



The Hague Academy of International Law
Miguel de Serpa Soares
Conseiller juridique des Nations Unies
The Hague, 17 January 2019
(45-60 minutes/4500-6000 words)

Building an international accountability system
[La construction d'un système international de
responsabilité/responsabilisation]

[Introduction]

C'est un véritable plaisir pour moi d'être aujourd'hui à l'Académie de droit international de La Haye, une institution qui, pour les spécialistes du droit international, est synonyme d'excellence.

C'est pour cela que je souhaiterais avant tout remercier l'Académie pour cette invitation, et notamment son Secrétaire général, Monsieur le Professeur Jean-Marc Thouvenin.

Si la mémoire institutionnelle des Nations Unies est correcte, il s'agit de la première fois qu'un Conseiller juridique des Nations Unies vient donner une conférence à l'Académie de droit international de La Haye. J'espère qu'il ne s'agit là que du début d'une longue collaboration entre nos deux institutions.

Lorsque l'on m'a demandé le sujet sur lequel je comptais parler, j'ai immédiatement pensé à un domaine dans lequel les Nations Unies, et tout particulièrement son Bureau des affaires juridiques, ont eu une responsabilité primordiale : la construction d'un système international visant à responsabiliser pénalement les individus ayant commis des violations graves du droit international.

L'histoire est longue et remonte à la création même de l'Organisation des Nations Unies. Le début du rôle catalyseur des Nations Unies du système contemporain de justice pénale internationale se situe toutefois, plus particulièrement, au début des années 90 du siècle dernier.

Je souhaiterais aujourd'hui revenir sur cette évolution, en mettant en exergue deux fonctions que l'Organisation des Nations Unies a développées au fil du temps dans le domaine de la justice pénale internationale : d'abord, une **fonction créatrice** de mécanismes internationaux de lutte contre l'impunité ; ensuite une **fonction d'assistance et/ou de coopération**, qui comprend la coopération avec les mécanismes que l'ONU a elle-même créés ainsi que la coopération et l'assistance au renforcement d'autres mécanismes visant à poursuivre les individus responsables de violations graves du droit international.





I. [La création de mécanismes de responsabilité pénale internationale]

Création d'abord. Les Nations Unies ont en effet participé à l'établissement de plusieurs mécanismes de responsabilité pénale individuelle pour des violations graves du droit international.

Permettez-moi de rappeler d'abord le rôle de l'Organisation mondiale dans la création de ce que j'appellerais, si vous me le permettez, les grands classiques de la justice pénale internationale (A) pour ensuite me référer à l'établissement, plus récemment, de mécanismes plus novateurs dont la portée reste encore difficile à mesurer à ce jour (B).

A. Le rôle des Nations Unies dans l'établissement des « grands classiques » de la justice pénale internationale

En ce qui concerne les « grands classiques », je souhaiterais me référer brièvement au rôle –différent mais aussi important– des Nations Unies dans l'établissement de la Cour pénale internationale (1), des deux tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda (2) et d'autres tribunaux ayant un certain degré de participation internationale (3).

1. [La Cour pénale internationale]

Comme il est de tous connu, c'est après la Seconde Guerre Mondiale, et à la suite des procès de Tokyo et de Nuremberg, que s'est amorcé le mécanisme qui allait mener à l'adoption, en juillet 1998, du Statut de Rome portant création de la Cour Pénale Internationale.

En effet, en 1948, l'Assemblée générale des Nations Unies a invité la Commission du Droit International à examiner s'il était opportun de créer un organe judiciaire pénal.

Par ailleurs, la Convention du 9 décembre 1948 sur la répression du crime de génocide, disposait, en son article 6, que « [l]es personnes accusées de génocide ou de l'un quelconque des autres actes énumérés à l'article 3, seront traduites devant les tribunaux compétents de l'Etat sur le territoire duquel l'acte a été commis, *ou devant la Cour criminelle*





internationale qui sera compétente à l'égard de celles des parties contractantes qui en auront reconnu la juridiction ».

Ainsi, dès 1948, la question de l'établissement d'une juridiction pénale internationale autonome était posée.

Par la suite, en 1951, un Comité chargé d'examiner la création d'une Cour pénale internationale sera institué. Cependant, en 1954, l'Assemblée générale décide d'ajourner les travaux de ce comité, dans l'attente de l'élaboration par la Commission du droit international d'un code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, ainsi que d'une définition du crime d'agression. S'ensuivront alors quarante ans de mise en sommeil relatif du projet d'établissement d'une cour pénale internationale permanente.

