



COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

Avis sur la Cour pénale internationale

Assemblée plénière du 23 octobre 2012

Résumé

La Cour pénale internationale (CPI), mise en place à la suite de l'entrée en vigueur du Statut de Rome en 2002, est la première juridiction pénale internationale permanente chargée de poursuivre les personnes soupçonnées d'avoir commis un ou des « crimes internationaux » (crime de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre). Le Statut de Rome rappelle cependant qu'en vertu du principe de complémentarité, les Etats conservent la responsabilité première de lutter contre l'impunité des auteurs de ces crimes.

L'avis de la CNCDH est le fruit d'une réflexion globale de la CNCDH sur les dix premières années de fonctionnement de la Cour et propose des perspectives d'évolution du système de la Cour ainsi que du rôle de la France. En sa qualité d'Etat partie au Statut de Rome et de membre permanent du Conseil de sécurité, la France a, à l'évidence, un rôle moteur à jouer tant au regard de ses engagements juridiques vis-à-vis du Statut de Rome et de ses positions dans le cadre de l'Assemblée des Etats parties (AEP), que dans ses contacts avec les organes de la Cour.

L'action de la France doit viser à un renforcement de la cohérence et de l'effectivité du système de la CPI, ainsi qu'à la recherche de son universalité. Elle doit également se traduire par un engagement plus grand et une présence renforcée, afin de préserver le pluralisme juridique au sein de la Cour, et notamment la tradition de droit romano-germanique.

Engagements juridiques de la France au regard du Statut de Rome

La France doit être exemplaire, en mettant pleinement en œuvre dans son droit interne le principe de complémentarité. A cet égard, la CNCDH rappelle les recommandations déjà formulées dans ses avis de 2008 et de 2010 concernant l'exercice de la compétence extraterritoriale des tribunaux français pour connaître des crimes internationaux commis à l'étranger, par une personne étrangère, contre des personnes étrangères. Aujourd'hui, cet exercice est rendu très difficile par l'exigence de conditions cumulatives très restrictives. Aussi, la CNCDH demande à nouveau que des amendements soient apportés à la loi du 10 août 2010 *portant adaptation du droit pénal à l'institution de la CPI* afin de la mettre en conformité avec les exigences du Statut de Rome.

Par ailleurs, tout en se félicitant de la création d'un pôle judiciaire au sein du TGI de Paris spécialisé dans les crimes de génocide, contre l'humanité, de guerre et de torture, qui devrait faciliter les enquêtes et les poursuites de ces crimes en France, la CNCDH demande une augmentation significative des moyens de ce pôle, en adéquation avec le nombre et la complexité des affaires qui y seront traitées.

La France et la Cour pénale internationale

A l'issue des auditions menées par la CNCDH, il apparaît que la stratégie diplomatique et la politique juridique de la France sont aujourd'hui insuffisantes, notamment en ce qui concerne la présence et la participation à la CPI. L'éclipse de la présence française et francophone, à la suite des dernières élections des juges, révèle un manque de mobilisation de la France, comme de l'ensemble de la Francophonie, pour défendre la présence juridique, culturelle et linguistique francophone au sein de la Cour.

La CNCDH recommande une politique française active de présence, d'engagement et de soutien à la Cour. La politique de présence nécessite par exemple de favoriser le développement d'une expertise juridique française et francophone au sujet de la CPI. La politique d'engagement exige une implication plus active et constructive de la France dans les groupes d'étude et de travail de l'AEP. La politique de soutien passe enfin par une coopération effective avec la Cour. La France, qui fait plutôt figure de « bonne élève » en la matière, devrait conclure rapidement avec la Cour un accord sur l'exécution des peines d'emprisonnement et sur la réinstallation des victimes et des témoins. La coopération des Etats et du Conseil de sécurité, en cas de renvoi d'une situation par ce dernier, devrait également être améliorée et systématisée.

La France qui a soutenu, et parfois même initié, les résolutions de renvoi à la Cour par le Conseil de sécurité a, en tant que membre permanent, une responsabilité particulière dans la place croissante faite à la justice pénale internationale, et à la CPI en particulier, dans les relations internationales. La France devrait continuer à soutenir ce mouvement, tout en œuvrant pour que soient adoptés des critères objectifs garantissant une cohérence dans les renvois à la CPI par le Conseil de sécurité et en veillant à ce que la Cour dispose des moyens adéquats pour mener à bien ces nouvelles affaires.

L'action diplomatique de la France devrait en outre s'employer à ce que les Etats non parties adhèrent au Statut de Rome, à commencer par les membres permanents du Conseil de sécurité. Elle devrait également intégrer cette dimension de son action dans les politiques de coopération internationale et d'aide au développement.

Fonctionnement interne de la CPI

Les auditions ont mis en exergue les difficultés de fonctionnement interne de la CPI sur lesquelles la France peut, dans le respect de l'indépendance judiciaire de la Cour, proposer des solutions.

Certains Etats, dont la France, plaident pour une « croissance nominale zéro » du budget de la Cour, alors même que l'institution est en phase de croissance. Ce positionnement va à l'encontre d'une application satisfaisante du mandat de la Cour dans le respect des garanties du procès équitable. La CNCDH recommande l'adoption par la France d'une politique budgétaire réaliste fondée sur les besoins de la Cour, qui soit fonction de l'évolution du nombre de situations et d'affaires qui lui sont soumises.

La CNCDH formule ensuite des recommandations sur la procédure de sélection des juges et du Procureur de la CPI, tant au niveau international qu'interne, afin de remédier aux critiques récurrentes du manque de formation, d'expérience et de professionnalisme de certains juges. Au-delà du respect strict des critères posés par le Statut de Rome, la CNCDH considère que l'expérience de la conduite du procès pénal, la disponibilité et la capacité de travail d'un juge devraient entrer en ligne de compte. Elle recommande également une amélioration du processus national de présentation des candidats français, afin qu'il soit plus ouvert et plus transparent.

Enfin, constatant la lenteur des procédures devant la Cour et les difficultés relatives à la place des témoins, des intermédiaires, de la défense et des victimes, la CNCDH répertorie un certain nombre de pistes de réflexions. Elle demande plus spécifiquement que la France soutienne le renforcement des moyens institutionnels et financiers de la défense et promeuve activement, comme elle l'a fait au moment des négociations du Statut de Rome, la participation effective des victimes aux procès devant la Cour.



COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

Avis sur la Cour pénale internationale

Assemblée plénière du 23 octobre 2012

1. Depuis les procès de Nuremberg et de Tokyo, la France a tenu une place d'avant-garde dans l'action internationale menée contre l'impunité des crimes les plus graves : génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre. Elle a joué un rôle de premier plan dans la création des Tribunaux pénaux *ad hoc*, des juridictions pénales hybrides et de la Cour pénale internationale (CPI).
2. Dès 1991, la CNCDH a manifesté avec constance son appui déterminé à cette contribution majeure en faveur d'un ordre juridique pénal international. A de nombreuses reprises, elle a adopté des avis circonstanciés sur cette question, particulièrement sur le Statut de Rome portant création de la CPI - première juridiction pénale internationale permanente - et l'adaptation du droit pénal français à ce Statut¹.
3. A la suite de la première décision de condamnation prononcée le 10 juillet 2012 par la CPI dans l'affaire *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*², et alors qu'un nombre croissant de situations est soumis à la Cour³, la CNCDH estime le moment venu d'une réflexion sur les dix premières années de fonctionnement de cette juridiction et d'un bilan réaliste de son action. Cette réflexion, tournée vers l'avenir, vise également à proposer des perspectives d'évolution possibles et souhaitables du système du Statut de Rome.
4. A cet effet, la CNCDH a organisé, de décembre 2011 à mars 2012, une série d'auditions de personnalités qualifiées, qui ont mis en lumière la complexité et la multiplicité des enjeux auxquels les Etats et la Cour doivent faire face. Une mission d'étude de la CNCDH à La Haye a ensuite permis au groupe de travail de compléter les enseignements tirés des auditions avec des informations concrètes, ainsi que de confronter ses conclusions aux constats et difficultés pratiques exprimés par les différents services de la Cour.

