

LE BUREAU DU PROCUREUR DE LA CPI - 9 ANS PLUS TARD

**ANALYSE DE LA STRATÉGIE ET DES POLITIQUES DE
POURSUITE DU BUREAU DU PROCUREUR (2003-2011)
RECOMMANDATIONS À LA PROCHAINE PROCUREURE DE LA CPI**

Décembre 2011 - N°579f

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



INTRODUCTION-----	4
I. MISE EN PLACE DU BUREAU DU PROCUREUR-----	7
II. ÉVOLUTION DE LA STRATEGIE ET DES POLITIQUES EN MATIERE DE POURSUITES : CRITIQUES INITIALES, PROGRES REALISES ET DEFIS FUTURS--	10
III. QUESTIONS EN SUSPENS-----	18
IV. OBSERVATIONS FINALES-----	25
CONCLUSION-----	29
RECOMMANDATIONS À LA PROCHAINE PROCUREURE DE LA CPI-----	30

Cette publication a été soutenue par la mission de Gouvernance démocratique du Ministère français des Affaires étrangères et européennes.
Le Ministère finlandais des affaires étrangères a contribué à ce projet et a mis à disposition des ressources financières à cet effet.
Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent que le point de vue de la FIDH.

Introduction

La Cour pénale internationale (CPI) a été créée en 1998 afin de « mettre un terme à l'impunité des auteurs des [crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale]. »¹ Le Statut de la CPI est entré en vigueur en 2002. On compte aujourd'hui cent vingt États parties au Statut de la CPI.

À ce jour, la CPI a ouvert des enquêtes sur sept situations : la République Démocratique du Congo (RDC) et le Nord de l'Ouganda en 2004, le Darfour (Soudan occidental) en 2005, la République centrafricaine (RCA) en 2007, le Kenya en 2009, la Libye et la Côte d'Ivoire en 2011.

La Cour a émis 18 mandats d'arrêt (y compris deux contre des Chefs d'État en exercice) et neuf citations à comparaître. Suite à cela, cinq personnes ont été arrêtées et neuf ont comparu volontairement devant la Cour. Neuf mandats d'arrêt sont en instance d'exécution.²

Le premier procès de la CPI, contre Thomas Lubanga Dyilo de la RDC, a commencé en janvier 2009 et les plaidoiries finales ont été présentées en août 2011. Le premier jugement de la CPI est attendu pour fin 2011/début 2012. Deux autres procès, l'un contre Germain Katanga et Mathieu Ngudjolo de la RDC, et l'autre contre Jean-Pierre Bemba, un ressortissant congolais accusé de crimes commis en RCA, sont en cours. Une autre affaire, contre les chefs rebelles soudanais Abdallah Banda Abaker Nourain (Banda) et Saleh Mohammed Jerbo Jamus (Jerbo), est actuellement en cours de préparation pour le procès. De plus, des audiences de confirmation des charges ont eu lieu en 2011 dans trois autres affaires, pour des crimes commis dans la région des Kivus de la RDC et au Kenya. Si les charges sont confirmées, ces trois autres affaires entreront en phase de préparation pour le procès.

En plus des enquêtes et poursuites, le Bureau du Procureur (BdP) mène des analyses (ou examens) préliminaires en relation avec la perpétration de crimes dans les pays suivants : Afghanistan, Colombie, Géorgie, Guinée, Honduras, Nigeria, Palestine et Corée du Sud. L'objectif de l'analyse préliminaire consiste à évaluer si les conditions décrites dans l'article 53.1 du Statut de Rome sont remplies pour ouvrir une enquête.

Un nombre croissant de victimes participe aux procédures. Entre 100 et 360 victimes ont participé aux deux premières affaires de la CPI, tandis que plus de 1600 victimes ont eu l'autorisation de participer à la troisième affaire de la CPI contre Jean-Pierre Bemba ; presque 3000 demandes doivent encore être traitées.³ La CPI a annoncé avoir reçu plus de 2000 demandes de participation aux affaires kényanes.⁴ Les Chambres de la CPI ont interprété les droits des victimes tels que définis dans le Statut de la CPI et ont mis en place un ensemble de mécanismes leur permettant de participer. De plus, si la Chambre de première instance prononce une condamnation dans la première affaire de la CPI, les premières procédures sur la réparation seront initiées et la CPI ordonnera les premières réparations de son histoire.

1. Préambule du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale (Statut de Rome), 17 juillet 1998, Doc. NU A/CONF.183/9*. Entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002.

2. Au moins deux fugitifs de la CPI sont décédés. La CPI a confirmé le décès, en 2006, de Raska Lukwiya, qui était recherché par la Cour pour des crimes commis dans le Nord de l'Ouganda. Par ailleurs, même si son décès n'a pas été officiellement confirmé par la CPI, qui n'a pas encore mis un terme aux procédures à son encontre, il est de notoriété publique que Mouammar Kadhafi a été tué le 20 octobre 2011. Enfin, on a rapporté à la CPI le décès d'autres fugitifs, notamment de Vincent Otti de l'Armée de Résistance du Seigneur. Ces décès n'ont toutefois pas été confirmés officiellement par la CPI.

3. *Procureur c. Bemba*, Decision setting a timeline for filing observations on pending victims' applications, 9 septembre 2011, CPI-01/05-01/08-1726, ¶3.

4. *Procureur c. Ruto et al.*, décision sur la requête du Greffier intitulée « Request for instructions on processing of victims' applications », 28 juin 2011, ICC-01/09-01/11-147, ¶3 ; *Procureur c. Muthaura et al.*, décision sur la requête du Greffier intitulée « Request for instructions on processing of victims' applications », 28 juin 2011, ICC-01/09-02/11-137, ¶3.

Enfin, le Fonds au profit des victimes mène des projets d'assistance en Ouganda et en RDC et lancera prochainement des programmes en RCA.⁵

La Cour a mené des campagnes d'information auprès des communautés affectées, les impliquant dans les activités de la CPI liées aux enquêtes et aux procès qui les concernent. Ces campagnes constituent l'une des fonctions principales de la Cour. Elles font en sorte que les travaux de la CPI ont un impact direct sur les communautés qu'elle entend servir, promouvant par là-même la justice et l'état de droit dans les pays concernés.

Les travaux de la CPI ont contribué à encourager la complémentarité⁶ dans certains pays. Par exemple, une division des crimes internationaux a été créée au sein de la Haute Cour de Justice de l'Ouganda. En RDC, des discussions ont eu lieu sur la création d'une cour mixte qui jugerait les affaires non jugées à la CPI. Au Kenya également, on a évoqué la mise en place d'un mécanisme local permettant de traduire les auteurs de crimes internationaux en justice, même s'il semble que les derniers efforts visent plus à obtenir une prorogation des travaux de la CPI qu'à mettre en pratique l'obligation du gouvernement de poursuivre les auteurs des crimes graves. Enfin, les analyses préliminaires du BdP en Colombie ont contribué à des enquêtes et poursuites judiciaires nationales sur des crimes commis par des structures paramilitaires et les personnes associées. Quoi qu'il en soit, les efforts nationaux restent insuffisants : les systèmes juridiques et judiciaires nationaux ont besoin d'être renforcés, y compris par l'adoption d'une loi appliquant le Statut de Rome dans la législation nationale. De manière plus importante, les États continuent de montrer peu de volonté à poursuivre les principaux responsables de crimes internationaux majeurs. De toute évidence, beaucoup reste encore à faire dans le domaine de la complémentarité. Les procédures nationales jouent un rôle majeur pour garantir la justice dans les affaires de crimes relevant de la CPI, étant données leur prévalence mais aussi les limites juridictionnelles, pratiques et budgétaires de la Cour. Même si les crimes qui relèvent de la CPI impliquent un grand nombre d'auteurs, la CPI se concentre exclusivement sur les principaux responsables et les poursuites engagées sont primordiales pour combler le « fossé d'impunité ». Il faut aussi renforcer les capacités des États et la volonté de lutter contre l'impunité pour les crimes les plus graves, ce qui revient à renforcer l'état de droit au niveau mondial.

* * *

Lors de la première élection des officiels de la CPI, M. Luis Moreno-Ocampo a été élu à l'unanimité premier Procureur de cette institution. Son mandat de neuf ans va bientôt arriver à son terme. Au fil des ans, la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH) a suivi de près la mise en place du BdP ainsi que ses activités. La FIDH a émis plusieurs critiques en relation avec le travail du BdP pendant le mandat du premier Procureur. Elle a également régulièrement formulé des recommandations relatives à des questions à la fois stratégiques et politiques, mais aussi aux activités menées dans certains pays où des crimes relevant de la compétence de la CPI ont été commis. Le présent rapport présente quelques évolutions, critiques et réalisations parmi les plus pertinents du BdP pendant le mandat de Moreno-Ocampo. En s'appuyant sur cette analyse, le rapport formule des recommandations pour le successeur de M. Moreno-Ocampo.

5. Communiqué de presse du Fonds au Profit des Victimes de la CPI : Le Fonds au profit des victimes ouvre ses programmes en RCA, 1^{er} juin 2011.

6. En vertu du Statut de Rome, les États conservent la responsabilité primaire d'enquêter sur les crimes relevant de la compétence de la CPI ; la CPI ne peut intervenir que si le/les État(s) concerné n'enquête(nt) pas sur ces crimes et n'engage(nt) pas de procédures judiciaires contre leurs auteurs, ou si le ou les État(s) se trouve(nt) dans l'incapacité ou manque(nt) de volonté de mener des enquêtes ou engager des poursuites. C'est ce que l'on appelle le « principe de complémentarité ». La CPI, et en particulier le BdP, ont encouragé proactivement les enquêtes et poursuites nationales pour les crimes relevant de la compétence de la CPI. Pour de plus amples informations sur la politique de « complémentarité positive », se reporter au point IV. B ci-dessous.

Le prochain Procureur de la CPI sera élu à la 10^{ème} session de l'Assemblée des États parties au Statut de Rome qui se tiendra à New York du 12 au 21 décembre 2011.

Le Bureau du Procureur en chiffres, 2003-2011

18 mandats d'arrêt publics (dont deux à l'encontre de Chefs d'État en exercice)
9 citations à comparaître
7 enquêtes ouvertes
3 saisines d'État
2 saisines du Conseil de Sécurité
2 enquêtes *proprio motu*
6 arrestations
9 mandats d'arrêt en cours
9 comparutions volontaires
8 audiences de confirmation des charges
3 affaires à l'étape du procès
8 situations sous analyse préliminaire
2 lettres refusant l'ouverture d'une enquête sur des situations ayant fait l'objet d'une analyse préliminaire

À propos de la FIDH

La FIDH est une organisation-parapluie regroupant 164 organisations de défense des droits de l'Homme de plus de 100 pays. Son mandat consiste à contribuer au respect de tous les droits de l'Homme tels que définis dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme. La FIDH a pour objectif d'obtenir une amélioration réelle de la protection des victimes, de prévenir les violations des droits de l'Homme et de contribuer à l'établissement des responsabilités des auteurs des violations graves des droits de l'Homme. Parmi ses priorités figurent la lutte contre l'impunité des auteurs de crimes internationaux et l'assistance aux victimes de ces crimes. La FIDH est étroitement impliquée dans le suivi des développements liés au système de Rome. Elle dispose d'un programme sur la justice internationale depuis l'adoption du Statut de Rome et d'une délégation permanente à la Haye depuis 2004. Les observations contenues dans le présent rapport sont le fruit du suivi des politiques et des activités du Bureau du Procureur réalisé par la FIDH, ainsi que des décisions et de la performance de la CPI dans son ensemble, y compris son impact dans les pays concernés, depuis l'entrée en vigueur du Statut de Rome. Ce suivi a principalement été effectué par la délégation permanente de la FIDH à la Haye.

I. Mise en Place du Bureau du Procureur

En vertu de l'article 42.4 du Statut de Rome, « le Procureur est élu au scrutin secret par l'Assemblée des États Parties, à la majorité absolue des membres de celle-ci. » Luis Moreno-Ocampo, argentin, a été élu lors d'un vote par acclamation le 21 avril 2003 au cours de la première session de l'Assemblée des États parties. Il a pris ses fonctions le 16 juin 2003.

À cette occasion, sa première tâche en tant que Procureur a été de mettre en place la structure du bureau chargé de mener les enquêtes et les poursuites judiciaires des auteurs des crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale. Pendant son mandat, les officiels du BdP ont élaboré plusieurs documents importants, notamment des stratégies en matière de poursuites judiciaires, des documents de politique générale et un manuel opérationnel, qui, ensemble, traduisent la vision et les pratiques du BdP pendant l'exercice du premier Procureur de la CPI.

