

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

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Le présent rapport expose les activités menées par le Bureau du Procureur (le « Bureau ») concernant la situation au Darfour au cours de la période allant de janvier à août 2022.

Les activités menées au cours de cette période ont été marquées par un moment historique pour la justice au Darfour et pour la relation entre la Cour (la « CPI » ou la « Cour ») et le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (le « Conseil »), à savoir l'ouverture, le 5 avril 2022, d'un procès contre M. Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman (« Ali Kushayb » ou « M. Abd-Al-Rahman »), le premier procès porté devant la Cour à la suite du renvoi d'une situation par le Conseil.

Le procès de M. Abd-Al-Rahman illustre la façon dont la justice peut être rendue grâce à une mobilisation durable et déterminée de l'ensemble des acteurs et à l'exploitation de toutes les voies possibles de coopération. Au cours des quatre derniers mois, 28 témoins ont fourni des dépositions qui sont révélatrices des expériences vécues par nombre de personnes toujours en vie qui ont été victimes de crimes commis au Darfour. La procédure se poursuit et l'Accusation prévoit de finir la présentation de ses moyens à charge au début de l'année prochaine.

En parallèle de la procédure engagée contre M. Abd-Al-Rahman, le Bureau a achevé son évaluation globale des progrès réalisés à ce jour en ce qui concerne les activités d'enquête dans le cadre de la situation au Darfour. Sur cette base, le Bureau a révisé son plan d'action afin de relancer d'autres axes d'enquête importants. Alors que le procès en cours atteste de ce qu'il est possible d'accomplir en matière de justice grâce à des efforts concertés, il est à présent essentiel de s'employer à donner un nouvel élan aux enquêtes actuellement menées à l'égard des personnes faisant l'objet de mandats d'arrêt délivrés par la Cour en attente d'exécution.

Au cours de la période considérée, des progrès ont été réalisés dans les enquêtes menées tant sur le territoire soudanais qu'en dehors de celui-ci, et le Bureau poursuit ses efforts en vue d'établir des partenariats avec des États parties, des États non parties, des organisations de la société civile et des institutions régionales et internationales afin de consolider les enquêtes, de faciliter les rapports avec les témoins et l'accès aux éléments de preuve, et de simplifier les tâches exigeant une expertise technique et analytique.

La nouvelle approche exposée dans le présent rapport s'appuie sur un ensemble de principes fondamentaux inscrits dans la vision stratégique globale du Procureur pour ce qui est des activités de son Bureau. Elle traduit la volonté plus générale d'accorder la priorité aux renvois émanant du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies et à leur allouer des ressources suffisantes en termes d'effectifs et de capacités techniques. De plus, dans le présent rapport, le Bureau expose les principaux objectifs de référence à atteindre à moyen terme, lesquels serviront à définir un cadre aux activités à mener au cours des prochains mois. Le plan d'action présenté servira de base dans les échanges qui seront tenus avec l'ensemble des parties prenantes afin d'œuvrer collectivement pour que justice soit rendue à l'égard des principaux crimes internationaux.

Cela étant, en esquisant ce plan d'action, le Bureau s'est efforcé de remédier aux difficultés auxquelles il a été confronté en faisant preuve de franchise et de pragmatisme. Il est impératif que le Gouvernement soudanais fournisse une coopération adéquate pour obtenir d'autres avancées. Les autorités soudanaises doivent renouveler leur engagement à renforcer la coopération avec le Bureau pour que celui-ci puisse maintenir des rapports suivis avec des victimes et des témoins et bénéficier d'un libre accès aux documents pertinents.

Au cours de la période considérée, le Bureau a tenté d'obtenir la coopération des autorités soudanaises par différents moyens. Il se félicite, et prend acte, des récents progrès accomplis, dont la délivrance de visas à entrées multiples ainsi que le soutien fourni à l'égard d'un nombre restreint de demandes d'assistance. Cependant, globalement, au cours de la période considérée, la situation est demeurée difficile et le Bureau a constaté un net recul en matière de coopération de la part des autorités soudanaises, contrairement à la période allant de février à octobre 2021. L'insécurité qui perdure depuis les événements du 25 octobre 2021 continue elle aussi de perturber les activités d'enquête.

La situation a atteint un moment crucial et il est impératif d'obtenir une coopération plus soutenue de la part du Gouvernement soudanais. Pour ce faire, il faudrait que les autorités soudanaises prennent les mesures essentielles suivantes au cours de la prochaine période considérée, notamment :

- Fournir un libre accès aux documents présentant un intérêt dans les enquêtes du Bureau ;
- Fournir un libre accès aux témoins occupant un poste au sein du Gouvernement actuel ou ayant occupé un poste dans l'ancien Gouvernement et à d'autres témoins clés ;
- Prendre rapidement des mesures en vue de faciliter une présence renforcée du Bureau à Khartoum ;
- Veiller à répondre rapidement à toutes les demandes d'assistance que lui présente le Bureau. Sur un total de dix-sept demandes présentées depuis le dernier rapport, seules deux ont été exécutées. Dix demandes soumises au cours de la période visée par le précédent rapport sont toujours en attente d'exécution.

Le Procureur se rendra au Soudan du 20 au 24 août 2022 pour aborder ces questions avec les autorités soudanaises. Il soulignera que le Bureau est prêt à agir rapidement pour consolider la coopération, notamment pour être en mesure d'entretenir des relations plus suivies avec les communautés touchées et le Gouvernement soudanais.

Face aux difficultés rencontrées en matière de coopération au cours de la période considérée, le Bureau s'est également efforcé de renforcer sa collaboration avec d'autres partenaires afin de faire progresser ses enquêtes, notamment en exploitant d'autres voies de coopération en dehors du Soudan. Malgré les difficultés, il demeure essentiel pour le Bureau de maintenir des rapports avec les victimes et les survivants concernés par la situation en cause, en lien avec le procès ouvert contre M. Abd-Al-Rahman ou avec d'autres personnes faisant l'objet de mandats d'arrêt dans cette situation. Malgré les nombreuses difficultés d'accès, des efforts de communication ont été entrepris auprès des principales communautés touchées au cours de ces derniers mois, au Soudan ou en dehors du pays, tandis que les partenariats établis avec des organisations non gouvernementales locales ou internationales ont été essentiels à la progression des activités d'enquête.

