de sécurité non onusiennes sont déployées.

Les Nations Unies doivent adapter leur engagement en faveur de l'état de droit à ce nouvel environnement en mettant davantage l'accent sur le multilatéralisme en réseau. Cela est essentiel pour garantir que les États membres voient leur investissement dans le maintien de la paix et les initiatives visant à promouvoir la paix et la sécurité comme étant préservé et protégé, et non contreproductif, tout en évitant de compromettre les efforts déployés à l'échelle du système pour renforcer la justice pénale au niveau national. Lorsqu'il faudra déployer des forces régionales ou internationales pour faire respecter la paix et neutraliser des groupes armés influents, des organisations terroristes ou des réseaux criminels, il sera essentiel de collaborer avec des partenaires de manière à compléter ces efforts par la mise en place de capacités nationales suffisantes pour établir efficacement les responsabilités pénales. Seule une action cohérente et intégrée menée dans l'ensemble du système des Nations Unies permettra de répondre à ces défis.

Dans le cadre de cette nouvelle approche, il est nécessaire d'affiner et de mettre à disposition des outils de maintien de la paix qui sont au service de l'état de droit afin de permettre un soutien souple et évolutif dans les contextes précaires. Un renforcement de l'expertise en matière d'état de droit doit s'ensuivre au sein du pilier Paix et sécurité, en s'appuyant sur les corps permanents et autres capacités existantes, 19 avec un financement suffisant, prévisible et durable, combiné à une plus grande flexibilité pour déployer une

expertise spécialisée et accroître l'engagement avec les organisations et les cadres régionaux. L'appui ainsi affecté à la justice pénale dépendra des partenariats, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système des Nations Unies, et de la capacité de l'Organisation à soutenir ou à mettre en place de nouveaux mécanismes dans un large éventail de contextes précaires lorsqu'on lui en fait la demande. Cet appui devra veiller à promouvoir et soutenir la mise en œuvre de la justice pénale des auteurs de crimes commis contre le personnel de maintien de la paix au-delà de la durée du mandat des missions de maintien de la paix des Nations Unies, conformément à la résolution 2589 du Conseil de sécurité. La Cellule mondiale de coordination des questions relatives à l'état de droit, qui a enregistré des réussites au titre des programmes conjoints relatifs à l'état de droit, demeure une plateforme précieuse pour une intégration accrue et pour la mise en commun de ressources partagées afin de garantir une action plus concertée en matière d'état de droit.

L'appui des opérations de maintien de la paix des Nations Unies à la mise en œuvre nationale de la justice pénale se trouve à un tournant. Sur la base des succès enregistrés à ce jour dans le cadre du renforcement de ces mécanismes, il est nécessaire de renforcer le soutien futur apporté par le pilier Paix et sécurité aux missions et à d'autres environnements fragiles touchés par un conflit. Cela exige du Département des opérations de paix et du Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix qu'ils mobilisent l'appui des États membres, qu'ils adaptent les partenariats et qu'ils consolident les liens entre les approches régionales et nationales.

19 La création récente d'une liste de réserve de personnel fourni par des gouvernements, administrée par le Service des questions judiciaires et pénitentiaires et son corps permanent, en est un exemple.



ANNEXE 1 – APERÇU DES DIFFÉRENTS MÉCANISMES DE JUSTICE PÉNALE

Il peut être difficile de définir le modèle le plus efficace et le mieux adapté dans une situation donnée. Qui plus est, les responsabilités pénales ne pourront être établies de manière équitable et efficace que si l'on trouve un juste équilibre entre la prise en main du processus par les pays et une coopération internationale plus solide. Des consultations approfondies associant toutes les parties prenantes nationales et internationales devront être tenues avant de prendre toute décision concernant les mécanismes les plus appropriés, la possibilité de les mettre en place et l'existence de conditions propices (problèmes de sécurité, difficultés politiques, disponibilité des ressources, entre autres).

Selon l'édition 2018 du document de l'Open Society Justice Initiative intitulé «Options pour la justice : Manuel pour la conception de mécanismes judiciaires pour les crimes graves», il existe 34 mécanismes passés, présents et proposés aux fins des enquêtes et des poursuites relatives aux crimes graves en Afrique, dans les Amériques, en Asie et au Moyen-Orient. Ces mécanismes comprennent des unités d'enquête et de poursuite, des tribunaux spécialisés et des chambres au sein de tribunaux existants. L'aperçu ci-dessous porte spécifiquement sur les trois principales catégories de mécanismes de justice pénale dont la mission est de mener des enquêtes et d'engager des poursuites à l'égard des crimes graves.

Mécanismes internationaux

Les tribunaux entièrement internationaux existent en tant qu'institutions indépendantes, en dehors du système judiciaire national.