A. Procureurs adjoints

En 2003-2004, M. Moreno-Ocampo a été rejoint à la tête de la CPI par deux procureurs adjoints, élus par l'Assemblée des États parties suite à leurs nominations par le Procureur, conformément à l'article 42.4.⁷ Serge Brammertz (Belgique) a été élu Procureur adjoint aux enquêtes et Fatou Bensouda (Gambie) Procureure adjointe aux poursuites. M. Brammertz a décidé de quitter le BdP en 2007⁸ et son poste n'a pas été pourvu depuis. Des acteurs externes, notamment des organisations non gouvernementales (ONG), ont demandé à plusieurs reprises l'élection d'un nouveau Procureur adjoint aux enquêtes.⁹ En effet, l'importance des enquêtes pour les fonctions de la CPI rend souhaitable que la Division des enquêtes soit présidée par un officier élu par l'Assemblée des États parties. Ayant acquis une certaine expérience dans la gestion du BdP et des enquêtes, le Procureur a revu sa décision de nommer un Procureur adjoint aux enquêtes et a décidé que la Division des enquêtes serait dirigée par un membre du BdP. Il a demandé par la suite la suppression de ce poste de Procureur adjoint. L'Assemblée des États parties a cependant noté que « ce poste, dont le titulaire est élu, fait partie de la structure originelle du Bureau du Procureur et correspond depuis sept ans à l'organisation du Bureau du Procureur actuel. [L'Assemblée] a considéré que le nouveau Procureur devrait disposer de la même marge de manœuvre pour arrêter l'agencement du Bureau du Procureur. Elle a décidé en conséquence de ne pas approuver la suppression du poste de Procureur adjoint chargé des enquêtes ».¹⁰

Comme expliqué ci-après, des questions et des critiques ont été formulées à l'encontre des politiques du BdP et de sa capacité à mener des enquêtes, notamment sur la sélection des affaires et des charges, l'indépendance des enquêtes et la taille des équipes d'enquête. Les questions politiques centrales liées aux enquêtes ont un impact significatif non seulement sur le travail du Bureau mais aussi sur la performance globale de la CPI et son impact dans les communautés et pays affectés. Par conséquent, considérant l'importance majeure des enquêtes, la FIDH réitère qu'il est fortement souhaitable que la Division des enquêtes soit dirigée par un officiel élu par

7. « Les procureurs adjoints sont élus de la même façon sur une liste de candidats présentée par le Procureur. Le Procureur présente trois candidats pour chaque poste de procureur adjoint à pourvoir. »

8. Même si sa démission a été soumise en juin 2007, M. Brammertz ne travaillait *de facto* plus à la CPI depuis début 2006.

9. Recommandations de la FIDH à l'Assemblée des États parties au Statut de Rome, Position Paper No. 13, novembre 2008, p. 9 ; voir également : Human Rights Watch, *Courting History*, juillet 2008, pp. 48-49.

10. Procès-verbal officiel de la Neuvième session de l'Assemblée des États parties de la CPI, ICC-ASP/9/20, Vol. I, Part II, ¶23.

l'AEP. L'existence d'un Procureur adjoint aux enquêtes renforcerait également le Bureau lui-même tout en aidant à contrer les allégations d'interférence politique.

B. Divisions du BdP : création de la DCCC

Le Procureur a organisé son bureau en trois divisions : la Division des enquêtes, la Division des poursuites et la Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération (DCCC). La DCCC est une nouveauté, dans le sens où aucune division ou service similaire n'avait existé dans les précédents tribunaux. Sa création était justifiée par les caractéristiques uniques de la CPI, c'est-à-dire son large mandat territorial et le principe de complémentarité. Au fil des ans, la DCCC s'est avérée être un composant-clé du BdP. La DCCC est elle-même composée de deux sections : la section des analyses et la section de la coopération. Même si les activités de la DCCC sont généralement plus visibles lorsqu'il s'agit de situations faisant l'objet d'analyses préliminaires, la Division est impliquée dans toutes les affaires aux différents stades des procédures de la CPI. La DCCC instaure notamment des relations avec les autorités nationales et s'occupe de l'exécution des mandats d'arrêt, entre autres aspects pertinents de son mandat de coopération.

Sans remettre en question le maintien et le renforcement de la DCCC dans la future structure du deuxième exercice du BdP, il faudra également procéder à son évaluation interne et à l'amélioration de ses processus.

C. Stratégie en matière de poursuites, documents de politique générale et manuel opérationnel

Très tôt, les observateurs extérieurs ont souligné la nécessité de transparence pour les politiques et activités du BdP. Au fil des ans, le BdP a fait des efforts pour rendre publiques ses stratégies et politiques. Dès septembre 2003, le BdP a publié un document de politique contenant sa vision sur des thèmes comme la complémentarité et la priorisation des poursuites.¹¹ Un annexe à ce document, traitant principalement de la manière dont le Bureau gère les saisines et les communications, a été publié peu après.¹² En 2006, le BdP a publié un rapport sur les activités des trois premières années dans lequel sont détaillées plusieurs considérations stratégiques et politiques.¹³ Parallèlement, une stratégie en matière de poursuites pour la période 2006-2009 a été dévoilée.¹⁴ Une nouvelle stratégie en matière de poursuites pour la période 2009-2012 a été publiée en 2009.¹⁵

Par ailleurs, des documents stratégiques ont été publiés sur les thèmes suivants : l'intérêt de la justice,¹⁶ la position du BdP sur la participation des victimes¹⁷ et les examens préliminaires.¹⁸ Le Bureau est également en train de finaliser plusieurs autres documents complémentaires, notamment sur la sélection des situations et des affaires faisant l'objet d'enquêtes et de poursuites.

Le processus de rédaction de ces documents a généralement été ouvert et transparent. Les versions préalables des documents de stratégie et de politique ont été communiquées aux partenaires externes, y compris la société civile, qui ont été invités à envoyer des contributions et recommandations. Même si certains commentaires ont été pris en compte, la FIDH a

11. BdP, Paper on some policy issues before the Office of the Prosecutor, septembre 2003.

12. BdP, Annex to the "Paper on some policy issues before the Office of the Prosecutor": Referrals and Communications, *ibid.*

13. BdP, Report on the activities performed during the first three years (June 2003-June 2006), septembre 2006.

14. BdP, Report on Prosecutorial Strategy, septembre 2006.

15. BdP, Prosecutorial Strategy 2009-2012, février 2010.

16. BdP, Policy Paper on the Interest of Justice, septembre 2007.

17. BdP, Policy Paper on Victims' Participation, avril 2010.

18. BdP, Draft Policy Paper on Preliminary Examinations, octobre 2010.

remarqué que certaines recommandations essentielles ont été écartées sans avoir fait l'objet, en apparence, d'un véritable examen. La FIDH est d'avis que certains commentaires formulés par des acteurs externes méritaient davantage d'attention. Par exemple, les impacts négatifs de l'approche séquentielle ont été pointés du doigt à maintes reprises ;¹⁹ de même, les écueils de la sélection des situations et des affaires ne semblent pas avoir été traités de manière adéquate.²⁰

Plusieurs se sont également demandés dans quelle mesure ces stratégies et politiques décrites sur le papier sont réellement mises en œuvre dans la pratique. Par exemple, même si le Bureau souligne que les enquêtes et poursuites sur lesquelles il se concentre doivent être représentatives de toute la criminalité d'une situation donnée, cette politique ne semble pas avoir été appliquée systématiquement.²¹

Pendant le premier mandat de Procureur, le Bureau a également réalisé des efforts considérables pour établir et mettre sur papier ses pratiques internes par l'adoption du Règlement du BdP²² et d'un Manuel opérationnel.²³ Le processus de consolidation des procédures internes et des pratiques d'enregistrement est important. Pour porter entièrement ses fruits, ce processus doit inclure une évaluation des difficultés et des retards ainsi que des leçons apprises.

La formalisation des pratiques du BdP contribuera sans aucun doute à garantir la parfaite transition entre l'ancienne et la nouvelle équipe. De manière générale, la mise sur papier des stratégies, politiques et pratiques ne doit cependant pas empêcher le nouveau Procureur de développer de nouvelles politiques et procédures internes. Il est vital que le Procureur nouvellement élu procède à une évaluation critique de la mise en œuvre et de l'impact des politiques et pratiques du BdP au cours des neuf premières années de la CPI.

19. FIDH Statement on the Prosecutorial Strategy of the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court, La Haye, 26 septembre 2006, p.4; Human Rights Watch, *Courting History*, juillet 2008, pp.50-53.

20. FIDH, Comments on the Office of the Prosecutor's draft policy paper "Criteria for selection of situations and cases", Janvier 2007 ; Human Rights Watch, *Unfinished Business: Closing Gaps in the Selection of ICC Cases*, septembre 2011 ; REDRESS, *Justice for Victims: The ICC's Reparations Mandate*, mai 2011, pp.29-30.

21. Se reporter aux commentaires du point II.A concernant les charges et incidents sélectionnés dans les affaires Lubanga et Katanga & Ngudjolo.

22. ICC-BD/05-01-09, Règlement du Bureau du Procureur, entré en vigueur le 23 avril 2009.

23. Ce document est actuellement en cours de rédaction. La FIDH comprend qu'il s'agira d'un document interne du BdP.

II. Évolution de la stratégie et des politiques en matière de poursuites : critiques initiales, progrès réalisés et défis futurs

A. Enquêtes et poursuites ciblées : représentativité des charges

Lors de la mise en place de son Bureau, M. Moreno-Ocampo a annoncé que la portée des enquêtes et poursuites serait limitée. Le Procureur souhaitait éviter les longues procédures comme celles des Tribunaux *ad hoc* pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et le Rwanda (TPIR), qui avaient cherché à mener des enquêtes complètes afin de démontrer la culpabilité des accusés. Contrairement à ses prédécesseurs, qui opéraient principalement dans des situations post-conflits, le Procureur Moreno-Ocampo a déclaré que le BdP travaillerait aussi bien pendant des conflits que dans des contextes volatiles. Cette particularité a des implications pour la sécurité des victimes et des témoins, ainsi que pour le personnel du Bureau. Le Procureur a par conséquent mis en place une politique d'enquêtes et de poursuites ciblées, les affaires se concentrant sur un « échantillon » des crimes commis. Dans sa Stratégie en matière de poursuites 2006-2009, le BdP déclare : « De cette façon, le Bureau est à même de mener à bien des enquêtes brèves et de proposer des procès rapides, tout en cherchant à couvrir tout le spectre de la criminalité. En principe, les incidents seront choisis de manière à offrir un échantillon représentatif des faits les plus graves et des principaux types de persécutions. »²⁴

La question de la représentativité des charges a servi de principale cible aux critiques en marge de la première affaire de la CPI. Thomas Lubanga Dyilo, le tout premier accusé à être jugé par la CPI, a été *uniquement* inculpé de conscription, enrôlement et utilisation d'enfants-soldats. Aussi bien les victimes de la RDC que les organisations nationales et internationales de la société civile ont exprimé leur forte préoccupation à cet égard - l'*Union des Patriotes Congolais* (UPC), commandée par Lubanga, est suspectée d'avoir commis d'autres crimes graves, y compris des viols, tortures, meurtres et pillages.²⁵ Alors que le BdP avait initialement indiqué qu'il ajouterait des chefs d'accusation supplémentaires, il a ultérieurement informé la

24. BdP, Stratégie en matière de poursuites : 2006-2009, septembre 2006, p. 6. Voir également : BdP, Stratégie en matière de poursuites : 2009-2012, février 2010, p. 6-7.

25. Avocats Sans Frontières, Center for Justice and Reconciliation, Coalition Nationale pour la Cour pénale internationale – RDC, FIDH, Human Rights Watch, International Center for Transitional Justice, REDRESS et Women's Initiatives for Gender Justice, Joint Letter au Procureur de la Cour Pénale internationale : Préoccupation au sujet de la suspension provisoire de l'enquête relative aux autres crimes dans l'affaire contre Thomas Lubanga, 31 juillet 2006 ; Women's Initiatives for Gender Justice, Réflexions : Question de genre et enfants soldats – Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo, 25 août 2011 ; REDRESS, Justice pour les victimes ; le mandat de réparation de la CPI, mai 2011, p.30-31.

Chambre qu'il ne se trouvait pas en position de le faire.²⁶ Il est frappant de constater que le BdP n'a jamais admis qu'il s'agissait d'une grave erreur ayant le potentiel de compromettre la perception de la justice au sujet des crimes commis dans la province de l'Ituri en RDC.

Cette situation est encore aggravée par le manque de considération adéquate de l'impact que la gestion de cette affaire pourrait avoir sur les tensions ethniques préexistantes entre les communautés de l'Ituri. En effet, le conflit en Ituri a instrumentalisé les tensions existantes entre deux communautés ethniques, les Hema et les Lendu. L'UPC était une milice Hema combattant principalement les Lendu. Les enfants-soldats recrutés par l'UPC étaient également des Hema ; par conséquent, le fait que le Procureur se concentre sur ce groupe de victimes signifie que les Hema ont été les seules victimes pouvant participer à l'affaire Lubanga. Les *Forces de Résistance Patriotique en Ituri* (FRPI) et le *Front des Nationalistes et Intégrationnistes* (FNI), qui se battaient contre l'UPC, étaient composés de Ngiti et de Lendu, et ont persécuté la communauté Hema. Les charges retenues contre Germain Katanga et Mathieu Ngudjolo, chefs des FRPI et du FNI, respectivement, sont plus larges que la seule conscription d'enfants. Par conséquent, là encore, ce sont principalement les victimes Hema qui ont pu témoigner et participer à la procédure dans le cadre de la deuxième affaire de la CPI. Même si l'on ne sait pas encore clairement comment se dérouleront les procédures de réparation, il est probable que ces décisions en matière de poursuites auront un impact sur la capacité de la CPI à ordonner des réparations pour toutes les victimes de manière équitable.

