



Le Plan Stratégique de la Cour Penale Internationale

Un Mémorandum de Human Rights Watch

I.	Introduction	1
II.	Résumé du plan stratégique.....	4
III.	Au-delà des enquêtes et des procès: optimiser l'impact auprès des communautés concernées	5
	A. Participation des victimes et réparations	5
	B. Engagement sur le terrain	8
	C. Sensibilisation et communication.....	12
	D. Le principe de complémentarité.....	15
	E. Le legs de la CPI	17

I. Introduction

En décembre 2004, la Cour pénale internationale (CPI) a entamé un processus en vue d'élaborer un plan stratégique (le « Plan stratégique »).¹ Human Rights Watch se réjouit de cette initiative, laquelle devrait permettre à la Cour de formuler la vision qu'elle a de son travail, de dégager des objectifs visant à mettre en œuvre cette vision, et de présenter des plans en vue d'atteindre lesdits objectifs. Le Plan stratégique permettra par ailleurs à la Cour d'établir une division des tâches claire entre les différents organes qui la composent. Grâce à ces démarches, la Cour sera plus à même de remplir son mandat et de percevoir avec justesse l'orientation à suivre à l'avenir.

La Cour a fait savoir qu'elle examinera les commentaires émis à propos du plan, notamment par les Etats parties et les organisations non gouvernementales (ONG).² Elle présentera ensuite une version révisée du Plan stratégique à l'Assemblée des Etats parties (AEP) avant sa cinquième session. La concertation entre la CPI et les Etats parties à propos du plan peut se révéler mutuellement profitable dans le sens où elle renforcera la compréhension du travail de la Cour. En même temps, les Etats parties se doivent de respecter l'indépendance de la CPI en tant qu'institution judiciaire.³

Human Rights Watch se réjouit de l'occasion qui est offerte d'émettre des commentaires à propos du Plan stratégique. Ce dernier comprend à l'heure actuelle un certain nombre d'objectifs cruciaux, notamment garantir aux participants le plein exercice de leurs droits, promouvoir la sensibilisation à l'égard de la Cour, et s'assurer la coopération des Etats et des organisations intergouvernementales. Le Plan stratégique met en outre l'accent sur le besoin d'enquêtes impartiales, de poursuites judiciaires de qualité ainsi que de procédures judiciaires équitables et rapides. Nous estimons qu'il s'agit de conditions essentielles pour que la Cour puisse mener à bien le mandat difficile et unique qui lui est confié de traduire en justice les auteurs des crimes les plus graves

¹ La Cour a pris cette initiative suite à une recommandation du Comité du budget et des finances (CBF) pour que « la Cour établisse un ensemble d'objectifs et de réalisations escomptées fondamentaux pour la Cour dans son ensemble, capables de concrétiser ses plans collectifs concernant la réalisation des buts du Statut de Rome ». « Rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa troisième session », août 2004, ICC-ASP/3/25, [en ligne] http://www.icc-cpi.int/asp/documentation/doc_3rdsession.html&l=fr, para. 46.

² La CPI a remis au CBF un « Rapport sur le Plan stratégique de la Cour » en avril 2006 (ICC-ASP/5/CBF.1/5). Le 16 mai 2006, des fonctionnaires de la CPI ont fait une présentation de la structure du plan à l'intention des ONG.

³ Comme l'a relevé le CBF, « il est essentiel que le Plan stratégique reste la propriété de [la Cour] ». « Rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa sixième session », mai 2006, ICC-ASP/5/1, [en ligne] http://www.icc-cpi.int/asp/documentation/doc_5thsession.html, para. 56.

lorsque les tribunaux nationaux ne sont pas en mesure de le faire ou n’y sont pas disposés.

Cependant, le plan n’a pas la vision nécessaire pour assurer que le travail de la Cour ait une résonance et une pertinence auprès des communautés les plus affectées par les crimes qui feront l’objet d’une enquête et d’un jugement de la CPI.⁴ Notre expérience du terrain donne à penser que le mandat de la CPI ne sera pas rempli s’il se limite uniquement à mener des enquêtes efficaces et sérieuses aboutissant à des procès équitables, aussi cruciales que soient ces tâches. L’expérience des tribunaux internationaux ad hoc—qui siègent loin des pays où les crimes ont été perpétrés et où la justice a été perçue comme étant très éloignée des communautés concernées—met en évidence le besoin de donner priorité aux efforts qui visent à faire de la justice pénale internationale un système accessible et porteur de sens pour les populations locales.

Si la CPI ne s’attelle pas à optimiser son impact auprès des communautés concernées, elle ne sera pas en mesure de faire honneur à son mandat et elle décevra ceux que sa création était censée servir. Le fait que la Cour ne conduira qu’un nombre limité de procès dans chaque situation sur laquelle elle enquêtera rend ces efforts d’autant plus importants.

Par ailleurs, le plan met trop l’accent sur les questions de gestion et d’organisation,⁵ surtout si l’on considère le fait qu’il porte sur les dix prochaines années. Une institution bien administrée est certes capitale pour garantir le succès de la Cour mais le Plan stratégique devrait se focaliser principalement sur la vision à plus long terme de la Cour et moins sur la gestion institutionnelle.

L’un des buts du Plan stratégique devrait être d’optimiser l’impact de la CPI auprès des communautés concernées. Le présent mémorandum décrit comment la Cour peut y parvenir, notamment à travers: la participation des victimes et les réparations, un engagement sur le terrain, la sensibilisation et la communication, le principe de

⁴ Dans le présent mémorandum, ces communautés sont également appelées « populations locales » et « communautés concernées ».