La coopération effective fournie par d'autres États et institutions internationales a également été essentielle aux progrès accomplis s'agissant de l'accès aux éléments de preuve pertinents et aux ressources ainsi que des compétences et de l'expertise nécessaires. Fort de ce vaste réseau de partenariats, le Bureau ne s'est pas contenté des seuls éléments de preuve apportés par les victimes : il a, dans cette optique, cherché à identifier d'autres sources de données et a élaboré de nouvelles stratégies en vue de protéger les sources sensibles. Il se félicite du solide soutien apporté par des États tiers au cours de la période considérée.

Ainsi que le Procureur l'a mentionné dans son précédent rapport, les renvois adressés au Bureau par le Conseil de sécurité doivent, tôt ou tard, trouver un dénouement. Il est désormais essentiel d'obtenir des avancées en ce qui concerne les personnes visées par des mandats d'arrêt en attente d'exécution délivrés par la Cour, à l'instar des progrès accomplis dans l'affaire portée contre M Abd-Al-Rahman, de façon à pouvoir clore, avec succès, le chapitre des efforts conjoints déployés par la Cour, le Conseil et les personnes touchées par des crimes visés au Statut de Rome pour que justice soit rendue. Le Bureau continuera d'œuvrer à la mise en œuvre de sa nouvelle stratégie dans les mois à venir en vue de présenter une stratégie de clôture de la situation dans les prochains rapports.

Le Bureau sera heureux de collaborer plus avant avec l'ensemble des parties prenantes concernées au cours de la période visée par le prochain rapport, notamment le Gouvernement soudanais, dont la coopération effective demeure cruciale pour répondre aux demandes légitimes de justice des survivants et des communautés touchées.

La patience des victimes a des limites. Aujourd'hui, les conditions sont réunies pour traduire les promesses faites et les assurances données au cours des vingt dernières années en actes concrets ; c'est un devoir qui nous incombe à tous, collectivement.

Table des matières

I. INTRODUCTION	5
II. BILAN DE LA SITUATION : PROGRÈS ACCOMPLIS ET DIFFICULTÉS RENCONTRÉES	5
i) Progrès accomplis dans les principaux axes d'enquête	8
a. <i>Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman, également connu sous le nom d'Ali Kushayb</i>	8
b. <i>Omar Hassan Ahmad Al Bashir, Ahmad Muhammad Harun et Abdel Raheem Muhammad Hussein</i>	9
c. <i>Abdallah Banda Abakaer Nourain</i>	10
ii) Coopération et activités en matière d'enquête au cours de la période considérée par le présent rapport	10
iii) Contexte et ressources	12
a. <i>Environnement opérationnel, conditions de sécurité et situation politique</i>	12
b. <i>Coopération et complémentarité</i>	13
c. <i>Ressources internes</i>	14
III. PERSPECTIVES D'AVENIR : UN PLAN D'ACTION CONTRE L'IMPUNITÉ	15
i) La priorité accordée à l'enquête sur la situation au Darfour : principes directeurs visant à donner une nouvelle impulsion à l'action du Bureau	16
a. <i>Faire participer les victimes, les témoins et les communautés touchées</i>	16
b. <i>Renforcer la coopération avec les autorités soudanaises</i>	18
c. <i>Explorer de nouvelles voies afin d'amener davantage d'auteurs de crimes à répondre de leurs actes : coopération avec des États tiers et des organisations régionales et internationales</i> ..	19
ii) Nouveau plan d'action de lutte contre l'impunité : objectifs de référence dans le cadre de la nouvelle stratégie d'enquête	19
IV. CONCLUSION	20

I. INTRODUCTION

1. Dans sa résolution 1593 (2005) du 31 mars 2005, le Conseil de sécurité de l'ONU (le « Conseil ») déférait au Procureur de la Cour pénale internationale (la « CPI » ou la « Cour ») la situation au Darfour depuis le 1^{er} juillet 2002 et invitait ce dernier à l'informer tous les six mois de la suite donnée à celle-ci.
2. Dans son trente-quatrième rapport relatif à la situation au Darfour, le Procureur annonçait qu'il avait entamé un examen de la structure, du contenu et de l'objet de ses rapports au Conseil de sécurité afin de mieux répondre aux attentes de ce dernier et d'élaborer un plan d'action relatif à la clôture des situations déferées.
3. Le présent rapport expose les résultats de l'examen en question et a pour objectif de proposer un panorama complet des étapes prévues dans la situation au Darfour fondé sur une évaluation transparente des progrès accomplis et des difficultés qui perdurent dans cette situation. Il donne également un aperçu des modifications apportées à la stratégie et au plan d'action adoptés pour lutter contre l'impunité dans cette situation en tenant compte de la capacité du Bureau du Procureur (le « Bureau ») à mettre à profit les partenariats noués avec l'ensemble des acteurs concernés, conformément au Statut de Rome. Il souligne en outre qu'une coopération plus soutenue de la part des autorités soudanaises sera indispensable à la mise en œuvre de cette nouvelle approche.
4. Il est rappelé que, dès sa prise de fonction en tant que Procureur de la CPI, le Procureur A. A. Khan QC s'est volontairement récusé, conformément à l'article 42-6 du Statut de Rome, de toutes les affaires susceptibles de présenter l'apparence d'un conflit d'intérêts en raison de sa participation antérieure à des procédures de la CPI en tant que conseil de la Défense. Il s'est notamment récusé dans l'affaire portée contre M. Abdallah Banda Abakaer Nourain (« M. Banda »). Partant, la supervision de l'affaire en question est placée sous la responsabilité de la Procureure adjointe, Nazhat Shameem Khan.

II. BILAN DE LA SITUATION : PROGRÈS ACCOMPLIS ET DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

5. Dix-sept ans après l'ouverture de l'enquête par le Bureau du Procureur dans la situation au Darfour (Soudan), une étape importante a été franchie au cours de la période considérée dans le présent rapport : l'ouverture du procès contre M. Abd-Al-Rahman. Ce tout premier procès découlant d'un renvoi par le Conseil de sécurité marque une étape décisive non seulement dans le contexte de la situation au Darfour mais aussi, plus généralement, dans celui de la

relation entre la Cour et le Conseil. La tenue de ce premier procès est le fruit de l'action conjointe du Bureau et de ses partenaires, menée avec persévérance, et illustre le courage des survivants et des témoins qui se manifestent afin de livrer leur témoignage.