La portée réduite et inique des charges retenues contre Lubanga a été soulignée par les victimes et leurs représentants dès le début des procédures. Plusieurs tentatives ont visé à ajouter des chefs d'accusation.²⁷ Le BdP a souvent rejeté ces motions et, de manière générale, a refusé d'aborder des questions fondamentales de politique en matière de poursuites devant les Chambres.²⁸ Globalement, le BdP s'est montré circonspect quant à la participation des victimes, en particulier au stade de la situation, arguant que l'implication des victimes pourrait affecter l'indépendance du Bureau et/ou perturber l'enquête.²⁹ Le BdP a également perçu les motions aux fins d'ajouter des charges comme des tentatives visant à compromettre l'application de la politique d'enquêtes et de poursuites ciblées du BdP. La FIDH regrette que le BdP n'ait pas profité de ces initiatives, qui auraient pu contribuer à une présentation plus complète de l'affaire, illustrant parfaitement tout le spectre de la criminalité et les principaux types de persécutions, conformément à la volonté du BdP décrite dans ses propres documents stratégiques. À aucun moment les motions des victimes n'ont cherché à introduire des éléments en grand nombre qui auraient perturbé la politique d'enquête ciblée du BdP. Au contraire, les victimes cherchaient à mettre en lumière des aspects essentiels et des types de persécutions qui avaient été négligés ou n'étaient pas reflétés dans les charges retenues par le BdP. Il est également regrettable que

26. Prosecutor v Lubanga, Prosecutor's Information on Further Investigation, 28 June 2006, ICC-01/04-01/06-170

27. En août 2006, les représentants légaux des victimes de la situation en RDC, membres du Groupe d'action judiciaire de la FIDH, ont déposé des motions aux noms de ces victimes relatives à la faible portée des charges retenues dans l'affaire Lubanga : document classé confidentiel, ICC-01/04-213-Conf-Exp, auquel il est fait référence dans *Situation in the DRC, Decision Concerning the Reclassification of Non-Public Documents in the Record of the Situation in the Democratic Republic of Congo*, 29 octobre 2008, ICC-01/04-543. En novembre 2006, la *Women's Initiatives for Gender Justice* a demandé à déposer un mémoire d'*amicus curiae* sur le même thème : *Situation in the DRC, Request submitted pursuant to rule 103(1) of the Rules of Procedure and Evidence for Leave to Participate as Amicus Curiae with Confidential Annex 2*, 10 novembre 2006, ICC-01/04-313. Enfin, en mai 2009, les représentants légaux des victimes ont déposé une motion en vertu de la Norme 55 du Règlement de la Cour visant à recharacteriser les faits et par conséquent à inclure d'autres crimes commis contre des enfants-soldats, notamment des traitements cruels et inhumains et de l'esclavage sexuel : *Procureur c. Lubanga*, Demande conjointe des représentants des victimes aux fins de mise en œuvre de la procédure en vertu de la Norme 55 du Règlement de la Cour, 22 mai 2009, ICC-01/04-01/06-1891.

28. Cf. *par ex.*, *Situation in the DRC*, Réponse du Procureur à la Demande d'autorisation de participer en tant que *amicus curiae* soumise conformément à la règle 103.1 des Règles de procédure et de preuve, 5 décembre 2006, ICC-01/04-316. L'Accusation s'est avérée favorable à la recharacterisation des faits en vertu de la Norme 55 du Règlement de la Cour, suite à une demande des représentants légaux des victimes dans l'affaire Lubanga : *Procureur c. Lubanga*, Réponse de l'Accusation à la « Demande conjointe des représentants légaux des victimes aux fins de mise en œuvre de la procédure en vertu de la norme 55 du Règlement de la Cour », 29 mai 2006, ICC-01/04-01/06-1918.

29. Voir le point II.E ci-dessous relatif à la politique du Procureur en matière de participation des victimes.

la Section préliminaire n'ait pas contrôlé l'équité de traitement, en particulier au vu des graves remises en question par les victimes. Il s'agit pourtant du rôle de la Chambre préliminaire, qui consiste à contrôler l'Accusation pendant la procédure préalable au procès.

Dans l'affaire contre Katanga et Ngudjolo, le BdP a retenu des charges plus larges. Cependant, ils ne sont liés qu'à un seul incident : l'attaque du village de Bogoro en février 2003. La portée limitée des faits retenus dans cette affaire a été difficile à comprendre pour les victimes, en particulier celles qui ont subi des crimes commis par le FNI/les FRPI lors d'autres incidents, notamment lors d'attaques ayant causé un plus grand nombre de victimes et ayant eu un impact bien plus significatif.

La question de la portée limitée des charges retenues a également été soulignée dans le cadre de l'affaire contre Bosco Ntaganda. Ntaganda, qui est toujours en fuite, a été inculpé pour les mêmes crimes que Lubanga. Son acte d'accusation a été rendu public plusieurs années après son émission. Lorsque le BdP a décidé de limiter la portée des charges retenues dans l'affaire Lubanga, il a argumenté qu'il ne se trouvait pas en position d'ajouter des chefs d'accusation supplémentaires dans le temps limité disponible pour la préparation au procès ; d'après le BdP, cela pouvait affecter les droits de l'accusé dans l'affaire en question.³⁰ Considérant que Bosco Ntaganda reste en liberté, la justification utilisée pour ne pas ajouter de charges dans l'affaire Lubanga n'est donc pas applicable.³¹ Cependant, le BdP n'a pas encore été en mesure d'expliquer pourquoi les charges retenues restent aussi limitées dans cette affaire également.

Les charges retenues dans les affaires plus récentes sont plus larges et, en général, davantage représentatives des crimes commis.³² La question subsiste toutefois de savoir comment les erreurs des premières affaires de la CPI auront un impact sur la capacité des victimes à obtenir réparation,³³ ainsi que sur la crédibilité de la CPI.

Une autre question qui reste en suspens est l'ajout de charges supplémentaires dans les affaires où les accusés sont en fuite et continuent de commettre des crimes qui relèvent de la compétence de la CPI. Ce point est pertinent pour les affaires en instance d'être traitées par la CPI, en particulier contre Joseph Kony et d'autres chefs de l'Armée de Résistance du Seigneur (LRA), ainsi que dans l'affaire contre Bosco Ntaganda. Après avoir quitté le Nord de l'Ouganda, la LRA a mené plusieurs attaques graves dans les pays voisins, notamment au Sud-Soudan, en RCA et en RDC. En ce qui concerne Bosco Ntaganda, après sa période à l'UPC, il a rejoint Laurent Nkunda au *Congrès National pour la Défense du Peuple* (CNDP) où il a continué d'être impliqué dans la perpétration de crimes relevant de la compétence de la CPI.

B. Poursuivre « les principaux responsables » - Critiques autour des premières affaires et évolution

Le Procureur a déclaré très tôt que son Bureau se concentrerait sur les personnes portant la plus grande responsabilité dans les crimes relevant de la compétence de la CPI.³⁴ Aucune distinction de ce type, relative à qui doit être poursuivi par la CPI, ne figure dans le Statut de Rome. Cependant, cette déclaration politique semble justifiée étant donné le grand nombre d'auteurs de crimes que la Cour est susceptible de poursuivre et les difficultés que rencontrent

30. Prosecutor v Lubanga, Prosecutor's Information on Further Investigation, 28 June 2006, ICC-01/04-01/06-170 ¶¶ 8-9.

31. Communiqué de presse FIDH, « Quatrième mandat d'arrêt de la CPI dans la situation en RDC », 30 avril 2008.

32. Cependant, dans les procédures récentes, des victimes du Kenya ont affirmé que des aspects clés de leur préjudice et des crimes subis n'avaient pas été pris en compte par le BdP. Cf. *Procureur c. Ruto et al.*, Observations finales écrites du représentant légal des victimes en relation avec l'audience de confirmation des charges, 30 septembre 2011, ICC-01/09-01/11-344.

33. Se reporter au point II.E ci-dessous traitant de l'impact de la politique d'enquête ciblée sur la participation des victimes et leur droit à réparation.

34. BdP, « Communication relative à certaines questions de politique générale concernant le Bureau du Procureur », septembre 2003, point 2.1.

les tribunaux nationaux pour appliquer le principe de complémentarité en ciblant les personnes occupant des postes élevés, notamment des membres du gouvernement.

Quoi qu'il en soit, certains avancent que le Procureur n'a pas toujours appliqué cette politique de manière cohérente. En effet, lorsque les chefs de milices Lubanga, Katanga et Ngudjolo ont été inculpés, certains ont soutenu que ces accusés étaient du « menu fretin » ; en réalité, les principaux responsables des crimes commis en Ituri seraient ceux qui ont armé et soutenu les milices, notamment des personnalités politiques et militaires des gouvernements de l'Ouganda, du Rwanda et de la RDC.

Cependant, les dernières affaires ont ciblé, entre autres, Jean-Pierre Bemba, sénateur congolais et ancien Vice-Président de la RDC, Omar El-Béchir, Président en exercice du Soudan, et le Colonel Mouammar Kadhafi, Chef d'État de Libye. Ces inculpations ont contribué à dissiper les doutes quant à la capacité du BdP à cibler les hauts responsables remontant ainsi la chaîne de commandement. On note, toutefois, que le Procureur doit encore s'attaquer aux niveaux supérieurs de la chaîne de commandement pour les crimes commis en RDC.

On se demande désormais quelle est la capacité de la Cour à obtenir l'arrestation de personnalités haut placées, y compris des chefs d'État en exercice, étant donné que la CPI n'a pas de force de police. À cet égard, il convient de rappeler la responsabilité des États parties qui doivent arrêter et déférer les personnes sous le coup d'un mandat d'arrêt.³⁵

C. Surmonter le « dilemme Paix contre Justice »

L'interaction entre la paix et la justice a attiré une attention considérable sur le fonctionnement des tribunaux internationaux dans les situations de conflit et post-conflit. Cette question s'applique tout particulièrement à la CPI : contrairement aux tribunaux *ad hoc*, créés par un organe politique devant tenir compte de différentes considérations, la CPI est indépendante. De plus, étant donné sa nature permanente, la CPI a la capacité et est susceptible d'intervenir rapidement dans des conflits en cours.

Au cours de ses premières années, le BdP a dédié beaucoup de temps et d'efforts à étudier le concept de « intérêts de la justice », condition préalable à l'ouverture d'une enquête et à l'initiation de poursuites en vertu de l'article 53 du Statut de la CPI. En vertu de cet article, le Procureur est en droit de ne pas continuer une enquête ou des poursuites s'il ou elle considère que celle(s)-ci n'est/ne sont pas dans l'intérêt de la justice.³⁶

En 2005, le BdP a lancé des consultations auprès d'acteurs extérieurs sur la signification et la portée de l'expression « intérêts de la justice ». La FIDH a soumis deux contributions lors de cette consultation.³⁷ La question a pris une dimension particulièrement pertinente en 2006-2007 dans le contexte des négociations de paix dans le Nord de l'Ouganda, lorsque Joseph Kony a réclamé l'annulation des mandats d'arrêt comme condition à la signature de l'accord de paix avec le gouvernement ougandais.³⁸ Ont suivi des discussions cherchant à déterminer si le Procureur devait envisager de prendre en compte les négociations de paix comme un des facteurs sous-jacents à l'application de l'article 53.

35. Statut de Rome, 9^{ème} partie.

36. Ces mesures discrétionnaires sont soumises à examen par la Chambre préliminaire. Cf. l'article 53.3.b.

37. FIDH, Réflexions sur la notion « intérêts de la justice » au terme de l'article 53 du Statut de Rome, novembre 2005. FIDH, Comments on the Office of the Prosecutor's draft policy paper on « The Interest of Justice », septembre 2006.

38. Communiqués de presse et lettres ouvertes de la FIDH : Ouganda: Pas de paix durable sans justice, 4 septembre 2006 ; Lettre ouverte à l'attention de M. Moreno Ocampo, Procureur de la Cour pénale internationale, 4 décembre 2006; Crimes committed in Uganda must not go unpunished, 17 juillet 2007.

À cette époque, la FIDH a fait valoir que « les « intérêts de la justice », en vertu de l'article 53 du Statut de Rome, ne devraient pas être interprétés comme donnant au Procureur le pouvoir de tenir compte du contexte politique d'une situation donnée dans sa décision de ne pas enquêter ou de ne pas poursuivre[...] une telle interprétation serait assez paradoxale étant donné la lettre et l'esprit de l'article 53. »³⁹

Le BdP a finalement adopté une position officielle sur les intérêts de la justice dans une note de position publiée en 2007.⁴⁰ Le document propose une interprétation équilibrée de la disposition relative aux intérêts de la justice à la lumière de l'objet et du but du Statut de Rome. Même s'il est admis que « dans les situations où la CPI est impliquée, des solutions globales répondant aux éléments humanitaires, politiques, de sécurité, de développement et de justice seront nécessaires », le BdP reconnaît que « les questions de la paix et de la sécurité internationale au sens large ne relèvent pas de la responsabilité du Procureur, mais du mandat d'autres institutions ».