¹ Voir notamment CNCDH : *Avis concernant la création d'une Cour pénale internationale*, 4 juillet 1991 ; *Avis portant sur la création d'une Cour criminelle internationale*, 16 janvier 1997 ; *Avis sur la coopération avec les juridictions pénales internationales*, 8 janvier 1998 ; *Avis sur la création d'une Cour criminelle internationale*, 14 mai 1998 ; *Avis sur l'adaptation du droit interne au statut de la Cour pénale internationale*, 23 novembre 2001 ; *Avis sur la mise en œuvre du Statut de la Cour pénale internationale*, 19 décembre 2002 ; *Avis sur un avant-projet de loi portant adaptation de la législation française au Statut de la Cour pénale internationale*, 15 mai 2003 ; *Avis sur le projet de loi adaptant la législation française au statut de la Cour pénale internationale*, 29 juin 2006 ; *Avis sur la loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour Pénale Internationale*, 6 novembre 2008 ; *Avis sur l'adaptation de la législation pénale française au Statut de Rome relatif à la Cour pénale internationale*, 4 février 2010.

² Cour pénale internationale, Chambre de première instance, I, Situation en République démocratique du Congo, Affaire *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, ICC-01/04-01/06, Audience de prononcé de décision dans le cadre de l'article 76 (prononcé de la peine), Juge Adrian Fulford, Président, Juge Elizabeth Odio Benito, Juge René Blattmann, 10 juillet 2012.

³ Au 23 octobre 2012, 16 affaires dans le contexte de 7 situations ont été ouvertes devant la Cour. Le Bureau du Procureur effectue actuellement des examens préliminaires dans au moins neuf autres pays.

5. L'expérience des tribunaux pénaux internationaux dont les mandats sont en phase d'achèvement apporte en outre une contribution précieuse à la réflexion, même si, en raison de différences importantes de nature et de fonctionnement, celle-ci n'est pas totalement transposable à la CPI. De même, des enseignements peuvent être tirés de l'expérience des juridictions hybrides, dont certaines décisions récentes témoignent de la montée en puissance, sous diverses formes, de la justice pénale internationale⁴.
6. La CNCDH estime que la France doit être exemplaire, en mettant pleinement en œuvre dans son droit interne le principe de complémentarité consacré dans le Statut de Rome - qui rappelle la responsabilité première des Etats dans la lutte contre l'impunité des crimes internationaux⁵ -, ainsi qu'en en pratiquant une politique active d'engagement, de présence et de soutien à la CPI. La France a, à l'évidence, un rôle moteur à jouer tant dans le cadre de l'Assemblée des Etats parties (AEP) que dans ses relations avec les organes de la CPI et avec les Etats, parties ou non au Statut de Rome, en vue de faire mieux prendre en compte ses conceptions juridiques et de viser à l'universalité, la cohérence et l'effectivité du système du Statut de Rome.
7. La CNCDH estime que la France devrait saisir toute occasion, tant dans le cadre des Nations Unies, que des réunions périodiques des Etats parties et de l'Union européenne, pour renforcer le rôle que le Statut de Rome doit jouer comme instrument normatif dans les relations internationales. L'action diplomatique de la France devrait en particulier viser l'adhésion au Statut de Rome de tous les membres permanents du Conseil de Sécurité.
8. La CNCDH formule un ensemble de recommandations à l'intention du Gouvernement, en particulier du ministère des Affaires étrangères, mais aussi du ministère de la Justice, qui, semble-t-il, devrait jouer un rôle plus affirmé en ce domaine. Ces recommandations concernent successivement les engagements juridiques de la France au regard du Statut de Rome (§§ 9 à 12), le rôle de la France dans ses relations avec la CPI (§§ 13 à 28), ainsi qu'à l'égard du fonctionnement interne de la Cour (§§ 29 à 53).

Engagements juridiques de la France au regard du Statut de Rome

9. L'engagement et le soutien de la France à l'intégrité et à l'évolution du Statut de Rome devraient aujourd'hui se renforcer davantage. La déclaration de la France au titre de l'article 124 du Statut de Rome permettant à un Etat partie de refuser la compétence de la Cour pour les crimes de guerre commis sur son territoire ou par ses ressortissants, même si celle-ci a été retirée depuis, avait constitué un mauvais signal⁶. De plus, la France n'a pas encore ratifié les amendements au Statut de Rome adoptés par la Conférence de révision à Kampala (2010) relatifs d'une part, aux crimes de guerre, d'autre part, au crime d'agression, ce qui laisse place à des interrogations sur les intentions réelles de la France à cet égard⁷.
10. De même, la mise en conformité du droit français aux exigences du Statut de Rome qui aurait dû constituer une priorité aussi bien diplomatique que juridique, a pu apparaître, malgré les avertissements répétés de la CNCDH, comme trop lente et trop limitée par rapport aux dispositions du Statut de Rome ainsi qu'au droit international humanitaire et coutumier. C'est une initiative

⁴ Voir par exemple : Chambres extraordinaires au sein des Tribunaux cambodgiens, jugement en appel de *Kaing Guek Eav alias 'DUCH'*, 3 février 2012 ; Tribunal spécial pour la Sierra Leone, jugement de *Charles Ghankay Taylor*, 18 mai 2012.

⁵ Préambule du Statut de Rome : « Soulignant que la Cour pénale internationale dont le présent Statut porte création est complémentaire des juridictions pénales nationales ».

⁶ Cette déclaration, que la France était, avec la Colombie, la seule à avoir formulée, a été levée le 13 août 2008.

⁷ Résolution RC/Res.5 Amendements à l'article 8 du Statut de Rome, 10 juin 2010 et Résolution RC/Res.6 Le crime d'agression, 11 juin 2010.

parlementaire qui est à l'origine de la loi du 26 février 2002 *relative à la coopération avec la Cour pénale internationale*. Quant à la loi du 9 août 2010 *portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale*, qui n'a été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale qu'à la veille de la Conférence de révision de Kampala, ses limites de fond ont été relevées à maintes reprises par la CNCDH, tant sur le plan des incriminations, que des règles de prescription et de la compétence des tribunaux français pour les crimes couverts par le Statut de Rome⁸. Sur ce dernier point, la CNCDH souligne que le droit international humanitaire conventionnel et coutumier exige des Etats l'établissement de la compétence universelle de leurs juridictions nationales pour connaître des infractions graves au droit international humanitaire⁹, qualifiées de crimes de guerre¹⁰, dont la plupart sont d'ailleurs couvertes par le Statut de Rome et le Code pénal français, à l'exception pour celui-ci de deux de ces infractions (voir recommandation 2). La CNCDH se réjouit donc que ses recommandations aient été prises en compte dans la proposition de loi déposée sur le bureau du Sénat le 6 septembre 2012 tendant à modifier les conditions d'exercice sur la compétence extraterritoriale des juges français concernant le crime de génocide, le crime contre l'humanité et le crime de guerre¹¹.