C'est essentiellement les événements dramatiques des années 90 qui vont réactiver et accélérer le développement de mécanismes de justice pénale internationale. En effet, avec l'établissement de deux juridictions *ad hoc*, le Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie et le Tribunal pénal international pour le Rwanda—dont je parlerais tout à l'heure—la justice pénale internationale va franchir une nouvelle étape. Plus de quarante ans après les tribunaux de Nuremberg et de Tokyo, les tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda ont eu pour premier mérite de réaffirmer que des individus peuvent relever sur le plan pénal de juridictions internationales et que leur statut ne saurait les exonérer d'une responsabilité individuelle en cas de violations graves du droit international.

Mais en plus, en même temps que la gestation du TPIY et du TPIR prenait forme, il apparaissait clairement qu'il ne serait pas possible de développer des juridictions *ad hoc* pour toutes les situations où des violations graves du droit international seraient commises. L'idée de la création d'une Cour pénale internationale permanente resurgit alors avec force.

C'est ainsi qu'en 1989 l'Assemblée générale chargea la Commission du Droit International « d'étudier la question de la création d'une Cour de justice pénale internationale ou d'un autre mécanisme juridictionnel pénal de caractère international ou d'un autre mécanisme juridictionnel pénal de caractère international ».





En juillet 1994, la Commission du droit international approuva un projet de statut et recommanda à l'Assemblée générale la tenue d'une conférence internationale pour conclure une convention relative à la création d'une Cour criminelle internationale. Par la suite, en 1995, l'Assemblée générale décida de créer une Commission préparatoire en vue de l'établissement d'un texte de synthèse pour l'adoption d'une convention internationale.

Très rapidement, l'idée de confier à l'Assemblée générale de l'ONU le soin de voter une résolution instituant la création d'une Cour pénale internationale fut abandonnée. La raison primordiale étant qu'une telle résolution, par nature, serait dépourvue de toute force obligatoire à l'encontre des États, ce qui débiliterait dès le départ la future Cour pénale internationale.

C'est ainsi qu'en décembre 1996, l'Assemblée générale décida de la réunion d'une conférence internationale plénipotentiaire, en vue d'adopter une convention sur l'établissement d'une Cour pénale internationale.

La conférence de Rome aboutit à l'adoption par 120 Etats (7 Etats votant contre et 21 Etats s'abstenant), le 17 juillet 1998, du statut de Rome de la Cour pénale internationale. En vertu de l'article 126, paragraphe premier, du Statut, celui-ci devait entrer « en vigueur le premier jour du mois suivant le soixantième jour après la date de dépôt du soixantième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion auprès du Secrétaire général des Nations Unies ».

Alors que de très nombreux experts s'attendaient à ce que cette nouvelle institution se mette en place à un horizon que les plus optimistes plaçaient aux alentours de 2010, l'extrême rapidité du dépôt des soixante instruments de ratification, conduisit à l'entrée en vigueur du Statut de Rome le 1^{er} juillet 2002.

Ainsi, en ce qui concerne la Cour pénale internationale, les Nations Unies oscillèrent entre un rôle catalyseur, notamment grâce aux résolutions adoptées par l'Assemblée générale qui initièrent et relancèrent des travaux de préparation, un rôle substantiel, dans l'élaboration de différents rapports qui serviraient de base aux travaux de la commission préparatoire et de la Conférence de Rome et un rôle facilitateur, notamment à travers la convocation de la Conférence de Rome en vue





d'adopter la convention sur l'établissement d'une Cour pénale internationale.

[2. Les tribunaux pénaux internationaux *ad hoc*]

Permettez-moi à présent de rappeler le processus qui conduisit à l'établissement par les Nations Unies des tribunaux pénaux *ad hoc*, où le rôle des Nations Unies fut tout particulier, et où le Bureau que j'ai l'honneur de diriger, joua un rôle essentiel, notamment dans l'élaboration de leurs statuts.

Le Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) furent des instances judiciaires de l'Organisation des Nations Unies –rentrant dans la catégorie de ce que nous appelons plus spécifiquement des organes subsidiaires des Nations Unies. Le TPIY fut chargé de juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit humanitaire international commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie entre le 1^{er} janvier 1991, et une date qui devait être déterminée après la restauration de la paix par le Conseil de sécurité.