La FIDH salue le fait que le BdP a maintenu une position ferme en la matière dans le contexte de plusieurs situations en cours d'enquête, notamment au Kenya et en Libye. En effet, l'interaction entre la paix et la justice est susceptible d'apparaître dans toutes les situations que le BdP devra traiter. L'attitude ferme du BdP sur la question garantit que « la CPI [ne] devienne [pas] l'objet de manipulations politiques. »⁴¹

D. « Profil bas » et communication

Pendant ses premières années, le BdP a adopté une attitude de « profil bas » qui a été fortement préjudiciable à son image. Cette politique, qui impliquait peu ou pas de communication sur les affaires, a suscité des questions, de fausses rumeurs et des malentendus concernant le travail de la CPI. Cette approche, d'après le BdP, était motivée par des préoccupations de sécurité pour les témoins et le personnel du BdP : le bureau prétendait les protéger en ne divulguant aucune information sur les affaires. Bien qu'on peut penser qu'il s'agit d'une approche sensée appliquée au contenu des affaires, au calendrier des missions sur le terrain et autres informations connexes, ce profil bas s'est avéré dommageable car il a aussi été étendu à des considérations politiques se traduisant par une absence d'explication sur les décisions relatives aux poursuites.

Par exemple, le Procureur a annoncé la saisine de la CPI par l'Ouganda lors d'une conférence de presse conjointe avec le Président Yoweri Museveni. Ce fait, associé à l'absence de clarification suffisante de la part de la CPI quant à la possibilité que le gouvernement ougandais puisse aussi être appelé à rendre des comptes, donna l'impression que la CPI était instrumentalisée par le gouvernement ougandais pour cibler uniquement la LRA.

Des réflexions ultérieures, notamment sur la nécessité d'augmenter l'impact des travaux de la CPI, amenèrent le BdP à changer sa politique en communiquant publiquement sur ses actions, politiques et stratégies. Cependant, des inquiétudes subsistent sur les décisions politiques, notamment sur la sélection des affaires dans certaines situations. Par exemple, en Ouganda, le BdP a communiqué de façon répétée qu'il n'avait pas abandonné la possibilité de porter une affaire contre l'armée ougandaise (*Uganda Defense Peoples Army – UPDF*).⁴² Cependant, cette déclaration n'a été suivie d'aucun effet public, et, à en juger par la taille de l'équipe (ou

39. FIDH, « Lettre ouverte à l'attention de M. Moreno Ocampo, Procureur de la CPI », http://www.fidh.org/Lettre-ouverte-a-l-attention-de-M_3917, 4 décembre 2006.

40. BdP, Policy Paper on the Interest of Justice, septembre 2007.⁽⁴⁰⁾

41. FIDH, « Lettre ouverte à l'attention de M. Moreno Ocampo, Procureur de la CPI », 4 décembre 2006.

42. Voir, par ex., Luis Moreno-Ocampo, Procureur de la CPI, Discours à l'Assemblée des Etats parties, New York, 30 novembre 2007, p.4.

sa suppression)⁴³ et par le peu d'attention accordée à cette affaire dans les récentes publications ou déclarations publiques du BdP, il semblerait qu'aucune tentative sérieuse n'ait été ou ne soit entreprise pour engager des poursuites. Le BdP a toutefois failli à expliquer publiquement ses raisons pour l'abandon ou le retard de l'ouverture d'une procédure contre l'UPDF. Cela a contribué à donner l'impression que la CPI n'est pas en mesure de poursuivre les forces gouvernementales, en particulier dans les cas où le gouvernement concerné décide lui-même de procéder à la saisine de la CPI.⁴⁴

Dans un même ordre d'idée, le fait que les poursuites en RCA ne visent qu'un seul camp des belligérants nécessite de plus amples explications publiques. Pendant la présentation des preuves contre Bemba, le Bureau du Procureur a indiqué à plusieurs reprises que l'accusé avait agité avec d'autres personnes, en particulier Ange-Félix Patassé. Le BdP a également indiqué que des enquêtes contre d'autres personnes que Jean-Pierre Bemba, y compris pour des crimes commis par d'autres groupes, étaient en cours.⁴⁵ Nous n'avons connaissance d'aucune suite donnée à cette déclaration. Ceci a contribué à donner l'impression que l'affaire Jean-Pierre Bemba cache des motivations politiques et qu'il pourrait exister une forme d'accord entre le Président congolais Joseph Kabila et le Procureur lui-même, étant donné que Bemba est un membre très important de l'opposition au gouvernement de Kabila.

Quelle que soit la valeur de ces allégations, il convient de noter que le comportement du BdP, spécifiquement l'absence de communication claire et d'explication publique, a contribué à donner l'impression que celui-ci est manipulé et que son impartialité est mise à mal. La FIDH recommande ainsi de renforcer la communication en ce qui concerne la sélection des affaires.

La politique de « profil bas » a également fait perdre au BdP des opportunités d'augmenter l'impact des analyses préliminaires. Pendant ses premières années, le Bureau s'est abstenu de communiquer publiquement sur celles-ci, sauf dans les cas où la personne fournissant les informations au BdP les rendait elle-même publiques. La FIDH a soulevé cette question avec le BdP à plusieurs reprises :⁴⁶ nous pensons que communiquer publiquement sur les analyses préliminaires pourrait favoriser les poursuites nationales des crimes relevant de la compétence de la CPI et prévenir la perpétration d'autres atrocités. Suite à cette recommandation, le BdP a modifié sa politique en 2007. Depuis, on observe une augmentation globale de la communication sur les situations sous analyse.

Des inquiétudes subsistent, toutefois, car la communication générale sur les situations faisant l'objet d'une analyse n'a pas nécessairement été accompagnée d'une plus grande transparence sur la manière dont le BdP mène ces analyses. En effet, tandis que certaines analyses préliminaires avancent très rapidement (par ex. au Kenya), d'autres semblent stagner depuis des années (par ex. Colombie et Afghanistan). On ne sait pas non plus pourquoi le Bureau organise des missions régulières dans certains pays (par ex. en Guinée), mais pas dans d'autres. La FIDH appelle le BdP à s'attaquer à ces incohérences dans la politique d'analyses préliminaires. Nous abordons plus en détails, dans la suite de ce document, la politique du BdP en matière d'analyses préliminaires.⁴⁷

43. Dans le contexte de la politique du BdP consistant à réallouer les ressources pour les concentrer sur les enquêtes les plus importantes et les actions les plus urgentes du Bureau, il semble que l'équipe ougandaise ait été considérablement réduite, voire démantelée. Se reporter au point III.D ci-dessous pour une discussion sur la politique de réallocation des ressources du BdP.

44. Se reporter au point III. A ci-dessous pour de plus amples développements sur la politique des « auto-saisines ».

45. Information détenue par la FIDH : discussions lors de réunions CPI-ONG.

46. FIDH Statement on the Prosecutorial Strategy of the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court, La Haye, 26 septembre 2006, pp.2-3.

47. Voir le point III.B ci-dessous.

E. Participation des victimes et prise en compte de leurs intérêts

Le BdP s'est farouchement opposé à la participation des victimes aux premières procédures de la CPI auxquelles celles-ci voulaient participer. Cela a été particulièrement le cas pour les demandes de participation de victimes au stade de la « situation »⁴⁸ de l'enquête menée dans un certain pays. La participation des victimes a été perçue par le BdP comme une tentative de mise en danger de l'intégrité de l'enquête, ainsi que de l'indépendance et de l'impartialité du BdP.⁴⁹ Lorsque la FIDH a aidé les victimes congolaises à remplir les toutes premières demandes de participation aux procédures, liées à la situation en RDC, le BdP a objecté qu'« il serait inapproprié d'accorder le droit de participation demandé par les requérants. Premièrement, autoriser une tierce partie à intervenir au stade de l'enquête pourrait donner l'impression que l'enquête ne présente pas le caractère d'intégrité et d'objectivité requis. Deuxièmement, la participation des victimes à l'enquête pourrait être interprétée comme impliquant nécessairement que la portée et la nature de l'enquête leur ont été révélées. L'Accusation considère que le fait de révéler ces détails à des tierces parties durant l'enquête en cours va à l'encontre des principes fondamentaux d'efficacité et de sécurité. »⁵⁰

L'approche du BdP sur la participation des victimes a progressivement évolué. Dans sa note de position sur la participation des victimes, le Bureau déclare : « Le Bureau reconnaît que les victimes apportent une perspective unique et nécessaire aux activités de la CPI et contribuent à ce que les procès soient équitables et efficaces. Le système pénal international ne comporte pas de jury et, par conséquent, les victimes sont les seuls participants populaires aux procédures. Les dispositions du Statut en relation avec la participation des victimes incarne une tendance au niveau international et dans la pratique des instances nationales des différents systèmes juridiques du monde. »⁵¹

Cependant, malgré cette position apparemment ouverte, le Bureau du Procureur a gardé une approche conservatrice. Le BdP s'est systématiquement opposé à la participation des victimes au stade de la situation⁵² et a en général rechigné à autoriser les représentants légaux des victimes à accéder aux dossiers confidentiels de l'affaire.⁵³ Il ne faut pas oublier que, pour que la participation des victimes ait un sens, il est indispensable que leurs représentants légaux soient en mesure d'identifier les documents affectant les droits de leurs clients. La FIDH est d'avis que les déclarations générales du BdP en faveur du droit des victimes à participer sont dénuées de sens si elles ne sont pas suivies de mesures pratiques et concrètes visant à faciliter l'exercice de ces droits.

Cependant, au-delà de la question spécifique de la participation des victimes, apparaît celle, plus globale, de la prise en compte par le BdP des intérêts des victimes lors de la prise des décisions clés, notamment la sélection des affaires et des charges. Par exemple, les victimes se sont demandées pourquoi Bemba n'était pas poursuivi pour les crimes commis en RDC.⁵⁴ Les

48. Une « situation » (par opposition à une affaire) se réfère à la totalité des crimes commis dans un territoire donné pendant une période de temps particulière. Au contraire, une « affaire » est limitée aux crimes spécifiques dont une ou plusieurs personnes sont accusées.

49. Situation in the DRC, Prosecution's Application for Leave to Appeal Pre-Trial Chamber I's on the Applications for Participation in the Proceedings of VPRS 1, VPRS 2, VPRS 3, VPRS 4, VPRS 5 and VPRS 6, 23 January 2006, ICC-01/04-103.

50. Situation in the DRC, Prosecution's Reply on the Applications for Participation 01/04-1/dp to 01/04-6dp, 15 August 2005, ICC-01/04-84. Document uniquement disponible en anglais. Traduction non officielle.

51. BdP, Policy Paper on Victims' Participation, avril 2010. Document uniquement disponible en anglais. Traduction non officielle

52. Situation in the DRC, Prosecution's Document in Support of Appeal against the 24 December 1007 Decision on the Victims' Applications for Participation in the Proceedings, of 18 February 2008, ICC-01/04-454.

53. Voir, par ex, *Procureur c. Ruto et al.*, Observations de l'Accusation sur la « Demande des représentants des victimes aux fins d'accéder aux documents confidentiels » du 22 septembre 2011, ICC-01-09/01-11-139.

54. Situation in the DRC, Demande du représentant légal de VPRS 3 et 6 aux fins de mise en cause de Monsieur Jean-Pierre Bemba en sa qualité de chef militaire au sens de l'article 28-a du Statut pour les crimes dont ses troupes sont présumées coupables en Ituri, 28 June 2010, ICC-01/04-564.

victimes en RCA se sont également interrogées sur l'absence d'enquête sur les crimes commis par les forces de Bozizé ainsi que sur l'absence d'inculpation d'Ange-Félix Patassé.⁵⁵ De plus, les victimes de situations sous analyse préliminaire ne comprennent pas pourquoi le BdP met tant de temps à prendre des décisions sur l'analyse de situations dans des pays comme la Colombie, l'Afghanistan et la Géorgie, entre autres, tandis que l'analyse d'autres pays, comme le Kenya, a avancé relativement vite. Tout cela soulève la question de savoir dans quelle mesure le BdP consulte les victimes et tient compte de leurs intérêts dans les décisions les affectant.⁵⁶

De plus, comme décrit précédemment, les victimes se sont interrogées sur les charges restreintes retenues dans l'affaire Lubanga. Cette restriction est directement préjudiciable à la participation des victimes, comme cela a été établi par la jurisprudence de la CPI, puisque seules les victimes des charges et des incidents sélectionnés dans le cadre des poursuites peuvent être autorisées à participer à la procédure.⁵⁷ Il est également probable que cela ait un impact sur les réparations ordonnées par la Cour.⁵⁸

Suite aux critiques formulées par les victimes, la politique du BdP a été modifiée. Par exemple, pour lutter contre l'impression de partialité résultant de l'approche séquentielle adoptée en RDC, le BdP s'est efforcé d'instruire simultanément les deux affaires relatives à la situation au Kenya. Cependant, certains de ces changements semblent aléatoires et ne prennent pas en compte de manière systématique les intérêts des victimes. Certains développements récents fournissent d'autres exemples d'incohérences : le BdP a agi rapidement dans l'ouverture d'une enquête et l'émission de mandats d'arrêt en Libye.⁵⁹ Cette rapidité d'action s'accorde bien aux attentes des victimes, qui souhaitent que la Cour contribue à prévenir la perpétration d'autres crimes. Dans d'autres situations, en revanche, le BdP n'a pas correctement impliqué et consulté les victimes. Par exemple, le Bureau du Procureur s'est récemment opposé à une consultation pertinente des victimes de la Côte d'Ivoire, qui disposent pourtant d'un droit à participer aux procédures en vertu de l'article 15.3 du Statut.⁶⁰

55. Patassé est mort en avril 2011.

56. Les pratiques du BdP s'opposent à sa déclaration dans le document suivant « Policy Paper on Victims Participation », avril 2010, p. 3 : « Le troisième principe de la stratégie en matière de poursuites est de tenir systématiquement compte des intérêts des victimes dans le travail du Bureau, en sollicitant leur point de vue aux premiers stades de la procédure, avant le lancement de l'enquête, et en continuant d'évaluer leurs intérêts en continu. » Document disponible en anglais uniquement. Traduction non officielle.