6. Au cours de la période considérée, le Bureau a réalisé un bilan complet de son action à l'égard de la situation au Darfour. L'objectif de cet examen global était d'analyser les efforts déployés par le Bureau depuis le renvoi par le Conseil en vue d'exploiter tous les moyens possibles permettant d'obtenir des éléments de preuve, grâce à la coopération des Etats et d'autres entités, sans pour autant porter atteinte à son indépendance, son objectivité et son impartialité. Ce bilan de l'action menée depuis dix-sept ans a démontré que les progrès accomplis au fil du temps avaient été irréguliers, ce qui s'explique notamment par des facteurs tels que le degré de coopération fourni par les autorités soudanaises et les ressources allouées par le Bureau à la situation
7. Dans les premières années de l'enquête, le Bureau a bénéficié d'une coopération concrète, bien que limitée, de la part du Gouvernement soudanais. Il a également concentré ses activités autour du recueil de témoignages en dehors du sol soudanais tout en s'appuyant aussi sur des documents fournis par différentes personnes, États, institutions non gouvernementales et organisations internationales, dont l'Organisation des Nations Unies. Après la délivrance, en 2007, des premiers mandats d'arrêt dans la situation en cause, le Bureau a tenté de remédier aux difficultés croissantes rencontrées en matière de coopération auprès du Gouvernement soudanais et a concentré ses efforts sur les activités d'enquête pouvant être accomplies en dehors du pays en cause, comme le recueil de témoignages et la collecte d'autres formes d'éléments de preuve.
8. Comme il est exposé en détail ci-après, les activités d'enquête menées en dehors du pays en cause ont permis de réaliser des avancées majeures qui ont notamment conduit à la délivrance de mandats d'arrêt à l'encontre de plusieurs auteurs présumés de crimes visés par le Statut de Rome. Cependant, dans l'ensemble, les interdictions d'accès au territoire soudanais, qui ont empêché l'Équipe de communiquer directement avec les communautés touchées, ont systématiquement entravé les progrès réalisés dans le cadre des enquêtes menées en l'espèce. Le défaut total de coopération de la part des autorités soudanaises durant cette période a conduit à la suspension temporaire des enquêtes.

9. Les mémorandums d'accord, signés respectivement les 14 février et 12 août 2021, qui ont été conclus avec le Gouvernement soudanais ont redonné un élan d'espoir quant à une possible relance des enquêtes grâce notamment à la coopération plus soutenue des autorités soudanaises à la suite de ces accords. Le mémorandum d'accord signé le 12 août 2021 a notamment marqué un tournant en élargissant la coopération apportée par le Gouvernement soudanais au Bureau pour y inclure des engagements de coopération relatifs à chacun des quatre individus visés par des mandats d'arrêt qui n'ont toujours pas été remis à la CPI.
10. L'adoption de ces instruments a permis au Bureau d'entrer en contact avec des témoins sur le sol soudanais et de se mettre directement en relation avec divers organismes gouvernementaux. Toutefois, depuis les événements du 25 octobre 2021, un grand nombre de requêtes d'assistance transmises aux autorités soudanaises sont toujours en attente d'exécution ou n'ont pas été exécutées intégralement. Ainsi qu'il est exposé plus loin, depuis le dernier discours du Procureur devant le Conseil, le Bureau s'est heurté à des difficultés majeures dans l'exercice de ses activités d'enquête au Soudan.
11. Au cours de la période visée par le présent rapport, le Bureau a reçu une coopération plus soutenue de la part d'autres États et institutions, ce qui a débouché sur l'obtention de nouveaux éléments et d'autres formes d'assistance à l'égard des individus visés par des mandats d'arrêt actuellement en fuite et du procès à l'encontre de M. Abd-Al-Rahman.
12. Un aperçu plus détaillé de l'état actuel des principaux axes d'enquête figure à la sous-section i), une mise à jour des récentes activités d'enquête entreprises au cours de la période considérée par le présent rapport est exposé à la sous-section ii) et un récapitulatif des principaux facteurs contextuels et des obstacles ayant une incidence sur les activités d'enquête menées à ce jour est présenté à la sous-section iii).
13. En raison du caractère confidentiel des enquêtes en cours et des préoccupations y afférentes en matière de sécurité, le Bureau ne peut fournir de détails spécifiques sur les axes d'enquête suivis, les éléments de preuve et les informations recueillis, la coopération ou l'état d'avancement des enquêtes. La vue d'ensemble de l'état actuel des progrès accomplis, des défis à relever et des opportunités à saisir proposée ici a pour objet de donner un nouvel élan à la coopération et de rallier le soutien de tous les acteurs concernés afin de veiller à l'accomplissement du mandat confié au Bureau par le Conseil de sécurité lors

de l'adoption de la résolution 1593 (2005), conformément à la stratégie redéfinie par le Procureur dans la situation au Darfour.

i) Progrès accomplis dans les principaux axes d'enquête

a. Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman, également connu sous le nom d'Ali Kushayb

