

LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE, 2002 - 2012

10 ans, 10 recommandations pour une Cour pénale internationale efficace et indépendante

Article premier : Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité. Article 2 : Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. De plus, il ne sera faite aucune distinction fondée sur le statut politique, juridique ou international du pays ou du territoire dont une personne est ressortissante, que ce pays ou territoire soit indépendant, sous tutelle, non autonome ou soumis à une limitation quelconque de souveraineté. Article 3: Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne. Article 4: Nul ne sera tenu en servitude ;



Introduction

Le Statut créant la Cour pénale internationale est entré en vigueur le 1er juillet 2002, après que 60 Etats l'aient ratifié. Aujourd'hui 121 Etats de toutes les régions sont parties à ce Statut.

La CPI mène des enquêtes sur 7 situations et plusieurs procédures à l'encontre d'individus accusés d'être les plus hauts responsables de crimes contre l'humanité, crimes de guerre en Ouganda, République démocratique du Congo, République centrafricaine, Kenya, Libye, Côte d'Ivoire et génocide au Soudan.

Le dixième anniversaire de célébration de l'établissement de la CPI se déroule dans un contexte de grave crise financière mondiale qui touche également la Cour. Les Etats parties, en particulier depuis deux années successives, refusent toute augmentation du budget de la Cour, affectant notamment sa capacité à mener de nouvelles enquêtes et poursuites, bousculant les règles du procès équitable (au travers de la réforme en cours de l'aide judiciaire accordée à la défense et aux victimes).

Au-delà de cette question budgétaire, qui a une incidence directe sur les activités de la CPI, se pose la question centrale du rôle et de la place que les Etats entendent aujourd'hui accorder à la CPI et plus largement à la justice pénale internationale sur la scène internationale, dans le règlement pacifique des conflits et l'établissement d'une paix durable

La FIDH, en ce sens, publie ses 10 recommandations pour une Cour pénale internationale efficace et indépendante.

1. Universalité accrue du champ d'action de la Cour

Bien que le Statut de la CPI ait été ratifié par un grand nombre d'Etats, les efforts pour renforcer son universalité doivent être renforcés. Des Etats influents tels que les Etats-Unis, la Russie et la Chine n'ont pas ratifié le Statut de la Cour; certaines régions, en particulier le Moyen-Orient et l'Asie y ont peu adhéré. Ceci rend plus complexe, voire impossible, l'exercice de la compétence de la Cour sur des situations où des crimes de sa compétence sont pourtant commis : Syrie, Territoires palestiniens, Sri Lanka, Russie (Tchéchénie). De nouvelles ratifications du Statut sont donc nécessaires pour accroître le champ de compétence de la Cour. La limitation de celui-ci contribue à la perception selon laquelle la Cour ne serait pas impartiale, une perception renforcée par le fait que toutes ses enquêtes se déroulent sur le continent africain, où de graves crimes sont effectivement commis.

Le Bureau du Procureur de la CPI devrait en outre conclure son analyse préliminaire en cours sur d'autres situations, non africaines, comme celle de la Colombie, où l'ouverture d'une enquête est justifiée et nécessaire.

2. Soutien renforcé des Etats

Les Etats ont l'obligation de coopérer avec la CPI qui ne dispose pas de sa propre force de police. Or la Cour pâtit cruellement d'une coopération insuffisante des Etats qui contribue à affaiblir son autorité et son efficacité. Ainsi, début 2012, seuls 5 des 18 mandats d'arrêt émis par la Cour avaient été exécutés. Outre une coopération judiciaire et technique nécessaire, les Etats parties devraient s'engager d'avantage dans un soutien politique et diplomatique sans faille. Individuellement, les Etats devraient adopter des prises de position publiques soutenant le mandat répressif, mais aussi préventif de la CPI. Ils devraient également s'abstenir de toutes rencontres avec des personnes sous mandat d'arrêt de la CPI. Le vote d'un budget adapté aux besoins tels que présentés par la Cour, contre le principe de croissance zéro défendu par les Etats parties depuis deux ans, serait aussi l'expression d'un soutien concret à la consolidation de l'action de la CPI. Les Etats ne sauraient s'immiscer ainsi indirectement dans les opérations de la Cour mais être soucieux de préserver son indépendance, gage de son efficacité. Les Etats autres que ceux sur le territoire desquels les crimes ont été commis devraient également manifester un soutien accru et impartial à la Cour en la saisissant de situations de sa compétence, en vertu de l'article 14 du Statut.