57. Sur l'impact de la politique du BdP en matière de participation des victimes et pour des commentaires généraux de la FIDH sur la politique du BdP en la matière, voir : FIDH Comments on the Office of the Prosecutor's Policy Paper on Victim Participation under Article 68(3) of the ICC Statute, janvier 2010. Pour des commentaires sur l'intérêt des victimes, voir FIDH, <http://www.fidh.org/Reflexions-sur-la-notion-interets>

58. REDRESS, Comments on the OTP Policy Paper on Victims' Participation Under Art. 68(3) of the ICC Statute, février 2010.

59. L'enquête a été ouverte seulement cinq jours après la saisine par le Conseil de sécurité, et une demande de mandats d'arrêt a été préparée en deux mois.

60. Situation in Côte d'Ivoire, Request for authorisation of an investigation pursuant to article 15, 23 June 2010, ICC-02/11-03, ¶ 173ss.

III. Questions en Suspens

A. Encourager les saisines étatiques et la coopération, améliorer la perception d'impartialité

Le BdP a introduit une politique visant à encourager la saisine par les États sur le territoire desquels ont été commis des crimes relevant de la compétence de la CPI : « le Procureur a adopté une politique consistant à encourager des saisines volontaires de la part des États afin d'augmenter les chances d'une coopération et d'un appui importants sur le terrain. »⁶¹ Le Bureau s'est également abstenu, à l'origine, de demander une autorisation pour ouvrir des enquêtes de sa propre initiative (*proprio motu*), en vertu de l'article 13.c du Statut. Cette tendance s'est modifiée avec les demandes d'autorisation d'ouverture d'enquêtes au Kenya et en Côte d'Ivoire.

Le BdP a encouragé les saisines par la RDC, l'Ouganda et le Kenya.⁶² Il a aussi essayé d'encourager la saisine par d'autres États sur la situation en Côte d'Ivoire.⁶³ Tandis que la recherche de coopération et d'appui est une préoccupation légitime, encourager les saisines peut donner une impression de partialité.

En Ouganda, par exemple, même si le BdP a affirmé que toutes les parties du conflits pouvaient faire l'objet d'enquêtes qui seraient menées de manière impartiale,⁶⁴ dans la pratique, des mandats d'arrêt ont uniquement été émis contre les chefs de la LRA. Le BdP n'a pas enquêté - ou du moins ses enquêtes n'ont produit aucun résultat - sur les crimes commis pas des acteurs des gouvernements de la RDC et d'Ouganda. De même, aucune enquête n'a été menée sur les crimes commis par les forces de François Bozizé, actuel Président de la RCA. On peut se demander si les saisines étatiques et/ou la coopération future des gouvernements nationaux ne conditionnent pas le BdP et ne limitent pas ses actions lorsqu'il s'agit d'enquêter sur des crimes commis par des membres de ces gouvernements, ou des forces proches de ceux-ci.

Cette situation a donné l'impression aux communautés affectées et à la société civile des pays faisant l'objet d'enquêtes par le BdP que la CPI est du côté du gouvernement (« la justice du vainqueur ») ou a été instrumentalisée pour cibler les acteurs non-gouvernementaux. Cela a été observé en Ouganda et en RDC, dans les deux cas en relation avec l'enquête menée sur les crimes commis en RDC, ainsi qu'en rapport avec les poursuites engagées contre Jean-Pierre Bemba.

En ce qui concerne les crimes de l'UPDF, le BdP a indiqué à un moment donné que ces crimes n'étaient pas aussi « graves » que ceux commis par la LRA.⁶⁵ De même, par rapport à la situation en Libye, le Procureur a déclaré que les crimes commis par les forces de Kadhafi étaient plus graves que les attaques menées par les rebelles à l'encontre de ceux perçus comme

61. BdP, Report on the activities performed during the first three years (June 2003-June 2006), septembre 2006, p.2.

62. L'Ouganda et la RDC ont déféré des situations en décembre 2003 et avril 2004, respectivement. Au vu de la réticence du gouvernement kényan à renvoyer la situation au BdP, le Procureur a demandé l'autorisation d'ouvrir une enquête de sa propre initiative en novembre 2009.

63. Déclaration du BdP, Widespread or systematic killings in Côte d'Ivoire may trigger OTP investigation, 6 avril 2011.

64. « En décembre 2004, j'ai reçu une saisine par le Gouvernement de l'Ouganda [...] Dans la lettre de saisine, le gouvernement mentionne spécifiquement le cas de l'Armée de Résistance du Seigneur (LRA). Nous avons notifié à l'Ouganda que nous interpréterions la saisine comme concernant tous les crimes commis dans le Nord de l'Ouganda au sens du Statut et que notre enquête serait impartiale. Dans un rapport de juillet 2004 au Parlement, le Gouvernement de l'Ouganda a confirmé qu'il comprenait cette interprétation, » BdP, Statement by the Chief Prosecutor on the Uganda Arrest Warrants, La Haye, 14 octobre 2005. Document disponible en anglais uniquement. Traduction non officielle.

65. Information détenue par la FIDH : discussions lors de réunions CPI-ONG.

des mercenaires africains.⁶⁶ Il est admis que la gravité est un des critères principaux de sélection des affaires.⁶⁷ Cependant, il convient de noter que les crimes relevant de la compétence de la CPI atteignent généralement un seuil de gravité élevé et que les groupes se battent en principe pour soit attaquer soit répondre à des attaques par d'autres groupes. Cet état de fait a été reconnu par le BdP dans la situation au Darfour, où il a retenu des charges non seulement contre le gouvernement mais aussi contre les chefs rebelles. De même, dans la situation au Kenya, des charges ont été retenues contre les membres du *Orange Democratic Mouvement* (ODM) ainsi que contre les membres du *Parti de l'unité nationale* (PNU). Cependant, le même schéma n'a pas été suivi dans les situations en Ouganda, en RDC, en RCA et en Libye.

L'absence d'enquête sur certains groupes pose la question de savoir si le BdP est capable de rassembler des preuves contre certains groupes, en particulier ceux proches d'un gouvernement en place ou d'un gouvernement émergent. L'impression d'impuissance à réunir ces preuves ou encore de manque frappant d'impartialité sont renforcées par l'échec du BdP à donner des explications claires sur les faits et le raisonnement qui sous-tendent la décision de ne pas poursuivre certains groupes.

B. Situations sous analyse préliminaire : la justice dans un délai raisonnable ?

D'après les informations publiques disponibles, huit situations font actuellement l'objet d'une analyse préliminaire : l'Afghanistan, la Colombie, la Géorgie, la Guinée, le Honduras, le Nigeria, la Palestine et la Corée du Sud.⁶⁸ Le BdP a également mené un examen préliminaire de situations en Irak et au Venezuela. Des rapports déclarant ces deux situations non recevables ont été publiés en 2006.⁶⁹

La FIDH s'est particulièrement intéressée à la politique du BdP sur les situations faisant l'objet d'une analyse préliminaire. L'adoption du Statut de Rome et la portée potentiellement universelle de la Cour a fait naître l'espoir, partout dans le monde, que le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre ne resteraient plus impunis. Dans une certaine mesure, le BdP n'a pas réussi à répondre aux attentes des victimes dans de nombreux pays du monde. Il est admis que certaines de ces attentes vis-à-vis de la CPI sont dénuées de fondement, étant donné la compétence temporelle et géographique limitée de la Cour. Cependant, la manière dont sont gérées certaines situations faisant l'objet d'une analyse préliminaire suscite des inquiétudes.

La politique du BdP en matière de situations sous analyse préliminaire a évolué au fil des ans. Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, le BdP avait initialement décidé de ne pas communiquer publiquement sur les situations faisant l'objet d'une analyse ; du point de vue de la FIDH, cela eut pour conséquence de faire perdre à la CPI des opportunités en matière de dissuasion et de complémentarité. La FIDH a largement plaidé en faveur d'une modification de cette politique et cette recommandation a finalement été prise en compte. Dans le cadre de sa « politique de complémentarité positive »,⁷⁰ le BdP a initié un dialogue avec les gouvernements concernés afin d'encourager les enquêtes et les poursuites au niveau national. La FIDH a accueilli positivement cette démarche et est convaincue qu'elle a produit des résultats positifs, quoique peu nombreux. Par exemple, l'analyse préliminaire de la CPI a joué un rôle important dans l'adoption de la Loi Justice et Paix en Colombie, qui met en place des procédures et des

66. Conférence de presse du Procureur Luis Moreno-Ocampo au sujet des trois mandats d'arrêt émis à l'encontre de Mouammar Kadhafi, Saif Al-Islam Kadhafi et Abdullah Al-Senussi par la Chambre préliminaire I, 28 juin 2011.

67. En vertu de l'article 17 du Statut de Rome.

68. Pour des crimes commis par les forces nord-coréennes sur le territoire de la République de Corée. La République de Corée est un État partie au Statut de Rome.

69. OTP response to Communications received concerning Ira, février 2006 ; OTP response to communications received concerning Venezuela, février 2006.

70. Pour de plus amples commentaires sur la « politique de complémentarité positive », se reporter au point IV.B ci-dessus.

tribunaux spéciaux pour juger les membres des forces paramilitaires démobilisés. Cependant, la FIDH pense que le processus de Justice et Paix en Colombie est un échec, en particulier lorsqu'on considère l'extradition des chefs paramilitaires aux États-Unis, qui a, en pratique, interrompu les procédures nationales pour crimes contre l'humanité.⁷¹ Le BdP a également été proactif en Guinée, encourageant les poursuites au niveau national⁷² suite aux crimes commis pendant les événements du 28 septembre 2009.⁷³ La justice guinéenne a ouvert une enquête en février 2010, ce qui a suscité d'importantes attentes de la part des nombreuses victimes qui ont fait les démarches pour se constituer parties civiles.⁷⁴ Le BdP a fait des commentaires positifs sur ces procédures nationales ;⁷⁵ Cependant, la FIDH pense, sur la base des informations disponibles, qu'il est difficile de conclure à ce stade à l'existence d'une volonté et d'une capacité forte du gouvernement guinéen à soutenir l'enquête en cours et à poursuivre les principaux responsables.

Lorsqu'il encourage les poursuites au niveau national, il est important que le Bureau du Procureur continue d'évaluer les efforts nationaux en matière de complémentarité de manière objective. Les discussions bilatérales avec les gouvernements et les autres activités visant à promouvoir la complémentarité ne doivent pas empêcher le BdP de finalement décider d'ouvrir une enquête sur une situation pertinente.

Le fait que certaines situations sont sous analyse préliminaire pendant une période de temps prolongée, sans justification apparente, représente un autre motif d'inquiétude. Il s'agit d'une atteinte au droit des victimes à obtenir justice dans un délai raisonnable. Il n'apparaît pas non plus clairement pourquoi l'analyse a avancé particulièrement vite pour certaines situations (par exemple la situation au Kenya et la situation en Côte d'Ivoire après les crimes commis suite aux élections de fin 2010), tandis que d'autres sont restées au stade d'observation pendant des années. De manière générale, il semble qu'il existe des incohérences dans la manière dont les différentes situations sont gérées en termes de nombre et de régularité des missions dépêchées, mais aussi de priorisation et d'analyse des questions de complémentarité.

Il est indéniable que les situations sous analyse préliminaire représentent pour le BdP une opportunité de contribuer à dissuader la perpétration d'autres crimes et d'encourager les poursuites nationales. Cependant, il est probable que l'impact de la « menace CPI » diminue avec le temps si le processus d'analyse préliminaire ne produit pas de résultat tangible ou est perçu comme ne débouchant sur rien de concret. Dans les pays concernés, la rareté et la sporadicité des communications sur l'implication de la CPI a amené les groupes de victimes, entre autres, à croire que la CPI a décidé d'« abandonner l'affaire ».

D'après les informations que la FIDH a rassemblées par le biais du suivi régulier des activités de la Cour, les raisons expliquant que les analyses traînent en longueur sont multiples : le manque d'accès aux informations ou aux preuves (par exemple en Afghanistan), la nécessité d'attendre le résultat de développements liés à la complémentarité dans le pays concerné (par exemple en Colombie) et l'absence de certitude en droit international sur une question soumise

71. Communiqué de presse FIDH : Gobierno Colombiano consolida la impunidad de los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra cometidos en Colombia, 14 mai 2008.

