

IX^{ème} Assemblée Consultative des Parlementaires sur la Cour Pénale Internationale et l'Etat de Droit (CAP-ICC)
&
38^{ème} forum annuel de l'Action Mondiale des Parlementaires (PGA)

Date : 10 décembre 2016 à 15h45 | Lieu : Dakar (Sénégal) | Durée : 1h45

D'ici 10 ans : Comment renforcer les cadres légaux nationaux et internationaux et travailler ensemble pour un monde sans impunité pour les crimes de masses ?

Modératrice: **Mme Petra Bayr, MP** (Autriche), Trésorière et Membre du Comité exécutif de PGA

Panel : **M. Amady Bâ**, Chef de la coopération internationale au Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale

Hon. Kula Segaran, Membre du parlement (Malaisie), Coordinateur adjoint du Programme Droit international et droits de l'Homme de PGA

Rapporteur : **Dr. David Donat Cattin**, Secrétaire Général de PGA

Excellences, Mesdames et Messieurs,

C'est avec un immense plaisir que je prends part à cette IX^{ème} Assemblée Consultative des Parlementaires sur le Cour Pénale Internationale et l'Etat de Droit et à ce 38^{ème} forum annuel de l'Action Mondiale des Parlementaires.

Le thème de la rencontre qui nous rassemble aujourd'hui porte sur notre combat commun pour un monde sans impunité pour les crimes de masses. D'ici 10 ans, comment renforcer les cadres légaux nationaux et internationaux et travailler ensemble pour tendre vers cet objectif ?

Cette problématique majeure est au centre des préoccupations du Bureau du Procureur, et en particulier de ma section qui est chargée de la coopération internationale, diplomatique et judiciaire, au sein de la division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération du Bureau du Procureur.

Je souhaiterais envisager cette question sous deux angles. D'abord sous l'angle de la complémentarité : comment renforcer les cadres légaux nationaux afin de permettre aux systèmes judiciaires des Etats d'être mieux outillés et disposés à juger eux-mêmes les auteurs de crimes de masses de façon plus efficiente ? Et ensuite sous l'angle de la coopération : comment renforcer le cadre légal international que constitue le Statut de Rome en améliorant la coopération judiciaire internationale avec la Cour ?

Excellences, Mesdames et Messieurs,

Permettez-moi tout d'abord de rappeler que la CPI a été créée pour répondre au besoin de lutter contre les crimes les plus atroces souvent restés impunis en raison de la déficience des systèmes judiciaires nationaux.

Ceux-ci ne sont, en effet, pas toujours en mesure de traiter ces crimes de manière adéquate et systématique, soit en raison :

- de l'absence d'une structure normative nationale appropriée, ou
- du manque de capacités d'enquête et de poursuite, ou encore
- de l'absence de volonté politique de le faire.

C'est dans ce contexte que la communauté internationale s'est battue pour organiser la lutte contre l'impunité sur le plan international au travers de la Cour pénale internationale. Sa création à Rome a été vécue comme l'une des plus grandes avancées de l'humanité. C'est pourquoi, je voudrai rendre un vibrant hommage à tous ceux qui ont milité en faveur de cette création. Beaucoup d'entre eux sont présents ici avec nous. D'autres ne sont pas présents et d'autres nous ont quitté. Nous avons une grande pensée pour eux.

Les rédacteurs du Statut de Rome ont fait de la complémentarité le principe de base pour l'intervention de la Cour. Ce principe signifie que les Etats détiennent la compétence de premier ordre et que la Cour hérite d'une compétence par défaut, ne s'exerçant qu'en cas de manque de volonté ou d'incapacité du système judiciaire national.

Combattre l'impunité des crimes les plus graves passe donc d'abord par le renforcement des cadres légaux nationaux afin de rendre justice aux victimes de tels crimes par le biais de procédures nationales.

Pour que la compétence de premier ordre de l'Etat puisse s'exercer effectivement, il est nécessaire que celui-ci soit doté des mécanismes juridiques adéquats et des institutions performantes capables de combattre l'impunité de façon effective et efficiente.

En vertu du Statut de Rome, il incombe aux Etats Parties d'adapter leurs législations nationales pour transposer de façon appropriée le Statut de Rome dans l'ordre juridique interne.

