



Consultations sur la lutte contre l'impunité et la ratification du Statut de Rome de la Cour pénale internationale

Mission de PGA à Lomé, République togolaise

26-27 juin 2014

Les 26 et 27 juin derniers, PGA a mené une mission sur le terrain à Lomé, Togo, dans le cadre de la Campagne PGA pour l'universalité et l'efficacité du système du Statut de Rome (Campagne de PGA pour la CPI) afin de générer une volonté politique pour lutter contre l'impunité à travers la ratification du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI). En outre, la délégation de PGA a réussi à faire valoir sa position sur les questions des poursuites nationales relatives aux atrocités internationales et contrer toute tentative de propagande anti-CPI, informant des récentes délibérations de l'Union Africaine.

La délégation PGA était composée du **Député Alain Destexhe** (Belgique), Membre du Parlement Fédération Wallonie-Bruxelles Communauté française et Ancien Président de PGA ; **Hon. Jean Koffi Kissi** (Togo), Président de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée Nationale, membre de PGA, et de **Mlle Maia Trujillo**, Chargée de programmes principale de droit international et de droits de l'Homme de PGA, La Haye. La délégation a rencontré plusieurs Parlementaires (majorité et opposition), des officiels du gouvernement, et d'autres acteurs nationaux concernés, qui ont tous été d'accord sur l'importance de lutter contre l'impunité.

Contexte

Le Togo n'a pas signé le Statut de Rome et l'Acte final de la Conférence de Rome, bien qu'une délégation togolaise ait assisté à la conférence. Le processus de ratification du Statut de Rome a ainsi été depuis le début bloqué ou tout au mieux inexistant. En effet, aucune action du gouvernement en vue d'une éventuelle ratification n'a été enregistrée, en raison d'un manque de volonté politique, car il semblerait que le Togo ne considère pas la CPI comme un problème international suffisamment pertinent ou important. De plus, la ratification du Statut de Rome et l'éventuelle portée juridictionnelle de la CPI sur le Togo a été source d'inquiétude pour certains acteurs politiques et militaires concernant la possibilité d'enquêter sur les violences post-électorales de 2005, qui ont causé la mort de plus de 300 personnes, malgré la claire compétence non-rétroactive de la CPI.

Plus récemment, un autre facteur a contribué au blocage des débats sur la ratification : il s'agit de la position de l'Union Africaine contre l'évolution de certaines poursuites judiciaires à la CPI. Cette position est due à une campagne idéologique menée par quelques Etats ayant été affectés par des crimes impliquant leurs dirigeants, et qui accusent la CPI de viser injustement l'Afrique et de soutenir toutes mesures rétrogrades dans le domaine du Droit International, incitant ainsi à revenir à

l'époque précédant la Seconde Guerre Mondiale, durant laquelle les Chefs d'Etats étaient protégés par un certain nombre d'immunités dont ils bénéficiaient. Ces immunités ont cessés d'exister devant les tribunaux nationaux et internationaux compétents depuis les procès de Nuremberg et de Tokyo dans les années 40, les travaux des Tribunaux Pénaux et Internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda dans les années 90, le Tribunal Spécial pour la Sierra Leone et d'autres tribunaux spéciaux et hybrides, la CPI et les juridictions nationales de l'Etat territorial ou l'Etat de nationalité du présumé coupable, comme l'indique la Cour International de Justice dans l'Affaire RD Congo v. Belgique (mandat d'arrêt).

Suite à la récente ratification du Statut de Rome par la Cote d'Ivoire, le 15 février le Togo est à présent le seul Etat-membre de la Communauté des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) à ne pas l'avoir ratifié. L'absence du Togo dans le système de la CPI affecte non seulement le principe d'universalité mais il entrave aussi le réseau de coopération qui pourrait assurer le fonctionnement d'une CPI efficace.

Outre cela, les retards dans la ratification et la mise en œuvre du Statut de Rome retarderons ainsi à leur tour tous progrès pour l'agenda national des droits de l'Homme et les recommandations de la Commission vérité, justice et réconciliation (CVJR) du Togo, alors que l'engagement du Togo pour les droits de l'Homme, l'Etat de droit et la justice pourrait être confirmé par une ratification rapide et une mise en œuvre pleine et entière du Statut de Rome.