⁵ Ces questions sont principalement abordées dans le troisième but du Plan stratégique: « Un modèle d’administration publique: Exceller pour atteindre les résultats souhaités avec des ressources minimales au moyen de structures et de procédures rationnelles tout en maintenant la flexibilité requise et en engageant sa responsabilité et en faisant appel à du personnel dûment qualifié et motivé dans un environnement à visage humain et une culture non bureaucratique ». Ce but comprend quinze objectifs alors que les deux autres buts en comptent moins de dix. Présentation par la CPI du projet de Plan stratégique, 16 mai 2006.

complémentarité, ainsi que des initiatives visant à garantir que le travail de la CPI laisse un héritage durable.⁶ Travailler efficacement dans ces domaines constitue un gigantesque défi et l'importance qu'ils revêtent exige une mise en œuvre sur le long terme.

Les recommandations portant sur les éléments à incorporer dans la version révisée du Plan stratégique sont détaillées dans chaque chapitre du mémorandum. Sachant que la Cour dispose d'un budget limité pour opérer, la plupart des recommandations ne requièrent pas de moyens supplémentaires importants.

Une zone d'ombre subsiste sur l'étendue des détails qui seront prodigués dans le Plan stratégique que la Cour a l'intention d'élaborer. Toujours est-il que l'analyse de mesures concrètes visant à atteindre les objectifs fait défaut dans la version actuelle. Nos recommandations reflètent le niveau de détail que nous estimons nécessaire.⁷ Des explications complémentaires relatives aux objectifs ainsi que des critères permettant d'évaluer leur mise en œuvre sont également nécessaires.⁸ Il s'agit d'éléments indispensables pour que le plan exprime plus clairement la vision de la CPI et la façon dont la Cour entend réaliser ses buts. Des détails supplémentaires contribueront également à mieux quantifier les ressources requises pour les futures opérations de la Cour.

En tant que « moteur » de la CPI, la capacité du Bureau du Procureur à aller de l'avant en menant des enquêtes et des poursuites judiciaires efficaces est un facteur crucial dont dépendra la faculté de la Cour de rendre la justice pour les graves crimes commis. Son choix des situations, des cas et des chefs d'inculpation sera primordial pour la légitimité et la crédibilité de la Cour. Le succès de la CPI sera tributaire de sa capacité à engager des procédures judiciaires impartiales et rapides. Le présent mémorandum n'approfondit pas ces fonctions car leur importance dans le Plan stratégique n'est pas

⁶ La plupart de ces domaines sont cités sous une forme ou l'autre dans la version actuelle du Plan stratégique mais ce dernier ne prévoit pas suffisamment de les utiliser en vue d'optimiser l'impact du travail de la CPI auprès des populations locales.

⁷ Human Rights Watch croit comprendre que la Cour a déjà commencé à développer des « stratégies sur certaines questions fondamentales alors que le plan stratégique était en cours d'élaboration ». Si tel est le cas, ces stratégies devraient également être incluses dans le plan. Voir « Rapport sur le Plan stratégique de la Cour », para. 25.

⁸ Human Rights Watch croit savoir que la Cour préparera un « plan de mise en œuvre » ainsi que des « indicateurs stratégiques » pour évaluer la mise en œuvre du Plan stratégique d'ici août 2006. Par ailleurs, des stratégies spécifiques à l'organe seront élaborées afin de compléter le plan s'il y a lieu. « Rapport sur le Plan stratégique de la Cour », para. 6. Le Plan stratégique devrait inclure le « plan de mise en œuvre » et les « indicateurs stratégiques » de la Cour.

mise en question.⁹ Néanmoins, il est nécessaire d'inclure dans le plan des explications complémentaires relatives aux objectifs et stratégies visant à garantir l'efficacité des enquêtes et des poursuites ainsi que la qualité des procédures judiciaires.¹⁰

II. Résumé du plan stratégique

Le Plan stratégique comprend une déclaration de mission, des buts et des objectifs. La déclaration de mission stipule que « la Cour pénale internationale:

- mène des enquêtes, engage des poursuites et conduit des procès de façon équitable, efficace et impartiale sur les crimes les plus graves;
- agit avec transparence et efficacité;
- contribue à faire respecter et appliquer de façon durable la justice pénale internationale, à prévenir les crimes, et à combattre l'impunité ».

Les buts qui soutiennent la déclaration de mission sont stipulés comme suit:

- Une justice de qualité;
- Une institution reconnue bénéficiant d'un appui adéquat; et
- Un modèle d'administration publique.

Des objectifs sont énumérés sous chaque but sous forme de points-clés.. Quelque trente objectifs sont mentionnés; ils sont répartis en objectifs à court terme (de un à trois ans) et à long terme (de quatre à dix ans).¹¹

⁹ Voir Partie II. Human Rights Watch prend note que le Bureau du Procureur produit également son propre plan stratégique.

¹⁰ Par exemple, les objectifs repris dans le but intitulé "qualité de la justice" incluent les normes de qualité pour les victimes, les témoins et les défendeurs ainsi qu'un système visant à gérer les risques en matière de sécurité. Toutefois, le plan n'explique pas en quoi consistent ces « normes de qualité ».

¹¹ Présentation du Plan stratégique de la CPI, 16 mai 2006.

III. Au-delà des enquêtes et des procès: optimiser l'impact auprès des communautés concernées

A. Participation des victimes et réparations

La participation des victimes à la CPI et les réparations¹² sont des occasions importantes pour la Cour de renforcer son impact auprès des communautés concernées. Le Plan stratégique fait référence aux victimes¹³ mais il ne traite pas cet aspect de manière appropriée.

1. Importance et difficulté d'assurer la participation des victimes et les réparations

La participation des victimes offre la possibilité de rendre le travail de la CPI plus pertinent aux yeux des communautés concernées. Elle peut faire tomber le mur qui se dresse habituellement entre les victimes et les instances judiciaires internationales, en permettant aux victimes de s'impliquer dans les procédures de la Cour. Les réparations peuvent également jouer un rôle important en améliorant la résonance de la Cour auprès des populations locales: elles peuvent revêtir une forte importance symbolique car elles sont susceptibles d'être perçues comme un signe de reconnaissance de la gravité des crimes et de la souffrance occasionnée. Elles peuvent en outre être le reflet le plus tangible de la contribution de la CPI aux victimes.