72. Le BdP a publié plusieurs déclarations. Il a également mené quatre missions dans le pays. Pour plus d'informations sur les activités du Bureau en Guinée et pour accéder aux déclarations du BdP, se reporter à la page correspondante sur la Guinée : <http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Structure+of+the+Court/Office+of+the+Prosecutor/Comm+and+Ref/Guinea/> (dernier accès : 11.10.11). Pour des informations sur la quatrième mission du BdP en Guinée, consulter , Issue #81, p. 5-6.

73. Pour des informations sur les événements du 28 septembre 2009, consulter la page de la FIDH sur la Guinée : <http://www.fidh.org/-Guinee-Conakry-> (dernière visite : 11 octobre 2011).

74. La FIDH soutient actuellement les victimes de crimes commis en Guinée devant les tribunaux nationaux. Plus spécifiquement, la FIDH assiste les victimes qui ont demandé et obtenu le statut de partie civile au procès, la FIDH s'étant elle-même constituée partie civile.

75. Voir notamment. Bulletin d'information hebdomadaire du Bdp, Numéro 81 , pp. 5-6; Bdp, Déclaration à la Presse Guinéenne, 24 mai 2010 : « *Au cours de cette mission il nous est apparu des avancées significatives dans l'enquête et la poursuite des responsables des crimes odieux commis contre les victimes guinéennes des événements du 28 septembre.* »

au BdP (par exemple sur la recevabilité de la déclaration de compétence déposée par l'Autorité palestinienne en vertu de l'article 12.3).

Le manque d'accès aux informations et aux preuves ne semble pas être une explication raisonnable pour une institution dont la fonction primaire est de collecter des preuves et de monter des dossiers. De plus, les informations devant être réunies pour prendre la décision d'ouvrir une enquête n'ont pas besoin d'atteindre un niveau très élevé.⁷⁶ Pour ce qui est de la nécessité d'attendre les développements locaux, il semble peu pragmatique de caler le rythme des procédures de la CPI, en l'occurrence celui des analyses préliminaires, sur celui des développements locaux. N'oublions pas qu'une justice retardée est une justice niée. Des rapports indiquant dans quelle mesure les conditions énoncées dans l'article 53.1 sont remplies seraient les bienvenus et pourraient aider à maintenir une pression adéquate sur les gouvernements pour engager des poursuites nationales. La FIDH propose que de tels rapports soient présentés aux juges de la Chambre préliminaire.

La situation en Palestine est particulière. Contrairement à des développements factuels qui peuvent, dans certaines circonstances, retarder la prise de décision du BdP, la question de la recevabilité de la déclaration de l'Autorité palestinienne présente un caractère strictement juridique. Le BdP a reçu des arguments de différents acteurs tout au long de 2009 et 2010.⁷⁷ Un an plus tard, sa décision sur la recevabilité de la déclaration, qui est une condition préalable aux autres phases d'analyse préliminaire, n'est pas encore prise, ou du moins n'a pas été rendue publique.⁷⁸

La FIDH pense qu'il serait profitable pour le BdP d'impliquer la Chambre préliminaire dans certains aspects juridiques clés de l'analyse préliminaire. Comme indiqué précédemment, dans la pratique, les victimes de situations dans lesquelles le BdP semble inactif depuis des années n'ont aucun autre recours. Dans une cour de justice, il serait souhaitable que certains débats aient lieu devant un juge. Les victimes et les ONG qui ont envoyé des communications répétées au BdP sur des situations graves seraient favorables à ce qu'un banc de juges indépendants déterminent si les conditions d'ouverture d'une enquête sont remplies en vertu de l'article 53.1 et statuent sur d'autres questions pertinentes comme l'impératif de justice dans un délai raisonnable, conformément au droit internationalement reconnu des droits de l'Homme.⁷⁹ En outre, la FIDH invite respectueusement les juges, en particulier ceux de la Section préliminaire, à exercer de façon proactive leurs responsabilités de « checks and balances » vis-à-vis du BdP pendant la phase préliminaire.

C. Capacité d'enquête et dépendance vis-à-vis des acteurs externes

Conformément à la politique d'enquêtes ciblées, le Procureur a décidé dès le début de son mandat qu'il n'aurait besoin que de petites équipes d'enquêtes.⁸⁰ L'idée était également de réduire les risques auxquels les membres des équipes sont confrontés sur le terrain. Le BdP a soutenu toutefois la mise en place d'« équipes conjointes », composées de membres des différentes sections, ce qui augmente indéniablement le nombre de membres de chaque équipe.

76. En vertu de l'article 53 du Statut de Rome, le seuil applicable est « une base raisonnable pour poursuivre ».

77. Les résumés des textes intégraux des contributions sont disponibles sur le site de la CPI (en anglais) : <http://www.icc-cpi.int/menus/icc/structure%20of%20the%20court/office%20of%20the%20prosecutor/comm%20and%20ref/palestine/summary%20of%20submissions%20on%20whether%20the%20declaration%20lodged%20by%20the%20palestinian%20national%20authority%20meets> (dernier accès : 30 septembre 2011).

78. On ne voit pas pourquoi une telle décision devrait être confidentielle, étant donné la nécessaire transparence des procédures pénales devant une cour de justice.

79. Statut de Rome, article 21.3.

80. D'après les informations rassemblées par la FIDH, le nombre d'enquêteurs par équipe d'enquête varie entre 8 et 15. Dans le projet de budget programme pour 2012, le BdP demande 44 personnes pour les équipes d'enquêteurs professionnels pour un total de sept enquêtes. On peut trouver un exemple de la composition d'une équipe à la p. 145 de la proposition de budget 2012: l'équipe d'enquête pour la Libye est composée de dix enquêteurs et d'un assistant.

Les équipes conjointes garantissent qu'une approche multidisciplinaire soit adoptée pour les affaires et les enquêtes et que toutes les sections du BdP travaillent ensemble, avec une stratégie conjointe applicable pendant toute la durée de l'affaire. Cependant, ceci ne doit pas servir de prétexte à l'augmentation du nombre d'enquêtes. Même si les équipes conjointes contribuent sans doute de manière significative à la stratégie et à l'analyse et sont garantes d'une approche multidisciplinaire, seuls les enquêteurs se voient confier les responsabilités de collecte de preuves.

La FIDH a exprimé des réserves sur ces petites équipes d'enquête à plusieurs reprises.⁸¹ L'absence d'un nombre suffisant d'enquêteurs professionnels ayant des bases en pratiques policières, sciences médico-légales, renseignements ou criminologie constitue un autre point ayant attiré les critiques. Même s'il est louable de vouloir garantir la présence d'une expertise multidisciplinaire au sein des équipes, la FIDH souligne que cela ne doit pas se faire au détriment d'un niveau suffisant de connaissances et d'expérience dans les postes d'enquête clés. De plus, certains des problèmes qui sont apparus dans la première affaire de la CPI suscitent des inquiétudes connexes.

Deux inquiétudes majeures ont été formulées par la Défense et la Cour lors du premier procès de la CPI. En juin 2008, la Chambre de première instance a suspendu le procès dans l'affaire Lubanga (qui se trouvait alors en phase préparatoire) parce que le BdP ne se trouvait pas en mesure de divulguer à la Défense des documents qu'il avait reçus, en vertu de l'article 54.3.e du Statut de Rome.⁸² Il fut révélé que le BdP avait obtenu un grand nombre de documents par le biais des Nations unies, mais que les documents avaient été transmis à condition qu'ils demeurent confidentiels. Les Nations unies ont finalement consenti à lever la confidentialité et le procès put reprendre. Cependant, cet épisode indique qu'une partie du travail d'enquête a été facilité par des renseignements d'autres sources.⁸³

Plus tard, lors de la présentation des preuves dans la même affaire, la Défense a contesté la politique du BdP consistant à recourir à des intermédiaires⁸⁴ pour contacter les témoins. Considérant les conditions de sécurité dans les pays et régions où le BdP travaille, ainsi que la nécessité de surmonter la barrière physique et culturelle entre les enquêteurs de la CPI et les témoins (potentiels), le recours à des intermédiaires est compréhensible et justifié.⁸⁵ Plusieurs questions ont été posées concernant un potentiel coaching des témoins ainsi que la « moralité » des intermédiaires, qui, on l'espère, seront élucidées lors du jugement final de l'affaire Lubanga. Ce qui est frappant dans cette situation est d'apprendre que le BdP a utilisé des intermédiaires pour contacter la moitié des témoins ayant finalement témoigné dans l'affaire Lubanga.⁸⁶

Ces deux épisodes suscitent des interrogations sur la capacité d'enquête du BdP et en particulier sur son indépendance à mener des enquêtes. La FIDH pense qu'il serait fortement souhaitable que le BdP renforce ses équipes d'enquête, notamment en recrutant davantage d'enquêteurs.

81. Voir notamment les Recommandations de la FIDH à l'Assemblée des États parties au Statut de Rome, Position Paper No. 13, novembre 2008, p. 8.

82. L'article 54.3.e stipule : « Le Procureur peut : ... (e) S'engager à ne divulguer à aucun stade de la procédure les documents ou renseignements qu'il a obtenus sous la condition qu'ils demeurent confidentiels et ne servent qu'à obtenir de nouveaux éléments de preuve, à moins que celui qui a fourni l'information ne consente à leur divulgation ».

83. Le BdP a depuis changé sa politique et ne reçoit plus de documents sous condition de confidentialité en vertu de l'article 54.3.e que dans des circonstances exceptionnelles.

84. Il n'existe pas de définition du terme « intermédiaire » dans les textes de la CPI. Dans ce contexte, les intermédiaires sont des personnes - vivant et travaillant en général dans les communautés dans lesquelles le BdP enquête - qui facilitent les contacts entre le BdP et les témoins (potentiels). La CPI a été critiquée pour sa dépendance excessive vis-à-vis des intermédiaires et pour son manquement à leur offrir une protection et une rémunération adéquates. La FIDH reconnaît que le BdP a généralement adopté une position favorisant la protection et la reconnaissance du travail des intermédiaires.

85. À condition que des mesures soient prises pour reconnaître leur travail de manière adéquate, les rémunérer et leur fournir une protection.

86. Association Internationale du Barreau, The ICC's Trials: An examination of key judicial developments at the International Criminal Court, mai 2010, p. 28.

D. Réallocation des ressources et approche séquentielle

Il faut bien admettre, au préalable, que le BdP doit effectuer son travail avec des ressources limitées. Le Bureau a par conséquent adopté une politique de réallocation des ressources d'une affaire à une autre afin de gérer ses besoins en ressources. L'approche dite « séquentielle » des enquêtes est une conséquence directe de cette méthodologie. En d'autres termes, une fois les enquêtes sur le terrain effectuées pour un groupe, le Bureau examine si des enquêtes sont nécessaires pour d'autres groupes. Cela permet au BdP de transférer les ressources d'une équipe à une autre.

La FIDH a déjà soulevé les effets préjudiciables de l'approche séquentielle.⁸⁷ Elle pose tout d'abord de graves questions relatives à la perception d'impartialité, le Bureau pouvant donner l'impression de privilégier les poursuites contre un groupe, comme cela a été le cas en Ituri à l'annonce du premier mandat d'arrêt. En outre, cette approche présente de sérieux risques relatifs à la préservation des éléments de preuves. Avec le temps, il est plus difficile de trouver les témoins des événements et pour ceux-ci de se souvenir des détails des faits. Il existe également un risque de destruction ou de disparition des documents et autres instruments de preuve.

Le BdP l'a quelque peu reconnu : si, en 2006, le Bureau fait expressément référence à l'approche séquentielle, comme faisant partie de sa stratégie,⁸⁸ celle-ci n'a pas été envisagée dans la Stratégie en matière de poursuites de 2009. Le Bureau semble avoir également pris conscience de l'effet négatif que les enquêtes séquentielles pourraient avoir sur la situation au Kenya et a décidé de mener en parallèle des enquêtes sur deux affaires dans le but d'annoncer simultanément les citations à comparaître aux membres des deux parties adverses.

Cependant, la politique de réallocation des ressources et le séquençage des enquêtes continuent à s'appliquer. Concernant les enquêtes dans les Kivus, même si le BdP a annoncé qu'il étudiait les crimes commis par tous les groupes impliqués,⁸⁹ une seule personne a été inculpée jusqu'à maintenant.⁹⁰ En outre, le Procureur a indiqué, lors d'une conférence de presse sur la situation en Libye, que le Bureau ne se concentrerait pas sur les crimes présumés commis par les rebelles avant d'avoir terminé les investigations contre Kadhafi et son proche entourage.⁹¹

La politique de réallocation des ressources a eu notamment pour conséquence l'interruption des enquêtes en Ouganda et en RCA.⁹² Cela est préoccupant car le Procureur a indiqué par le passé que son bureau comptait mener une enquête sur l'Armée Ougandaise (UPDF) au sujet des crimes perpétrés en Ouganda et sur d'autres personnes que Bemba pour les crimes commis en RCA. Aucune décision officielle de ne pas poursuivre n'a été formellement notifiée à ce stade, même si en pratique, la possibilité semble avoir été écartée. L'absence de décisions publiques et de notification par le BdP à la Chambre préliminaire, pourtant prévue à l'article 53 du Statut de Rome est préoccupante.