La Cour pénale internationale a été créée en 2002 pour mener des enquêtes et, le cas échéant, juger les personnes accusées des crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale : génocide, crimes de guerre, crimes contre l'humanité et crime d'agression. Elle est la seule juridiction pénale internationale permanente. Elle ne remplace pas les juridictions nationales mais est complémentaire, selon le principe de complémentarité, ce qui signifie que les juridictions nationales ont la responsabilité première de mener des enquêtes sur les crimes relevant de

la compétence de la Cour et de poursuivre et punir leurs auteurs. La Cour n'intervient que si la juridiction nationale n'a pas la volonté ou est dans l'incapacité de le faire. Par conséguent, si la Cour considère qu'une juridiction nationale est disposée et capable de véritablement mener des poursuites nationales, elle ne doit pas intervenir. Dans le meilleur des cas, la Cour ne jugera qu'une petite poignée d'affaires très complexes. En raison de sa qualité de juridiction de dernier ressort et des ressources limitées dont elle dispose, la Cour pénale internationale a jugé un nombre d'affaires relativement réduit par rapport aux juridictions nationales. Depuis sa création, elle a été saisie de 31 affaires, dont certaines concernaient plus d'un suspect. La plupart des affaires sont renvoyées devant des juridictions nationales. Le nombre d'affaires jugées par la Cour pénale internationale dans le cadre du maintien de la paix étant faible, il est essentiel de renforcer parallèlement les mécanismes nationaux de justice pénale.

Les **tribunaux pénaux internationaux spéciaux**: Plusieurs tribunaux pénaux internationaux spéciaux et autres juridictions spéciales ont été créés pour traiter de divers conflits et cas d'atrocités criminelles. Ils présentent plusieurs caractéristiques qui les distinguent des juridictions nationales:

- Ils sont créés par des accords internationaux ou des résolutions pour répondre à des situations particulières, comme celles où des atrocités criminelles, des crimes de guerre, un génocide ou d'autres violations graves du droit international ont été commis.
- Ils fonctionnent indépendamment de tout système juridique national.
- Ils appliquent le droit international, y compris le droit humanitaire international, le droit des droits humains et les principes de justice et d'équité.
- Leur mandat se limite généralement à poursuivre les individus responsables des crimes internationaux spécifiques relevant de leur compétence. Ils peuvent également avoir pour mandat de faciliter les efforts de réconciliation et de consolidation de la paix.

 Ils ont une compétence temporelle limitée aux crimes commis au cours d'une période donnée ou d'un conflit ou d'un événement particulier. Ils sont de nature temporaire et sont dissous une fois leur mandat rempli.

Parmi les exemples notables, on peut citer le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), créé par le Conseil de sécurité de l'ONU en 1993 pour juger des crimes de guerre commis durant les conflits dans les Balkans; le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) créé par le Conseil de sécurité en 1994 pour juger les personnes accusées d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit international humanitaire; le Tribunal spécial pour le Liban, créé par le Conseil de sécurité pour juger les responsables de l'assassinat de l'ancien Premier Ministre libanais Rafic Hariri, et le Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux, créé par le Conseil de sécurité en 2010 pour exercer les fonctions résiduelles du TPIY et du TPIR.

Mécanismes mixtes

Entre les mécanismes internationaux et les mécanismes purement nationaux, «un éventail de mécanismes mixtes, internationalisés et appuyés par la communauté internationale ont été développés, avec des caractéristiques intrinsèques différentes».

Tribunaux mixtes: Les mécanismes judiciaires mixtes combinent des éléments des systèmes juridiques nationaux et internationaux pour juger les infractions graves et promouvoir l'application du principe de responsabilité. Qu'ils soient établis par les Nations Unies ou par le droit national, ces mécanismes mixtes tendent à appliquer un mélange de droits national et international, tant sur le plan de la procédure que sur celui du fond, et sont composés d'éléments nationaux et internationaux, notamment des juges, des procureurs et d'autres membres du personnel recrutés sur le plan international. Ces mécanismes sont généralement mis en place dans les pays sortant d'un conflit ou engagés dans un processus de justice transitionnelle, où les institutions nationales peuvent être faibles ou compromises. Les mécanismes judiciaires mixtes se caractérisent notamment par les éléments suivants :

- Ils sont généralement composés de juges, de procureurs et de personnel recrutés sur le plan national et international. Cette composition vise à combiner l'expertise et les connaissances locales avec les normes internationales en matière de justice et d'impartialité.
- Les mécanismes judiciaires mixtes sont compétents pour connaître des crimes commis dans un pays ou une région spécifique, souvent au lendemain d'un conflit.
- Ils peuvent dans certain cas aborder un plus large éventail de crimes, y compris ceux commis avant leur création.
- Leur mission est non seulement de poursuivre les individus responsables de crimes graves, mais aussi de renforcer les institutions et les systèmes judiciaires nationaux. Ils peuvent fournir une formation, une assistance technique et un soutien aux autorités nationales afin de renforcer leur capacité à mener des enquêtes sur les crimes et en poursuivre les auteurs dans le pays.
- Une collaboration entre les autorités nationales et les acteurs internationaux, tels que les organisations internationales, les organisations non gouvernementales ou les tribunaux internationaux spécialisés, est nécessaire à cette fin.
- Les mécanismes mixtes privilégient souvent la participation des victimes aux procédures, leur permettant de présenter leurs points de vue et leurs préoccupations, de témoigner et de demander réparation pour les préjudices subis.
- Il arrive souvent qu'ils intègrent des processus de vérité et de réconciliation parallèlement aux poursuites pénales.