Afin de pouvoir tirer profit de ces possibilités, il faut que les communautés concernées comprennent les droits des victimes à participer et à recevoir des réparations. Cela contribuera à garantir que les victimes sont capables d'exercer ces droits et ont des attentes réalistes à cet égard.

Veiller à ce que les communautés concernées aient une compréhension suffisante de ces droits pose de nombreux défis, d'autant plus grands qu'il n'existe aucun précédent

¹² Pour la première fois dans un tribunal pénal international, les victimes ont l'opportunité de faire office de « participants » dans les procédures. En tant que participants, les victimes sont habilitées à présenter leurs vues et préoccupations, et non pas uniquement à déposer en tant que témoins. Il s'agit également du premier tribunal international qui offre aux victimes la possibilité de recevoir des réparations. Statut de Rome de la Cour pénale internationale, 2187 U.N.T.S. 3, entré en vigueur le 1er juillet 2002, art. 68(3) et 75.

¹³ Dans sa définition, le but de la Cour de fournir une « justice de qualité » prévoit de « veiller à ce que tous les participants puissent pleinement exercer leurs droits ». Présentation du projet de Plan stratégique de la CPI, 16 mai 2006.

sur lequel s'appuyer et dont on puisse tirer des enseignements. L'expérience démontre que les rouages complexes des procédures pénales, particulièrement d'un mécanisme de justice internationale, peuvent se révéler déconcertants, voire décourageants, pour bon nombre de victimes. Un manque d'informations risque de les dissuader d'introduire une demande de participation ou de réparation, ou de participer activement. Par exemple, des partenaires en République démocratique du Congo (RDC) nous ont fait comprendre que beaucoup de victimes et d'organisations travaillant avec les victimes attendent des informations complémentaires concernant les réparations avant de décider si elles demanderont de participer ou réclameront des réparations. D'autres défis se posent également :

- La possible réticence des victimes à participer par crainte de représailles ou en raison d'un manque de confiance dans les opérations de la CPI, ou d'un manque d'informations à propos des mesures de protection;¹⁴
- Le besoin de répondre à un nombre potentiellement important de victimes qui pourraient se présenter;
- La difficulté d'atteindre les victimes vivant en milieu rural ou dans des zones peu sûres;
- Les tensions entre différents groupes de victimes;
- Le risque que seules les victimes les mieux organisées participent ou reçoivent des réparations;
- Le besoin d'éviter de créer des attentes irréalistes chez les victimes à propos de la participation et des réparations; et
- Assurer une représentation légale appropriée pour les victimes participantes.

Des efforts soutenus devront être consentis dans le temps en vue de surmonter les obstacles qui se présenteront.

2. Composantes principales pour assurer la participation des victimes et les réparations

Le Plan stratégique devrait mettre l'accent sur le rôle des victimes dans les activités de la CPI et chercher à utiliser la participation des victimes et les réparations pour optimiser

¹⁴ Par exemple, des partenaires en Ouganda ont expliqué que les Ougandais ne croient pas que les cinq suspects faisant partie des dirigeants de l'Armée de Résistance du Seigneur seront arrêtés et déférés devant la CPI. Ils hésitent donc à se présenter comme participants, par crainte de représailles.

l'impact de la Cour auprès des communautés concernées. A cet effet, le plan devrait inclure les stratégies suivantes:

- Diffuser des informations dans les communautés concernées sur:
 - Le rôle des victimes auprès de la Cour et les limites de ce rôle;
 - Comment introduire une demande de participation;
 - Comment introduire une demande de réparation; et
 - Les politiques de la Cour en matière de participation et de réparations, telles qu'elles sont décidées par les juges.¹⁵
- Mettre les informations à la disposition des communautés concernées, dans un format accessible aux personnes qui pourraient ne pas être suffisamment instruites, être analphabètes ou parler des langues et dialectes spécifiques.
- Atteindre les victimes vivant dans des zones reculées ou des endroits où la sécurité est précaire ou inexistante.¹⁶

Etant donné les contraintes logistiques, financières et sécuritaires, il est probable que les victimes participantes n'assistent pas à une grande partie de la procédure. Leurs représentants légaux seront responsables de les informer de certains faits nouveaux mais la Cour devrait également prévoir, dans le plan, des mesures visant à prodiguer aux victimes participantes des informations plus approfondies sur la procédure.

Le Plan stratégique devrait refléter le fait que tous les organes de la Cour partagent la responsabilité de faire appliquer les droits des victimes et de veiller à ce qu'un certain nombre de victimes de crimes faisant l'objet d'une enquête de la CPI soient représentées dans le cadre des travaux de la Cour. Par exemple, le Bureau du Procureur peut inclure des chefs d'inculpation qui sont représentatifs d'une gamme de crimes commis dans une situation donnée, permettant à une variété de victimes de participer.¹⁷

¹⁵ Par exemple, la Chambre préliminaire I a émis récemment une décision importante sur la participation de six victimes à la procédure de la Cour. Cette décision conclut que l'Article 68(3) du Statut de Rome est applicable au stade de l'enquête. Elle prévoit également la possibilité pour les victimes de participer au stade de l'enquête concernant une situation, en plus de leur participation lorsque l'enquête vise déjà des accusés déterminés. Si elle était confirmée, cette décision devrait être expliquée de façon compréhensible aux victimes et aux organisations travaillant avec les victimes, afin de fournir une plus grande clarté à propos de la participation. « Décision sur les demandes de participation à la procédure de VPRS 1, VPRS 2, VPRS 3, VPRS 4, VPRS 5 et VPRS 6 », (Chambre préliminaire I), 17 janvier 2006.

¹⁶ Pour des recommandations complémentaires concernant la diffusion des informations auprès des victimes, voir Groupe de travail sur les droits des victimes, "Victim Participation at the International Criminal Court: Summary of Issues and Recommendations," novembre 2003, [en ligne] <http://www.vrwg.org/Publications/1.html>, p. 15.