11. La CNCDH a déjà relevé que le ministère public se montrait parfois réticent à engager des poursuites contre les personnes étrangères suspectées d'actes de torture lorsqu'elles se trouvaient sur le territoire français et relevaient donc de la compétence extraterritoriale de la justice française¹². De plus, la durée de la procédure judiciaire, une fois celle-ci enclenchée, est révélatrice d'un certain manque de volonté de la part des autorités françaises et d'une insuffisance de moyens mis à la disposition de la justice¹³. C'est également le cas pour les poursuites, qui restent rares en France, d'auteurs présumés de crimes internationaux¹⁴. Cette réticence s'est par exemple manifestée dans l'affaire *Mbarushimana*. En France depuis 2003, *C. Mbarushimana* n'a fait l'objet d'une information judiciaire pour son implication dans le génocide rwandais, qu'à partir de septembre 2010, au moment où la CPI était sur le point de rendre public le mandat d'arrêt émis à son encontre pour son implication présumée pour des crimes perpétrés en République démocratique du Congo en 2009-2010, et ce malgré une requête des Nations unies en 2005¹⁵ et une plainte de 2008 du Collectif des Parties Civiles pour le Rwanda.

⁸ Voir CNCDH, *Avis sur la loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour Pénale Internationale*, 6 novembre 2008.

⁹ Alinéa 2 des articles 49, 50, 129 et 146, respectivement des Conventions de Genève I, II, III et IV, alinéa 1^{er} de l'article 85 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève et règle 157 de l'étude de droit international humanitaire coutumier.

¹⁰ Les infractions graves sont listées aux articles 50, 51, 130 et 147 respectivement des Conventions de Genève I, II, III et IV et à l'article 85 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève. La règle 156 de l'étude de droit international humanitaire coutumier qualifie les violations graves au droit international humanitaire de crimes de guerre.

¹¹ Voir Proposition de loi tendant à modifier l'article 689-11 du code de procédure pénale relatif à la compétence territoriale du juge français concernant les infractions visées par le statut de la Cour pénale internationale, texte n°753 (2011-2012) de M. Jean-Pierre Sueur et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 6 septembre 2012.

¹² CNCDH, *Avis sur la mise en œuvre de la Convention contre la torture, et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en France*, 15 avril 2010.

¹³ Les affaires ayant abouti sont les suivantes : procès par contumace du capitaine mauritanien Ely Ould Dah, qui a abouti à la condamnation de ce dernier le 1er juillet 2005 à 10 ans de réclusion criminelle pour la torture de citoyens mauritaniens en 1990-1991 ; procès par contumace de Khaled Ben Saïd, ancien vice-consul de Tunisie en France, condamné en appel le 24 septembre 2010 à 12 années de réclusion criminelle pour avoir ordonné des actes de torture à l'encontre d'une citoyenne tunisienne en octobre 1996 ; procès par contumace d'anciens hauts responsables de la dictature d'Augusto Pinochet au Chili, que la Cour d'assises de Paris a condamnés le 17 décembre 2010 à des peines allant de la réclusion à perpétuité à 15 ans de réclusion criminelle pour l'arrestation, la séquestration, la détention arbitraire et la torture de quatre victimes franco-chiliennes.

¹⁴ La France a ainsi été condamnée pour la longueur des procédures en lien avec le génocide rwandais. Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, *Mutumura v. France*, requête n°46621/99, 8 juin, 2004.

¹⁵ Voir par exemple, Highlights of the spokesman's noon briefing by associate spokesman for the Secretary-General, UN headquarters, New York, June 28, 2005: « Asked about possible legal avenues regarding former UN staff member Callixte Mbarushimana, the Spokesman said that [...] the United Nations has explored options for prosecution among Member States, including France ».

12. La mise en place d'un pôle judiciaire au sein du Tribunal de grande instance (TGI) de Paris spécialisé dans les crimes et délits de guerre, crimes contre l'humanité, génocide et crime de torture devrait en principe contribuer à résoudre le manque de disponibilité des magistrats et leur spécialisation insuffisante en droit international, ce qui contribuait à la lenteur des poursuites de crimes internationaux¹⁶. Ce pôle devrait permettre la réalisation d'enquêtes dans des délais raisonnables et l'adoption d'une politique pénale active en matière de poursuites de crimes internationaux. Cependant, sa création n'a pas été accompagnée d'informations suffisantes concernant ses priorités et ses moyens ; et le nombre de magistrats aujourd'hui affectés au pôle apparaît trop limité au regard du nombre et de la complexité des affaires qui leur seront confiées.

Recommandations

R1 : Apporter les amendements nécessaires à la loi d'août 2010 *portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale* en tenant compte des recommandations faites dans l'avis de la CNCDH du 6 novembre 2008, demandant notamment le retrait des quatre conditions actuellement exigées pour l'exercice de la compétence extraterritoriale:

- monopole des poursuites laissé au Parquet ;
- exigence d'une résidence habituelle en France de la personne recherchée ;
- exigence d'une double incrimination ;
- exigence d'une déclinaison de sa compétence par la CPI.

A cette fin, inscrire rapidement à l'ordre du jour du Sénat de la proposition de loi tendant à modifier l'article 689-11 du code de procédure pénale relatif à la compétence territoriale du juge français concernant les infractions visées par le statut de la Cour pénale internationale.

R2 : Ajouter à la liste des crimes de guerre fixés aux articles 461-1 et suivants du Code pénal les deux infractions graves au droit international humanitaire commises en période de conflit armé international telles que prévues aux articles :

- 85.3b (attaque sans discrimination atteignant la population civile ou des biens de caractère civil) ;
- 85.4b (retard dans le rapatriement des prisonniers de guerre ou des civils) du Protocole I du 8 juin 1977 additionnel aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949.

R3 : Se mettre en conformité, en matière d'imprescriptibilité, avec l'article 29 du Statut de Rome et adhérer d'une part, à la Convention des Nations unies sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité de 1968, d'autre part, à la Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre de 1974¹⁷.

R4 : Ratifier dans les plus brefs délais l'amendement au Statut de Rome portant sur les crimes de guerre adopté par la Conférence de révision de Kampala et clarifier la position de la France à l'égard de l'amendement portant sur le crime d'agression.

R5 : Augmenter les moyens du pôle judiciaire spécialisé du TGI de Paris pour les crimes de torture, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le génocide et encourager la coopération et le partage d'informations du pôle français avec les pôles similaires dans d'autres pays.

¹⁶ Loi n°2011-1862 du 13 décembre 2011 *relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles*.

¹⁷ Cette dernière recommandation avait déjà été formulée dans l'avis de la CNCDH sur l'adhésion française au Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) du 6 juillet 2001, ainsi que dans l'avis de la CNCDH sur l'adaptation du droit interne au Statut de la Cour pénale internationale du 23 novembre 2001.