Ce soutien doit également s'exprimer au travers des priorités d'action des organisations intergouvernementales telles que l'Union européenne et l'Union africaine. Cette dernière (dont un très grand nombre d'Etats membres a ratifié le Statut) devrait d'ailleurs œuvrer pour le respect des décisions de la Cour et le renforcement de la complémentarité dans la répression des crimes internationaux. Le Conseil de sécurité devrait continuer à faire usage, en toute impartialité, de son pouvoir de saisine de la CPI.

3. Renforcement des enquêtes et des poursuites du Bureau du Procureur

La Procureure Fatou Bensouda devrait procéder à une évaluation critique de la mise en œuvre et de l'impact des politiques et pratiques du Bureau du Procureur (BdP). La conduite des enquêtes du BdP a été remise en cause par les juges dans les affaires Lubanga, Mbarushimana et Mudamcumura, en particulier. En conséquence, la politique consistant à limiter la taille des équipes d'enquête devrait être révisée afin de recruter des enquêteurs professionnels. Le BdP devrait prendre en compte les conséquences négatives de l'approche séquentielle, qui consiste à se concentrer sur un groupe (d'une partie au conflit), puis réallouer les ressources limitées sur une autre partie au conflit. Cette approche perpétue une perception de partialité de la Cour et aboutit à des poursuites qui ne reflètent pas la réalité des crimes commis, d'autant que dans de nombreux cas, les autres groupes ne sont pas poursuivis (Ouganda, RCA, Côte d'Ivoire). Le Bureau du Procureur devrait revoir sa stratégie de poursuites ciblées en prenant en compte en particulier la représentativité des charges et leur impact sur les communautés

affectées. Si le Bureau du Procureur doit continuer de se concentrer sur la poursuite des plus hauts responsables, il devrait aussi remonter la chaîne de commandement dans les situations actuellement devant la Cour.

4. Poursuite systématique des crimes sexuels

S'inspirant en partie de la jurisprudence novatrice des Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex Yougoslavie et le Rwanda, et sous l'impulsion d'ONG travaillant sur les droits des femmes, le Statut de Rome définit pour la première fois le viol, l'esclavage sexuel, la prostitution forcée, la grossesse forcée, la stérilisation forcée ou toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable comme crimes contre l'humanité et crimes de guerre. Pourtant cette importante innovation du Statut n'a pas été mise en œuvre dans toute sa dimension.

Si on peut noter des efforts du Bureau du Procureur à systématiser la présentation de charges de crimes sexuels, celle-ci demeure inégale. Soit elles ne figurent pas parmi les charges présentées par le Procureur, du fait d'enquêtes et preuves insuffisantes (*Le Procureur c. Thomas Lubanga*, *Le Procureur c. Bosco Ntaganda* (RDC) avant une extension en 2012, *Le Procureur c. Ruto et autres* (Kenya), *Le Procureur c. Saif El Islam*, *Le Procureur c. El Senussi* (Libye)), soit elles ne sont pas confirmées par la Chambre préliminaire du fait du défaut de lien avec l'accusé (*Le Procureur c. Katanga et Ngudjolo* (RDC), *Le Procureur c. Muthaura et autres* (Kenya)) ou d'une interprétation restrictive voire non conforme à la jurisprudence internationale (*Le Procureur c. Bemba* (RCA), *Le Procureur c. Muthaura et autres* (Kenya)) de la définition de certains crimes.