87. Se reporter *par ex.* Déclaration de la FIDH sur la Stratégie en matière de poursuites du Bureau du Procureur de la Cour Pénale Internationale, La Haye, 26 septembre 2006, p.4; FIDH, Comments on the Office of the Prosecutor's draft policy paper "Criteria for selection of situations and cases", janvier 2007, p.3.

88. BdP, Rapport sur les activités mises en œuvre au cours des trois premières années (juin 2003 – juin 2006), septembre 2006, p.8.

89. Communiqué de presse du BdP, Le Procureur de la CPI rappelle la compétence de la CPI pour connaître des crimes contre les civils dans les Kivus, 4 novembre 2008. Se reporter également à Déclaration de Mme Fatou Bensouda, Procureur Adjoint etatement of Mrs. Fatou Bensouda, Deputy Prosecutor of la Cour Internationale Pénale Sixième réunion d'information de la Cour Pénale Internationale à l'intention du corps diplomatique, Bruxelles, 26 mai, p. 2.

90. Callixte Mbarushimana, Secrétaire exécutif présumé des *Forces Démocratiques pour la Libération du Rwanda* (FDLR), a été arrêté le 11 octobre 2010 à la suite de l'émission d'un mandat d'arrêt par la CPI le 28 septembre 2010. Mbarushimana a été transféré à la CPI le 25 janvier 2011. Une audience de confirmation des charges s'est tenue du 16 au 21 septembre 2011.

91. Conférence de presse du Procureur après l'émission des mandats d'arrêt en Libye, le 28 juin 2011.

92. L'incertitude subsiste quant à la dissolution formelle de ces équipes ; à en juger par les ressources réallouées à d'autres situations et d'autres affaires, il semble qu'il n'existe actuellement aucune enquête active en cours en relation avec l'Ouganda et la RCA.

E. Indépendance et autonomie : relations avec les autres organes et administration interne

La FIDH a observé l'application par le BdP d'une interprétation stricte de son indépendance en application de l'article 42.1 du Statut de Rome, alors que certains États parties réclamaient davantage de contrôle sur son administration interne.⁹³ Le Bureau a été réticent à l'idée de se soumettre à des mécanismes de contrôle indépendants comme les autres organes de la Cour, ce qui a provoqué de nombreux conflits internes, en particulier entre le BdP et les autres organes de la Cour. Les exemples ci-dessous illustrent cette situation.

La FIDH a observé un certain manque de coordination entre le service des communications du BdP et la Section communication de la Cour⁹⁴ du Greffe. On comprend parfaitement la nécessité pour le BdP, l'une des parties aux procédures, de transmettre des messages qui lui soient spécifiques et différents de ceux communiqués par la Cour dans son ensemble. Toutefois, la FIDH a noté un manque de coordination général entre les deux services, générant parfois une redondance. Par exemple, le BdP et la CPI émettent des publications hebdomadaires et des communiqués de presse différents et tiennent parfois des conférences de presse distinctes, le tout *a priori* sans aucune concertation. L'initiative du BdP en matière de communication et de contact indépendants avec les médias l'a placé sur le devant de la scène, faisant de lui le principal « visage » de la Cour dans les médias. Cela peut entacher la réputation de la Cour d'une certaine partialité, l'une des parties aux procédures occupant une place majeure dans les relations avec les médias plutôt que la Cour (les Juges) elle-même.

En outre, le BdP a adopté une position très ferme contre le mandat opérationnel et le manuel de procédures du mécanisme de contrôle indépendant (MCI), alors que certains États parties voulaient le développer.⁹⁵ Le Procureur a soutenu qu'en vertu du statut indépendant du Bureau, le personnel du BdP ne pouvait pas être soumis à des enquêtes diligentées par le MCI au même titre que d'autres membres du personnel de la CPI. Cette position a incité le BdP à émettre des propositions en vue de limiter les pouvoirs d'investigations du MCI sur le personnel du BdP.⁹⁶ Alors que la FIDH reconnaît la nécessité d'établir un équilibre entre le contrôle indépendant et l'ingérence excessive, cet équilibre reste encore à définir.

Par ailleurs, selon son interprétation de sa propre indépendance, le BdP a empêché d'autres organes d'effectuer des missions sur le terrain à un moment qu'il jugeait inopportun. Par exemple, en juin 2011, le BdP a déclaré dans un document concernant la situation en Côte d'Ivoire : « Le greffe devrait éviter toute présence sur le territoire de la Côte d'Ivoire en vue de recueillir les représentations de la règle 50.3 ou d'établir des contacts directs avec les victimes et/ou les intermédiaires. »

93. « Le Bureau du Procureur agit indépendamment en tant qu'organe distinct au sein de la Cour. »

94. Section de l'information et de la Documentation.

95. Le MCI a été créé conformément à l'article 112.4 du Statut de Rome.

96. Discours de M. Luis Moreno-Ocampo, Procureur de la Cour pénale internationale, à la neuvième session de l'Assemblée des États Parties, La Haye, 6 décembre 2010, pp.8-9.

IV. Observations finales

A. Reconnaître les difficultés : importance du soutien et de la coopération

La FIDH reconnaît que la CPI dans son ensemble, et le BdP en particulier, interviennent dans des situations extrêmement politisées et dans des sociétés polarisées.

La FIDH souhaite également préciser que la CPI et le BdP ne peuvent pas fonctionner sans la coopération et le soutien d'acteurs externes, en particulier des États parties et des États non parties. La coopération et le soutien sont fondamentaux, non seulement pour mettre en œuvre les mandats d'arrêt mais également pour faciliter les enquêtes du Bureau et permettre l'exécution des autres décisions de la Cour, tels que le traçage et le gel des avoirs.

Dans ce contexte, la FIDH a constaté que le BdP a déployé des efforts pour réclamer une coopération supplémentaire et dénoncer les cas de non coopération, incluant ceux liés à la non exécution des mandats d'arrêt. Par exemple, le BdP n'a pas hésité à informer le Conseil de sécurité et la Chambre préliminaire de la CPI de l'absence d'exécution des mandats d'arrêt concernant la situation au Darfour.⁹⁷

Le BdP a également soulevé la question de la coopération à maintes reprises dans ses déclarations⁹⁸ et a participé à des réunions dans le but de mobiliser le soutien de la communauté internationale en faveur de l'exécution des mandats d'arrêt.⁹⁹

La FIDH recommande que la prochaine Procureure de la CPI adopte une position ferme sur la question de la coopération et continue à rappeler aux États leurs obligations en matière de soutien et de coopération avec la Cour, et à mobiliser tous leurs efforts en faveur de l'exécution des mandats d'arrêt, en coopération avec les organes de la Cour.

B. Maximisation de l'impact : complémentarité positive et dissuasion

Le Procureur a particulièrement encouragé la conduite d'enquêtes et de poursuites au niveau national. Le BdP a utilisé le concept de « complémentarité positive » pour décrire la politique visant à encourager activement la conduite par les tribunaux pénaux nationaux d'enquêtes et poursuites sur des crimes relevant potentiellement de la compétence de la CPI.¹⁰⁰

97. Se reporter par exemple au, Septième rapport du Procureur de la CPI au Conseil de sécurité des Nations Unies en application de la Résolution UNSCR 1593 (2005), 5 juin 2008 ; *Le Procureur c Al Bashir*, Notification des Poursuites de voyage probable dans le cas de l'affaire *Le Procureur c. Omar El Béchir*, en vertu de l'article 97 du Statut de Rome, 10 janvier 2011, ICC-02/05-01/09-125.

98. Se reporter notamment à, Discours de M. Luis Moreno-Ocampo, Procureur de la Cour pénale internationale à la neuvième session de l'Assemblée des États Parties, La Haye, 6 décembre 2010, pp.5-6 ; Discours de M. Luis Moreno-Ocampo, Procureur de la Cour pénale internationale à la huitième session de l'Assemblée de États Parties, La Haye, 18 novembre 2009, pp.5-7 ; Discours de M. Luis Moreno Ocampo, Procureur de la Cour pénale internationale, à la Conférence internationale « Bâtir un avenir fondé sur la paix et la justice », Nuremberg, 24-25 juin 2007, p. 4.

99. Retrouver les détails des activités entreprises par le BdP en vue d'obtenir du soutien dans la section dédiée dans les Bulletins d'information hebdomadaires, disponibles sous : <http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Structure+of+the+Court/Office+of+the+Prosecutor/Weekly+Briefings/> (dernier accès : 11 octobre 2011).

100. « L'approche positive de la complémentarité signifie que le Bureau encourage, dans la mesure du possible, les autorités nationales à engager de véritables procédures, y compris dans les pays dans lesquels le Bureau mène des analyses préliminaires ou conduit des enquêtes. Il s'appuie pour ce faire sur ses divers réseaux de coopération, mais ne s'engage pas directement au travers d'une aide ou d'un renforcement des capacités ou d'une assistance financière ou technique » CPI, Stratégie en matière de poursuites 2009-2012, février 2010, ¶17.

La FIDH a accueilli positivement cette politique et, de manière plus générale, tous les efforts déployés par le Bureau pour « maximiser » l'impact des enquêtes et des procès de la CPI. Dans nos commentaires concernant la Stratégie en matière de poursuites 2006-2009, nous avons noté que les actions du Bureau devaient pouvoir bénéficier d'un impact accru en ce qui concerne les situations sous analyse préliminaire ou enquête ; nous avons demandé au BdP d'adopter une approche plus proactive en ce sens.¹⁰¹ La FIDH a noté avec satisfaction que la Stratégie en matière de poursuites 2009-2012 du Bureau intégrait comme principe de base des activités du Bureau l'idée de maximisation de l'impact.¹⁰²

L'attention du Bureau portée à la complémentarité positive a suscité l'intérêt d'autres acteurs, y compris des États parties qui en ont longuement débattu à l'occasion de la Conférence de révision du Statut de Rome.¹⁰³ Les États ont poursuivi ces discussions au travers du Groupe de travail de l'Assemblée des États parties (AEP) mis en place à La Haye.¹⁰⁴ D'autres acteurs, notamment l'Union européenne¹⁰⁵ et les ONG,¹⁰⁶ ont produit des documents et entrepris des activités contribuant à encourager les enquêtes et les poursuites au niveau national.

La FIDH a également accueilli positivement les mesures prises par le Bureau destinées à accroître le potentiel de dissuasion de la CPI.¹⁰⁷ Ainsi, le BdP a formulé des déclarations sur un ensemble de situations, comprenant entre autres les Kivus,¹⁰⁸ la Guinée,¹⁰⁹ et la Côte d'Ivoire¹¹⁰, en vue de dissuader la répétition des crimes. Il a également agi rapidement sur la situation en Libye, afin d'éviter que de nouveaux crimes y soient perpétrés.¹¹¹

Il est difficile de déterminer dans quelle mesure le Bureau du Procureur et la CPI dans son ensemble ont contribué à la prévention des crimes dans les pays où elle est intervenue, et même dans d'autres pays. Il est par exemple admis que l'intensité du conflit dans le nord de l'Ouganda a sensiblement diminué. Toutefois, le déplacement de l'Armée de résistance du Seigneur (LRA) vers d'autres pays semble en être la raison principale. Les mandats d'arrêt à l'encontre de Joseph Kony et d'autres chefs de la LRA pourraient avoir contribué au déplacement de cette faction. Ils n'ont cependant pas pu empêcher la milice de continuer

101. FIDH, Déclaration de la FIDH sur la Stratégie en matière de poursuites du Bureau du Procureur de la Cour Pénale Internationale, La Haye, 26 septembre 2006, pp. 2-3.

102. BdP, Stratégie en matière de poursuites 2009-2012, février 2010, ¶4.

103. La complémentarité était l'une des questions à l'ordre du jour du bilan de la Cour lors de la Conférence de révision qui s'est tenue à Kampala en mai-juin 2010.

104. Concernant les débats sur la complémentarité à l'Assemblée des États parties, la FIDH a déploré que les discussions portaient quasi exclusivement sur la relation entre la complémentarité et les programmes d'aide au développement et au renforcement de l'état de droit, au détriment d'une évaluation de l'application des critères de complémentarité (manque de volonté et/ou de capacité d'enquêter et poursuivre) par les États. Se reporter à : FIDH, Note de position, ICC Review Conference: Renewing commitment to Accountability, mai 2010, pp. 15-18; FIDH, Note de position Ninth Session of the ICC Assembly of States Parties, décembre 2010, pp. 10-13.

105. L'Union européenne travaille à l'élaboration d'un outil sur la complémentarité. Se reporter au Conseil de l'Union européenne, Plan d'action de suivi sur la Décision sur la Cour pénale internationale, 12080/11, Bruxelles, 12 juillet 2011, ¶ E.2.d.

106. Se reporter notamment à l'Initiative de justice d'Open Society, Putting Complementarity into Practice: Domestic Justice for International Crimes in the Democratic Republic of Congo, Uganda, and Kenya, janvier 2011 ; Centre International pour la Justice Transitionnelle, Meeting Summary of the Retreat on "Complementarity after Kampala: The Way Forward", 19 novembre 2010.