¹⁷ Le Greffier peut également diffuser des informations et faciliter la participation d'une grande variété de victimes; ce sont les juges qui prendront les décisions relatives à la participation des victimes.

Les victimes dialoguent avec les différents organes à différents stades. Chaque organe doit garantir cette interaction et avoir toujours à l'esprit les droits des victimes.

Enfin, le Plan stratégique devrait reconnaître que les intermédiaires peuvent épauler la CPI dans son travail mais qu'ils ne peuvent pas se substituer à elle. La Cour a insisté sur l'importance de pouvoir compter sur des intermédiaires, tels que les ONG, pour contribuer à la participation des victimes et aux réparations, en diffusant des informations et en aidant les victimes à compléter les formulaires.¹⁸ Rechercher l'assistance d'intermédiaires est compréhensible: d'une part, certaines ONG entretiennent des relations étroites avec les populations victimes et elles ont une connaissance particulière de la culture locale; d'autre part, la CPI dispose de moyens limités. Cependant, les ONG locales peuvent avoir des capacités limitées pour aider la Cour et elles risquent de mettre leur sécurité en danger en lui apportant leur concours. Nous croyons savoir que la Cour n'a pu s'assurer la coopération régulière de bon nombre de partenaires. Cela montre à quel point il est important que ce soit la Cour qui se charge du gros de ce travail, tout au moins au cours des premières années.

B. Engagement sur le terrain

Etant basée loin des pays où les crimes ont été commis, la CPI risque d'être perçue comme un organe distant et inutile par les personnes que sa création était censée servir. Le Plan stratégique compte parmi ses objectifs celui de «formuler des options correspondant à différents emplacements géographiques pour les activités de la Cour » (« Options géographiques »),¹⁹ sans apporter plus de détails. Il devrait indiquer les objectifs et stratégies visant à utiliser l'engagement sur le terrain pour contribuer à rendre le travail de la CPI accessible et porteur de sens pour les populations locales.²⁰ On ne soulignera jamais assez le besoin d'un « engagement sur le terrain », dans le pays où les crimes ont été perpétrés, si la CPI se veut d'optimiser son impact auprès des communautés concernées. Nous entendons par engagement sur le terrain une présence

¹⁸ Le budget de la CPI pour 2006 stipule que « pour pouvoir mettre en oeuvre les stratégies d'information des victimes, diffuser des formulaires normalisés et veiller à apporter l'assistance voulue aux victimes dans la formulation de leur demande et tout au long des procédures, il faut bien évidemment créer et maintenir des relations avec des intermédiaires sur le terrain... ». Voir « Projet de budget-programme de la cour pénale internationale pour 2006 », 24 août 2005, [en ligne] http://www.icc-cpi.int/asp/documentation/doc_4thsession.html, para. 441.

¹⁹ Cet objectif apparaît sous le but intitulé « Une justice de qualité ».

²⁰ Human Rights Watch croit comprendre que la CPI a l'intention de détailler les Options géographiques dans un délai de trois ans. Il est néanmoins crucial que le Plan stratégique apporte au moins quelques précisions sur la vision et les plans de la CPI concernant les activités sur le terrain.

substantielle et prolongée de la Cour dans les situations²¹ lorsque les conditions en matière de sécurité le permettent, notamment:

- Des visites effectuées par les hauts responsables de la CPI dans les situations;
- La mise en place de bureaux sur le terrain;
- Une décentralisation de certaines fonctions essentielles, telles les enquêtes, en implantant du personnel responsable sur le terrain;
- La tenue de procédures *in situ*.²²

Ces points sont abordés plus en profondeur ci-après.

1. Importance et difficultés de l'engagement sur le terrain

L'engagement sur le terrain est capital pour que la Cour puisse optimiser son impact de diverses façons. La présence de personnel de la Cour sur les lieux permet un rapprochement physique et culturel entre la CPI et les populations locales. Il est probable que les activités de la Cour réalisées dans les situations—en particulier toute procédure tenue *in situ*—éveilleront davantage l'intérêt des communautés concernées que les activités menées à La Haye. Bon nombre d'Etats parties ont exprimé leur espoir de voir bientôt la CPI contempler sérieusement la possibilité de tenir certaines procédures *in situ*.²³

Des partenaires locaux en RDC et en Ouganda ont exprimé leur frustration face aux « allées et venues » du personnel de la CPI. Ils ont indiqué que l'absence d'engagement permanent du personnel de la Cour avait créé de faux espoirs à propos de celle-ci. Une présence accrue de membres de la CPI sur le terrain pourrait davantage sensibiliser la

²¹ Dans certains cas, « terrain » peut également se référer à des pays voisins des situations.

²² Le Statut de Rome prévoit expressément la possibilité de tenir des procédures ailleurs qu'au siège de la Cour à La Haye. Statut de Rome, art. 3(3).

²³ Lors de la réunion de l'Assemblée générale de l'ONU sur la CPI en novembre 2005, l'Ouganda a déclaré ce qui suit: « Une fois que les procédures de jugement commencent, il peut être dans l'intérêt de la Cour et de la justice naturelle de réaliser ces procédures à proximité du lieu où les crimes ont été commis, en d'autres termes *in situ*, en tenant compte des préoccupations logistiques et de l'accès des victimes à la Cour ». Lors de l'AEP qui s'est tenue en décembre 2005, le Nigeria a déclaré ce qui suit au nom des vingt-sept Etats parties africains: « La stratégie de la Cour devrait garantir que justice soit réellement faite. Nous entendons par là que la justice doit, aux yeux des communautés concernées, être considérée comme étant rendue.... Les procès devraient, dans la mesure du possible, avoir lieu dans les localités ou la région où le crime a été commis.... Le respect durable de l'application de la justice internationale serait ainsi laissé en héritage direct aux communautés confrontées à l'effondrement du respect de l'Etat de droit ». (Traduction non officielle) Voir [en ligne] <http://www.iccnw.org/?mod=ga60> et <http://www.iccnw.org/?mod=asp4>. Voir également « Rapport du Secrétaire général de l'ONU sur l'Etat de droit et la justice transitionnelle dans les sociétés en conflit ou sortant d'un conflit », 23 août 2004, S/2004/616, [en ligne] <http://www.un.org/Docs/sc/sGREPO4.html>, para. 44.