Le TPIR pour sa part fut établi pour juger les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit international humanitaire, commis sur le territoire du Rwanda et sur les territoires d'États voisins entre le 1^{er} janvier 1994 et le 31 décembre 1994.

Autant l'un comme l'autre furent établis à travers des résolutions du Conseil de sécurité, adoptées en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, qui avaient une force obligatoire.

Dans les semaines qui suivirent l'adoption de ces résolutions, le Bureau des affaires juridiques des Nations Unies prépara les textes des statuts de ces tribunaux et les présenta aux États membres du Conseil de sécurité. Mon Bureau fut également impliqué dans les négociations entre les États membres du Conseil de sécurité. Celles-ci aboutirent finalement à l'adoption du statut du TPIY à travers la résolution 827, du 25 mai 1993, et à l'adoption du statut du TPIR avec la résolution 955, du 8 novembre 1994. Le Bureau des affaires juridiques devait également participer par la suite à la mise en place de ces tribunaux afin qu'ils puissent commencer à exercer leurs mandats respectifs.





Pendant leur durée de vie et en application de leurs mandats respectifs, ces deux tribunaux *ad hoc* ont irréversiblement transformé le paysage du droit international pénal. Ils ont, d'une part, permis aux victimes et aux témoins de mettre des mots sur les horreurs qu'ils avaient vécu. D'autre part, ils ont surtout montré à la communauté internationale dans son ensemble que les principaux responsables des atrocités commises pouvaient être appelés à répondre de leurs actes.

Le TPIY mit en accusation 161 individus, parmi lesquels de nombreux dirigeants politiques ou militaires (notamment des chefs d'État, des Premiers Ministres, des Ministres de l'intérieur, des chefs d'état-major, des chefs de l'armée et de la police). En ce qui concerne le TPIR, il mit en accusation 93 personnes. Parmi les personnes mises en accusation figuraient à nouveau des hauts dirigeants militaires et du gouvernement, des hommes politiques, des hommes d'affaires ainsi que des autorités religieuses et des responsables des milices et des médias.

Le TPIR fut par ailleurs le premier tribunal pénal international à prononcer un jugement portant sur le génocide et le premier à interpréter la définition du génocide énoncée dans la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948. Il s'agit également du premier tribunal international qui a défini le viol en droit international pénal et qui l'a reconnu en tant que moyen de perpétrer un génocide.

Ces tribunaux pénaux internationaux, une fois leur mandat limité terminé, ont laissé place à une structure réduite exerçant des fonctions résiduelles. Il s'agit du Mécanisme résiduel international pour les tribunaux pénaux, qui a une antenne à La Haye et une autre à Arusha. Il fut créé par la résolution 1966 du Conseil de sécurité, le 22 décembre 2010, pour reprendre les fonctions du TPIR et du TPIY à la fin de leurs mandats respectifs, ce qui est désormais le cas, avec la fermeture, fin 2015, du TPIR, et fin 2017, du TPIY. Une fois de plus, le Bureau des affaires juridiques des Nations Unies fut impliqué dans la rédaction et la mise en place de ce nouveau tribunal pénal international.

Le Mécanisme résiduel exerce, entre autres, les fonctions suivantes :

- Il recherche et poursuit les derniers fugitifs. En effet, huit personnes mises en cause par le TPIR pour génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre sont toujours en fuite. Sur ces huit fugitifs, trois devraient être jugés par le Mécanisme, et les affaires concernant les cinq autres ont été renvoyées au Rwanda pour y être jugées.





- Le Mécanisme est également compétent pour mener à bien certaines procédures en appel. Il est d'ailleurs saisi actuellement de deux procédures d'appel importantes dans les affaires *Karadzic* et *Mladic*.
- Il a par ailleurs des fonctions plus générales en matière de protection des victimes et des témoins, de contrôle de l'exécution des peines, d'assistance aux juridictions nationales ou encore de conservation et gestion des archives du TPIR, du TPIY et du Mécanisme résiduel lui-même.

[3. Les tribunaux hybrides ou tribunaux internes internationalisés]

L'Organisation des Nations Unies a également contribué et participé, de diverses manières, à la création de la Cour spéciale pour la Sierra Leone, et de son Mécanisme résiduel à la fin de son mandat, ainsi que des Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens et du Tribunal spécial pour le Liban.