Au total, un tiers des charges pour crimes sexuels n'a pas été confirmé et n'a donc pu atteindre la phase du procès. En conséquence, les crimes sexuels devraient faire l'objet d'une attention renforcée dans toutes les analyses préliminaires et enquêtes du BdP, les enquêteurs devraient bénéficier d'une expertise particulière. De plus, des charges reflétant la réalité des crimes sexuels devraient être présentées chaque fois qu'une base suffisante existe, et l'interprétation de la qualification des crimes sexuels devrait être conforme à la jurisprudence internationale existante.

5. Soutien aux efforts de complémentarité au niveau national

La CPI est compétente lorsque les juridictions nationales n'ont ni la capacité ni la volonté d'enquêter véritablement sur les crimes de sa compétence et de poursuivre leurs auteurs.

La CPI ne poursuivant que les plus hauts responsables des crimes de sa compétence, la mise en œuvre de ce principe et l'initiation de poursuites efficaces au niveau national permettra effectivement de pallier « *l'impunity gap* » (fossé d'impunité). Les Etats gardent la première responsabilité de poursuivre ces crimes et ne sauraient se décharger de leurs obligations en saisissant la CPI. Au contraire, les Etats parties au Statut doivent adapter leur droit interne de manière à rendre possible l'enquête et la poursuite des responsables de crimes internationaux au niveau national, y compris au terme de procédures de compétence extra-territoriale et universelle.

La FIDH salue les efforts du Bureau du Procureur, visant à encourager l'ouverture d'enquêtes et de poursuites efficaces et indépendantes au niveau national, dans le cadre notamment de l'analyse préliminaire et des enquêtes en cours devant la CPI, et en application de la « complémentarité positive ». Ces efforts, comme nombre de programmes des Etats et de la communauté internationale consistent toutefois davantage à apporter une assistance technique. Or il est important que la question du manque de volonté soit également abordée et prise en compte au terme de mécanismes supplémentaires et de négociations bilatérales et multilatérales.

6. Transparence et impact des analyses préliminaires

Le Bureau du Procureur mène des analyses préliminaires sur les situations en Afghanistan, Colombie, République de Corée, Géorgie, Guinée, Honduras, Mali, Nigeria, sur la base desquelles il décidera d'ouvrir, ou non, une enquête. Saisi par l'Autorité palestinienne, le Procureur a récemment décidé de ne pas poursuivre son analyse préliminaire sur la situation dans les Territoires palestiniens occupés, estimant qu'il n'avait pas compétence à se prononcer sur le statut de la Palestine. En décembre 2011, il a rendu public un rapport sur les activités réalisées dans ce cadre. Si l'ouverture d'une analyse préliminaire peut avoir un effet dissuasif certain, elle doit ensuite être menée de façon à encourager les efforts de complémentarité au niveau national et dans un délai raisonnable. Il est ainsi primordial que le Bureau du Procureur communique régulièrement sur l'état de ces analyses, pour renforcer leur impact au niveau national, y compris leur possible effet préventif. Toutefois, le Bureau du Procureur devrait traiter les situations sous analyse préliminaire de manière plus cohérente et rapide, notamment en soumettant aux juges de la Chambre préliminaire des rapports d'évaluation des conditions d'ouverture d'une enquête en vertu de l'article 53.1, en informant la Chambre préliminaire

de toute décision de ne pas poursuivre et/ou de l'interruption des enquêtes, et en expliquant publiquement les raisons de ces décisions. Sur cette base, les victimes notamment auraient une base légale pour intervenir et présenter leurs vues.

7. Renforcement de l'impact de la CPI pour les communautés affectées

La CPI, basée à la Haye, est très éloignée des situations qui sont l'objet de ses enquêtes et est régie par un système juridique unique et très complexe. Or la CPI ne saurait avoir un impact si elle reste méconnue, voir incomprise, d'autant qu'elle fait facilement l'objet de désinformation, un signe que son effectivité potentielle est prise au sérieux.

Il est donc primordial que la Cour maintienne et renforce ses activités de sensibilisation sur le terrain. Les Etats doivent en ce sens soutenir financièrement les sections du Greffe compétentes.