La Cour pénale spéciale de la République centrafricaine est un bon exemple de tribunal mixte. Elle est composée de magistrats, de procureurs et de personnel d'appui recrutés sur le plan national et international qui appliquent à la fois la législation nationale et les obligations découlant du droit international. Plusieurs considérations ont été prises en compte dans la décision d'avoir recours à un modèle mixte : le Conseil de sécurité a souligné dans de multiples résolutions qu'il est impératif de mettre fin de toute urgence à l'impunité en République centrafricaine et de traduire en justice sans délai les

auteurs de violations du droit international humanitaire et de violations des droits humains et d'atteintes à ces droits. Le Conseil de sécurité a également souligné «qu'il faut renforcer à cette fin les mécanismes nationaux d'établissement des responsabilités»,20 et a chargé la MINUSCA de prendre des mesures temporaires d'urgence en vue de maintenir l'état de droit et l'ordre public fondamental et de lutter contre l'impunité. L'idée d'un tribunal spécialisé pour traiter les crimes les plus graves, y compris les violations du droit international humanitaire et des droits humains, a été introduite lors des négociations qui ont abouti à la conclusion en août 2014 du mémorandum déclaratif d'intention entre la MINUSCA et le Gouvernement centrafricain, qui énonçait les mesures temporaires urgentes demandées par les autorités du pays et approuvées par la MINUSCA. Les mesures temporaires d'urgence visaient notamment l'arrestation et la détention, ainsi que le soutien de la MINUSCA à la création au sein du système judiciaire national, en application d'une législation nationale, d'un tribunal pénal spécial. Le 3 juin 2015, la présidente de transition en République centrafricaine a promulgué la loi portant création de la Cour pénale spéciale.

Le soutien des Nations Unies à ces mécanismes mixtes et temporaires dans les contextes fragiles et d'après-conflit doit être adapté pour renforcer les capacités nationales de lutter contre les principaux crimes internationaux, au-delà du soutien international apporté à ces efforts. Il convient d'examiner attentivement les modalités qui encouragent les homologues nationaux à profiter pleinement de l'expertise internationale et du financement de formations offerts. L'expertise internationale peut également venir renforcer les capacités des procureurs, des juges, du personnel d'appui aux tribunaux et des avocats du système national qui ne travaillent pas directement au mécanisme lui-même. Le regroupement de personnel s'est révélé un élément important du succès des activités de conseil et d'encadrement et il a l'avantage d'instaurer une confiance durable entre les homologues nationaux et internationaux qui sont réunis dans un même but;il s'agit d'une composante essentielle de la trame de la Cour pénale spéciale en République centrafricaine. Le renforcement des institutions, le transfert de connaissances et une stratégie de transition, y compris

le retrait progressif de la participation internationale, doivent donc être soigneusement pris en compte.

Parmi les autres exemples de tribunaux mixtes figurent le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, créé conjointement par le gouvernement de la Sierra Leone et les Nations Unies pour traduire en justice les auteurs de violations graves du droit humanitaire international et du droit sierra-léonais, les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens créées pour juger les hauts responsables du régime des Khmers rouges, les Chambres spéciales pour les crimes graves, créées au Timor oriental en 2000 sous les auspices de l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (ATNUTO) afin de poursuivre les auteurs de crimes graves commis au Timor oriental en 1999, les tribunaux mixtes au Kosovo et en Bosnie-Herzégovine.

Mécanismes d'enquête internationaux : Les mécanismes d'enquête internationaux sont conçus pour enquêter sur les allégations de violations graves du droit international (crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide, par exemple). Ces mécanismes fonctionnent généralement indépendamment des juridictions nationales et sont mis en place pour garantir l'impartialité et l'efficacité de leurs enquêtes. Voici quelques caractéristiques communes aux mécanismes d'enquête internationaux :

- Ils sont généralement établis par des organismes internationaux, tels que le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale des Nations Unies, ou dans le cadre d'accords internationaux.
- Ils fonctionnent généralement indépendamment des gouvernements et systèmes judiciaires nationaux pour veiller à ce que leurs enquêtes soient menées de manière impartiale et objective.
- Ils sont compétents pour enquêter sur les crimes relevant du droit international, quel que soit le lieu où ils ont été commis ou la nationalité des auteurs ou des victimes. Ils peuvent ainsi enquêter sur des allégations concernant éventuellement plusieurs pays, ou encore des activités transfrontalières.
- Ils sont souvent constitués d'équipes pluridisciplinaires, comprenant des enquêteurs, des juristes, des experts en criminalistique, des spécialistes des droits humains et d'autres professionnels compétents.