14. Le procès dans l'affaire portée contre M. Abd-Al-Rahman s'est ouvert le 5 avril 2022 au siège de la Cour, à La Haye. L'ouverture de ce premier procès dans la situation au Darfour a marqué un tournant historique dans la quête de justice, d'une part, pour les victimes et leurs familles, et d'autre part, plus globalement, pour la population du Darfour, mais aussi pour la justice internationale. Elle représente en outre un premier pas concret dans l'établissement des responsabilités par le Bureau dans cette situation puisqu'il s'agit du premier procès devant la Cour découlant d'un renvoi au Procureur par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies.
15. M. Abd-Al-Rahman est visé par 31 chefs d'accusation de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, dont le meurtre, la tentative de meurtre, le pillage, la destruction de biens, la torture, le viol, le transfert forcé, la persécution associée aux attaques contre la population civile, ainsi que l'arrestation, la détention, le mauvais traitement et le meurtre d'hommes et de garçons à Wadi Salih et à Mujkar, au Darfour, entre août 2003 et mars 2004.
16. L'ouverture du procès a marqué l'aboutissement de la procédure préliminaire intense qui a suivi la remise de M. Abd-Al-Rahman à la Cour le 9 juin 2020. Plus particulièrement, le 9 juillet 2021, la Chambre préliminaire II a confirmé l'ensemble des charges présentées par l'Accusation et a décidé du renvoi de l'affaire au procès. Le procès avance bien puisque 28 témoins à charge ont déjà fourni leur déposition. Depuis son transfert, M. Abd-Al-Rahman est en détention provisoire.
17. Une grande quantité d'éléments de preuve présentés au procès ont été obtenus après avoir établi des rapports avec des témoins au Soudan et, dans une moindre mesure, grâce aux échanges tenus entre le Bureau et le Gouvernement soudanais depuis la signature du premier mémorandum d'accord le 14 février 2021. Le cadre renforcé de cette coopération a permis au Procureur de pouvoir entrer sur le territoire soudanais, pour la première fois en 14 ans, afin d'y mener des activités d'enquête. Cet accès s'est avéré essentiel à l'enquête et a permis au Bureau de constituer des réseaux sur place afin d'obtenir des pistes d'enquête, de trouver des témoins et de se mettre en rapport avec eux, d'interroger certains d'entre eux au Soudan et de recueillir la documentation

officielle présentant un intérêt dans l'enquête. Comme indiqué ci-dessus, l'ampleur de cette coopération a de nouveau faibli au cours de la période visée par le présent rapport.

18. Compte tenu de l'importance du procès de M. Abd-Al-Rahman pour les communautés touchées, la procédure est retransmise en direct sur les principales chaînes de télévision et de radio soudanaises, et le Procureur a également tenu des conférences de presse avec les journalistes soudanais et les acteurs de la société civile au cours de la période visée par le présent rapport.
19. Pour favoriser la participation aux procédures des communautés touchées, le Bureau a également entrepris une campagne de communication axée sur des séminaires et des ateliers de formation portant sur le travail de la Cour, conjointement avec le Greffe. Au total, plus de 200 personnes, dont des avocats soudanais, des représentants d'organisations de la société civile, des journalistes et des membres des communautés touchées, ont participé aux séances organisées en ligne ou en présentiel entre mars et juin 2022. Toutes ces activités ont permis à la Cour d'aider les principaux organismes soudanais qui collaborent avec elle à mieux comprendre le procès engagé contre M. Abd-Al-Rahman.
20. Le procès ouvert contre M. Abd-Al-Rahman témoigne de ce qu'il est possible d'accomplir grâce aux efforts persévérants et conjoints du Bureau et de ses principaux partenaires, et notamment les personnes ayant survécu aux crimes en cause et les communautés touchées.

b. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, Ahmad Muhammad Harun et Abdel Raheem Muhammad Hussein

21. Ahmad Muhammad Harun (« M. Harun ») et Abdel Raheem Muhammad Hussein (« M. Hussein ») sont tous les deux accusés de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, dont le meurtre, la persécution, le transfert forcé, le viol, la torture et le pillage, commis dans les localités de Wadi Salih et de Mukjar, au Darfour, entre 2003 et 2004. M. Omar Hassan Ahmad Al Bashir (« M. Bashir ») est accusé de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, notamment le meurtre, l'extermination, le transfert forcé, la torture, le viol et le pillage, commis entre 2003 et 2008 au Darfour.
22. Les enquêtes relatives aux mandats d'arrêt en attente d'exécution se poursuivent. MM. Al Bashir, Hussein et Harun seraient toujours en détention à Khartoum. Le Bureau a demandé aux autorités soudanaises compétentes à

pouvoir s'entretenir avec les deux suspects, mais cette demande n'a pas abouti à ce jour.

c. Abdallah Banda Abakaer Nourain

23. M. Banda est accusé de crimes de guerre dans le cadre d'une attaque lancée le 29 septembre 2007 contre une base des soldats chargés du maintien de la paix dans le Darfour-Nord. Il est toujours en liberté malgré le mandat d'arrêt délivré à son encontre. Le Bureau poursuit plusieurs axes d'enquête dans l'attente de poursuites éventuelles.

ii) Coopération et activités en matière d'enquête au cours de la période considérée par le présent rapport

24. Au cours de la période visée par le présent rapport, le Bureau a identifié et retrouvé des personnes qui étaient à des postes clés ou au cœur des réseaux de pouvoir au Soudan et sont en mesure de corroborer les faits et présentent donc un grand intérêt pour l'enquête. En ce qui concerne le procès contre M. Abd-Al-Rahman, le Bureau a continué de se mettre en rapport avec les victimes et les témoins pour obtenir leur coopération et a également noué un dialogue avec les États et les organismes pertinents afin d'obtenir des documents à l'appui de la procédure en cours.

25. Au cours des six derniers mois, le Bureau a mené des investigations limitées sur le terrain, à Khartoum, ce qui lui a permis d'entrer en contact avec certains ministères du Gouvernement et de se rendre sur les lieux présentant un intérêt dans l'enquête. Sur un total de dix-sept nouvelles demandes officielles d'assistance transmises au Gouvernement soudanais depuis le dernier discours du Procureur devant le Conseil, deux ont été exécutées et une l'a été partiellement. De plus, dix demandes en suspens qui avaient été présentées au cours de la période visée par le précédent rapport attendent toujours d'être mises en œuvre ou exécutées. Le Bureau s'est enquis à plusieurs reprises de l'état d'avancement de ces demandes d'assistance auprès des autorités soudanaises, notamment à l'occasion de réunions effectuées en personne.

26. Les progrès réalisés dans les enquêtes du Bureau durant la période de coopération renforcée qui a suivi la signature des mémorandums d'accord de février et octobre 2021, ainsi que leurs retombées positives dans la procédure intentée contre M. Abd-Al-Rahman, soulignent l'importance de pouvoir se rendre régulièrement au Soudan. La présence des enquêteurs et d'autres représentants du Bureau sur le terrain renforce la capacité de ce dernier à

communiquer directement avec les autorités nationales et les personnes touchées par les crimes visés par le Statut de Rome qui auraient été commis. Contrairement à la période couverte par le précédent rapport marquée par le soutien louable du Gouvernement soudanais en ce qui concerne la délivrance de visas en temps opportun, le Bureau a relevé de plus en plus de difficultés en la matière.