107. BdP, Stratégie en matière de poursuites 2009-2012, février 2010, ¶ 23; se reporter également à Déclaration à la presse de Mme Fatou Bensouda, Procureur adjoint, Conakry, 10 novembre 2010: « Mon deuxième point concerne le mandat préventif du Procureur de la CPI. Il est mandaté non seulement pour s'assurer que les auteurs des crimes les plus graves soient poursuivis, mais aussi pour éviter que de nouveaux crimes soient commis. »

108. BdP, communiqué de presse, Le Procureur de la CPI rappelle la compétence de la CPI pour connaître des crimes contre les civils dans les, 4 novembre 2008.

109. Se reporter aux déclarations du BdP sur la situation en Guinée, disponible à : <http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Structure+of+the+Court/Office+of+the+Prosecutor/Comm+and+Ref/Guinea/> (dernier accès : 11 October 2011).

110. Déclaration du Procureur adjoint de la CPI sur la situation en Côte d'Ivoire, 2 décembre 2010.

111. L'enquête a été ouverte seulement cinq jours après la saisine par le Conseil de sécurité et une demande de mandats d'arrêt a été soumise dans les 2 mois.

à commettre des crimes en s'attaquant à des civils en RDC, RCA et au Sud-Soudan. En ce qui concerne la situation en République Démocratique du Congo, il est généralement admis que le taux de criminalité en Ituri a baissé. L'expulsion du territoire et l'extradition vers La Haye des chefs de milices peuvent en partie l'expliquer. Cependant, la situation dans la région avoisinante des Kivus a été dramatique ces dernières années, avec une importante perpétration de crimes, notamment de crimes sexuels. Dans de telles circonstances, il est difficile d'affirmer catégoriquement que la CPI a eu, à ce jour, un effet dissuasif certain.

Il est possible que les premiers jugements de la Cour, l'arrestation de personnalités de haut rang, y compris de Chefs d'États, et les efforts accrus de sensibilisation et de communication jouent un rôle dissuasif grandissant à l'avenir. La Cour entrant dans sa prochaine phase, le mandat de la prochaine Procureure de la CPI présentera des défis de taille à cet égard.

C. Élection d'un nouveau Procureur

Lors de l'élection des officiels de la CPI, les États doivent s'efforcer de choisir parmi ceux possédant les qualifications les plus élevées et adaptées à la position. Lors des précédentes élections de la CPI, y compris lors des élections des juges, des pratiques telles que les échanges de vote entre États ont été observées.¹¹²

Pour l'élection du deuxième Procureur de la CPI, l'Assemblée des États parties a mis en place un nouveau mécanisme innovant. Elle a institué un comité de recherche ayant pour mandat de faciliter la nomination et l'élection par consensus du prochain Procureur.¹¹³ Le comité de recherche est habilité à recevoir de manière informelle des déclarations d'intérêt de la part d'individus, d'États, d'organisations internationales et régionales, de membres de la société civile, d'associations professionnelles et d'autres sources. Le comité a également eu la possibilité de s'entretenir avec les candidats et de mener des recherches sur leur profil. Le comité de recherche a établi une liste restreinte de candidats afin de la soumettre pour examen à l'Assemblée des États parties. Les candidats sélectionnés ont été les suivants : Fatou Bensouda (Gambie), Andrew Cayley (Royaume-Uni), Mohamed Chande Othman (Tanzanie) et Robert Petit (Canada).¹¹⁴ Le 1^{er} décembre 2011, le Président de l'Assemblée des États parties au Statut de la CPI a annoncé que Mme Fatou Bensouda, actuelle Procureure-adjointe de la CPI en charge des poursuites, était désignée candidate de consensus pour la considération de l'AEP, qui élira le prochain Procureur de la CPI le 12 décembre 2011, à l'ouverture de sa 10^{ème} session.¹¹⁵

Les procédures du comité de recherche, y compris les nominations et déclarations d'intérêt, ont été pour la plupart confidentielles. La nécessité de non-divulgaration de certaines informations étant entendue, une certaine préoccupation peut subsister sur le manque de transparence du travail du comité. La FIDH souligne la pertinence de ce processus destiné à faciliter l'élection du candidat le plus qualifié.¹¹⁶ La dixième session de l'Assemblée donnera l'opportunité aux États d'évaluer le travail et les procédures du comité de recherche et d'identifier les manières d'améliorer et de renforcer le travail de structures similaires dans l'assistance aux processus d'élection. À cet égard, la FIDH recommande aux États parties d'envisager la mise en place

112. Kofi Anan, No Politicking for ICC Prosecutor, Global Memo, 18 octobre 2011.

113. Communiqué de presse de la CPI, Le Comité de recherche pour le poste de Procureur de la CPI ouvre ses travaux, 8 février 2011.

114. ASP, Rapport du Comité de recherche de candidats pour le poste de Procureur de la Cour pénale internationale, Poste de Procureur, octobre 2011.

115. Pour des informations sur le processus de sélection, y compris les étapes suivantes, se reporter à CCPI, Questions and Answers on the ICC Prosecutions Elections Voir également le communiqué de presse de la CPI relatif à la désignation de Fatou Bensouda, "Consensus candidate for next ICC Prosecutor", 1^{er} décembre 2011.

116. Pour les recommandations sur les critères à satisfaire par le prochain Procureur de la CPI, se reporter à la lettre conjointe FIDH, International Crisis Group, Human Rights Watch, Institut d'Études de Sécurité, Centre International pour la Justice Transitionnelle et Open Society Justice Initiative, Joint Letter to Members of the Search Committee, 16 mars 2011.

de structures intermédiaires similaires afin de faciliter les élections futures, y compris les élections des juges, en vue d'assurer le caractère équitable, transparent et fondé sur le mérite de telles élections.¹¹⁷

117. Communiqué de presse de la CCPI, ICC Nominations and Elections Must be Fair, Transparent and Merit-based, New York/The Hague, 28 juillet 2011.

Conclusion

En tant que premier procureur de la CPI, Luis Moreno-Ocampo a accompli une tâche impressionnante en moins de 9 ans : il a mis en place un bureau et formalisé des politiques et manuels pour les enquêtes sur les crimes les plus graves touchant l'ensemble de la communauté internationale. Il a aussi fait l'objet de certaines critiques en raison d'une insuffisante communication publique sur le travail de son Bureau lors des premières années, des malentendus qui en ont découlé, et des opportunités manquées pour maximiser l'impact de la CPI dans les pays concernés. La communauté internationale a accueilli positivement la stratégie de communication récente du Bureau sur son travail, y compris sur les situations sous analyse préliminaire, sa politique de « complémentarité positive » et l'attention portée à la prévention des crimes. La FIDH considère que le BdP peut jouer un rôle significatif d'encouragement des poursuites au niveau national et favoriser l'État de droit dans les pays concernés. Le Bureau du Procureur a également réalisé des progrès significatifs dans l'interprétation de la disposition relative aux « intérêts de la justice ». Il a su surmonter le dilemme justice / paix en réaffirmant le mandat de la CPI de contribuer au rétablissement de la paix au travers de la justice. La FIDH salue également le travail du Procureur ayant pour objectif de mobiliser les efforts en faveur de la coopération et de l'exécution des mandats d'arrêt.

Bien que des progrès considérables aient été réalisés, plusieurs préoccupations subsistent. Il s'agit notamment :

- de mettre en œuvre la politique d'enquête et de poursuite ciblée d'une manière reflétant la réalité des crimes et types de persécutions les plus graves, ceci dans le respect le plus complet des droits des victimes ;
- de dépasser l'approche séquentielle ;
- d'enquêter sur toutes les parties aux conflits et de remonter la chaîne de commandement dans toutes les situations en vue de garantir la perception d'impartialité du Bureau ;
- de renforcer la capacité d'enquête indépendante du Bureau ;
- de favoriser une participation pertinente des victimes ;
- de renforcer la communication publique, en particulier sur la sélection des affaires et sur les enquêtes, dans le but notamment d'augmenter la portée dissuasive de la Cour ;
- de garantir que les victimes de situations sous analyse préliminaire puissent accéder à la justice dans un délai raisonnable.

La nouvelle Procureure de la CPI hérite donc d'un Bureau bien établi, de politiques et de procédures définies. Elle devra toutefois faire face à de nombreux défis dès le premier jour. Elle devra examiner la manière dont les politiques du Bureau ont été appliquées au cours des neuf dernières années, évaluer leurs impacts tant positifs que négatifs et prendre des mesures en conséquence. Elle devra décider de la manière d'optimiser le travail du Bureau dans un contexte de contraintes budgétaires, tout en maintenant et en renforçant la performance du BdP, en matière d'analyses préliminaires, d'enquêtes, de poursuites, ainsi que de communication et de coopération. Enfin, elle devra améliorer les efforts de coordination avec les autres organes et mécanismes de la CPI et maintenir un niveau élevé d'engagement et de coopération avec les autres acteurs du système de Rome.

La nouvelle Procureure aura besoin de la coopération et du soutien complets des États. La FIDH appelle les États parties à œuvrer au renforcement de l'efficacité de la CPI, par le biais notamment d'une coopération accrue à tous les stades des procédures, et à ne pas être tentés de limiter, par des considérations budgétaires et des mécanismes de contrôle internes, la portée des activités de la Cour. Il s'agit de dissiper les doutes selon lesquels les États seraient parfois plus enclin à contrôler la Cour plutôt qu'à la soutenir.

Recommandations à la prochaine Procureure de la CPI

Sur la base des développements et conclusions présentés dans ce rapport, la FIDH formule les recommandations suivantes à l'attention de la prochaine Procureure de la CPI :

Structure du Bureau du Procureur

- Envisager de nommer un Procureur adjoint aux enquêtes, ainsi qu'un Procureur adjoint aux poursuites.
- Prendre des mesures visant à renforcer la capacité d'enquête du Bureau et à garantir que la CPI puisse remplir son mandat, qui consiste à poursuivre les plus hauts responsables des crimes les plus graves, quel que soit leur rang.
- Améliorer les relations avec les autres organes, notamment par des efforts de communication publique coordonnée, par la présence de la CPI sur le terrain et par la mise en place d'un mécanisme de surveillance capable de respecter l'indépendance du BdP.

Politiques et pratiques

- Revoir la politique d'enquêtes et de poursuites ciblées, en particulier relative à la représentativité des charges et à son impact sur les communautés affectées.
- Continuer de se concentrer sur la poursuite des plus hauts responsables et envisager de remonter la chaîne de commandement dans les situations actuellement devant la Cour.
- Continuer de souligner que la justice est nécessaire à la paix et travailler en ce sens lors des enquêtes et poursuites dans des situations de conflits et post-conflit.
- Revoir la politique du Bureau consistant à limiter la taille des équipes d'enquête et recruter davantage d'enquêteurs.
- Prendre en compte les conséquences négatives de l'approche séquentielle et de la réallocation des ressources sur les enquêtes de la CPI ainsi que l'impact des décisions du BdP sur les communautés affectées, et trouver des solutions créatives pour une utilisation optimale des ressources, ne mettant pas en péril la perception d'impartialité de la Cour.
- Approfondir la politique du BdP en matière de complémentarité positive tout en réaffirmant l'indépendance du Bureau.
- Saisir toutes les opportunités contribuant à prévenir la perpétration de crimes.

Communication et intérêts des victimes

- Tenir compte du rôle primordial des communications publiques du BdP sur la maximisation de l'impact de ses activités, notamment en ce qui concerne la sélection des situations sous enquête et des affaires.
- Envisager d'instaurer une politique claire en faveur des victimes visant à promouvoir leur participation, à prendre en considération les intérêts des victimes lors de la prise de décisions les concernant, et à mettre en œuvre tous les efforts nécessaires pour garantir le respect effectif de leurs droits à participation et à réparation.
- Renforcer l'impartialité du BdP en menant des enquêtes simultanées sur les crimes perpétrés par toutes les parties au conflit, dans toutes les situations, y compris par les forces du gouvernement ou proches de celui-ci.

Sélection des situations et des affaires

- Traiter les situations sous analyse préliminaire de manière plus cohérente et rapide, notamment en soumettant à la Section préliminaire des rapports d'évaluation des conditions d'ouverture d'une enquête en vertu de l'article 53.1.
- Informer la Section préliminaire de toute décision de ne pas poursuivre et/ou de l'interruption des enquêtes, et expliquer publiquement les raisons de ces décisions.

Coopération

- Adopter une attitude ferme en matière de coopération, en rappelant aux États leurs obligations de soutien et de coopération vis-à-vis de la Cour, et en prenant toutes les mesures nécessaires en vue de l'exécution des mandats d'arrêt, en collaboration avec les autres organes de la Cour.

La FIDH
 **fédère 164 organisations de
 défense des droits de l'Homme**
réparties sur les **5 continents**



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 esclavage ni en servitude; 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

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 - 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

Directrice de la publication : Souhayr Belhassen
Rédacteur en chef : Antoine Bernard
Auteurs : Mariana Pena, Karine Bonneau, Delphine Carlens
Traduction : Carine Blanc-Delmas
Version originale en anglais