- Ils sont habilités à rassembler des éléments de preuve, interroger les témoins, recueillir des éléments de preuve scientifique et consulter les documents et informations pertinents.
- Ils s'engagent à faire preuve d'impartialité et d'objectivité dans leurs enquêtes.
- Ils adoptent une approche centrée sur la victime voulant que priorité soit donnée aux droits et aux besoins des victimes tout au long de la procédure d'enquête.
- Ils collaborent souvent avec les autorités nationales, les organisations internationales et d'autres parties prenantes pour faciliter la mise en commun de l'information, coordonner les activités et rechercher une coopération pour l'accès aux sites, aux témoins et aux éléments de preuve pertinents.
- Ils prennent des mesures pour garantir la confidentialité et la sécurité des témoins, des victimes et des autres personnes qui participent à leurs enquêtes.
- Ils transmettent généralement leurs conclusions et leurs recommandations aux organismes internationaux compétents ou aux autorités chargées de la justice et de l'application du principe de responsabilité.

Des exemples de ces mécanismes sont notamment :

les commissions d'enquête des Nations Unies pour la Syrie, le Myanmar et la Corée du Nord, la mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar, le Mécanisme international, impartial et indépendant pour la Syrie, l'équipe internationale chargée de mener des enquêtes pénales en Iraq, la Commission internationale contre l'impunité au Guatemala de 2007 à 2019; le Mécanisme international, impartial et indépendant chargé de faciliter les enquêtes sur les violations les plus graves du droit international commises en République arabe syrienne depuis mars 2011 et d'aider à juger les personnes qui en sont responsables, et l'Équipe d'enquêteurs des Nations Unies chargée de concourir à amener Daech/État islamique d'Iraq et du Levant à répondre de ses crimes.

Mécanismes nationaux

Il convient de faire une distinction entre deux types de mécanismes nationaux. Premièrement, les juridictions extraterritoriales qui sont compétentes pour connaître des crimes graves indépendamment du lieu où ils ont été commis, y compris concernant les crimes internationaux, la lutte contre le terrorisme, le trafic de stupéfiants et la corruption. Deuxièmement, les processus d'enquête et de poursuite ainsi que les procédures judiciaires qui sont menés par des juridictions nationales, tels que ceux décrits dans la présente étude et soutenus par les opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

Les juridictions extraterritoriales : Les juridictions nationales exerçant une compétence universelle sont autorisées à engager des poursuites contre des individus pour certains crimes graves, indépendamment du lieu où les crimes ont été commis ou de la nationalité des auteurs ou des victimes. Les principaux éléments de l'exercice de la compétence universelle par les juridictions nationales sont les suivants :

- L'exercice de la compétence universelle se fonde sur le principe selon lequel certains crimes sont si graves qu'ils sont considérés comme des atteintes à l'humanité tout entière et que tout État a le droit et le devoir d'en poursuivre les auteurs.
- La compétence universelle s'exerce généralement sur les crimes internationaux (génocide, crimes de guerre, crimes contre l'humanité, torture, piraterie et certaines infractions liées au terrorisme, par exemple)
- Contrairement à la compétence pénale ordinaire, la compétence universelle n'exige aucun lien entre l'État et le crime, tels que la nationalité de l'auteur ou de la victime ou le lieu du crime.
- Les juridictions nationales sont souvent confrontées à des difficultés en ce qui concerne l'exercice de la compétence extraterritoriale, la collecte d'éléments de preuve à l'étranger et l'extradition de suspects. Il arrive aussi que des considérations politiques et des tensions diplomatiques entravent les poursuites, en particulier s'il s'agit d'affirmer une autorité sur un comportement qui s'est produit dans un autre État souverain.

Certains exemples : La législation de la Belgique en matière de compétence universelle est parmi les plus larges au monde. La loi de compétence universelle belge permet d'engager des poursuites contre des individus pour certains crimes graves, quels que soient le lieu de commission desdits crimes ou la nationalité de leurs auteurs ou de leurs victimes. Les tribunaux espagnols ont également exercé leur compétence universelle dans des affaires de crimes internationaux dans les années 1990 et au début des années 2000, dans des affaires concernant des personnes accusées d'avoir commis des violations des droits humains notamment au Chili, en Argentine et au Guatemala. L'Allemagne a de même exercé sa compétence universelle dans des affaires concernant des crimes internationaux graves commis pendant les conflits en Bosnie-Herzégovine, au Rwanda et en Syrie, entre autres. Les tribunaux français ont eux aussi exercé leur compétence universelle - par exemple, en 2017, un tribunal français a condamné le fils du Président de la Guinée équatoriale pour détournement de fonds et blanchiment d'argent, bien que les crimes n'aient pas été commis en France et qu'aucun ressortissant français n'ait été impliqué. Les États-Unis affirment leur compétence extraterritoriale dans divers domaines, notamment la lutte contre le terrorisme, le trafic de stupéfiants et la corruption. Le Royaume-Uni a une compétence extraterritoriale pour certaines infractions, notamment le terrorisme, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité.

En 2012, le Conseil de sécurité a insisté sur la création de tribunaux spéciaux de lutte contre la piraterie en Somalie, qui auraient fonctionné sous le régime du droit national avec une assistance internationale et auraient été dédiés à la poursuite des délits de piraterie. Cependant, compte tenu de l'opposition des gouvernements fédéral et régionaux somaliens, il a été envisagé de créer plutôt des tribunaux extraterritoriaux au Kenya, à Maurice et aux Seychelles, ainsi qu'un tribunal régional qui serait régi par une législation nationale. Des progrès ont été réalisés au cours des dernières années, notamment avec la création d'un centre régional de poursuites judiciaires aux Seychelles.