27. Compte tenu de cette situation, afin de pouvoir s'acquitter de son mandat, le Bureau appelle à nouveau le Gouvernement soudanais à remplir sans plus attendre ses obligations relatives à la délivrance de visas à tous les membres de son personnel concernés, pour ne pas limiter la présence nécessaire et continue des fonctionnaires de la CPI au Soudan. À ce titre, la délivrance, la semaine dernière, de visas à entrées multiples au Procureur ainsi qu'à sept autres membres du Bureau est un pas dans la bonne direction.
28. Les activités d'enquête menées par le Bureau en dehors du Soudan ont continué d'avancer en partenariat avec un certain nombre d'organismes étatiques et non étatiques pour obtenir des éléments de preuve et des informations. Les nouveaux partenariats et moyens de coopération récemment mis en œuvre par le Bureau, différents États et diverses organisations ont porté leurs fruits et devraient continuer à produire leurs effets bénéfiques à l'avenir. Il sera essentiel de pouvoir accéder aux documents qui sont en la possession d'autres institutions et États tout en conjuguant les efforts pour renforcer la coopération avec le Soudan. Le Bureau a également entamé une coopération efficace avec la conseillère spéciale pour le Darfour et les groupes concernés afin de continuer son analyse et son examen des informations et des éléments de preuve recueillis.
29. La collaboration avec des acteurs non gouvernementaux demeure également une priorité et le Bureau continue à intensifier ses échanges avec des groupes de victimes et de survivants, ainsi qu'avec des organisations de la société civile. La table ronde annuelle de la Cour avec des organisations de la société civile, qui s'est tenue le 1^{er} juin 2022, a été l'occasion de mieux faire comprendre les activités menées par le Bureau au Soudan, d'expliquer les difficultés rencontrées et de rechercher des moyens permettant de renforcer la coopération avec les acteurs non gouvernementaux, tant au Soudan qu'ailleurs. D'autres activités visant à former les organisations de la société civile agissant en partenariat avec le Bureau en ayant recours à des méthodes traditionnelles ou plus innovantes ont présenté d'excellentes occasions de mettre en œuvre la stratégie adoptée par le Bureau.

iii) Contexte et ressources

30. En examinant ses activités d'enquête en rapport avec la situation au Darfour, le Bureau a identifié les principaux défis suivants : a) l'environnement opérationnel, les conditions de sécurité et la situation politique actuelle au Soudan ; b) l'importance de renouveler la coopération avec les autorités soudanaises ; et c) l'insuffisance des ressources internes.

a. Environnement opérationnel, conditions de sécurité et situation politique

31. Comme mentionné ci-dessus, la reprise de la coopération avec le Gouvernement soudanais en octobre 2020, suivie de la signature de deux mémorandums d'accord entre celui-ci et le Bureau, a permis, dans un premier temps, de redonner un nouvel élan à la coopération, et d'augmenter la capacité du Bureau à mener efficacement des activités d'enquête au Soudan.

32. Toutefois, plus récemment, un certain nombre de difficultés ont freiné la relance des activités d'enquête du Bureau sur le territoire soudanais. L'évolution de la situation politique a nécessité de s'adapter en permanence et d'intensifier les efforts pour maintenir le dialogue avec les autorités soudanaises. Au cours de la période anticipée de transition politique, le Bureau s'est efforcé de maintenir ses échanges avec l'ensemble des acteurs concernés de manière à renforcer le socle de la coopération. Cependant, à la suite des événements survenus l'année dernière, le Bureau a constaté une diminution de la coopération reçue de la part des autorités soudanaises.

33. Au cours de la période considérée par le présent rapport, il s'est avéré très difficile pour les membres du Bureau de nouer un dialogue avec les représentants officiels pertinents pour pouvoir apporter l'éclairage nécessaire et rallier le soutien dont il a besoin pour mener à bien ses activités. La situation délicate en matière de sécurité, tant à Khartoum qu'au Darfour, depuis la fin de 2021, a elle aussi entravé les opérations et nuï à la capacité du Bureau à se mettre en relation avec les victimes et les témoins dans la région concernée, d'une manière qui soit conforme aux obligations qui lui incombent au regard du Statut de Rome, à savoir de préserver leur sécurité, leur bien-être physique et psychologique, leur dignité et leur vie privée.

34. Ainsi qu'il est mentionné plus haut, le Bureau relève également la non-exécution d'un certain nombre de demandes d'assistance officielles, notamment pour établir des contacts avec des représentants de l'administration ou de l'armée, avoir accès à des documents et s'entretenir avec des détenus. Le Procureur a

prévu d'aborder un certain nombre de difficultés qui ont entravé les enquêtes lors de sa visite au Soudan en août 2022 afin de tenter d'y remédier.

35. Le Bureau relève que l'absence de mesures concrètes prises à l'égard des allégations de crimes internationaux commis au Darfour est à même d'alimenter la spirale de l'impunité et de donner à leurs auteurs le sentiment de pouvoir agir sans rencontrer la moindre opposition et sans courir le moindre risque. Cette situation peut à son tour contribuer à alimenter la spirale de la violence. Dans ce contexte, relève avec une profonde inquiétude les récents signalements de violences intercommunautaires ayant conduit aux meurtres de civils, à un déplacement de population à grande échelle, à la destruction de biens et à des attaques lancées contre des hôpitaux au Darfour-Ouest et au Darfour-Nord en avril et en juin 2022.

b. Coopération et complémentarité

36. Depuis que le Conseil de sécurité lui a déféré la situation au Darfour, le Bureau s'est efforcé de dialoguer avec les autorités soudanaises afin d'explorer les possibilités d'enquête et de déterminer la manière la plus efficace d'appliquer le principe de complémentarité dans le contexte national. À cet égard, que ce soit dans le contexte du Gouvernement de transition ou de celui actuellement en place, le Bureau a fait savoir qu'il était disposé à envisager les différents moyens susceptibles d'apporter une réponse collective au fléau de l'impunité qui sévit dans la situation au Darfour. Il reste prêt à nouer ce dialogue et à rechercher des approches innovantes permettant de lutter contre l'impunité au niveau national, pour autant que le Gouvernement soudanais ait la volonté de remplir pleinement son rôle afin d'amener les responsables à répondre de leurs actes.