En ce qui concerne la Cour spéciale pour la Sierra Leone, si on la compare aux deux tribunaux *ad hoc* auxquels je me référais à l'instant, le TPIY et le TPIR, elle présente un caractère tout à fait particulier, notamment en ce qui concerne son établissement. En effet, il ne s'agit plus d'un tribunal créé à travers une résolution du Conseil de sécurité mais à la demande de la Sierra Leone et moyennant un accord conclu entre les Nations Unies et la Sierra Leone. Les négociations qui ont donné lieu à la conclusion d'un tel accord ont néanmoins eu lieu à la suite d'une demande du Conseil de sécurité dans sa résolution 1315, du 14 août 2000.

Le Conseil de sécurité avait en effet invité le Secrétaire général à engager des négociations avec les autorités sierra léonaises pour mettre sur pied un tribunal spécial chargé de juger les « principaux responsables de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre et de certains crimes prévus par le droit sierra léonais commis depuis le 30 novembre 1996 » (date de l'Accord de Paix d'Abidjan entre le gouvernement de Sierra-Leone et le Front Révolutionnaire Unifié).

L'accord fut signé le 16 janvier 2002 et devait indiquer que ce tribunal spécial faisait partie du système judiciaire sierra léonais, tout en recevant un fort soutien international.





La Cour Spéciale pour la Sierra Leone, après avoir notamment jugé et condamné à 50 ans l'ancien président du Libéria, Charles Taylor, devait fermer ses portes en 2013. Comme pour le TPIY et le TPIR, un mécanisme résiduel devait désormais assurer, entre autres, le suivi des décisions adoptées par la Cour, traquer les fugitifs, assurer la protection des victimes et des témoins et conserver ses archives. La Cour résiduelle spéciale pour la Sierra Leone fut également établie moyennant un accord entre les Nations Unies et la Sierra Leone qui fut conclu le 11 août 2010.

Les Nations Unies furent également à l'origine de l'établissement des Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens. Le 21 juin 1997, le Cambodge avait demandé l'assistance de l'ONU et de la communauté internationale afin de traduire en justice les personnes responsables du génocide et des crimes contre l'humanité perpétrés pendant l'administration des Khmers rouges. Le 10 août 2001, les autorités cambodgiennes, privilégiant la formule d'une structure nationale mais avec une assistance internationale, adoptèrent une loi portant création des Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens pour le jugement de ces crimes.

Le 13 mai 2003, le projet d'accord entre l'ONU et le Cambodge fut approuvé à travers une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies. Le Parlement cambodgien ratifia par la suite l'accord entre les Nations Unies et le Cambodge.

Les Chambres extraordinaires sont compétentes pour toute une série de violations graves du droit international et du droit pénal cambodgien commises au Cambodge pendant l'administration des Khmers rouges, du 17 avril 1975 au 6 janvier 1979. J'ai eu personnellement l'opportunité d'assister récemment, le 16 novembre dernier, au prononcé du jugement en première instance, dans l'affaire 002/02 contre NUON Chea et KHIEU Samphan.

Il s'agissait de la première fois que les Chambres extraordinaires condamnaient des responsables de l'administration des Khmers rouges pour génocide.

Enfin, je souhaiterais me référer à un dernier tribunal hybride, établi également dans le cadre des Nations Unies, mais qui a mandat particulier et différent des tribunaux auxquels je me suis référé jusqu'à présent. Il s'agit du Tribunal spécial pour le Liban, établi à la suite de l'assassinat, le 14 février 2005, de Rafic Hariri, ancien Premier ministre libanais, mort





dans une importante explosion qui a fait 22 morts et 226 blessés dans le centre-ville de Beyrouth.

A la suite de cet attentat, et au regard des résultats d'une Commission d'enquête établie par la suite, le Conseil de sécurité des Nations Unies autorisa la création du Tribunal spécial pour le Liban, le 30 mai 2007, dans sa résolution 1757, adoptée en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. La résolution devait par ailleurs préciser que les dispositions de l'Accord conclu entre le Liban et l'ONU (annexé à la résolution) entreraient en vigueur le 10 juin 2007.