Compte tenue des considérations précédentes, et en conséquence directe de la réunion tenue à Abidjan avec le [Groupe de Travail PGA sur la lutte contre l'impunité dans les Etats Africains Francophones](#), PGA a décidé d'envoyer une délégation pour rencontrer les acteurs concernés et encourager le gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour mettre fin à l'impunité à travers la ratification du Statut de Rome, et en même temps en vue d'établir un soutien multi-partisan dans le pays et un consensus parlementaire pour l'adoption du projet de ratification.

Consultations

Le 26 juin, la délégation de PGA a rencontré le Président de l'Assemblée Nationale, **Hon. Dama Dramani** et les Présidents des deux groupes parlementaires de l'Assemblée nationale : Hon. Isabelle Manavi (ANC/ADDI) et Hon. **Christophe Padoumhekou Tchao** (UNIR), ainsi que les Présidents et des membres des Commissions Droits de l'Homme et de Défense et Sécurité (cf. [Agenda](#)) afin de générer une volonté politique et sensibiliser les participants au processus de ratification. Après avoir présenté le travail de la CPI et les avantages dont bénéficieraient le Togo en rejoignant le système du Statut de Rome, la délégation de PGA s'est engagée dans des débats interactifs avec les Parlementaires qui ont tous confirmé leur volonté de mettre fin à l'impunité au Togo et partout dans le monde. Ils ont aussi reconnu l'importance de la CPI, bien que des préoccupations ont été exprimées au sujet du prétendu « parti pris » contre l'Afrique de la CPI. La relation entre paix, stabilité et la lutte contre l'impunité a toutefois été soulignée par plusieurs participants qui ont reconnu l'impact positif de la Cour et du Statut de Rome sur les relations internationales. Le Président de l'Assemblée Nationale s'est particulièrement engagé à promouvoir la ratification du Statut, et certains Parlementaires présents lors de la réunion ont assuré qu'ils encourageraient leur gouvernement à envoyer un projet de ratification au Parlement ou même qu'ils introduiraient une proposition de loi d'initiative parlementaire, si nécessaire.

Lors de la réunion avec le Secrétaire Général du Ministère de la Justice, **Juge Aworou Komlan Missire**, ce dernier a souligné l'important rôle de l'Afrique dans l'établissement de la Cour et a exprimé son soutien à l'égard du système du Statut de Rome que le Togo promouvra au sein de l'Union Africaine. Il a également reconnu que compte tenu de la réforme du système judiciaire dans le pays, la ratification ainsi que la mise en œuvre du Statut de Rome seraient des compléments non négligeables pour consolider le système de justice pénale et permettre ainsi aux autorités locales de poursuivre les auteurs des crimes prévus par le Statut. En outre, le Statut de Rome permettra de renforcer les droits des victimes et d'assurer que des procès équitables aient lieu au niveau national, aussi bien pour les crimes internationaux que pour les infractions de droit commun. Cela en retour contribuera à un système de justice pénale dans lequel il n'existe aucun refuge pour ceux qui ont commis les pires crimes internationaux.

Le Président de la Commission Nationale des Droits de l'Homme, **Mr. Alilou Sam-Dja Cissé**, s'est également engagé à promouvoir la ratification du Statut de Rome auprès des officiels du gouvernement et des Parlementaires et a même suggéré de publier une recommandation officielle favorable à la ratification.

Le Premier Ministre, **S.E.M. Kwesi Ahoomey-Zunu**, a également reçu la délégation PGA accompagné du Ministre des Droits de l'Homme, **Me. Yakoubou Hamadou**. Le Premier Ministre a expliqué les raisons pour lesquelles le Togo a rejeté les recommandations, formulées lors de l'Examen Périodique Universel du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU en 2011, qui encourageaient la ratification du Statut de Rome: le Togo étant toujours engagé dans un processus de justice transitionnelle suite aux violences post-électorales de 2005 et est actuellement en pleine réforme de son système de justice nationale, la ratification du Statut de Rome n'interviendra que dans une seconde phase. Il a toutefois reconnu l'importance de la CPI et de la lutte contre l'impunité. La délégation de PGA, a alors souligné que le Statut de Rome est un outil indispensable pour la construction et la consolidation de l'Etat de Droit et est complémentaire à tout système judiciaire national et mécanisme de responsabilité y compris les systèmes de justice « en transition », afin d'adopter une approche holistique à la justice et de renforcer tout le système judiciaire des pays mettant en œuvre le Statut de Rome. Après avoir félicité PGA pour ses efforts louables, le Premier Ministre a demandé à être invité comme observateur lors de la [8^{ème} Assemblée Consultative des Parlementaires sur la CPI et l'Etat de Droit](#) qui se tiendra au Parlement du Maroc les 4 et 5 décembre 2014 et a assuré que son pays ratifierait au plus vite le Statut de Rome.