Dès l'ouverture d'une enquête, le Greffe doit pouvoir accéder aux populations concernées afin de leur donner une information cohérente sur les activités de la CPI et de renforcer l'impact de ses activités. Ces activités sont souvent retardées par les procédures très lourdes d'ouverture d'un bureau sur le terrain. Des alternatives devraient pouvoir être trouvées, telle que la location de bureaux temporaires pour les activités de sensibilisation. L'accès des victimes aux procédures serait ainsi facilité. Les activités de sensibilisation variées permettraient de mieux diffuser et faire comprendre ces procédures qui s'illustrent par une grande complexité.

La Cour devrait également être encouragée, y compris par le soutien financier de la Francophonie et d'Etat francophones, à maintenir la traduction en français (langue de travail de la CPI) des transcriptions et des décisions de la Cour, en particulier concernant les situations francophones.

8. Soutenir la participation et représentation effective des victimes

La participation des victimes aux procédures devant la Cour est une innovation majeure du Statut de Rome. Elle vise ainsi à remettre les victimes des crimes, ignorées des Tribunaux ad hoc qui ne les prenaient en compte qu'en tant que témoins, au centre du nouveau système de

justice internationale et de lui donner ainsi un sens réel. Elle indique de manière forte que la CPI ne saurait juger des crimes de masses qui heurtent la conscience de l'humanité en laissant de côté les victimes de ces crimes.

Le système de participation doit être amélioré en permettant à la Section pour la participation des victimes et des réparations au sein du Greffe de se rendre dès l'ouverture d'une enquête et l'émission d'un mandat ou d'une citation à comparaître sur le terrain et de dûment informer les victimes de leurs droits à participer. Les Etats doivent lui attribuer des ressources supplémentaires pour le traitement rapide des demandes de participation.

L'utilisation du formulaire de participation collective dans l'affaire Gbagbo, doit faire l'objet d'une évaluation avant sa répétition dans d'autres affaires, au vu également du respect du droit de la défense, et des intérêts des victimes

Les victimes ne participent pas directement mais au travers de leurs représentants légaux aux procédures devant la Cour. Il est de la première importance que la réforme en cours de l'aide judiciaire ne vide pas de son sens la participation des victimes devant la CPI, mais soit élaborée en prenant en compte la spécificité de cette représentation légale. Il est essentiel de garantir une représentation qui soit indépendante de la Cour, par des conseils qui viennent du pays concerné ou qui en ont une connaissance particulière, et en lien permanent avec une équipe sur le terrain.

9. Garantir la réparation et le soutien aux victimes et communautés affectées

La CPI a été la première juridiction pénale internationale dotée d'un mandat de réparation pour les victimes. L'adoption de sa première décision en la matière se fera dans les prochains jours dans l'affaire Lubanga. Les juges de la CPI devraient interpréter les mesures de réparation, et « en particulier la restitution, l'indemnisation et la réhabilitation », en tenant dûment compte des Principes fondamentaux et directives des Nations unies concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'Homme et de violations graves du droit international humanitaire, et de la jurisprudence internationale des droits de l'Homme.

Dans ce cadre, la Cour peut demander aux Etats des mesures de réparation concernant le gel des biens et des avoirs des accusés, et les Etats ont en principe l'obligation de coopérer. La Cour doit renforcer ses procédures en la matière, y compris au terme d'une meilleure coordination de ses organes et d'échanges renforcés avec les Etats pour les enjoindre à une meilleure coopération. La Cour doit pouvoir instaurer un mécanisme d'administration et de surveillance des biens saisis afin qu'ils ne perdent pas de leur valeur. Les Etats doivent apporter à la Cour les informations techniques et précises nécessaires pour procéder à la saisine.