Ce faisant, l'Etat renforce l'état de droit en enrichissant le droit national avec les dispositions du Statut de Rome, texte novateur à plusieurs égards, notamment en vertu :

- de l'indépendance et de l'impartialité de la justice,
- des exigences de qualité optimale pour les enquêtes et poursuites,
- des droits des victimes à l'accès à la justice et leur participation active à la procédure,
- des droits de la défense et de l'exigence élevée en matière d'équité,
- du régime très avancé en matière de protection des victimes et des témoins,
- de l'aide judiciaire et du fonds en faveur des victimes, etc.

Pour les années à venir, il est important de soutenir les initiatives encourageant les Etats à s'entraider mutuellement pour assurer que les crimes du Statut de Rome soient jugés par les juridictions nationales.

Cette entraide peut se concrétiser de diverses manières, notamment par le biais d'échanges d'informations, d'expérience mais aussi d'expertise, en donnant des occasions aux acteurs pertinents de partager leurs expériences dans le domaine de la justice pénale internationale.

De son côté, la Cour tient à appuyer sur le plan technique toute stratégie qui consisterait à consolider le système judiciaire national afin de le rendre mieux disposé à juger des crimes relevant de la compétence de la Cour.

En effet, dès le début de son existence, il est apparu qu'une partie importante de la stratégie de poursuites du Bureau serait d'encourager et d'aider les États à exercer leur responsabilité première d'enquêter et de poursuivre les crimes. La Guinée est un très bon exemple à ce sujet.

A cet effet, la Cour a adopté une approche positive et dynamique de la complémentarité destinée à encourager de véritables procédures nationales lorsque cela est possible, grâce à la publication de rapports périodiques, au dialogue avec les États concernés, et au soutien des procédures nationales.

Concrètement, cela signifie que le Bureau partage ses données avec les autorités nationales enquêtant sur des dossiers où la CPI auraient déjà reçu des preuves ou des renseignements qui pourraient aider à faire avancer le dossier de la juridiction nationale concernée. Le Bureau du Procureur a mis en œuvre cette forme de soutien en Ouganda et en République Démocratique du Congo par exemple.

Au-delà du simple partage d'informations, l'assistance offerte aux Etats se traduit également par un partage d'expériences et d'expertise avec les juges et procureurs nationaux par exemple. Cela passe par l'organisation de formations, l'échange de bonnes pratiques, les visites de professionnels à la Cour, le partage de connaissance en matière d'exploitation des sources ou la mise en place de base de données.

Pour les années à venir, le Bureau souhaite continuer cette démarche et a réaffirmé dans son plan stratégique sa volonté de contribuer à développer une stratégie coordonnée en matière d'enquêtes et de poursuites pour mettre fin au fléau de l'impunité pour les crimes relevant de la compétence de la CPI.

Entre autres, une telle stratégie coordonnée pourrait s'articuler autour des éléments suivants :

- la constitution de centres de connaissances permettant aux professionnels de partager leurs expériences ;
- l'amélioration du système de préservation des éléments de preuve grâce à la nouvelle technologie ;
- la création d'une base de données libre d'accès, qui, tout en protégeant la confidentialité et satisfaisant les exigences de protection des victimes et des témoins, permettrait aux enquêteurs et procureurs d'accéder plus facilement à des données relatives à des crimes et des auteurs potentiels ;
- la mise en place d'un forum d'échange d'informations diverses et variées ainsi que des bonnes pratiques, notamment pour éviter des répétitions inutiles d'activités d'enquêtes et favoriser des gains économiques en faveur de la justice, en contribuant à combiner efficacité et coût réduit ;
- la création d'une plateforme de formation et d'assistance technique pour les pays sortant d'une période de conflits qui souhaiteraient créer des mécanismes capables de faire face aux crimes relevant de la compétence de la CPI, et qui pourrait être élargie à tout Etat qui le souhaite, venant compléter les initiatives individuelles de formation.

Evidemment, il y a des limites à ce que le Bureau du Procureur peut faire en raison des capacités limitées dont elle dispose, et également en raison du mandat strictement juridique de la Cour. Ainsi, le Bureau ne peut pas être directement impliqué dans la fourniture d'assistance technique ou dans le renforcement des capacités dans certaines matières.

C'est pourquoi, en termes de solution pour répondre aux défis liés à la ratification et à l'intégration des traités dans le droit national, il est important de relever ici l'immense travail de certains organismes, Instituts d'Etudes et ONG. Ceux-ci, soutenus par des fondations et des Etats développent fréquemment des projets ayant notamment pour but de fournir une assistance technique et juridique aux gouvernements désirant ratifier le Statut ou qui souhaitent l'intégrer dans leur droit national.