Cour aux besoins des communautés concernées et permettre au personnel de mieux appréhender la culture et le contexte locaux.

Les activités de la CPI sur le terrain pourraient également faciliter l'interaction entre la Cour et les systèmes de justice nationaux dans les situations. Cela pourrait contribuer à renforcer le respect de l'Etat de droit et des droits de l'homme, et à consolider les institutions judiciaires nationales de ces pays (pour plus de détails à ce propos, voir plus loin dans ce chapitre, parties D et E). Des procédures *in situ* pourraient offrir des possibilités plus grandes encore d'interaction.

Les situations sont souvent plongées dans l'instabilité, ce qui pose des problèmes complexes de sécurité. Lorsque le pays connaît un conflit armé ou que le gouvernement n'est pas favorable à l'engagement de la CPI, ces problèmes n'en sont évidemment que plus intenses. Les contraintes logistiques et les coûts financiers créent des obstacles supplémentaires, en particulier pour tenir des procédures *in situ*. Relever ces défis requerra un temps et des efforts considérables. Cependant, le Plan stratégique et les Options géographiques représentent, pour la Cour, des occasions importantes de poser les premiers jalons menant à un engagement effectif sur le terrain.

2. Composantes principales de l'approche de la Cour par rapport à l'engagement sur le terrain

Le Plan stratégique devrait envisager une vision commune et une coordination entre les différents organes et personnels de la CPI basés à La Haye et sur le terrain. Un certain nombre d'activités spécifiques détaillées plus bas devraient également être prévues.

a. Visites par de hauts responsables de la CPI de situations faisant l'objet d'enquêtes

Le Plan stratégique devrait proposer que de hauts responsables de la CPI effectuent régulièrement des visites de terrain²⁴ afin de:

- Accroître la visibilité de la CPI auprès du public par le biais de contacts avec les médias locaux et internationaux;

²⁴ A cet égard, Human Rights Watch se réjouit des visites effectuées récemment sur le terrain par de hauts responsables de la CPI. Le Greffier s'est rendu en Ouganda (Kampala et Gulu dans le nord) et au Tchad à la fin mars et au début avril 2006. Le Procureur et le Procureur adjoint (Poursuites) se sont rendus à Kinshasa du 2 au 4 avril 2006.

- Montrer l'attention que la Cour porte à l'opinion des communautés concernées en engageant un dialogue réciproque avec la société civile à propos des opérations de la Cour; et
- Évaluer les opérations de la Cour sur le terrain.

b. Bureaux extérieurs de la CPI et décentralisation des fonctions

Le Plan stratégique devrait prévoir l'établissement par la CPI, si possible, de bureaux extérieurs dans chaque pays où elle mène des enquêtes. Lorsque les conditions de sécurité ne le permettent pas, la mise en place de bureaux dans les pays voisins devrait être envisagée. Les bureaux extérieurs devraient jouer un rôle complet pendant toute la période d'engagement de la CPI et ils devraient être mis sur pied dans les plus brefs délais après l'ouverture d'une enquête par le Procureur.²⁵

Par ailleurs, le Plan stratégique ou les Options géographiques devraient expliquer comment la Cour appréhende la question du personnel, de l'emplacement et des fonctions des bureaux extérieurs. Bien que la politique de la Cour doive être adaptée à chaque situation, nous estimons que les aspects suivants revêtent une importance particulière:

- Personnel: Du personnel national devrait être engagé pour travailler dans les bureaux extérieurs. Il sera indispensable pour fournir des informations à propos du contexte national, ce qui contribuera à garantir que les activités prévues dans des domaines tels que la sensibilisation et la protection des témoins seront bien pensées;
- Emplacement: Des bureaux extérieurs devraient être établis aussi près que possible des zones où se trouvent les victimes, si ce n'est dans ces zones elles-mêmes. Ces bureaux devraient s'ajouter aux bureaux extérieurs en place dans les capitales. Ces derniers sont importants en tant que base d'opérations et pour les relations avec les fonctionnaires gouvernementaux mais il se peut que les communautés concernées qui vivent dans des régions reculées ne soient pas en mesure d'y accéder ;²⁶

²⁵ Human Rights Watch se réjouit du fait que plusieurs bureaux extérieurs ont à ce jour été établis.

²⁶ Des partenaires locaux en Ouganda ont fait part de ce sentiment à l'égard du bureau extérieur de la CPI à Kampala. Autre illustration de ce problème tirée de l'expérience du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR): Selon certains analystes, le centre d'informations mis en place par le TPIR dans la capitale rwandaise, Kigali, bien « qu'attirant une infime partie de l'élite urbaine... a bien peu à offrir à la majorité des Rwandais, lesquels sont analphabètes et vivent en milieu rural ». Voir Eric Stover et Harvey M. Weinstein, eds., *My neighbour, My Enemy: Justice and Community in the Aftermath of Mass Atrocity* (New York: Cambridge University Press, 2004), p. 56.