Le Fonds au profit des victimes a pour mandat de mettre en œuvre les ordonnances de réparation de la Cour mais aussi de mener, de sa propre initiative, des programmes d'assistance médicale et psychologique aux victimes. La FIDH encourage le Fonds à continuer de développer ses

activités de soutien, en complément du mandat de réparation de la Cour. La FIDH salue les efforts de transparence dans la gestion du Fonds et la possibilité pour celui-ci de recevoir prochainement des contributions d'entreprises ou organisations privées, et non plus seulement des contributions volontaires des Etats. La FIDH appelle les Etats à verser régulièrement des contributions volontaires au Fonds et à présenter des candidats indépendants et experts sur ces questions à l'élection du prochain Conseil de direction du Fonds, lors de la onzième session de l'Assemblée des Etats parties, qui se tiendra à la Haye en novembre prochain.

10. Soutenir la protection des témoins, victimes et intermédiaires

La CPI mène ses enquêtes dans des zones encore en conflit. Afin de faciliter l'avancée de ses procédures, et du fait aussi de ressources limitées, la CPI a recours à de nombreux intermédiaires. Ceux-ci ne sauraient remplacer parfois une intervention directe de la Cour (en particulier pour mener les enquêtes, comme l'ont souligné les juges dans les affaires Lubanga et Mbarushimana notamment). Cependant, l'intervention des intermédiaires est incontournable compte tenu de leur accès aux populations locales, leur compréhension des langues locales et du contexte, la situation sécuritaire délicate leur permettant de s'entretenir avec des victimes et témoins sans attirer l'attention. La FIDH salue les efforts de rationalisation de cette coopération et la rédaction de directives entre la Cour et les intermédiaires, qui devraient être prochainement adoptées. Il reste primordial que leur mise en œuvre soit régie par une nécessaire flexibilité et ne complexifie pas leurs tâches, et enfin aboutisse à l'établissement d'une procédure de protection des intermédiaires transparente et efficace.

Afin de contribuer au programme de protection de la CPI, les Etats doivent passer des accords avec la Cour de relocalisation des victimes et témoins en danger, qui est souvent la seule forme de protection possible, compte tenu des zones de conflits. La nécessité de maintenir un système de protection efficace et indépendant doit être au cœur de la réflexion à venir de la Cour -et des Etats parties- sur la stratégie d'achèvement de ses activités et de sa présence dans les pays dans lesquels elle aura cessé ses enquêtes.

Liens utiles

- **FIDH, «Le Bureau du Procureur de la CPI - 9 ans plus tard»**, décembre 2011: <http://www.fidh.org/Le-Bureau-du-Procureur-de-la-Cour>
- **CICC Legal Representation Team, «Comments and Recommendations on the Discussion paper on the Review of the ICC Legal Aid System»**, février 2012: <http://fidh.org/Comments-and-Recommandations-on>
- **FIDH Position paper for the ICC Review Conference «Renewing Commitment to Accountability»**, mai 2010: <http://fidh.org/FIDH-Position-Paper-for-the-ICC>
- **FIDH Comments on the ICC victims strategy**, octobre 2009: <http://fidh.org/FIDH-Comments-on-the-draft-ICC>
- **FIDH, «Manuel à l'attention des victimes, de leurs représentants légaux et des ONG sur les droits des victimes devant la Cour pénale internationale»**, avril 2007: <http://www.fidh.org/Les-droits-des-victimes-devant-la>
- **Colombie: FIDH-CCEEU, «La guerre se mesure en litres de sang. Faux positifs, crimes contre l'humanité : l'impunité des plus hauts responsables»**, mai 2012: <http://fidh.org/La-FIDH-et-la-CCEEU-appellent-la>
- **Guinée: FIDH-OGDH, «Guinée : La commémoration du massacre du 28 septembre 2009 confisquée par la tension politique»**, septembre 2011 : <http://fidh.org/Guinee-La-commemoration-du>
- **Israel / TPO: FIDH, «A l'abri de toute responsabilité : l'absence de volonté d'Israël d'enquêter et de poursuivre les auteurs de crimes internationaux»**, septembre 2011: <http://fidh.org/A-l-abri-de-toute-responsabilite>
- **FIDH, Questions-réponses sur la Libye et la CPI**, mai 2011: <http://fidh.org/Libya-and-the-ICC-FIDH-Questions>
- **FIDH, Questions-réponses sur l'affaire Bemba devant la CPI**, novembre 2010: <http://fidh.org/L-affaire-Bemba-Questions-Reponses>
- **FIDH, Questions-réponses sur le Kenya et la CPI**, octobre 2009: <http://fidh.org/Questions-Answers-Kenya-and-the>
- **FIDH, Questions-réponses sur le Darfour et la CPI**, mars 2009: <http://fidh.org/La-Cour-penale-internationale-et>