La France et la Cour pénale internationale

POLITIQUE DE PRESENCE DE LA FRANCE AU SEIN DE LA CPI

13. Les réticences et les retards de la France dans l'adoption d'engagements juridiques forts n'ont pas facilité une dynamique internationale de la diplomatie française. Cette dernière n'a pas été représentée à un niveau ministériel à la Conférence de Kampala et est parfois apparue sur la défensive, sans objectifs ou priorités suffisamment clairs. De même, le contraste est frappant entre la situation initiale de la Cour – avec un juge et un greffier français, ainsi que des agents français de haut niveau au sein du Bureau du Procureur – et l'éclipse actuelle de la présence française, à la suite des dernières élections des juges par l'AEP.
14. Ces exemples témoignent de l'insuffisance de la stratégie diplomatique française de présence et de participation à la CPI, ainsi que d'une implication trop limitée du ministère de la Justice dans la politique juridique française à l'égard de la CPI.
15. De même, la mobilisation des acteurs de la Francophonie pour que des magistrats francophones soient élus, afin de favoriser une meilleure représentation linguistique, culturelle et juridique francophone, n'est pas assez efficace. Au moment où plusieurs affaires devant la CPI concernent des accusés francophones, l'absence de juge français ou francophone pendant les trois prochaines années¹⁸ risque de ralentir le déroulement des procès et d'affaiblir la prise en compte du droit romano-germanique, qui offre pourtant des garanties importantes d'efficacité et de célérité dans la conduite du procès¹⁹.
16. La France doit veiller à participer activement à toute initiative ayant vocation à contribuer à une implication forte de la communauté juridique francophone dans le développement de la justice pénale internationale. Ainsi, la présence au sein de l'Ambassade de France aux Pays-Bas d'un magistrat de l'ordre judiciaire chargé de contribuer à la réflexion sur le fonctionnement de la Cour, d'assurer une veille permanente de ses travaux, de les analyser et de les diffuser au sein de la communauté juridique française favoriserait une plus grande interaction entre les milieux judiciaires français et la Cour. En outre, à l'exemple d'autres Etats (Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Norvège et Suisse), la France devrait contribuer au développement des « Outils juridiques »²⁰ - mis en place par la CPI mais dont la gestion a été externalisée en raison des moyens insuffisants de la Cour - visant à rendre accessibles les informations, compilations et applications juridiques relatives au droit international pénal. Ces « Outils » devraient être développés en langue française afin de favoriser la connaissance de cette matière et du système de la CPI au sein de l'espace francophone. En outre, il est regrettable de constater que peu d'articles de doctrine répertoriés dans la Base de données des « Outils juridiques » émanent d'universitaires francophones, alors même que de nombreuses publications de qualité existent.

Recommandations

R6 : Adopter une politique d'engagement et de présence de la France résolue, cohérente et constante, en mobilisant l'ensemble des acteurs concernés.

R7 : Assurer une meilleure préparation diplomatique du processus de présentation des candidats français à la CPI.

R8 : Soutenir la présence de juristes et d'enquêteurs français et francophones à la CPI.

R9 : Poursuivre le soutien à la venue de stagiaires français et francophones à la CPI.

¹⁸ C'est en effet le cas, à l'exception cependant du juge français actuel restant en poste jusqu'à l'issue du procès *Katanga* conformément à l'article 36.10 du Statut Rome.

¹⁹ Voir la partie de l'avis sur la procédure au sein de la CPI, paragraphes 42 et suivants.

²⁰ Véritable bibliothèque numérique, les Outils juridiques se composent de la Base de données des outils juridiques, de la Matrice des affaires, de la Compilation des moyens de preuve, de la Compilation relative à la procédure et de la Compilation relative aux éléments des crimes.

- R10 :** Participer activement à l'ensemble des groupes d'étude et de travail du Bureau de l'AEP, sans se limiter à une approche uniquement budgétaire.
- R11 :** Favoriser la participation d'experts français aux organes de réflexion sur le fonctionnement de la Cour et son avenir.
- R12 :** Garantir la présence d'un magistrat de l'ordre judiciaire au sein de l'Ambassade de France aux Pays-Bas
- R13 :** Créer ou susciter la création d'un « observatoire juridique » permettant de recueillir et de diffuser des informations sur le fonctionnement et les activités de la CPI, de les analyser et d'être force de proposition au sein des groupes susmentionnés.
- R14 :** Prendre les mesures nécessaires pour le maintien de la langue française au sein des juridictions pénales internationales.
- R15 :** Participer au développement et à la diffusion de la connaissance de la justice pénale internationale, notamment dans l'espace francophone, par exemple en contribuant au développement des « Outils juridiques » en langue française.

COOPERATION DE LA FRANCE AVEC LA CPI

17. La coopération des Etats avec la CPI est la condition de son bon fonctionnement et de sa crédibilité. Le déficit de coopération peut parfois expliquer la lenteur de la procédure devant la Cour, en particulier pour ce qui concerne l'exécution des mandats d'arrêt (12 mandats restent non exécutés à ce jour) et des décisions judiciaires. La coopération des Etats doit être effective à tous les niveaux, du stade de l'enquête à celui de la localisation et du gel des avoirs des suspects, en passant par la réinstallation des témoins - c'est-à-dire leur installation temporaire ou permanente dans un lieu offrant des garanties suffisantes de sécurité - ou la mise en liberté provisoire des accusés.
18. Comme le démontrent l'arrestation le 11 octobre 2010 et le transfèrement le 25 janvier 2011 de *Callixte Mbarushimana* à la suite d'une demande de la CPI transmise le 30 septembre 2010 à la France, cette dernière a donné des signes tangibles de coopération avec la Cour. La Cour reconnaît par exemple avoir reçu un appui des services de police français « à titre gracieux »²¹. Ainsi, la coopération de la France doit rester constante, régulière et effective, de même que pleinement indépendante de son rôle éventuel joué dans l'initiation des poursuites.
19. Conformément à l'article 88 du Statut de Rome qui demande aux Etats parties de « prévoir dans leur législation nationale les procédures qui permettent la réalisation de toutes les formes de coopération visées dans le [Statut] », la France a adopté le 21 février 2002 une loi *relative à la coopération avec la Cour pénale internationale* qui aborde les modalités d'entraide judiciaire, d'arrestation et de remise d'une personne à la Cour, l'exécution des peines d'amende, de confiscation et d'emprisonnement ainsi que des mesures de réparation en faveur des victimes. Elle a en outre adopté le 31 décembre 2003 une loi *autorisant l'approbation de l'Accord sur les privilèges et immunités de la Cour pénale internationale*. Cependant, contrairement à d'autres Etats comme la Belgique, le Danemark, la Finlande, l'Autriche et le Royaume-Uni, la France n'a pas conclu d'accord spécifique avec la Cour relatif à l'exécution des peines d'emprisonnement des personnes condamnées par la CPI. Elle n'a pas non plus conclu d'accord sur la réinstallation des victimes et des témoins.

Recommandations

- R16 :** Continuer de répondre systématiquement, effectivement et rapidement à l'ensemble des demandes de coopération adressées par la Cour.
- R17 :** Assurer une veille des examens et enquêtes du Procureur, ainsi que des décisions de la Cour afin de pouvoir, le cas échéant, coopérer sans délai et de manière proactive.
- R18 :** Soutenir les actions menées par l'AEP (la présidence) visant à répondre au déficit de coopération de certains Etats, conformément à l'article 87.7 du Statut de Rome et adopter une attitude proactive face à des situations de non-coopération (démarches bilatérales, déclarations publiques etc.).

²¹ Rapport de la Cour sur la coopération, Assemblée des Etats parties, 10^{ème} session, ICC-ASP/10/40, 18 novembre 2011.

R19 : Proposer la mise en place d'un groupe de travail au sein de l'AEP exclusivement mandaté pour améliorer la coopération des Etats avec la Cour et dont l'une des tâches serait de favoriser l'échange de bonnes pratiques entre Etats ainsi que d'élaborer des stratégies concertées d'arrestation.

R20 : Concevoir des mesures par lesquelles le Conseil de sécurité pourrait agir en cas de non-coopération d'Etats sur une situation donnée, lorsque celle-ci a été déférée par le Conseil à la Cour.

R21 : Conclure des accords avec la Cour sur différents domaines relevant d'une coopération effective notamment, sur l'exécution des peines d'emprisonnement, la mise en liberté provisoire, la remise en liberté en cas d'acquiescement et la réinstallation des victimes et des témoins.