Pour la petite histoire, cette manière peu orthodoxe de doter de force obligatoire le texte de l'accord conclu entre les Nations Unies et le Liban fut la solution trouvée afin de contrer les difficultés qu'éprouvait le Liban au niveau interne pour ratifier l'accord signé avec les Nations Unies. L'accord nécessitait en effet, la ratification du Parlement libanais pour entrer en vigueur, ratification qui ne vit jamais le jour.

En ce qui concerne le mandat du Tribunal spécial pour le Liban qui, comme je le disais à l'instant, s'éloigne de celui des autres tribunaux pénaux internationaux, celui-ci est compétent pour juger les auteurs de l'attentat ayant entraîné le décès de l'ancien Premier ministre libanais Rafic Hariri et tué ou blessé de nombreuses autres personnes.

Il a également compétence à l'égard des personnes responsables des attentats survenus au Liban entre le 1^{er} octobre 2004 et le 12 décembre 2005 ou à toute autre date ultérieure désignée par le Liban et les Nations Unies avec l'assentiment du Conseil de sécurité de l'ONU, considérés comme ayant un lien de connexité avec l'attentat du 14 février 2005.

La Cour spéciale pour la Sierra Leone, ainsi que les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens et le Tribunal spécial pour le Liban, appartiennent à une première génération de tribunaux hybrides qui, tout en reconnaissant l'incapacité des tribunaux internes des États concernés pour lutter contre l'impunité, incorporent néanmoins une reconnaissance de la responsabilité première des juridictions internes.

Aux côtés de ces tribunaux hybrides classiques, les Nations Unies ont plus récemment été également sollicitées pour assister dans la création d'une nouvelle génération de tribunaux hybrides.





Reposant sur le même principe du rôle primordial des tribunaux internes dans la lutte contre l'impunité pour violations graves du droit international, de nouveaux tribunaux hybrides ont vu le jour ces dernières années.

A cet égard, l'établissement des Chambres africaines extraordinaires au sein des juridictions sénégalaises afin de juger les atrocités commises au Tchad sous le régime de Hissène Habré, entre juin 1982 et décembre 1990 (avec près de 40 000 morts et environ 200 000 victimes) mérite d'être soulignée. Le 27 avril 2017, les Chambres africaines extraordinaires devaient confirmer la décision contre Hissène Habré du 30 mai 2016, par laquelle il avait été condamné à la prison à vie pour actes de torture, crimes de guerre et crimes contre l'humanité.

Le procès qui s'est déroulé dans les Chambres extraordinaires africaines est unique à plusieurs égards.

Il s'agit avant tout d'une situation inédite, dans la mesure où un ancien président africain a été jugé pour la première fois en Afrique pour des violations graves du droit international. Il s'agit également de la première fois qu'une Cour pénale hybride est établie grâce à la coopération entre l'Union africaine et un État de la région, le Sénégal, à travers un accord conclu entre les deux parties en 2013. Enfin, avec le procès de Hissène Habré, les juridictions d'un État ont pour la première fois, grâce à l'invocation du principe de la compétence universelle, pu juger et condamner l'ancien dirigeant d'un autre État pour des violations graves du droit international.

Un autre exemple récent qui mérite d'être rappelé est celui des Chambres spécialisées pour le Kosovo, dont le mandat est la poursuite de certains crimes contre l'humanité, crimes de guerre et d'autres crimes relevant du droit kosovar qui auraient eu lieu entre le 1er janvier 1998 et le 31 décembre 2000. Les Chambres spécialisées ont été créées en 2015 au sein du système judiciaire du Kosovo et sur la base d'un amendement de la constitution du Kosovo ainsi que d'une loi adoptée par le Parlement du Kosovo.

D'autres tribunaux hybrides sont en cours de gestation, notamment en ce qui concerne les crimes commis au Sud-Soudan. Par rapport à ces derniers, le Secrétariat des Nations Unies, à la demande du Conseil de sécurité, a notamment fourni son assistance à l'Union africaine et au Gouvernement du Sud Soudan pour l'établissement d'une Cour hybride pour les crimes commis dans cet État. Mon bureau a participé à certaines des discussions au sein de l'Union Africaine, et avec le Gouvernement du





Sud-Soudan, concernant les instruments juridiques fondateurs de cette future Cour hybride.