Section «Cour pénale internationale» du site Internet de la FIDH: <http://fidh.org/-Cour-penale-internationale-CPI->

Établir les faits

Des missions d'enquête et d'observation judiciaire

Depuis l'envoi d'un observateur judiciaire à un procès jusqu'à l'organisation d'une mission internationale d'enquête, la FIDH développe depuis cinquante ans une pratique rigoureuse et impartiale d'établissement des faits et des responsabilités. Les experts envoyés sur le terrain sont des bénévoles.

La FIDH a mandaté environ 1 500 missions dans une centaine de pays ces 25 dernières années.

Ces actions renforcent les campagnes d'alerte et de plaidoyer de la FIDH.

Soutenir la société civile

Des programmes de formation et d'échanges

En partenariat avec ses organisations membres et dans leur pays, la FIDH organise des séminaires, tables rondes... Ils visent à renforcer la capacité d'action et d'influence des défenseurs des droits de l'Homme et à accroître leur crédibilité auprès des pouvoirs publics locaux.

Mobiliser la communauté des États

Un lobbying permanent auprès des instances intergouvernementales

La FIDH soutient ses organisations membres et ses partenaires locaux dans leurs démarches au sein des organisations intergouvernementales. Elle alerte les instances internationales sur des situations de violations des droits humains et les saisit de cas particuliers. Elle participe à l'élaboration des instruments juridiques internationaux.

Informier et dénoncer

La mobilisation de l'opinion publique

La FIDH alerte et mobilise l'opinion publique. Communiqués et conférences de presse, lettres ouvertes aux autorités, rapports de mission, appels urgents, web, pétitions, campagnes... La FIDH utilise ces moyens de communication essentiels pour faire connaître et combattre les violations des droits humains.

La FIDH
fedère 164 organisations de
défense des droits humains
réparties sur les **5 continents**

FIDH - Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme

17, passage de la Main-d'Or - 75011 Paris - France

CCP Paris: 76 76 Z

Tél: (33-1) 43 55 25 18 / Fax: (33-1) 43 55 18 80

www.fidh.org

Directrice de la publication: Souhayr Belhassen

Rédacteur en chef: Antoine Bernard

Auteur: Karine Bonneau

Design: CBT

La FIDH
fédère 164 organisations de
défense des droits humains
réparties sur les **5 continents**



l'esclavage et la traite des esclaves sont interdits sous toutes leurs formes. Article 5 : Nul ne sera soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Article 6 : Chacun a le droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique. Article 7 : Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. Tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente Déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination. Article 8 : Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi. Article 9 : Nul ne peut être arbitrairement arrêté, détenu ou exilé. Article 10 : Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial,

CE QU'IL FAUT SAVOIR

La FIDH agit pour la protection des victimes de violations des droits de l'Homme, la prévention de ces violations et la poursuite de leurs auteurs.

Une vocation généraliste

La FIDH agit concrètement pour le respect de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme – les droits civils et politiques comme les droits économiques, sociaux et culturels.

Un mouvement universel

Créée en 1922, la FIDH fédère aujourd'hui 164 organisations nationales dans plus de 100 pays. Elle coordonne et soutient leurs actions et leur apporte un relais au niveau international.

Une exigence d'indépendance

La FIDH, à l'instar des ligues qui la composent, est non partisane, non confessionnelle et indépendante de tout gouvernement.

fidh

Retrouvez les informations sur nos 164 ligues sur www.fidh.org