POLITIQUE ETRANGERE, DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT DE LA FRANCE ET CPI

20. La justice pénale internationale est devenue l'un des éléments majeurs des relations internationales. La France, membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, au sein duquel elle a activement soutenu et parfois initié les résolutions de renvoi à la Cour, a parfaitement contribué à ce mouvement. Malgré tout, de telles initiatives doivent être accompagnées d'un suivi, notamment en matière de coopération des Etats et du Conseil de sécurité.
21. Une coopération efficace ne peut se faire sans un appui explicite de l'appareil diplomatique des Etats vis-à-vis de la Cour, ce qui implique un langage clair et un soutien fort pour la mise en œuvre des décisions adoptées par elle. Or, la France est parfois silencieuse ou peu audible face à des actes de défiance à l'égard de la Cour.
22. De manière générale, un discours ferme des Etats parties au Statut de Rome en faveur de sa ratification permettrait de progresser vers son universalisation et de lutter contre l'impunité. La France devrait saisir toutes les opportunités pour rappeler l'importance de la ratification de cet instrument auprès de l'ensemble des Etats non parties, dont l'intérêt va au-delà de la seule poursuite par une juridiction internationale des auteurs présumés de crimes internationaux, mais contribue aussi à la construction d'un « Etat de droit » international et au maintien de la paix.
23. Les actions en faveur de la ratification et de la mise en œuvre intégrale du Statut de Rome doivent s'inscrire dans les politiques plus larges de coopération internationale et d'aide au développement menées par les Etats parties. Or, aujourd'hui, la dimension « justice pénale internationale » des actions bilatérales de coopération et de développement de la France semble trop faible, voire inexistante.
24. Certes, le ministère des Affaires étrangères organise, une fois par an en coopération avec le Bureau du Procureur et l'Organisation internationale de la Francophonie, des séminaires juridiques régionaux à destination des acteurs du droit des pays francophones en développement visant à les sensibiliser au Statut de Rome et au fonctionnement de la Cour. Des activités d'assistance technique à la rédaction de législations nationales d'adaptation aux dispositions du Statut de Rome sont également menées. Il est essentiel que soit encouragée l'inclusion, dans ces législations, de la compétence extraterritoriale pour les crimes couverts par le Statut, afin de s'assurer que le souhait des Etats de voir la CPI jouer un rôle complémentaire au leur soit pleinement respecté.
25. Par ailleurs, le ministère s'est engagé dans des projets en matière de justice transitionnelle, par l'organisation de séminaires de sensibilisation et de conférences régionales. Il mène aussi des programmes de renforcement de l'Etat de droit, des institutions et du secteur juridique et judiciaire, dans les pays en développement, par le biais de juristes mis à disposition pour fournir une assistance technique. Il est essentiel que ces programmes incluent le renforcement des capacités nécessaires à la poursuite des crimes internationaux par les juridictions nationales.

Recommandations

R22 : S'assurer que la CPI est en permanence une priorité politique et diplomatique de la France.

R23 : Renforcer et promouvoir la fonction dissuasive de la CPI dans le cadre de la politique internationale de résolution des conflits, en soutenant les saisines de la Cour par le Conseil de sécurité.

R24 : Œuvrer pour que soient adoptés des critères objectifs à la saisine de la CPI par le Conseil de sécurité garantissant la cohérence des renvois, eu égard à la responsabilité particulière que confère à la France sa qualité de membre permanent.

R25 : S'engager formellement à s'abstenir de faire usage du droit de veto au sein du Conseil de sécurité lorsqu'il s'agit de décider d'une action du Conseil visant à prévenir ou mettre fin à un crime international et appeler les autres membres permanents à en faire de même.

R26 : Adopter une position claire de non-recours à l'article 16 du Statut de Rome qui permet au Conseil de sécurité de demander à la Cour de surseoir à enquêter ou à poursuivre pendant une période de 12 mois renouvelables.

R27 : Intervenir publiquement et systématiquement contre des comportements d'Etats faisant obstacle à une bonne coopération avec la CPI, par exemple l'invitation de personnes sous mandat d'arrêt par des Etats parties au Statut de Rome ou par des Etats tenus à une obligation de coopération avec la Cour en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies.

R28 : Œuvrer à l'universalisation du Statut de Rome, en soulevant systématiquement l'importance de sa ratification lors des contacts de la France avec tous les Etats non encore parties, y compris les membres permanents du Conseil de sécurité, ainsi que dans le cadre d'enceintes multilatérales.

R29 : Renforcer les programmes d'assistance technique et d'amélioration des capacités en matière judiciaire et de renforcement de l'Etat de droit à destination des systèmes judiciaires nationaux défaillants, notamment ceux ne présentant pas les garanties suffisantes pour juger des personnes soupçonnées de crimes internationaux.

R30 : Intégrer systématiquement au sein de ces programmes l'adaptation du droit interne au Statut de Rome, le respect des garanties du droit à un procès équitable, l'adoption d'une législation protectrice à l'égard des témoins et de programmes de réparation au profit des victimes, ainsi que le développement de techniques scientifiques de recueil de preuves.

R31 : Intégrer, dans la mesure du possible, au sein de la politique de coopération et d'aide publique au développement de la France une dimension de lutte contre l'impunité et de renforcement des capacités judiciaires nationales.

R32 : Communiquer à l'AEP les actions menées ou à venir pour la promotion de la ratification du Statut de Rome et le renforcement des capacités judiciaires nationales et encourager la CPI à mettre en commun ce type d'informations émanant de l'ensemble des acteurs étatiques ou institutionnels menant des actions similaires.

DIFFUSION DE L'INFORMATION ET SENSIBILISATION AUTOUR DE LA CPI

26. Les Etats parties au Statut de Rome doivent mener des actions de sensibilisation sur la Cour, garantissant une meilleure visibilité de son action, une compréhension croissante de son travail, et, en retour, une adhésion plus grande de la communauté internationale à ses activités.
27. L'organisation d'événements publics sur la justice pénale internationale et la tenue de formations sur le droit international pénal à destination des avocats, des magistrats, des officiers de police et de gendarmerie et des hauts fonctionnaires sont d'importants facteurs contribuant au succès de la Cour et qui doivent être développés en France. De plus, les professions judiciaires doivent pouvoir acquérir une expérience au sein d'une juridiction pénale internationale et développer une expertise dans ce domaine, ce que la culture judiciaire française n'encourage pas suffisamment. A l'inverse, les personnes ayant travaillé à la Cour et souhaitant revenir en France rencontrent des difficultés professionnelles lors de leur retour. La France se prive parfois de personnes expérimentées alors qu'elle devrait leur offrir la possibilité de partager leur expérience et leurs compétences.
28. Les « Outils juridiques » développés par la Cour jouent également un rôle important en faveur d'une meilleure sensibilisation et diffusion du travail des juridictions pénales internationales. Ils pourraient être utilisés comme outil de formation juridique et d'acquisition de compétences. Or, comme indiqué

précédemment, ces « Outils » gratuits figurent dans la langue d'origine et donc souvent en anglais et de ce fait, sont encore très peu connus et utilisés en France.

Recommandations

R33 : Organiser et/ou renforcer les formations à destination des avocats, des magistrats – notamment ceux amenés à travailler au sein du nouveau pôle judiciaire susmentionné –, des officiers de police et de gendarmerie et des hauts fonctionnaires.

R34 : Renforcer l'enseignement du droit international humanitaire et du droit international pénal à l'Ecole nationale de la magistrature.