Le Secrétaire Général du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération, **Mr. Frank Kokou Kpayedo**, a salué la délégation de PGA et confirmé l'intérêt que porte le Ministre, M. Robert Dussey, au travail de la CPI, puisqu'il a déjà participé à 3 Assemblées des Etats Parties à la CPI. Il a reconnu que la CPI met les Etats africains face à un défi important grâce au principe de complémentarité qui exige que les Etats renforcent et consolident leurs systèmes judiciaires nationaux afin qu'ils puissent enquêter et poursuivre eux-mêmes les auteurs des crimes les plus graves.

Enfin, la délégation PGA a rencontré la **délégation de l'Union européenne** et les **représentants de la société civile** afin de trouver des nouvelles voies de collaboration, de discuter des stratégies pour promouvoir une ratification rapide du Statut de Rome par le Togo et de renforcer l'engagement en faveur de la lutte contre l'impunité.

Il est important de noter que durant toutes ces réunions, la question du niveau de compréhension des différents acteurs concernés a été soulevée, car elle reste trop superficielle. PGA, la CPI et d'autres acteurs compétents ont été appelés à continuer leur campagne de sensibilisation sur le système du Statut de Rome. PGA continuera donc son initiative afin de générer une volonté politique et également de proposer sa coopération politique, juridique et technique pour assister le processus de ratification au Togo.

Observations & voies à suivre (interne)

Observations:

- a) La plupart des personnes avec qui la délégation s'est entretenue étaient en faveur de la ratification, cependant plusieurs préoccupations et questions ont été soulevées:
 - a. La peur que les événements de 2005 ne fassent l'objet d'une enquête de la CPI. C'est une crainte que les parlementaires du parti d'opposition et les membres de la société civile ont soulevée. La délégation PGA a su répondre en assurant la stricte rétroactivité de la Cour et a aussi expliqué à ces acteurs de l'opposition et de la société civile qu'il s'agit là d'un argument qui peut aussi être contre-productif.
 - b. La non-objectivité de la Cour vis-à-vis de l'Afrique. Les officiels togolais et parlementaires n'ont pas pris de position et semblaient relativement satisfaits par les contre-arguments de la délégation PGA. Certaines personnes ont mentionné la Cour Africaine des Droits de l'Homme, mais ne l'ont pas utilisée comme argument justifiant le rejet de la ratification ; et se sont plutôt accordées à dire qu'elle ne peut pas être utilisée comme obstacle aux poursuites par la CPI.
 - c. Seule une personne, un parlementaire, a soulevé la question des immunités. Mis à part cela, la plupart des personnes présentes ont reconnu l'importance de lever les immunités.
 - d. L'argument le plus inquiétant, pour expliquer la position du Togo, a été présentée par le Premier Ministre: c'est seulement lorsque le processus de justice transitionnelle et la modernisation du système de justice national seront achevés que le Togo pourra considérer une éventuelle ratification du Statut de Rome. Le Premier Ministre était le seul acteur à avoir émis cet argument puisqu'aucune des autres personnes rencontrées n'avaient exprimé de réelle objection à la ratification. Cependant, la délégation comprit plus tard que le Premier Ministre parlait au nom du Président de la République togolaise.
- b) Plusieurs acteurs ont été identifiés comme étant essentiels à la promotion du Statut de Rome: le Président, le Premier Ministre (qui a parlé directement au nom du Président), le Ministre des affaires Etrangères et de la Coopération (qui était hors du pays), le Secrétaire d'Etat des Relations avec le Parlement (Mr Christian Tremouza, avec qui la délégation n'a pu s'entretenir), le MEP Belge et ancien Premier Ministre Louis Michel (tenu en grande estime au Togo), la délégation de l'Union européenne. Tous les contacts établis durant la mission, dans les trois branches du gouvernement, avec la délégation européenne et la société civile seront extrêmement utiles pour les projets futurs.
- c) La mission de PGA a été retransmise dans plusieurs médias (appartenant au gouvernement mais aussi indépendants), principalement à la radio et à la télévision, mais aussi sur internet: <http://www.afreepress.info/index.php/last-24h-news/4437-la-cpi-fait-la-cour-au-togo> ,
<http://www.editogo.tg/presse.php?rubrique=Politique> et