Les juridictions extraterritoriales jouent un rôle important dans la lutte contre la criminalité transnationale, la promotion de l'établissement des responsabilités pour les infractions graves et le respect de l'état de droit. Cependant, l'exercice

de la compétence extraterritoriale peut également soulever des questions juridiques et diplomatiques complexes qui nécessitent un examen approfondi et une coordination entre les États.

Les juridictions nationales ordinaires ou spécialisées :

On entend par mécanismes nationaux de justice pénale des systèmes et processus judiciaires internes qui tiennent les individus responsables des infractions pénales commises dans leur juridiction. Ces mécanismes sont essentiels pour maintenir l'ordre public, faire respecter la justice et assurer la sécurité publique. Les aspects clés des mécanismes nationaux de justice pénale sont les suivants.

- Ils reposent sur le cadre juridique d'un pays, en ce compris les lois, les règlements et les précédents judiciaires qui définissent les infractions pénales, établissent les procédures d'enquête et de poursuite, et prescrivent les sanctions pour les personnes reconnues coupables.
- Les services de détection et de répression, tels que les services de police et les organes d'enquête, sont chargés d'appliquer les lois pénales, d'enquêter sur les infractions présumées, d'appréhender les suspects et de rassembler les preuves à l'appui des poursuites.
- Il incombe aux procureurs de déterminer s'il y a lieu d'engager des poursuites pénales contre les personnes accusées d'avoir commis des infractions. Ils présentent des éléments de preuve au tribunal et cherchent à faire déclarer les accusés coupables.
- Les juridictions nationales, y compris les juridictions de première instance, les cours d'appel et les cours suprêmes, statuent sur les affaires pénales, déterminent la culpabilité ou l'innocence des prévenus et imposent des peines aux personnes trouvées coupables. Elles veillent à ce que les procédures pénales respectent les principes juridiques et les droits constitutionnels.
- Elles sont guidées par les principes du droit à une procédure régulière et du droit à un procès équitable, qui comprennent la présomption d'innocence, le droit à une représentation juridique, le droit de confronter les témoins et le droit de faire appel des déclarations de culpabilité.

- Lorsqu'un prévenu est reconnu coupable d'une infraction pénale, les juridictions nationales prononcent des peines. Les établissements pénitentiaires sont chargés de surveiller les personnes qui purgent une peine à la suite d'une condamnation pénale et de faciliter leur réadaptation et leur réinsertion dans la société.
- Elles reconnaissent les droits des victimes et fournissent des services d'appui pour les aider à naviguer dans le processus de justice pénale.
- L'accès à une représentation juridique est essentiel pour garantir un procès équitable aux personnes accusées de crimes. De nombreux pays fournissent des services d'aide juridictionnelle aux accusés indigents qui n'ont pas les moyens d'engager des avocats privés, garantissant de ce fait un accès égal à la justice.
- Les organes de contrôle, tels que les comités de contrôle judiciaire, les bureaux de médiateurs et les commissions des droits humains, jouent un rôle dans le suivi des performances des services de détection et de répression, des procureurs et des tribunaux afin de garantir l'application du principe de responsabilité et protéger contre les abus de pouvoir.
- Leur structure, leurs procédures et leur efficacité varient d'un pays à l'autre, mais elles ont toutes pour objectif fondamental de tenir les individus responsables des violations des lois pénales et de maintenir l'ordre public et la sécurité au sein de la société.

Comme il est souligné dans la présente étude, ces dernières années, le Conseil de sécurité a de plus en plus chargé les opérations de maintien de la paix d'aider les autorités hôtes à développer les capacités nationales d'enquête et de poursuite concernant les crimes internationaux et autres crimes graves, y compris les violences sexuelles liées aux conflits, les crimes contre le personnel de maintien de la paix et d'autres crimes susceptibles d'alimenter les conflits, notamment la criminalité transnationale organisée.

En République démocratique du Congo, au Mali et au Soudan du Sud, les efforts de maintien de la paix des Nations Unies se sont concentrés sur l'appui aux efforts nationaux par une assistance consultative, financière et logistique, sans aucune fonction judiciaire pour les acteurs internationaux.

Dans de tels contextes, l'insuffisance des capacités de l'ensemble de la chaîne de justice pénale – en ce compris les enquêteurs, les procureurs, les juges, les avocats de la défense, les administrateurs judiciaires, les agents de protection des témoins et le personnel pénitentiaire, ainsi que l'infrastructure matérielle des palais de justice, des bureaux des procureurs et des centres de détention – exige un appui international solide. Il existe également un risque important que les poursuites soient instrumentalisées, motivées par des considérations politiques et biaisées à l'encontre ou en faveur de certains groupes. Le soutien des Nations Unies a pris des formes différentes dans chaque situation :

Au Mali, la MINUSMA a prêté son concours à la création et la mise en route d'une unité d'enquête et de poursuite spécialisée dotée dans le système judiciaire national d'une compétence exclusive en matière de terrorisme, de criminalité transnationale organisée et de criminalité internationale.