[B. Création de mécanismes visant à faciliter des enquêtes]

Depuis fin 2016, nous constatons un intérêt croissant dans l'établissement, non plus de tribunaux, mais de mécanismes chargés de recueillir, regrouper, préserver, analyser et, le cas échéant, partager des éléments de preuve avec des tribunaux internes ou internationaux.

La première initiative à cet égard est venue de l'Assemblée générale qui, le 21 décembre 2016, a adopté une résolution par laquelle elle créait un Mécanisme international, impartial et indépendant chargé de faciliter les enquêtes sur les violations les plus graves du droit international commises en Syrie depuis mars 2011 et d'aider à juger ceux qui en sont responsables.

L'Assemblée générale précise que ce mécanisme devra recueillir, regrouper, préserver et analyser les éléments de preuve attestant de violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme. Ce mécanisme devra par ailleurs « constituer des dossiers en vue de faciliter et de diligenter des procédures pénales équitables, indépendantes et conformes aux normes du droit international devant des cours ou tribunaux nationaux, régionaux ou internationaux, qui ont ou auront compétence pour connaître de ces crimes conformément au droit international ».

Après l'adoption de ce texte, le Secrétariat des Nations Unies, en l'espèce mon bureau et le bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme, ont élaboré des termes de référence précisant le mandat de ce mécanisme novateur. Ce mécanisme, dont le siège se trouve à Genève, a commencé ses activités il y a plus d'un an.

D'après ses rapports, il aurait accumulé une quantité colossale de documents dont des témoignages, des images et des vidéos documentant les atrocités commises par toutes les parties dans la guerre en Syrie.

Quelques mois plus tard, en septembre 2017, c'était au tour du Conseil de sécurité des Nations Unies de demander au Secrétaire général de créer une Équipe d'enquêteurs chargée de recueillir, de conserver et de stocker des éléments de preuve en Iraq d'actes susceptibles de constituer des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et des crimes de génocide perpétrés par le groupe terroriste Daech en Iraq.





Le Secrétaire général, et mon bureau en son nom, a rédigé les termes de référence du mandat de l'Equipe d'enquêteurs. S'agissant d'une résolution adoptée en vertu du chapitre VI de la Charte des Nations Unies, à la demande du Gouvernement iraquien et en coopération avec lui, les termes de référence devaient également être jugés acceptables par le Gouvernement iraquien, ce qui a donné lieu à des discussions juridiques fort intéressantes avec l'Iraq, notamment en ce qui concerne les conditions nécessaires pour partager des éléments de preuve avec les autorités iraqiennes.

Autant pour le mécanisme d'enquête des crimes commis en Syrie que pour celui concernant l'Iraq, il semble que, pour l'heure, les destinataires des éléments de preuve recueillis devraient être les tribunaux internes.

Plus récemment, le 27 septembre 2018, c'était au tour du Conseil des Droits de l'Homme des Nations Unies d'adopter une décision dans laquelle il demandait à ce qu'un mécanisme international et indépendant pour le Myanmar soit établi.

Ce mécanisme serait chargé de recueillir, consolider, préserver et analyser les preuves des crimes internationaux les plus graves et des violations du droit international commis sur tout le territoire depuis 2011, et de préparer des dossiers qui pourraient être transmis à des tribunaux nationaux et internationaux. L'Assemblée générale a entériné la création d'un tel mécanisme le 22 décembre 2018. Le Secrétariat—notamment mon bureau et le bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'Homme—est à présent en train de finaliser les termes de référence de ce mécanisme et devrait également nommer le responsable de ce mécanisme dans les semaines à venir.

A ce jour, je crois pouvoir dire qu'une nouvelle pratique dans le domaine de la justice pénale internationale est en train de se développer. En effet, dans des situations où les tribunaux internes ne veulent pas ou ne peuvent pas poursuivre les responsables de violations graves du droit international, les Etats envisagent rarement l'établissement de nouveaux tribunaux pénaux internationaux ou hybrides. Ils privilégient désormais la collecte d'éléments de preuve afin que celles-ci ne soient pas détruites et puissent être préservées au cas où, dans un futur proche ou lointain, des procédures pénales pourraient être entamées auprès des juridictions internes ou, là où elle est susceptible d'être compétente, auprès de la Cour pénale internationale.

* * *





The Hague Academy, as the UN, has two working languages, English and French and I will continue my presentation in English.