<http://www.primature.gouv.tg/index.php/2013-10-21-17-51-38/78-actualites/418-le-premier-ministre-a-recu-une-delegation-de-l-action-mondiale-parlementaire>

- d) La mission a donné à la délégation l'opportunité d'évaluer la situation au Togo concernant les raisons pour lesquelles le processus était bloqué ainsi que les acteurs qui pourraient promouvoir la ratification. Cela permettra de développer des stratégies (voir recommandations ci-dessous)
- e) La délégation européenne semblait ne pas considérer la question de ratification du Statut de Rome comme étant une priorité, puisqu'elle est en train de travailler sur une réforme du système judiciaire (après avoir rencontré le Premier Ministre, la délégation de PGA a mieux compris la raison pour laquelle elle a adopté cette position, leur stratégie consiste sûrement à ne pas trop forcer la ratification car cela pourrait retarder la mise en place des réformes).
- f) La mission était l'occasion de promouvoir les activités de PGA auprès des parlementaires togolais et d'attirer des nouveaux membres, incluant le Président du Parlement. Hon. Kissi qui essaiera de créer un groupe national cette année.

Voies à suivre:

Une délégation togolaise sera invitée à participer à la 8^e Assemblée Consultative Parlementaire sur la CPI, organisée par le Parlement du Maroc, les 4 et 5 décembre 2014, pour assurer la continuité de l'engagement et un processus de suivi orienté sur l'action.

Une deuxième visite au Togo sera la bienvenue pour maintenir les contacts et les progrès effectués durant la visite. Il sera particulièrement important de rencontrer le Président de la République ainsi que ses collaborateurs les plus proches. Un séminaire ou atelier d'une demi-journée tenu au Parlement pourra être considéré, et il sera ouvert aux autres acteurs concernés et membres du gouvernement, ainsi qu'un représentant de la CPI (venant d'Afrique si possible)

Un plan d'action sera établi après l'approbation et validation des recommandations suivantes.

Parlement

- Il est nécessaire de bâtir un consensus solide et multi-partisan, et pour cela, la création d'un groupe national composé des membres clés du Parlement, qu'ils soient de la majorité ou du parti d'opposition serait une première étape.
- Des mémos rendant compte des préoccupations soulevées devront être envoyées aux parlementaires et des correspondances régulières seront établies afin de suivre les engagements et leur demander d'encourager le gouvernement à transmettre un projet de ratification.
- Suivi des invitations à l'Assemblée Consultative des Parlementaires pour la CPI: une importante délégation togolaise devrait aller à Rabat, incluant le Président du Parlement.
- S'il y'a lieu, une proposition de loi d'initiative parlementaire relative à la ratification pourra être présentée (par exemple, par la Présidente du groupe parlementaire de l'opposition). Cela déclencherait alors peut être une action de la part du gouvernement (exemple : au Nigeria NB: le Nigeria effectuait une mise en œuvre domestique– les Traités doivent être transmis par la branche exécutive au Parlement), mais il faudra faire attention que ce n'entraîne pas une opposition complète/blocage de la part du gouvernement.