37. Toutefois, à ce jour, le Bureau n'a relevé aucune possibilité particulière d'apporter un appui aux procédures actuellement menées au Soudan. L'un des moyens d'appliquer plus efficacement le principe de complémentarité dans la situation au Darfour serait que le Soudan recommence à coopérer efficacement dans le cadre des demandes de renseignements et des requêtes qui lui sont adressées par le Bureau.

38. Compte tenu de la carence actuelle en ce qui concerne l'établissement des responsabilités à l'échelon national, le Bureau entend, en suivant la feuille de route proposée, redoubler d'efforts pour trouver des solutions réalistes qui permettraient de favoriser la mise en place de mesures législatives et opérationnelles nécessaires à la mise en œuvre de procédures nationales crédibles.

c. Ressources internes

39. La répartition adéquate de ressources suffisantes pour traiter toutes les situations dont le Bureau est saisi a été identifiée comme étant l'une des principales difficultés à surmonter dans le rapport de l'Examen de la Cour par des experts indépendants daté du 30 septembre 2020 réalisé à la demande de l'Assemblée des États parties de la Cour pénale internationale. Le manque de ressources est à l'origine de problèmes récurrents dans l'enquête sur la situation au Darfour.
40. Par conséquent, ainsi qu'il est exposé dans le trente-quatrième rapport présenté au Conseil dans la situation en cause, le Procureur s'est efforcé de réaffecter les ressources à l'équipe d'enquêteurs concernée afin de mettre en œuvre les activités afférentes à la situation au Darfour, de soutenir le recrutement de membres du personnel supplémentaires possédant les compétences requises, notamment des personnes parlant couramment l'arabe, ayant des compétences spécifiques supplémentaires en matière d'analyse et une expérience considérable de la gestion des témoins et des sources.
41. Même si cette stratégie a permis de faire avancer certaines activités d'enquête et d'analyse, la mise à disposition de ressources supplémentaires renforcerait encore la capacité du Bureau à traiter tous les aspects de la situation au Darfour. Ainsi, l'équipe d'enquêteurs chargée de cette situation gagnerait en efficacité en renforçant ses effectifs avec des enquêteurs et des analystes parlant arabe et four utiles à la progression de ses activités dans les principaux axes d'enquête.
42. Les contraintes en termes de ressources continuent de nuire à l'action du Bureau en l'empêchant de s'acquitter efficacement de ses fonctions dans l'ensemble des situations dont il est saisi et en réduisant sa capacité à accélérer le processus de collecte et d'analyse des éléments de preuve. Dans ce contexte, ainsi qu'il est exposé plus avant dans la partie III, le Bureau rappelle que, dans sa note verbale du 7 mars 2022 adressée à tous les États parties, il a demandé le versement de contributions financières volontaires et le détachement d'experts nationaux en vue de soutenir ses activités dans toutes les situations. A cet égard, il se félicite des nombreuses réponses favorables des États parties à sa demande d'assistance, qui lui permettront d'affecter des experts nationaux à l'appui de l'enquête menée dans la situation au Darfour.

III. PERSPECTIVES D'AVENIR : UN PLAN D'ACTION CONTRE L'IMPUNITÉ

43. Le procès contre Ali Kushayb illustre l'impact que peuvent avoir les activités du Bureau, et plus généralement de la Cour, sur les communautés touchées au Soudan. Pour combler les attentes de celles et ceux qui attendent toujours que justice soit rendue et apporter une réponse adaptée à l'appel à la mobilisation lancé par le Conseil il y a de cela dix-sept ans, le Bureau doit adopter une démarche ciblée et axée sur les résultats que l'on peut concrètement espérer à court ou moyen terme.
44. Dans cette optique, et fort du bilan des activités entreprises à ce jour, présenté dans la partie II, le Bureau a révisé sa stratégie en matière d'enquête afin de concentrer ses activités et ses ressources sur les principaux objectifs à atteindre à cet égard. Des principes fondamentaux précis encadreront les mesures prises en vue de leur réalisation.
45. En premier lieu, il convient de donner une nouvelle impulsion à la démarche du Bureau, notamment en renforçant sa présence sur le terrain, au Soudan, afin de permettre aux personnes touchées par les crimes qui auraient été commis au Darfour de prendre part à ses activités. En deuxième lieu, il convient d'obtenir une coopération accrue de la part des autorités soudanaises ainsi que leur participation active. Cet aspect sera essentiel au cours de la période visée par le prochain rapport. En dernier lieu, il convient de définir et de mettre en œuvre une politique volontariste de coopération avec d'autres États, des organisations régionales et des partenaires internationaux, afin d'explorer toutes les voies possibles permettant l'utilisation des informations et des éléments de preuve recueillis par l'équipe chargée de la situation en cause.
46. Ainsi qu'il est mentionné plus haut, le renvoi au Bureau de la situation par le Conseil de sécurité devra trouver tôt ou tard son dénouement. La stratégie redéfinie par le Bureau dénote la nécessité d'agir sans délai et souligne toute l'importance d'une coopération effective des autorités soudanaises, facteur essentiel à la mise en œuvre effective de son mandat au Darfour, conformément à la résolution 1593 (2005).
47. Les principes stratégiques fondamentaux de la stratégie redéfinie, les actions essentielles nécessaires à leur mise en œuvre et les premiers jalons que le Bureau

cherche à poser en vue de la réalisation de cette nouvelle vision sont exposés plus en détail dans les sous-parties ci-après.