Sur ce dernier point, permettez-moi de mentionner la nouvelle base de données mise en place par le Centre des Droits de l'Homme de l'Université de Nottingham. Cet outil fournit un catalogue en ligne, gratuit et illimité, des normes législatives nationales transposant le Statut de Rome et permettant la coopération judiciaire avec la Cour, de sorte que nous disposant maintenant de modèles de transpositions législatives pour les Etats en ayant besoin.

Excellences, Mesdames et Messieurs,

Combattre l'impunité signifie également consolider, à l'échelle nationale, le cadre international qui a été mis en place lors de l'adoption du Statut de Rome. Cela passe par la coopération.

La Cour n'ayant pas de pouvoir de coercition, ni de force police, la coopération des Etats est la condition *sine qua non* pour prévenir et punir la commission des crimes. Sans cette coopération judiciaire et un soutien politique solide, la Cour ne serait pas en mesure d'accomplir de façon efficiente son mandat.

Il incombe donc aux Etats Parties de répondre aux demandes de coopération et d'assistance adressées par la Cour ainsi que d'assurer l'application de ses décisions judiciaires.

L'article 88 du Statut de Rome exige essentiellement des Etats Parties qu'ils soient juridiquement capables de fournir l'assistance requise. C'est pourquoi les Etats Parties doivent assurer la compatibilité des procédures et exigences du Statut de Rome avec leur système juridique et constitutionnel et, à moins qu'aucune modification du droit national ne soit requise, promulguer toute législation nécessaire pour permettre l'exécution des demandes de coopération. Une faille ou une déficience du droit national ne décharge pas l'Etat partie concerné de son obligation.

Cette adaptation contribue à renforcer l'état de droit et la sécurité juridique des systèmes nationaux compte tenu des standards élevés du Statut de Rome, je l'ai dit il y a quelques instants. Nous devons rendre un vibrant hommage à tous les États qui ont franchi le cap de cette adaptation.

Le rôle des parlementaires est crucial en matière d'adaptation des législations nationales. Les problèmes de l'intégration du Statut de Rome dans l'ordre juridique interne des Etats tiennent en partie aux problèmes de révision constitutionnelle, et d'adaptation des législations nationales qui requièrent dans beaucoup de cas des mesures strictes. La difficulté peut parfois être aggravée par le fait que ces mesures sont le plus souvent mises en œuvre selon des procédures nationales complexes, variées et parfois très longues.

Les instruments dont j'ai fait mention un peu plus tôt peuvent constituer une aide pour harmoniser les législations nationales et lutter ensemble contre l'impunité des crimes de masses.

Concrètement, l'accomplissement du devoir de coopération judiciaire se traduit par l'exécution des demandes de coopération que la Cour transmet par le canal approprié de communication désigné par chaque Etat Partie.

Les termes et procédures de transmission des demandes de coopération peuvent être définis par un accord bilatéral signé à cet effet, y compris en matière de partage d'information, de protection de témoins, ou de protection de la confidentialité. En plus de ces accords bilatéraux, il est important que chaque Etat mette en place des mécanismes simplifiés pour faciliter la coordination au plan national, par le biais d'une législation adaptée.

Au sein de notre Bureau, nous nous efforçons également de faciliter et d'accélérer les processus de coopération que nous chercherons à perfectionner dans les années à venir.

D'un point de vue d'organisation interne cela s'est traduit par la mise en place d'un Conseiller judiciaire travaillant sous ma direction afin de fournir des conseils stratégiques, techniques et opérationnels à chaque conseiller en coopération internationale membre d'une équipe d'enquêtes. Son assistance permet d'assurer un contrôle de qualité et de faire le suivi de toutes les requêtes envoyées aux Etats afin que celles-ci soient conformes aux procédures et standards adéquats.

Chaque équipe d'enquête et de poursuite est elle-même soutenue par un Conseiller en coopération internationale devant répondre aux besoins d'assistance judiciaire de l'équipe, d'établir des points de contacts sur le terrain, et inversement de constituer le point de contact pour les acteurs extérieurs.

En outre, un Conseiller légal spécialisé et un Conseiller en relations extérieures fournissent des conseils d'expertise dans leurs champs respectifs et offrent au Procureur un conseil stratégique sur des questions transversales relevant du domaine de la coopération.