Gouvernement

- Des mémos traitant les préoccupations soulevées devront être envoyés aux personnes que la délégation a rencontrées et les autres acteurs (y compris le Ministre de la Justice que la délégation n'a pas pu rencontrer en fin de compte)
- Une correspondance régulière devra être établie avec certains officiels du gouvernement que la délégation a rencontré afin de s'enquérir des progrès concernant le processus de ratification et le suivi des engagements. S'il y'a lieu, une lettre de suivi sera envoyée au Premier Ministre pour l'inviter à participer à l'Assemblée Consultative des Parlementaires sur la CPI qui aura lieu à Rabat.
- Un contact devra être établi avec le Président, le Ministre des Affaires Etrangères et le Secrétaire d'Etat pour les Relations avec le Parlement, considérés comme étant les acteurs les plus influents dans le processus de ratification du Statut de Rome. Une lettre pourra être envoyée par le nouveau membre PGA italien au Ministre des Affaires Etrangères, (puisque'ils sont tous deux membres de la Communita' di Sant' Eugidio), lui demandant de ratifier le 2nd Protocole Optionnel de l'ICCPR sur l'abolition de la peine de mort et du Statut de Rome. Louis Michel pourra également intervenir.

Commission Nationale pour les droits de l'Homme

- Un suivi devra être effectué pour garantir leur engagement à publier une recommandation officielle et positive en faveur de la ratification du Statut de Rome.
- Des mémos répondant aux préoccupations soulevées doivent être envoyés ainsi que les différents documents d'information que de la Commission Nationale des Droits de l'Homme devra diffusé aux acteurs concernés (en particulier les membres les plus actifs de la Commission Droits de l'Homme de l'Assemblée Nationale et les membres de la société civile).

Société Civile

- Des mémos répondant aux préoccupations soulevées doivent être envoyés aux représentants de la société civile ayant été contacté pour la mission, ainsi que d'autres documents d'information à diffuser.
- Encourager les organisations, que la délégation PGA a rencontré, à rejoindre la coalition nationale pour la CPI dans le but de développer un ensemble de stratégies et un plan d'action. La Coalition pour la CPI sera tenue au courant de cette recommandation, qui a été approuvée par les membres de la société civile.

Délégation Européenne, communauté internationale et autres acteurs concernés

- Correspondance régulière avec la délégation de l'Union européenne pour l'encourager à considérer la ratification comme étant une priorité et pour lui demander de promouvoir la ratification auprès des gouvernements et parlementaires et informations parallèles fournies au Point Focal pour la CPI.
- Contacter les ambassades française et allemande à Lomé pour s'informer de leurs opinions concernant la ratification du Statut de Rome et discuter des différentes possibilités de collaboration

- Contacter Louis Michel, Coprésident de l'ACP-EU APP, pour solliciter son aide pour la promotion de la ratification du Statut de Rome auprès du gouvernement togolais et des parlementaires concernés.
- Garder contact avec le Juge Afandé du Togo, pour solliciter son aide pour le processus de ratification.
- Mobiliser la Cour, l'Assemblée des Etats Partis et les Etats Partis afin d'encourager le gouvernement togolais à ratifier rapidement le Statut de Rome.

Conclusion

La mission était un succès puisque tous les acteurs avec lesquels la délégation PGA a pu discuter ont assuré leur engagement pour promouvoir la ratification rapide du Statut de Rome. PGA devra continuer cette collaboration avec les différents acteurs afin de suivre l'évolution et ouvrir la voie à une ratification du Statut de Rome par le Gouvernement togolais.

A propos de PGA

L'Action Mondiale des Parlementaires est le plus grand réseau transnational de membres de parlements de toutes les régions du monde qui, à titre individuel, soutiennent le fonctionnement efficace de la CPI et des juridictions nationales pour mettre fin à l'impunité. En date du 11 juin 2014, les membres de PGA ont directement contribué à 76 des 122 ratifications ou adhésions au Statut de Rome.

PGA est membre du Comité de direction de la Coalition pour la CPI. La campagne PGA pour l'universalité et l'efficacité du système du Statut de Rome reçoit le soutien de la Commission européenne de l'Union européenne et des gouvernements des Pays-Bas, de la Suisse et du Liechtenstein, ainsi que de Humanity United.

Le projet de complémentarité PGA en RDC, en Ouganda et au Kenya est soutenu par la Fondation John D. et Catherine T. MacArthur Foundation.

Pour plus d'informations, merci de contacter:

Mlle Maia Trujillo, Programme de droit international et de droits de l'Homme, PGA

EMAIL: maiat.trujillo@pgaction.org PHONE N°: +3170 360 44