i) La priorité accordée à l'enquête sur la situation au Darfour : principes directeurs visant à donner une nouvelle impulsion à l'action du Bureau

a. Faire participer les victimes, les témoins et les communautés touchées

48. La capacité du Bureau à contribuer à ce que justice soit rendue aux victimes de crimes commis au Darfour et aux personnes ayant survécu réside non seulement dans son aptitude à présenter aux juges une affaire qui remplisse les normes requises au regard du droit et en matière de preuves, mais aussi dans sa faculté de nouer des contacts avec celles et ceux qu'il s'emploie à servir et de répondre à leurs besoins. Dans le cadre de la stratégie révisée adoptée dans la situation au Darfour, il s'efforcera de continuer à renforcer ses liens avec les communautés touchées en amenant ses activités au plus près d'elles. Dans ce contexte, il prévoit d'accroître le nombre de missions effectuées sur place et de renforcer sa présence permanente sur le terrain afin de mieux communiquer avec l'ensemble des communautés.
49. La prochaine visite du Procureur au Soudan, prévue du 20 au 24 août 2022, témoigne de la volonté d'accorder la priorité à la nécessité de renforcer les liens avec les communautés touchées. Lors de cette mission, le Procureur rencontrera des victimes et des groupes de survivants dans des camps de personnes déplacées à l'intérieur du pays dans les États du Darfour-Sud et du Darfour-Central et tiendra une réunion à Khartoum en compagnie de membres du Bureau, de représentants de la société civile et d'acteurs du monde judiciaire du Darfour.
50. La Cour a l'intention d'établir un bureau extérieur à Khartoum, en application des accords conclus avec le Gouvernement soudanais, en février 2021 et en août 2021, ce qui représentera une étape essentielle à la consolidation des rapports avec celles et ceux qui ont été affectés par des crimes relevant du Statut de Rome. Depuis la dernière visite du Procureur au Soudan, le Greffe a entrepris de rechercher différents lieux dans le pays où il serait possible d'établir la présence de la Cour en jouissant des privilèges et immunités accordés dans les accords susmentionnés.
51. Le Greffier de la Cour a entretenu des rapports avec les autorités compétentes du Gouvernement soudanais en vue de faciliter une présence sur le terrain

visant à apporter un soutien aux activités liées au procès et un appui efficace aux activités d'enquête et autres actuellement menées par la Cour. À cet égard, le Bureau apprécierait la participation du Gouvernement soudanais sans plus attendre afin de prendre, dans un avenir proche au cours de la période visée par le prochain rapport, les dernières dispositions nécessaires à l'établissement d'un bureau au Soudan.

52. L'établissement d'une présence continue sur le terrain, à Khartoum, permettra au Bureau de prendre appui sur un certain nombre d'actions déjà entreprises pour se mettre en relation avec les communautés touchées, en particulier les victimes se trouvant toujours dans des camps de déplacés au Darfour.
53. Par ailleurs, compte tenu de la remise de M. Abd-Al-Rahman à la Cour, le Bureau a élaboré une stratégie de communication renforcée et coordonnée avec les initiatives y afférentes entreprises par le Greffe de la Cour. Elle comprend des actions permettant de mieux faire connaître les activités de la Cour et des ateliers de formation visant à fournir des informations aux communautés touchées ou à leurs représentants, aux médias, aux avocats et aux juristes, quant au fonctionnement de la Cour, au mandat du Bureau et à l'état d'avancement de la procédure engagée contre M. Abd-Al-Rahman.
54. Compte tenu des nouvelles difficultés rencontrées par le Bureau pour se rendre au Darfour au regard de la situation en matière de sécurité et du contexte politique actuel, la Cour s'est tournée vers l'utilisation d'outils virtuels pour veiller à ce que les survivants, les victimes et d'autres sources continuent à être informés de ses activités. En particulier, le Greffe a collaboré avec le Bureau pour que, dans la mesure du possible au vu des circonstances actuelles, les communautés concernées et les partenaires locaux aient accès aux informations relatives à l'évolution du procès en cours.
55. Ainsi qu'il ressort de ce qui précède, le Procureur a également établi des contacts avec des organisations de la société civile et des représentants des survivants et des victimes, à l'occasion notamment d'une visite au Soudan organisée en août 2021 et au siège de la Cour en juin 2022. De plus, le Bureau a lancé une nouvelle initiative visant à renforcer sa capacité à tirer profit de l'expertise et du dynamisme de la société civile pour ce qui est de la mise en œuvre d'enquêtes et de poursuites efficaces et de l'élaboration d'un ensemble de politiques générales régissant l'exercice de son mandat indépendant.
56. Cette nouvelle initiative a déjà abouti à l'élaboration de documents d'orientation en partenariat avec l'Agence de l'Union européenne pour la coopération

judiciaire (Eurojust) et le réseau européen pour les enquêtes et les poursuites en matière de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre (le « Réseau Génocide ») en vue d'aider les organisations de la société civile à se mettre en relation avec des témoins et des victimes tout en respectant les meilleures pratiques afin de préserver l'intégrité des éventuels témoignages apportés dans des procédures pénales et de réduire les risques de leur faire revivre un traumatisme. Le Bureau mènera un certain nombre d'activités de sensibilisation au cours de la période visée par le prochain rapport afin de diffuser ces notes d'orientation auprès des partenaires de la société civile, au Soudan et dans d'autres pays concernés par une situation, et de promouvoir leur utilisation.

b. Renforcer la coopération avec les autorités soudanaises

57. La stratégie redéfinie en matière d'enquête sera axée autour de la reprise du dialogue avec les autorités soudanaises afin de veiller à ce que les obligations en matière de coopération soient remplies et que des mesures concrètes soient prises pour connaître des affaires se rapportant aux personnes visées par des mandats d'arrêt délivrés par la Cour qui sont toujours en attente d'exécution.
58. Le Bureau tiendra aussi dûment compte des possibilités réelles, si celles-ci se présentent, d'aider les autorités nationales à s'acquitter de la responsabilité qui incombe en premier lieu au Soudan d'enquêter à propos des personnes recherchées qui font l'objet de mandats d'arrêt pour les crimes qu'elles auraient commis et d'engager des poursuites à leur égard.
59. Comme indiqué ci-dessus, il convient d'opérer un changement radical quant à l'attitude à adopter en matière de coopération. Au cours de la période visée par le présent rapport, le Bureau a fait plusieurs tentatives à différents niveaux pour se mettre en relation avec les autorités soudanaises et renforcer la coopération, mais sans guère de résultats. Entre le 20 juin et le 25 juillet 2022, il a effectué deux missions au Soudan, au cours desquelles se sont tenues des réunions avec des responsables du Gouvernement au Ministère de la Justice et au Bureau du Procureur général, et où des relations ont été engagées avec des personnes présentant un intérêt dans l'enquête. Toutefois, ces missions ont également mis en lumière les limites qui continuent d'être imposées par le Gouvernement soudanais en matière de coopération puisqu'un certain nombre d'engagements essentiels n'ont pas reçu l'appui des autorités soudanaises.