R35 : Prendre des mesures d'incitation visant à encourager les juges nationaux à s'orienter vers une carrière juridique internationale, en offrant notamment des programmes de formation préparant à l'exercice de la fonction de juge dans une juridiction pénale internationale.

R36 : Afin d'encourager les juristes français à travailler à la Cour, prévoir un accompagnement pour ceux qui souhaitent revenir en France.

R37 : Soutenir le développement et la diffusion des « Outils juridiques » en langue française et/ou d'autres initiatives visant à développer l'expertise francophone sur la CPI.

R38 : Soutenir les actions de la société civile pour une Cour plus efficace et ouverte.

Fonctionnement interne de la Cour pénale internationale

GOUVERNANCE ET BUDGET DE L'INSTITUTION

29. Le renforcement du cadre de gouvernance de la Cour est au cœur de ses préoccupations et ce, depuis ses débuts. Avec l'augmentation de son activité, elle a très rapidement pris conscience des difficultés à ce sujet et n'a cessé de prendre des mesures visant à mieux définir les responsabilités de chaque organe²². Ainsi, un Groupe d'étude sur la gouvernance a été créé afin de « *de renforcer la bonne organisation et l'efficacité de la Cour tout en préservant pleinement son indépendance judiciaire* »²³. Il articule ses travaux autour de trois axes : 1) les rapports entre la Cour et l'AEP ; 2) le renforcement du cadre institutionnel au sein de la Cour et 3) l'accroissement de l'efficacité de la procédure pénale. D'importants progrès ont aujourd'hui déjà été réalisés même si cela reste encore insuffisant. En effet, au cours des auditions, ont été soulignées à plusieurs reprises les carences dans le système de gouvernance, qui s'expliquent par des lacunes dans la définition des rôles et des compétences des différents organes de la Cour et de leurs relations avec l'AEP.

30. Certaines critiques se sont ainsi portées sur l'insuffisance de communication et de débat général sur la politique pénale du Procureur, notamment dans le cadre de l'AEP. Des reproches sont formulés sur le manque de transparence et de lisibilité de cette politique pénale suscitant des doutes sur son indépendance et pouvant affecter la crédibilité de la Cour. Si en vertu du Statut de Rome, le Procureur seul sélectionne les situations qu'il estime devoir faire l'objet d'une enquête, il a jugé utile de publier de nombreux documents visant à rendre publiques ses stratégies en matière de poursuites judiciaires et de politique pénale²⁴. Le Procureur a établi ses propres principes concernant sa politique pénale qui consiste à mener des enquêtes et des poursuites ciblées et il a posé des critères de sélection des affaires, tels que l'ampleur des crimes allégués, leur mode opératoire et leur impact. Malgré tous les efforts entrepris, une véritable réflexion sur la cohérence de la politique pénale mériterait toutefois d'être menée, et ceci tout en respectant l'indépendance du Procureur, ce qui exclut toute discussion sur une affaire particulière ainsi que toute obligation pour le Procureur de se

²² Voir par exemple, *Rapport de la Cour sur les mesures pour mieux préciser les responsabilités de ses différents organes*, ICC-ASP/9/CBF.1/12, 18 mars 2010.

²³ Résolution ICC-ASP/9/Res.2, 2010.

²⁴ Voir par exemple : Cour pénale internationale, Bureau du Procureur : *Stratégie en matière de poursuites 2009-2012*, 1^{er} février 2010 ; *Rapport sur les activités du Bureau du Procureur en matière d'examen préliminaires*, 13 décembre 2011.

conformer aux souhaits éventuellement exprimés par les Etats parties. Il a par exemple été proposé que le Bureau du Procureur soit tenu d'indiquer dans un certain délai s'il entend ou non ouvrir une enquête, et dans la négative, de motiver sa décision par rapport aux principes et critères qu'il a rendus publics.

31. Dans le contexte de la recherche de l'amélioration de l'efficacité de la Cour, il a également été décidé de créer, en application de l'article 112.4 du Statut de Rome²⁵, un Mécanisme de contrôle indépendant chargé des fonctions d'investigation, d'inspection et d'évaluation. Son mandat opérationnel a été défini dans une résolution²⁶, faisant aujourd'hui l'objet d'interprétations divergentes. Pouvant être d'une utilité réelle pour le bon fonctionnement de la Cour, le Mécanisme doit combiner à la fois le souci de bonne gestion de la Cour d'une part, le respect de l'indépendance judiciaire de la Cour et de l'indépendance du Bureau du Procureur d'autre part.

Recommandations

R39 : Soutenir le Groupe d'étude sur la gouvernance, notamment en appuyant les recommandations qu'il formule visant à mieux définir les responsabilités de chaque organe de la Cour (Présidence, Chambres, Bureau du Procureur, Greffe) et leur relation avec l'AEP.

R40 : Contribuer à l'amélioration du dialogue inter-organes ainsi qu'entre la Cour et l'AEP, tout en insistant sur l'importance de distinguer l'exercice indépendant de la fonction judiciaire et la gestion du fonctionnement administratif de l'institution.

R41 : Plus particulièrement, lancer une réflexion sur les moyens d'assurer la cohérence de la politique pénale du Procureur, sans ingérence dans ses fonctions, notamment en l'invitant à motiver, dans un délai raisonnable, les décisions par lesquelles il refuserait d'ouvrir une enquête sur des faits dont il est saisi.

R42 : Soutenir la mise en place d'un mécanisme de contrôle indépendant, tout en s'assurant que l'étendue de son mandat soit défini clairement afin d'éviter les risques d'ingérence induite dans l'exercice de la fonction judiciaire de la Cour et les activités du Bureau du Procureur.

32. L'insuffisance de dialogue inter-organes et entre les organes et les Etats mène parfois à une incompréhension mutuelle et à un déficit de connaissance des Etats sur le fonctionnement réel des différents organes et services de la Cour. Ce constat est particulièrement vif concernant les questions budgétaires. La CPI pointe dans plusieurs rapports les moyens budgétaires insuffisants dont elle dispose pour mener à bien l'ensemble de ses missions. Le budget voté à l'AEP est généralement bien inférieur au budget demandé par la Cour²⁷. De nombreux Etats parties au Statut de Rome, dont il faut certes comprendre les difficultés financières actuelles, prônent aujourd'hui une « croissance zéro » du budget de la CPI, position que la France défend activement. Dans un contexte d'augmentation du nombre de saisines de la Cour, ce positionnement semble incompatible avec la nécessité de donner à la Cour la capacité de s'acquitter dûment du mandat qui lui a été confié et qui doit être exercé dans le plein respect des garanties d'un procès équitable. Cette attitude de la France peut sembler paradoxale au moment où elle soutient par ailleurs les renvois de situations par le Conseil de sécurité. La France devrait reconsidérer sa position et prendre en considération la difficulté particulière que représente une croissance budgétaire nulle pour une institution qui se trouve encore en phase de croissance. Elle devrait par ailleurs à tout le moins encourager une application de l'article 115(b)²⁸ permettant un financement de la Cour par les Nations unies. Cela aurait pour objectif de répondre, au moins en partie, à l'augmentation de la charge de travail de la Cour.

²⁵ Résolution ICC-ASP/8/Res.1, 2009.

²⁶ Résolution ICC-ASP/9/Res.5, 2010.

²⁷ Par exemple, la Cour demandait 117 millions d'euros pour 2012 et l'AEP a voté un budget de 108 millions d'euros.