- Fonctions: La Cour devrait s'accorder sur la façon de répondre aux différentes fonctions que les bureaux extérieurs sont amenés à remplir. Par exemple, des espaces accessibles au public seront nécessaires pour le travail de sensibilisation alors que les enquêtes requerront confidentialité et sécurité ;
- Décentralisation: Même si le centre opérationnel de la Cour restera à La Haye, certains membres du personnel de la CPI devraient être basés sur le terrain de façon permanente ou semi-permanente pour remplir les fonctions qui leur incombent. Ces fonctions peuvent notamment inclure: des enquêtes, la protection et l'appui des témoins, la participation des victimes, la coopération et la sensibilisation. Le personnel de terrain devrait par ailleurs jouir d'une autonomie et d'une expérience suffisantes pour mener à bien leurs fonctions.

c. Procédures in situ

A la lumière des défis uniques que pose la tenue de procédures *in situ*, une approche progressive de la CPI est requise. A court terme, la CPI devrait évaluer les aspects logistiques, sécuritaires, politiques et financiers de la tenue de procédures *in situ*. Cette évaluation devrait être réalisée avec la contribution du personnel des bureaux extérieurs et présentée à l'Assemblée des Etats parties. A long terme, la CPI devrait s'appuyer sur cette recherche et envisager, au moins partiellement, des procédures *in situ* sur base de critères pertinents, tels que la nature symbolique des procédures spéciales pour les communautés concernées ainsi que les arrangements qu'elles entraînent en matière de sécurité. Des procédures pourraient notamment être réalisées *in situ* lors de la déposition de témoins capitaux, au moment final de la présentation de l'affaire, ou lors du prononcé du jugement.

C. Sensibilisation et communication

La sensibilisation et la communication sont des moyens primordiaux auxquels la Cour devrait recourir pour optimiser l'impact des procès auprès des populations locales. Les procédures judiciaires de qualité engagées à La Haye seraient des occasions manquées si les communautés concernées n'en percevaient pas toute l'importance. Tel qu'il est formulé actuellement, le Plan stratégique donne l'impression que la sensibilisation et la communication sont essentiellement des moyens à utiliser pour que la Cour s'assure

coopération et soutien.²⁷ Certes, cela peut se révéler important mais le Plan stratégique devrait élargir sa perspective.

1. Importance et défis d'une sensibilisation et d'une communication efficaces

La sensibilisation et la communication peuvent contribuer à démontrer que justice a été faite, en fournissant aux communautés locales les outils nécessaires pour développer une compréhension exacte du travail de la Cour, notamment des procédures légales complexes.²⁸ En améliorant les perceptions du rôle que joue la justice dans le cas des crimes graves et en contribuant à l'effet de dissuasion potentiel qu'exerce la Cour, la sensibilisation et la communication peuvent en outre aider de façon générale à renforcer le respect de l'Etat de droit et l'imputabilité des responsabilités pour les crimes graves.²⁹

Contrairement à un tribunal national dont l'autorité est implicitement acceptée, la légitimité de la CPI n'est pas profondément ancrée dans les pays où elle travaillera. La Cour opérera également dans des communautés polarisées et déchirées par la guerre. Ces faits rendent l'efficacité de la sensibilisation et de la communication d'autant plus importante mais ils constituent des défis. On peut notamment s'attendre à ce que les personnes menacées par la Cour fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour promouvoir la désinformation à propos de la CPI.³⁰

2. Composantes de l'approche de la Cour en matière de sensibilisation et communication

Nous entrevoyons trois phases principales pour les plans de la Cour relatifs à la sensibilisation et la communication.³¹ La première phase consisterait à mettre à la

²⁷ « Mieux faire connaître et comprendre les activités de la Cour » et « garantir la publicité de toutes les procédures auprès de l'opinion à l'échelle locale et internationale » sont deux objectifs repris sous le but intitulé « Une institution reconnue bénéficiant d'un appui adéquat ». Présentation par la CPI du projet de Plan stratégique, 16 mai 2006.

²⁸ Pour une analyse des défis à relever pour faire connaître et comprendre la Cour, voir la partie A du présent chapitre.

²⁹ Par exemple, lors d'une rencontre qui a eu lieu en avril 2006 entre un chercheur de Human Rights Watch et le chef d'un groupe armé qui serait responsable de graves violations des droits de l'homme au Katanga (RDC), ce chef a mentionné la récente arrestation de Thomas Lubanga en vertu d'un mandat d'arrêt délivré par la CPI et il a exprimé son intention d'enquêter à propos des exactions commises par ses troupes car il ne veut pas « finir comme Lubanga ».

³⁰ Pour une analyse d'autres défis liés à la sensibilisation et la communication, voir la partie A du présent chapitre.

³¹ Human Rights Watch prend note que la CPI est en train d'élaborer un plan stratégique détaillé sur ses activités de sensibilisation (le « Plan de sensibilisation ») en réponse à une demande de l'AEP. Voir « Renforcement de la cour pénale internationale et de l'Assemblée des Etats parties », adopté par la Quatrième Assemblée des Etats parties, 3 décembre 2005,

portée des populations locales des informations générales concernant la Cour et son mandat.³² La seconde phase consisterait à organiser des événements au cours desquels le personnel de la Cour pourrait avoir des échanges directs avec les communautés locales, par exemple des réunions à la mairie. Cela donnera un visage humain à une institution qui, autrement, restera abstraite, et cela permettra aux dites communautés de partager leurs vues avec le personnel de la Cour. Comme l'a souligné l'AEP, sensibiliser ne veut pas seulement dire fournir des informations; il s'agit *d'associer* les communautés.³³ La troisième phase consisterait à informer les populations locales à propos de l'évolution des procédures de la CPI. Les procès étant longs et complexes, la Cour devra identifier des formules créatives pour tenir au courant le public local en maintenant son intérêt intact. Cela peut se faire notamment par le biais de résumés vidéo, de résumés radiodiffusés ou de procédures en partie *in situ*.

Par ailleurs, la Cour devrait utiliser régulièrement les médias nationaux et internationaux pour réagir à l'évolution des situations qui font l'objet d'une enquête. Rectifier les informations inexacts est primordial pour éviter toute perception erronée. En outre, la diffusion opportune d'informations publiques, telles que des déclarations du Procureur relatives aux exactions persistantes commises en RDC ou au Darfour, peut contribuer à endiguer ces actes.³⁴

[en ligne] http://www.icc-cpi.int/asp/asprecords/ASP_4thsession.html, para. 22. Nous croyons comprendre que ce plan prévoira des stratégies spécifiques pour chacune des situations faisant l'objet d'une enquête, notamment la structure du bureau de sensibilisation ainsi que les rapports de la Cour avec d'autres acteurs oeuvrant à la sensibilisation. Nous croyons également savoir que des consultations externes auront lieu prochainement sur le Plan de sensibilisation. Parallèlement, le Plan stratégique devrait apporter au moins quelques précisions sur certains projets qu'a la Cour en matière de sensibilisation et de communication.