I have been focusing so far on the first function that the United Nations has developed to build an international accountability system, which related to the establishment of international and hybrid accountability mechanisms. I will now address the second function that I mentioned at the beginning of my presentation and which has a more diffused nature: the role of the United Nations to assist and/or to cooperate with both international and domestic accountability mechanisms.

II. [The assistance and cooperation provided by the United Nations to accountability mechanisms]

The United Nations' cooperation with international accountability mechanisms has essentially three dimensions, the first one being operational, the second one of a judicial nature and the third one aiming at building domestic capacity to fight impunity.

[A. The UN operational support to accountability mechanisms]

The accountability mechanisms established by the United Nations usually need also the support of the Organization during their operations. Such support is mainly linked to the Secretary-General's role in the management of these mechanisms. For instance, the Secretary-General is often solicited to appoint judges and other principals or, at least, to invite nominations from States when an election process takes place. Such a role can be found, with different modalities, in the International Residual Mechanism for Criminal Tribunals, the Residual Special Court for Sierra Leone, the Special Tribunal for Lebanon, the Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia, as well as in the new accountability mechanisms mandated to collect evidence of crimes committed in Syria, Iraq and Myanmar.

In some cases, the Secretary-General has the responsibility of initiating the process to renew a mechanism's mandate, as for the Special Tribunal for Lebanon, where the Secretary-General has taken the initiative of consulting with the Government of Lebanon and the Security Council on the extension of the mandate of the Tribunal to allow it to complete its work.





The Secretary-General's management role in relation to these mechanisms may also involve interpreting their constitutional instruments while fully respecting the principle of judicial independence.

Finally, the assistance of the Secretariat has become instrumental regarding the funding of some mechanisms.

Ladies and Gentlemen,

International criminal justice is, as we all know, an expensive investment. The 24 years of operations of the ICTY cost the international community 2.4 billion US dollars [2.4 milliards de dollars, en français] . And the 20 years of ICTR operations cost 1.9 billion US dollars [1.9 milliards]. While these two tribunals have closed their doors, as well as the Special Court for Sierra Leone, the funding of their residual mechanisms remains an issue. Even the International Residual Mechanism for Criminal Tribunals, which benefits from the UN regular budget, has recently experienced some financial difficulties, as Member States have been asking for a reduced budget.

And if we turn to the tribunals which are funded through voluntary contributions, the picture is devastating. As an example, this year, the Residual Special Court for Sierra Leone, which has a modest budget of less than 3 million US dollars, only received 3 voluntary contributions in a total of 116,000 US dollars. The Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia, which still have ongoing cases, have been struggling for years to get sufficient funding to complete their work.

The amount of the voluntary contributions from Member States and of the successive subventions granted by the General Assembly to face the shortages have been constantly diminishing. The Office of Legal Affairs has consistently advocated for a more secure funding, realising that accountability is a long term commitment, that needs to survive the attention span of the international community.

[B. The UN judicial cooperation with accountability mechanisms]

The United Nations also supports international criminal accountability mechanisms through cooperation and judicial assistance.

The United Nations has been receiving requests for cooperation from the International Criminal Court, other international and hybrid criminal tribunals, and expects to receive such requests also from the newly-established investigative mechanisms. The cooperation requested is usually to obtain United Nations documents or to contact potential witnesses and victims and interview them, when possible.





Allow me to specially note the cooperation between the United Nations and the International Criminal Court. As a matter of fact, the Rome Statute itself gives to the United Nations a central role to play in support of the Court and its work. In this regard, the General Assembly of the United Nations and the Assembly of the States Parties to the Rome Statute approved the Relationship Agreement between the ICC and the United Nations on 13 September 2004, which entered into force on 4 October 2004. The Agreement creates a general framework for cooperation between all units and entities of the United Nations, including its offices, funds and programmes, on the one hand, and the ICC, including the Secretariat of the Assembly of States Parties to the Rome Statute, on the other.

Since the adoption of the Relationship Agreement, the United Nations has cooperated closely with the Court on a daily basis. The Office of Legal Affairs is the focal points for its implementation and it plays a central role in promoting, facilitating and ensuring that cooperation.

The cooperation includes sharing information and evidence, providing transportation and security support to the Court's field operations, facilitating interviews with UN personnel, and facilitating their testimony before the Court. Indeed, a United Nations staff member was the first person to testify before the Court in its first trial, that of Thomas Lubanga.