²⁸ Article 115 du Statut de Rome - Ressources financières de la Cour et de l'Assemblée des Etats parties : Les dépenses de la Cour et de l'Assemblée des Etats Parties, y compris le Bureau et les organes subsidiaires de celle-ci, inscrites au budget arrêté par l'Assemblée des Etats Parties, sont financées par les sources suivantes : a) Les contributions des Etats Parties ; b) Les ressources financières fournies par l'Organisation des Nations Unies, sous réserve de l'approbation de l'Assemblée générale, en particulier dans le cas des dépenses liées à la saisine de la Cour par le Conseil de sécurité.

33. L'insuffisance de moyens est d'autant plus critiquable qu'elle a des conséquences importantes sur des procédures particulièrement lourdes et complexes, notamment eu égard aux contraintes liées au recueil des preuves et des témoignages dans des pays souvent éloignés et en proie à des conflits. Il suffit de penser à la charge que représentent la recherche, le déplacement et la sécurisation des témoins, la protection des victimes et des intermédiaires, les transports judiciaires contradictoires, les traductions de documents, l'interprétariat, etc. De même, l'exercice des droits de la défense, la participation des victimes, en nombre croissant, et la sensibilisation des communautés affectées appellent des ressources adéquates. Il est par exemple relevé que la section de la participation des victimes et des réparations au sein du Greffe a été dans l'incapacité de traiter l'ensemble des demandes de participation des victimes dans l'affaire *Mburashimana*. Les responsables de la Cour faisant état des problèmes que soulève l'application de la stratégie de la Cour sur les victimes, ont considéré « que les ressources limitées de la Cour en constituent l'une des principales causes (...), l'augmentation de la charge de travail n'ayant pas été compensée par un accroissement correspondant de moyens en personnel »²⁹. En outre, certaines enquêtes risquent de ne pouvoir être ouvertes ou d'être entravées en raison du manque de moyens disponibles³⁰.
34. De la même manière, la réforme en cours de l'aide judiciaire de la Cour, initiée à la demande de l'AEP en décembre 2011, peut, en cherchant à réduire les coûts, affecter non seulement les rémunérations des conseils et de leur équipe, mais surtout la composition des dites équipes, leur présence et relais sur le terrain. Elle peut par conséquent remettre en question le régime de participation et de représentation légale des accusés comme des victimes.
35. Les restrictions budgétaires pèsent également sur le fonctionnement effectif de la Cour, en tant qu'organe judiciaire, du fait d'un manque de personnel, du non-renouvellement des contrats temporaires et de moindres déplacements sur le terrain.
36. Elles ont enfin une influence sur l'utilisation de la langue française à la Cour entraînant moins de traductions et la suppression des cours de français pour le personnel.
37. Si, dans le contexte budgétaire actuel, des économies doivent être recherchées dans le fonctionnement de la Cour, il est suggéré de procéder à un examen holistique du budget de la Cour afin d'identifier de manière globale les poches d'économie susceptibles d'être réalisées plutôt que de se concentrer, comme actuellement, sur les postes externes plus aisés à diminuer (rémunération des conseils, contrats temporaires...).

Recommandations

R43 : Adopter une politique budgétaire réaliste, fondée sur les besoins, et soutenant l'augmentation du budget de la CPI en fonction de l'évolution du nombre de situations (enquêtes et analyse préliminaire) et d'affaires qui lui est soumis afin de garantir les exigences du procès équitable.

R44 : *A minima*, soutenir un budget qui ne soit pas en deçà des recommandations faites par le Comité du budget et des finances.

R45 : Procéder à un examen holistique du budget de la Cour qui recherche les économies possibles et formuler et soutenir au sein de l'AEP des propositions visant à renforcer le dialogue entre la CPI et l'AEP sur les allocations budgétaires.

R46 : Développer des contacts et organiser des visites régulières des diplomates à la Haye au sein de la Cour afin qu'ils en comprennent le fonctionnement et les besoins réels.

R47 : Engager un dialogue aux Nations unies sur les modalités d'une contribution de l'Organisation au financement de la Cour pour les dépenses liées à une saisine par le Conseil de sécurité, en application de l'article 115 (b) du Statut de Rome.

R48 : Soutenir une réforme de l'aide judiciaire qui tienne compte de l'avis des organisations

²⁹ AEP, *Rapport du Bureau sur les victimes et les communautés affectées et le Fonds au profit des victimes*, ICC-ASP/10/31, 22 novembre 2011, §8.

³⁰ Selon l'ancien Procureur à la CPI : « *The Office is faced, for the first time, with the possibility that investigations cannot proceed due to resource constraints. [...] Some cases will not be investigated because of budgetary constraints* », Luis Moreno-Ocampo, *Remarks to the 21st Diplomatic Briefing*, La Haye, 8 novembre 2011.

professionnelles et des représentants de la société civile et qui ne remette pas en cause les droits de la défense et des victimes à une représentation efficace.

R49 : Veiller à une affectation suffisante de crédits pour la traduction en français des décisions et des transcriptions des audiences de la CPI.

PROCEDURE DE SELECTION DES JUGES ET DU PROCUREUR DE LA CPI

38. La qualité des juges et du Procureur de la CPI est un élément central pour le succès de la Cour. Le processus de sélection doit dès lors être au-delà de tout soupçon et amener à l'élection de personnes dont la compétence ne peut être mise en doute³¹. L'AEP étant responsable, en vertu du Statut de Rome, de l'élection des juges et du Procureur, elle se doit d'élire les candidats les plus qualifiés pour travailler au sein de la CPI, au risque sinon de nuire non seulement à son efficacité mais aussi à sa crédibilité par l'adoption de décisions ne respectant pas les règles du procès équitable.
39. Or, certaines critiques sont formulées concernant le manque de préparation et de formation des juges aux procédures juridictionnelles et aussi parfois le déficit d'ouverture au droit international. Il est regrettable de constater qu'encore aujourd'hui, une partie des juges souffre d'un manque de formation adéquate, que ce soit dans l'un ou l'autre des domaines requis (droit pénal et procédure pénale ou droit international). Certains juges ont pu être élus sans avoir jamais exercé la fonction de magistrat, procureur ou avocat avant leur entrée en fonction, alors même qu'ils se portent candidats sous cette catégorie³². Au cours des dernières élections, il est apparu que certaines candidatures étaient « fragiles » ou ne répondaient pas aux critères fixés par le Statut. De même, les exigences d'indépendance et de disponibilité, paraissant pourtant évidentes, ne semblent pas avoir été déterminantes dans le choix des Etats. Indépendamment des critères du Statut, la CNCDH est convaincue de l'importance pour un juge de la CPI d'avoir une expérience significative du procès pénal, surtout s'il intervient en tant que juge de première instance ayant la responsabilité de conduire le procès.
40. La CNCDH salue les différentes mesures prises pour améliorer la procédure de sélection des candidats aux postes de juges et de Procureur, notamment la création de la Commission consultative pour l'examen des candidatures au poste de juge conformément à l'article 36.4(c) du Statut et la mise en place du Comité de recherche de candidats pour le poste de Procureur de la Cour pénale internationale. Cependant, des progrès restent encore à réaliser pour limiter la politisation du processus. En effet, la composition actuelle du Comité de recherches peut laisser à penser que ses membres, en majorité des représentants permanents d'Etats auprès des Nations unies, n'exercent pas leur fonction à titre personnel, ce qui pose la question de leur indépendance, et indirectement de l'indépendance de la procédure qu'ils mettent en œuvre. De plus, l'organisation et la composition de la Commission consultative sont encore en voie d'être définies ; la France doit œuvrer pour qu'elle exerce ses fonctions en toute indépendance et transparence et qu'elle dispose d'un poids certain dans la sélection des candidats.
41. La procédure de présentation des candidats par les Etats doit aussi être améliorée car c'est au niveau national que les meilleurs profils sont sélectionnés. Afin d'améliorer le processus national, une diffusion large de l'ouverture à candidatures et une consultation de la société civile et le cas échéant, de l'institution nationale des droits de l'homme de l'Etat concerné, sont nécessaires. Dans un avis de 2002, la CNCDH soulignait déjà l'importance de la « transparence et du pluralisme dans le processus de sélection des juges », impliquant sa propre consultation, ainsi que celle des plus hautes autorités judiciaires et universitaires³³.