c. Explorer de nouvelles voies afin d'amener davantage d'auteurs de crimes à répondre de leurs actes : coopération avec des États tiers et des organisations régionales et internationales

60. Conformément à sa stratégie révisée, le Bureau s'efforcera de consolider ses relations avec les autorités d'autres États et avec les acteurs de la communauté internationale afin d'exploiter plus efficacement tous les moyens de lutte contre l'impunité .
61. Le Bureau a déjà pris des dispositions pour accroître la coopération et renforcer le dialogue avec nombre d'États africains, ainsi qu'avec l'Union africaine, dans le cadre de sa stratégie révisée et entend élargir leur portée afin de rallier le soutien le plus large possible en vue de remédier à l'impunité dans la situation au Darfour. Cette démarche, que le Conseil avait à l'esprit en déférant la situation au Procureur, pourrait contribuer à résoudre les difficultés récentes liées à la coopération insuffisante des autorités soudanaises, en particulier l'absence de réponses aux demandes d'assistance et la non-exécution des mandats d'arrêt, qui ont empêché le Bureau de mener ses activités d'enquête.
62. Plusieurs mécanismes permettant de juger les affaires pendantes en application du principe de complémentarité pourraient être envisagés avec le Gouvernement soudanais, l'Union africaine, d'autres États ou institutions intéressées, notamment l'Organisation des Nations Unies. De même, en ce qui concerne les crimes présumés commis au Darfour, il convient de contribuer à renforcer les capacités en termes d'enquête et de poursuites judiciaires du Soudan afin de mettre fin au fléau de l'impunité d'une manière qui soit propice à la conduite de procédures équitables et impartiales et préserve la sécurité et le bien-être des témoins et des victimes.
63. Au fil des ans, le Bureau a reçu une excellente coopération de la part de divers organismes et institutions des Nations Unies qui demeure importante pour ses activités actuelles et futures. L'aide logistique, administrative et autre apportée au Bureau dans le cadre de sa présence sur le terrain, au Soudan, en particulier par les organismes des Nations Unies, sera essentielle au succès de ses activités futures.

ii) Nouveau plan d'action de lutte contre l'impunité : objectifs de référence dans le cadre de la nouvelle stratégie d'enquête

64. La stratégie d'enquête révisée en ce qui concerne la situation au Darfour prône une approche plus ciblée en matière d'enquête. Elle prévoit que toutes les

activités d'enquête soient alignées sur des objectifs prédéfinis tout en évaluant les progrès réalisés de manière plus précise et en temps réel.

65. Selon cette approche, le Bureau a recensé les objectifs de référence suivants pour les six à neuf prochains mois :

- a. L'établissement d'une présence continue sur le terrain, d'ici la fin de 2022, en coordination avec le Greffe. Cette étape dépend de l'application de l'accord passé avec le Gouvernement soudanais pour mettre en œuvre les accords institutionnels pertinents dans un avenir proche ;
- b. L'obtention d'une autorisation d'accès afin de pouvoir consulter, d'ici décembre 2022, des collections de documents du Gouvernement soudanais présentant un intérêt pour l'enquête ;
- c. L'exécution, d'ici janvier 2023, des demandes d'informations concernant les avoirs financiers identifiés comme étant détenus dans des États tiers et se rapportant à des personnes visées par des mandats d'arrêt en attente d'exécution ;
- d. L'obtention de réponses à l'ensemble des demandes d'assistance présentées au Gouvernement soudanais avant le prochain rapport du Procureur devant le Conseil en février 2023 ;
- e. L'achèvement de l'affaire portée par l'Accusation contre M. Abd-Al-Rahman au début de 2023.

66. La stratégie révisée et les objectifs de référence qui y sont associés continueront d'être évalués, dans les mois à venir, au fur et à mesure de leur mise en œuvre afin de s'assurer de la continuité du processus de révision et d'amélioration en s'appuyant sur les enseignements de l'expérience acquise.

67. Ce travail tendra également à jeter les bases de la finalisation ultime d'une stratégie d'achèvement en lien avec la situation au Darfour, en s'inspirant des points de vue et de l'expérience de tous les acteurs concernés, y compris des personnes touchées par la situation en cause, des familles de victimes, des autorités nationales compétentes et des partenaires internationaux.

IV. CONCLUSION

68. Le procès de M. Abd-Al-Rahman illustre bien le résultat que l'on peut obtenir en agissant de concert, avec persévérance, pour que justice soit rendue. Pour tenir la promesse faite aux victimes et aux communautés touchées dans la résolution 1593 (2005) du Conseil de sécurité d'amener les responsables à rendre

compte de leurs actes, il est nécessaire d'appliquer la même dynamique sans plus attendre et de prendre des mesures concrètes à l'encontre des personnes visées par des mandats d'arrêt qui sont toujours recherchés.

69. En présentant sa nouvelle approche stratégique à l'égard de la situation au Darfour dans le présent rapport, le Bureau cherche à établir un plan d'action commun à tous les acteurs de ce projet collectif en vue de parvenir à une justice qui ait du sens et qui soit plus facilement accessible au Darfour. Pour ce faire, il a besoin de la coopération et de l'engagement de l'ensemble des acteurs, et en particulier, d'un appui solide de la part des autorités soudanaises.
70. Voilà le message que le Procureur transmettra à l'occasion de sa prochaine visite de haut niveau au Soudan prévue du 20 au 24 août 2022. Ensemble, au travers d'une action concertée, nous pourrons faire valoir les droits de celles et ceux qui attendent que justice soit rendue depuis vingt ans. Il faut bien garder à l'esprit que cela implique d'agir dans la poursuite d'un véritable objectif commun et d'obtenir l'engagement et la coopération de tous les acteurs concernés. Le Bureau est prêt à collaborer avec le Gouvernement soudanais et l'ensemble des partenaires au cours de la période visée par le prochain rapport pour que la justice puisse être rendue plus rapidement.