As you all know, the ICC does not intend to substitute domestic criminal justice systems. On the contrary, pursuant to the principle of complementarity, as reflected in Article 17 of the Rome Statute, the Court shall only consider the admissibility of a case where the case is not being investigated or prosecuted by a State which has jurisdiction over it, or if the State is unwilling or unable genuinely to carry out the investigation or prosecution. Cooperation from States and international organisations is therefore essential, in particular for the arrest and surrender of a person, for the forfeiture of proceeds, property and assets and for serving sentences.

[C. United Nations assistance to domestic accountability mechanisms]

The principle of complementarity that I just mentioned allows me to transition to the third category of cooperation that the United Nations has been providing to contribute to the building of a criminal accountability system. International criminal accountability mechanisms have obviously constituted a milestone in the development and consolidation of an "age of accountability". The next step is, however, of a different nature and implies





placing domestic mechanisms to fight impunity at the centre of the accountability system.

I believe that the main responsibility in the fight against impunity remains with States.

In recent years, there has been indeed an increasing attention to the role that national institutions could play in the field of transitional justice. We have witnessed, for instance, a proliferation of new forms of domestic tribunals, with different levels of international assistance or participation, in order to hold accountable those responsible for serious crimes under international law. The United Nations has been supporting those nationally-owned efforts.

The important work of building domestic capacity in this regard continues to be necessary and the assistance of the international community in supporting nationally-owned efforts towards ensuring accountability for serious crimes under international law remains essential.

The Special Criminal Court in the Central African Republic is an example of a domestic court (with certain hybrid features like foreign judges, a foreign prosecutor and a foreign deputy registrar) steadily moving forward with its own investigations, cooperation with the ICC, judicial training and outreach to constituencies. The United Nations peacekeeping mission deployed in that country (MINUSCA), together with UNDP and other United Nations departments and entities, have assisted the Central-African Government in the establishment of the Special Criminal Court. The United Nations also facilitated the identification of candidates with the relevant background for the international component of the Court.

Another example is the Special Jurisdiction for Peace in Colombia. The Special Jurisdiction for Peace is composed exclusively of Colombian judges, although it allows for the participation of foreign *amicus curiae* lawyers.

The selection of all the judges and other officials of the Colombian Special Jurisdiction was undertaken by a Selection Committee consisted largely of international members, in which the United Nations had a key role.

The United Nations has also been providing capacity-building to domestic judiciaries, in particular through training and support to internal reform processes. Such efforts intend, among others, to align domestic systems with international rules and standards.

* * *

Ladies and Gentlemen, dear colleagues,





Establishment and cooperation, these are the two key aspects of the UN role that I wanted to share with you today regarding the UN role in the development of an international accountability system.

This brings me to the conclusion, which I would like to do with a more personal note.

As the Legal Counsel of the United Nations since 2013, I have participated in the establishment of new criminal accountability mechanisms, like the ones for the collection of evidence of the crimes committed in Syria, Iraq and Myanmar. I also had the opportunity to close three accountability mechanisms: the Special Court for Sierra Leone in 2013, the ICTR in 2015 and the ICTY in 2017. I have also coordinated the judicial cooperation that the United Nations provide to international and domestic criminal accountability mechanisms.

It is a work that is both fascinating and discouraging. Fascinating for its real contribution to the fight against impunity and to the recognition of the victims of the most serious crimes under international law. Discouraging as accountability processes for these serious and complex crimes are long, often very long, and follow dynamics which are far away from the contemporary need for immediacy.

I have noted how these two feelings transcend and have an impact on the support provided to the international accountability system. In the life on an international accountability mechanism, the first days are always promising. But as time goes on, complex judicial processes continue, alleged perpetrators, victims and witnesses get older—and even pass away before the judicial process has concluded, and States' fatigue increases, resulting in decreased funding. The fatigue can also be perceived in the media, which do not cover some situations anymore, or even in civil society, whose attention and emotions are seized, unfortunately, by new atrocities.

This is why, Ladies and Gentlemen, it is essential that we continue to study and discuss about appropriate and efficient ways to fight impunity. After 25 years of international accountability mechanisms, it is important to reflect and discuss both the legacy of these mechanisms and on ways to adjust to new needs, in a framework of limited resources, in order to continue to build an international accountability system. In this regard, I am grateful to The Hague Academy of International Law for being the perfect academic forum for such an intellectual brainstorming.

Thank you.