En République démocratique du Congo, le mécanisme des cellules d'appui aux poursuites judiciaires se compose d'unités spécialisées au sein de la MONUSCO qui appuient les autorités judiciaires militaires dans le cadre des enquêtes, des poursuites et des audiences concernant les atrocités criminelles. La mission fournit également un soutien logistique et un appui en matière de sécurité essentiels pour les enquêtes et les audiences foraines menées dans des lieux reculés et peu sûrs.

Au Soudan du Sud, la MINUSS appuie de multiples initiatives d'audiences foraines adaptées aux différents visages de l'impunité, selon les situations, notamment des tribunaux mobiles composés de juges professionnels et de chefs coutumiers qui sont déployés conjointement pour juger d'affaires pénales, des tribunaux mobiles composés de juges professionnels compétents sont déployés pour entendre des affaires pénales dans les zones mal desservies, y compris celles où le retour de personnes déplacées à l'intérieur du pays est attendu et des cours martiales mobiles pour entendre les affaires militaires.

Un autre exemple est celui du Groupe spécial de la justice pénale en **Afghanistan**, fruit d'une collaboration soutenue entre l'ONUDC, le Royaume-Uni et les États-Unis et dont la mission est de traiter la question urgente de l'attribution de justice pénale dans la production et le trafic de stupéfiants. Le Groupe spécial

était une unité spécialisée et semi-autonome agissant à l'intérieur du système judiciaire afghan, composée d'enquêteurs, de procureurs et de juges formés au traitement d'affaires de stupéfiants complexes et dotée des ressources juridiques nécessaires pour s'attaquer efficacement à ce problème. Bien que ce mécanisme ait enregistré des avancées, son efficacité était mitigée et il a dû faire face à plusieurs défis. Il a été difficile, en raison du lien entre les stupéfiants

et certaines personnalités politiques puissantes, d'amener des individus de haut niveau à rendre compte de leurs actes.

L'appui au renforcement des capacités dans le domaine de la justice pénale, lorsqu'associé à un soutien politique, technique, logistique et stratégique aux institutions, s'est avéré un outil puissant pour faire respecter la justice et l'état de droit, étendre l'autorité légitime de l'État et garantir la sécurité publique.



ANNEXE 2 – LISTE DES MISSIONS DES NATIONS UNIES MENTIONNÉES DANS LE RAPPORT

SIGLE	NOM COMPLET DE LA MISSION	PAYS		
Opérations de maintien de la paix				
FISNUA	Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei	Abyei		
MINUSCA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine	République centrafricaine		
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo	République démocratique du Congo		
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali	Mali		
BANUS	Bureau d'appui des Nations Unies en Somalie	Somalie		
MINUSS	Mission des Nations Unies au Soudan du Sud	Soudan du Sud		
MINURSO	Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental	Sahara occidental		
UNFICYP	Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre	Chypre		
UNMIK	Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo	Kosovo		
FINUL	Force intérimaire des Nations Unies au Liban	Liban		
Missions politiques spéciales et autres présences politiques				
OSESG	Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la région des Grands Lacs	Envoyé spécial du Secrétaire général pour la région des Grands Lacs (Grands Lacs africains)		
BRENUAC	Bureau régional des Nations Unies pour l'Afrique centrale	Afrique centrale		
MANUL	Mission d'appui des Nations Unies en Libye	Libye		
MANUSOM	Mission d'assistance des Nations Unies en Somalie	Somalie		
MINUATS	Mission intégrée des Nations Unies pour l'assistance à la transition au Soudan	Soudan		
UNOWAS	Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel	Afrique de l'Ouest et Sahel		
BINUH	Bureau intégré des Nations Unies en Haïti	Haïti		
MANUA	Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan	Afghanistan		
MANUI	Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq	Iraq		