La coopération nécessitant confiance et respect entre les partenaires, notre Bureau souhaite continuer ses efforts en termes de prévisibilité des procédures. Cela passe par la mise en place de procédures standardisées et de l'identification de pratiques exemplaires, mais aussi par la constitution et la conservation d'un réseau fiable de contacts. C'est dans ce sens que nous organisons chaque année des séminaires se déroulant au siège de la Cour avec les points de contacts.

Nous mesurons au quotidien l'impact très positif de ces séminaires. C'est pourquoi nous appelons à soutenir et à encourager ces initiatives, permettant aux points de contact de se réunir à des intervalles plus ou moins réguliers pour échanger sur les défis et les bonnes pratiques, et réfléchir sur des mécanismes, normes et procédures efficaces qui peuvent être transposables.

J'aimerais une dernière fois encore souligner que la mise en œuvre complète et effective du cadre de coopération prévu par le Statut de Rome, y compris par le biais d'accords de coopération, a une incidence directe sur la durée des procédures et les ressources financières

nécessaire. Ce n'est donc que grâce au soutien diplomatique et à la facilitation de la coopération judiciaire que la Cour pourra remplir son mandat et lutter contre l'impunité de la manière la plus effective possible.

Face aux défis que constituent les nouvelles formes transfrontalières de criminalité, la lutte contre l'impunité ne peut être efficace que dans le cadre d'une coopération internationale renforcée qu'il nous faut encourager et consolider de façon cohérente.

Au-delà de la coopération judiciaire, la Cour a plus que jamais besoin d'un soutien politique sans faille de la part de tous les États Parties, qui, en tant que fondateurs du Statut de Rome, sont les premiers chargés de la promouvoir et de protéger son intégrité. Nous devons également continuer de travailler ensemble en faveur de l'universalité de la Cour et du renforcement des juridictions nationales dans le cadre d'une complémentarité intelligente et dynamique.

Il est vrai que la Cour fait face aujourd'hui à un certain nombre de défis importants, notamment liés aux retraits du Statut récemment annoncés par trois pays africains. Il est vrai qu'il existe de fausses perceptions concernant le travail de la Cour, peut-être liées à une communication insuffisante, qui ne permettrait pas d'en mieux comprendre le mandat, les procédures et activités.

Le mandat de la Cour est strictement encadré par le Statut de Rome. C'est pourquoi il est difficile, voire impossible pour la Cour de s'engager directement dans un débat politique, d'une part car elle n'en a pas les

moyens (ni humains ni budgétaires), d'autre part car cela ne fait pas partie de son mandat.

Dans les divers efforts mis en œuvre pour soutenir la Cour, il est important de souligner le rôle des parlementaires dont l'appui diplomatique et politique est d'une importance cruciale pour la Cour. C'est pourquoi, j'en appelle, de nouveau aujourd'hui, à cet appui sur les scènes nationales, régionales et internationales.

Il est particulièrement important que la voix des parlementaires, en tant qu'élus et représentants du peuple, se fasse entendre et soutiennent la Cour. Cela favoriserait une meilleure compréhension de son travail et contribuerait ainsi nécessairement à améliorer la perception de la Cour par les acteurs politiques et le public.

D'aucuns reprochent à la Cour de ne cibler que les africains. Or, je pense que l'activité de la Cour doit être appréciée objectivement, en se basant sur les faits. Ainsi, nous conviendrons que cette accusation ne correspond pas à la vérité des faits qui sont disponibles et accessibles. Ce faisant, il faut toujours améliorer nos efforts pour permettre au public d'avoir accès aux vraies informations. Il s'agit là d'un défi des plus importants, auquel on ne peut répondre qu'en multipliant qualitativement et quantitativement les efforts et initiatives contribuant au travail de communication sur la Cour et à l'appel au dialogue.

Cela peut se faire en coordination et avec le soutien de la Cour. Sur ce point, mon bureau peut jouer le rôle d'intermédiaire. Je tiens à mettre en avant notre disponibilité pour échanger des informations avec les acteurs politiques et représentants de la société civile et pour être présent lors de manifestations du même type que celle-ci.

C'est pourquoi, avant de finir mon propos, il me plairait de renouveler ma vive gratitude aux initiateurs de ces rencontres que je félicite pour avoir permis ces débats enrichissants.

Je vous remercie de votre attention. | Amady Ba