³² La Cour a indiqué qu'elle dépendait dans une large mesure des acteurs locaux pour mener des activités de sensibilisation et de communication. Voir « Rapport sur les activités de la Cour, Quatrième session de l'Assemblée des Etats parties », 16 septembre 2005, [en ligne] http://www.icc-cpi.int/asp/documentation/doc_4thsession.html, para. 77. Comme expliqué dans la partie A du présent chapitre, le plan devrait reconnaître que la Cour doit mener elle-même le gros de ses activités de sensibilisation et de communication. Voir également « Memorandum to State members of the Assembly of States Parties », Human Rights Watch, novembre 2005, [en ligne] <http://www.iccnw.org/?mod=browserdoc&type=21&module=592&b=3>, pp. 2-5.

³³ « Renforcement de la cour pénale internationale et de l'Assemblée des Etats parties », para. 22. (« L'Assemblée des Etats parties reconnaît qu'il importe pour la Cour, dans les situations faisant l'objet d'une enquête, d'associer les communautés à un processus d'interaction constructive avec elle, conçu de manière que son mandat soit mieux compris et appuyé, que les attentes puissent être gérées et que ces communautés puissent suivre et comprendre le processus de justice pénale internationale... »).

³⁴ La Haut Commissaire aux droits de l'homme, Louise Arbour, a récemment déclaré: « Je crois que nous devons appeler la CPI à agir plus vigoureusement et à remplir de façon visible le mandat ... que lui a confié le Conseil de Sécurité ». Voir « UN rights chief urges ICC to act on Darfur », Reuters, 11 mai 2006.

D. Le principe de complémentarité

L'objet de la Cour est de poursuivre les crimes les plus graves qui préoccupent la communauté internationale lorsque les tribunaux nationaux ne sont pas en mesure de le faire ou n'y sont pas disposés. Cependant, afin d'optimiser l'effet de ces poursuites, le Plan stratégique devrait veiller à ce que la CPI agisse en tant que catalyseur afin que dans certaines circonstances, les tribunaux nationaux mènent des enquêtes efficaces et conduisent des procès impartiaux et rapides pour les crimes graves. L'application par la CPI du « principe de complémentarité »³⁵ est une excellente occasion pour la Cour de prendre des mesures limitées visant à promouvoir les efforts crédibles consentis par le pays pour établir les responsabilités.

1. Importance et difficulté de faire fond sur le principe de complémentarité

Promouvoir les poursuites nationales peut contribuer à une meilleure imputabilité des responsabilités pour les crimes graves. Le travail de la CPI auprès des communautés concernées n'en sera que plus bénéfique.

La CPI risque toutefois de se heurter à de sérieux obstacles en promouvant les poursuites nationales. Dans les situations, il est peu probable que les Etats non disposés à enquêter à propos des crimes graves montrent un quelconque intérêt à tirer parti de la compétence et de la pratique de la CPI pour renforcer leur efficacité. Les Etats qui ne sont pas en mesure de mener des enquêtes sur les crimes graves pourraient disposer de capacités tellement limitées que toute possibilité de procès impartial et rapide au niveau national serait à écarter. Etant donné l'ampleur des responsabilités de la CPI, celle-ci ne peut porter qu'une attention restreinte aux poursuites nationales. En dépit de ces limites, la Cour devrait toutefois commencer à identifier des moyens de faire fond sur le principe de complémentarité afin d'encourager les Etats à traduire en justice les auteurs de crimes graves.³⁶

³⁵ Ce principe prévoit que la CPI exerce sa compétence uniquement lorsque les Etats ne sont pas en mesure de le faire ou n'y sont pas disposés.

³⁶ Cette approche peut être incorporée au Plan stratégique dans le troisième point de sa déclaration de mission: « La CPI ... contribue à faire respecter et appliquer de façon durable la justice pénale internationale, à prévenir les crimes, et à combattre l'impunité ». Cependant, le plan ne semble pas identifier d'objectifs pour atteindre ce but. Présentation par la CPI du projet de Plan stratégique, 16 mai 2006. Voir également "Informal expert paper: The principle of complementarity in practice," 2003, [en ligne] <http://www.icc-cpi.int/otp/complementarity.html>, p. 3

2. Composantes principales de l'utilisation du principe de complémentarité pour promouvoir les poursuites nationales

Lorsque des crimes graves ont été perpétrés mais que la Cour n'a pas exercé sa compétence, une double approche peut être appliquée pour promouvoir les poursuites nationales: faire planer la possibilité réelle que la Cour pourrait exercer sa compétence tout en faisant pression sur les Etats pour que ceux-ci assument la responsabilité qui leur incombe d'enquêter sur les crimes graves.³⁷ Cela serait particulièrement utile là où les tribunaux nationaux ont le moyen d'entamer des poursuites mais ne l'ont pas fait. Les stratégies de mise en œuvre de cette approche devraient inclure:

- Des missions d'enquête et d'analyse dans les pays où des crimes graves font l'objet d'une enquête du Bureau du Procureur; et
- Des communications publiques et privées du procureur de la CPI avec les autorités nationales à propos du rôle éventuel de la CPI dans ces pays, comme ce fut le cas en Colombie.