OUVRAGES CITÉS

Rôle de la justice pénale

- 1. Amnesty International, «Mali : Des crimes sans coupables : Analyse de la réponse judiciaire aux crimes liés au conflit dans le centre». 2021.
- 2. Discours d'acceptation du prix Nobel de Denis Mukwege. NobelPrize.org, Prix Nobel Outreach AB 2024. 14 février 2024.
- Howard, L. Morjé, G. Vlavonou, N. Steinitz et Y. Ilunga. Assessing the Effectiveness of the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic / MINUSCA Effectiveness of Peace Operations Network, 2020.
- **4.** Service des questions judiciaires et pénitentiaires, *Combating Impunity in the Democratic Republic of the Congo, Evaluation of the capacity and needs of the United Nations Prosecution Support Cell Programme,* 18 février 2019.
- **5.** Corps permanent de spécialistes des questions judiciaires et pénitentiaires, 10 years after : Options for the future of the Prosecution Support Cells (PSCs) Programme in the context of MONUSCO's transition, 2022.
- 6. Lijn, J. Van der, Assessing the Effectiveness of the United Nations Mission in Mali, 2019.
- **7.** Petrov, Martin. Evaluation report of the needs and services in place at the Registry of the Special Criminal Court of the Central African Republic, 2018.
- 8. Nations Unies, «Nouvelle vision de l'état de droit avancée par le Secrétaire général», 2023.
- 9. Nations Unies, Service des questions judiciaires et pénitentiaires, «Politique sur l'appui à la justice dans les opérations de paix des Nations Unies», 2016.
- **10.** Nations Unies, Service consultatif du droit pénal et des questions judiciaires, «Politique générale Appui aux établissements pénitentiaires dans les opérations de paix des Nations Unies», 2015.
- **11.** Assemblée générale des Nations Unies, «Notre Programme commun : rapport du Secrétaire général», A/75/982, 2021.
- **12.** Bureau des services de contrôle interne des Nations Unies, «Activités du Bureau des services de contrôle interne concernant les opérations de paix au cours de la période allant du 1er janvier au 31 décembre 2022», A/77/278, 2023.
- **13.** Bureau des services de contrôle interne des Nations Unies, «Évaluation de la contribution à l'état de droit de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo», A/77/734, 2023.
- **14.** Bureau des services de contrôle interne des Nations Unies, «Évaluation des résultats de la contribution de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali à l'état de droit et à la lutte contre l'impunité au Mali», A/76/698, 2022.
- **15.** Bureau des services de contrôle interne des Nations Unies, «Évaluation de l'appui apporté par la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA) à la lutte contre l'impunité, à l'extension de l'autorité de l'État et à l'état de droit en République centrafricaine», A/77/739, 2023.
- **16.** Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix, Report of the Criminal Law and Judicial Advisory Service Combatting Impunity in the Democratic Republic of the Congo Lessons Learned from the United Nations Prosecution Support Cell Programme. Juin 2015 https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/2015_monusco_psc_lessons_learned.pdf.

- 17. Conseil de sécurité de l'ONU, rapport du Secrétaire général sur le rétablissement de l'état de droit et l'administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit. S/2004/616, 2004.
- 18. Nations Unies, Banque mondiale, Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict, 2018.
- **19.** onds d'affectation spéciale multipartenaires des Nations Unies pour la réconciliation, la stabilisation et la résilience au Soudan du Sud, «Rapport annuel 2022». 2022.
- **20.** Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS), Section consultative sur les questions d'état de droit. Analyse du retour d'expérience concernant le quatrième déploiement du tribunal mobile spécial conjoint pour les États du Bahr el-Ghazal occidental et de Ouarrap.
- 21. MINUSS, Section consultative sur les questions d'état de droit. Analyse du retour d'expérience concernant le quatrième déploiement du tribunal mobile spécial conjoint pour les États du Bahr el-Ghazal occidental et de Ouarrap.
- **22.** MINUSS, Section consultative sur les questions d'état de droit. Note de cadrage intitulée *Support to Mobile Courts in South Sudan in 2020.*
- 23. MINUSS, Section consultative sur les questions d'état de droit, Consultations sur les mécanismes possibles pour succéder au tribunal mobile spécial conjoint pour les États du Bahr el-Ghazal occidental et de Ouarrap, 13 et 14 décembre 2022.

Modèle et approche

- 24. Département de l'information des Nations Unies, «La justice et la réconciliation au Rwanda», 2012.
- 25. Hobbs, Harry, *Hybrid Tribunals and the Composition of the Court : In Search of Sociological Legitimacy,* Chicago Journal of International Law, vol. 16, no 2, Article 5, 2016. https://chicagounbound.uchicago.edu/cjil/vol16/iss2/5.
- 26. Cour pénale internationale, «Comment fonctionne la Cour». https://icc-cpi.int/fr/about/how-the-court-works.
- 27. Cour pénale internationale. «Mieux comprendre la Cour pénale internationale». 2023.
- **28.** Service des questions judiciaires et pénitentiaires, Bureau de l'état de droit et des institutions chargées de la sécurité, *National Criminal Accountability Mechanisms and their Contribution to the Peacebuilding Agenda*.
- **29.** Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. Note d'orientation du Secrétaire général intitulée *Transitional Justice : A Strategic Tool for People, Prevention and Peace, 11 octobre 2023.*
- **30.** Fédération internationale pour les droits humains, «Quelle justice pour les crimes de droit international commis en République centrafricaine? État et enjeux de la complémentarité entre mécanismes nationaux et internationaux», 2022.
- 31. Nations Unies, Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger.
- **32.** Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan, Fighting Corruption in Afghanistan : Stepping Up Transparency, Integrity and Accountability, 2021.
- **33.** Mécanisme international des Nations Unies appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux, «Développement des instances judiciaires nationales».
- **34.** Nations Unies, Rapport du Secrétaire général sur les juridictions spécialisées dans la lutte contre la piraterie en Somalie et dans d'autres États de la région, S/2012/50, 2012.
- 35. Nations Unies, Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali, S/2023/402, 2023.

- **36.** Nations Unies, Rapport du Secrétaire général sur la Force conjointe du Groupe de cinq pays du Sahel, S/2023/328, 2023.
- 37. Couverture des réunions du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, Success of Central African Republic Peace Agreement Dependent on Parties Ending Violence, Engaging in Dialogue, Special Representative Tells Security Council., 20 juin 2019 SC/13854.
- **38.** Statut de Rome de la Cour pénale internationale, adopté le 17 juillet 1998. Conférence diplomatique de plénipotentiaires des Nations Unies sur la création d'une cour criminelle internationale, entré en vigueur le 1er juillet 2002. UN Doc. A/CONF.183/9.
- 39. Justiceinfo, «Réparations : La Cour pénale spéciale opte pour le pragmatisme». Mars 2024.

Types de crimes

- 40. Cour Pénale Spéciale, «Stratégie d'Enquêtes, de Poursuites et d'instruction», par. 21.
- **41.** Cour pénale internationale, Situation au Darfour, Soudan, *Le Procureur c. Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman*, 10 juillet 2023
- **42.** Cour pénale internationale, Résumé : Arrêt de la Chambre d'appel dans l'affaire *Le Procureur c. Dominic Ongwen*, 15 décembre 2022. https://icc-cpi.int/sites/default/files/2022-12/2022-12-15-ongwen-judg ment-summary-fra.pdf.
- **43.** Mahony, Chris, Leigh Payne, Andrew G. Reiter, Tricia D. Olsen et Laura Bernal-Bermudez, *Conflict Prevention and Guarantees of Non-Recurrence*.
- **44.** Département des affaires politiques des Nations Unies et Programme des Nations Unies pour l'environnement, Ressources naturelles et conflits : Guide à l'usage des praticiens de la médiation, février 2015.
- **45.** Nations Unies, Banque mondiale, *Pathways for Peace : Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict,* notes d'information, 1er mai 2017. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3158012.
- **46.** Nations Unies, *Great Lakes Region Cross-Border Fund (GLR MPTF) Final Report (2017-2022)*, Cadre stratégique régional des Nations Unies.
- **47.** Campagne des Nations Unies contre la violence sexuelle en temps de conflit, Bureau de la Représentante spéciale du Secrétaire général chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflit.
- **48.** Le Président de la République du Liberia, Décret n° 131 portant création du Bureau du Tribunal spécial chargé de juger les crimes de guerre et les crimes et délits économiques.

Contribution des Nations Unies

- **49.** Deng, David K., *South Sudan : Justice Landscape Assessment*, Groupe de travail sur la justice transitionnelle au Soudan du Sud, 2021.
- **50.** Conseil des droits de l'homme. *Transitional justice and accountability : a roadmap for sustainable peace in South Sudan,* 5 octobre 2020, A/HRC/45/CRP.4.
- **51.** Open Society Foundations, «Options pour la justice : Manuel pour la conception de mécanismes judiciaires pour les crimes graves», 2023.
- **52.** Nations Unies, «Note d'orientation du Secrétaire général de 2010 sur la démarche des Nations Unies en matière de justice transitionnelle», 2010, ST/SG(09)/A652.

- **53.** Nations Unies, Assemblée générale, «Politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme en cas d'appui de l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes». 2013 A/67/775-S/2013/110.
- **54.** Nations Unies, Note d'orientation relative à la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme en cas d'appui de l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes, 2015.
- **55.** Nations Unies, Ressources naturelles et conflits : Guide à l'usage des praticiens de la médiation publié conjointement par le Département des affaires politiques des Nations Unies et le Programme des Nations Unies pour l'environnement, page 7.
- **56.** Service consultatif du droit pénal et des questions judiciaires, Bureau de l'état de droit et des institutions chargées de la sécurité, Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, *Transitional justice and accountability : a roadmap for sustainable peace in South Sudan*, janvier 2016.
- **57.** Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, Résolution 2626 (2022) du Conseil de sécurité, S/ RES/2625 (2022).
- **58.** ONU Info, «En RD Congo, Traduire un criminel de guerre devant la justice». 2023. https://news.un.org/fr/story/2023/07/1136827.
- **59.** Opérations de maintien de la paix des Nations Unies, Instructions permanentes Prévention, enquêtes et poursuites judiciaires en matière d'infractions graves commises contre le personnel des opérations de maintien de la paix et des missions politiques spéciales des Nations Unies, 1^{er} décembre 2020.
- **60.** Opérations de maintien de la paix des Nations Unies, *SOP* on Support to the investigation and prosecution of serious crimes committed against United Nations personnel and collection and management of related evidence by MINUSCA.

POUVOIR JUDICIAIRE Nous jugeons nos semblables







TELECHARGEZ LE RAPPORT COMPLET

Service des questions judiciaires et pénitentières agit en tant que centre d'expertise sur la justice, les prisons et les domaines connexes de l'état de droit au sein du Secrétariat. Il se compose d'une équipe d'agents des affaires judiciaires, de responsables des prisons, d'agents de programme et de personnel de soutien. Dans 11 opérations de maintien de la paix et missions politiques spéciales, ainsi que dans des contextes non-mission prioritaires, le JCS soutient les efforts nationaux visant à réformer l'état de droit, à fournir des services essentiels de justice et pénitentiaires, et à renforcer les systèmes de justice pénale, notamment en appuyant les mécanismes de responsabilité pour traiter les crimes alimentant les conflits, en restaurant et en étendant les institutions de justice et pénitentiaires dans les zones touchées par les conflits.