La Cour peut également encourager les jugements de crimes graves devant les tribunaux nationaux en recommandant vivement aux Etats d'appliquer les normes du Statut de Rome. La Cour pourrait accomplir cela notamment en appelant les Etats à ratifier le Statut de Rome et à harmoniser leur législation nationale avec ledit Statut, ainsi qu'en menant une action de sensibilisation à propos de la jurisprudence de la CPI.³⁸

Bien que la CPI ne soit pas un projet visant à réformer les systèmes de justice nationaux, dans les pays faisant l'objet d'une enquête de la Cour, celle-ci peut prendre des initiatives ciblées en vue de renforcer la capacité des tribunaux nationaux à poursuivre les crimes graves. Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) a été critiqué pour n'avoir pas saisi l'occasion d'exercer un impact positif sur le système

³⁷ Ce rôle a été envisagé par le Procureur de la CPI dès le début de son mandat. Voir « Communication relative à certaines questions de politique générale concernant le Bureau du Procureur », septembre 2003, [en ligne] http://www.icc-cpi.int/organs/otp/otp_docs.html, p. 2-4 (« Le Procureur encouragera, autant que faire se peut, les Etats à engager des poursuites nationales... Du seul fait qu'elle existe, la Cour a encouragé les Etats à faire figurer dans leur législation nationale les crimes qui relèvent de sa compétence. Et le recours à ces législations, avant même que la Cour n'ouvre sa première enquête, constituera un pas décisif dans le cheminement nécessaire pour traduire en justice les auteurs d'atrocités ».)

³⁸ Le président et les juges de la CPI ont pris d'heureuses initiatives en la matière; ils ont notamment rencontré des responsables gouvernementaux d'Etats non parties et se sont exprimés sur le besoin d'une loi de mise en œuvre effective. Par exemple, en décembre 2005, le Président Kirsch s'est rendu en Inde et au Pakistan et s'est réuni avec des parlementaires, des fonctionnaires gouvernementaux, des juges, la société civile et les médias. Voir *La lettre de la CPI #7*, avril 2006, [en ligne] <http://www.icc-cpi.int/library/about/newsletter/index.html>.

judiciaire de l'ex-Yougoslavie; des anciens membres du personnel du TPIY ont exprimé l'espoir que la CPI aura une interaction plus large avec les Etats en ce qui concerne les poursuites nationales des crimes de guerre.³⁹

Etant donné que la CPI ne conduira probablement qu'un nombre limité de procès de présumés criminels pour chaque situation faisant l'objet d'une enquête, il est d'autant plus important de promouvoir la possibilité de traduire en justice un plus grand nombre de responsables par le biais de poursuites nationales dans les pays en situation.

Plusieurs stratégies peu coûteuses pourraient être employées par le personnel de la CPI dans les pays en situation pour atteindre cet objectif:

- Partager son expérience avec le personnel judiciaire national par le biais d'un dialogue portant sur les enquêtes et les jugements de crimes graves;⁴¹
- Fournir des preuves probantes au personnel judiciaire national lorsque le Bureau du Procureur de la CPI vient à en trouver; et
- Encourager les Etats parties et les organisations intergouvernementales à apporter leur concours à la consolidation des systèmes judiciaires nationaux.⁴²

E. Le legs de la CPI

Optimiser l'impact de la Cour auprès des communautés concernées n'est pas seulement important à court terme mais également à long terme. L'héritage que la Cour laissera

³⁹ Voir "The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia: Unforeseen Successes and Foreseeable Shortcomings," David Tolbert, *The Fletcher Forum of World Affairs*, Volume 26:2 Eté/automne 2002, p. 5 et 13 (« Les Nations Unies dépensent des centaines de millions de dollars pour créer une Cour d'une importance unique, laquelle joue clairement un rôle significatif dans la région. Cependant, elle passe à côté d'une occasion énorme. Au lieu de servir d'instrument essentiel de développement juridique et de catalyseur pour les poursuites nationales de crimes de guerre, le tribunal mettra fin à ses opérations sans avoir apporté de contribution majeure aux systèmes de justice de la région ou à la poursuite des crimes de guerre... Il y a moyen de fournir cette importante assistance dans certains cas, et le fait de ne pas avoir utilisé l'expérience et la compétence du TPIY dans les tribunaux nationaux de Bosnie est une erreur à ne pas répéter ». Traduction non officielle)

⁴⁰ Le Procureur a déclaré: « Le Bureau du Procureur entend lutter contre l'impunité grâce à une stratégie à deux volets. D'un côté, il engagera des poursuites à l'encontre des personnes qui ont la plus grande responsabilité dans les crimes en cause. De l'autre, il encouragera des poursuites nationales, si possible, à

l'encontre des auteurs de crimes d'un rang moins élevé, ou encore collaborera avec la communauté internationale pour faire en sorte que les coupables soient traduits en justice par d'autres voies. » Voir « Communication relative à certaines questions de politique générale concernant le Bureau du Procureur », septembre 2003, [en ligne] http://www.icc-cpi.int/organs/otp/otp_docs.html, p. 3.

⁴¹ Voir Human Rights Watch, "Justice in Motion: The Trial Phase of the Special Court for Sierra Leone," *A Human Rights Watch Report*, vol. 17, no. 14(A), octobre 2005, [en ligne] <http://hrw.org/reports/2005/sierraleone1105/>, p. 36.

⁴² A cet égard, Human Rights Watch se réjouit de l'initiative prise en 2004 par la Commission européenne et six bailleurs de fonds actifs en RDC de réaliser un audit du système de justice en concertation avec les autorités nationales, et d'élaborer un plan d'action coordonné dans lequel les questions de justice transitionnelle figuraient parmi les points principaux.

derrière elle une fois son travail terminé dans une situation devra durer dans le temps. Nous voyons deux moyens principaux d’y parvenir, lesquels ont été analysés dans les chapitres précédents:

- Contribuer au respect de l’Etat de droit; et
- Renforcer les systèmes de justice nationaux, en particulier veiller à ce que les auteurs de crimes graves répondent de leurs actes par le biais de poursuites nationales.

Le legs important laissé par la CPI devrait faire partie des objectifs du Plan stratégique, lequel devrait dégager des stratégies pour atteindre cet objectif. Cet aspect devrait être pris en compte dès le démarrage des opérations de la CPI, dans chaque situation.⁴³

⁴³ « Rapport du Secrétaire général de l’ONU sur l’Etat de droit et la justice transitionnelle dans les sociétés en conflit ou sortant d’un conflit », p. 16.