³¹ A cet égard, la France s'est attachée, ces dernières années, à proposer au poste de juge des candidats ayant une expérience judiciaire reconnue.

³² Le Statut de Rome demande soit pour la liste A « l'expérience nécessaire du procès pénal, (...) en qualité de juge, procureur ou avocat », soit pour la liste B « une grande expérience dans une profession juridique qui présente un intérêt pour le travail judiciaire de la Cour ».

³³ CNCDH, *Avis sur la mise en œuvre du Statut de la Cour pénale internationale*, 19 décembre 2002.

Recommandations

R50 : D'une manière générale, garantir l'indépendance et la transparence du processus de sélection de candidats aux postes de juges et de Procureur pour éviter toute interférence politique qui porterait atteinte à la crédibilité de la Cour.

R51 : Pour ce faire, soutenir la mise en place prochaine (11^{ème} AEP, novembre 2012) de la Commission consultative pour l'examen des candidatures au poste de juge et veiller au respect de son indépendance, ainsi qu'à celle du Comité de recherche de candidats pour le poste de Procureur de la CPI, qui doivent être composés d'experts indépendants.

R52 : S'agissant de l'élection des juges, suivre l'évaluation formulée par la future Commission consultative en n'élisant que les candidats possédant les qualités requises par l'article 36.3 et 8 du Statut et encourager les autres Etats parties dans cette voie. Au-delà des critères expressément prévus dans le Statut, l'expérience de la conduite du procès pénal, la disponibilité et la capacité de travail d'un juge devraient entrer en ligne de compte dans le choix de la France et des autres Etats parties.

R53 : Réfléchir à l'idée de diminuer la part de juges pouvant être issus de la liste B et de les affecter prioritairement à des fonctions de juges d'appel.

R54 : En amont, améliorer le processus national de présentation des candidats français, qui pourrait impliquer le Conseil supérieur de la magistrature. Pour proposer le candidat le plus qualifié, la procédure utilisée doit être transparente et faire l'objet d'une consultation de la CNCDH et de la société civile. Une diffusion publique de l'information sur l'ouverture des postes permettra également d'attirer un nombre plus grand de candidats.

PROCEDURE DEVANT LA CPI : EFFICACITE, TEMOINS, DEFENSE ET VICTIMES

Efficacité de la procédure

42. Si l'on s'en tient au bilan judiciaire de la CPI après dix années de fonctionnement, force est d'admettre qu'il reste très modeste : malgré le nombre croissant de situations ou d'affaires dont elle a été saisie, malgré l'adoption de décisions procédurales importantes, une seule décision de condamnation a été prononcée par la CPI dans l'affaire *Lubanga*. Cette lenteur tient essentiellement, selon les informations recueillies lors des auditions, à des facteurs externes et internes à la CPI, qui sont venus s'ajouter aux difficultés inhérentes à la mise en place d'une juridiction internationale, ainsi qu'à la phase d'expérimentation de toute procédure nouvelle et à la complexité liée à la nature même du mandat de la Cour : enquêter et juger des crimes de masse commis dans des pays souvent éloignés.
43. Le principal facteur externe tient au Statut de Rome lui-même, qui a fait de la CPI une juridiction fondée sur un Traité entre Etats et qui réserve à l'AEP le soin d'adopter et de modifier le Règlement de procédure et de preuve, à la différence des Tribunaux pénaux internationaux au sein desquels les juges pouvaient modifier le Règlement dans le sens qu'ils jugeaient utile. Bien que cette rigidité vise à assurer plus de sécurité juridique, le Statut a introduit une procédure lourde et complexe, génératrice de lenteurs. Cette lenteur peut en outre s'expliquer par le fait que la CPI se retrouve à juger des affaires qui, en bonne application du Statut et du principe de complémentarité, devraient être jugées par des juridictions internes.
44. En ce qui concerne les facteurs internes de lenteur, plusieurs des personnes auditionnées considèrent que la prééminence du système de *common law* au sein de la Cour et du Statut de Rome contribue à cette situation dans la mesure où ce système est considéré par beaucoup comme inadapté pour juger les crimes de masse. Malgré le caractère hybride du Statut, l'influence de la *common law* reste en effet forte : une procédure lourde, reposant sur le principe de l'oralité et le système « accusatoire », privilégiant l'audience de confrontation orale entre l'Accusation et la Défense, face à un juge arbitre n'ayant pas en amont connaissance de l'affaire, alors même qu'il s'agit de faits souvent complexes. Cette procédure laisse insuffisamment de place à l'écrit, aux dossiers, aux preuves écrites et à l'intervention plus effective du juge dans la marche du procès. Sur ce dernier point, il doit cependant être noté qu'en vertu du Statut de Rome (article 64) et du Règlement de procédure et de preuve (règle 140), le juge président peut décider de conduire le procès de manière plus active, ce qui a déjà commencé à être mis en pratique.

45. Par ailleurs, les méthodes de travail du Procureur ont parfois pu être critiquées car considérées comme trop lentes ou pouvant mettre en péril la qualité et l'équité même de l'enquête, en particulier concernant la vérification de la preuve ou encore la production de documents couverts par des clauses de confidentialité. Ainsi, dans l'affaire *Lubanga*, les juges ont déclaré que « la Chambre a(vait) consacré un temps considérable à étudier la situation personnelle de nombre d'individus dont le témoignage était, au moins en partie, inexact [ou non sincère] et que le fait que l'Accusation ait négligé de vérifier et d'examiner comme il se doit les éléments de preuve en question avant d'en demander le versement au dossier a(vait) occasionné d'importantes dépenses pour la Cour »³⁴.
46. Les personnes auditionnées ont évoqué quelques pistes de réflexion visant à améliorer la procédure devant la Cour. Y figurent notamment le renforcement du rôle de la Chambre préliminaire dans sa mission de contrôle des actes du Procureur ; la possibilité pour les juges de disposer, nonobstant la base juridique bien établie de la CPI, d'une certaine marge de manœuvre pour interpréter le corpus juridique existant et faire évoluer le système ; le développement de la pratique, qui a déjà commencé à être utilisée, de la constitution de dossiers contenant un certain nombre de pièces écrites, en particulier celles relatives aux éléments de preuve ; le développement du recours au juge unique là où la collégialité ne s'impose pas impérativement ; une réflexion sur la notion de volonté et de capacité de l'Etat de mener à bien l'enquête ou les poursuites ; et la mise en discussion d'un recours à la procédure *in absentia* pour pallier les difficultés d'exécution des mandats d'arrêt.

Recommandations

R55 : S'impliquer activement dans les travaux de l'AEP portant sur les problèmes d'efficacité et d'équité de la procédure et proposer des solutions permettant de remédier aux insuffisances actuelles et à la lenteur de la procédure, y compris, le cas échéant, des aménagements au Règlement de procédure et de preuve, sans exclure une réflexion de fond sur des aménagements du Statut de Rome.

R56 : De façon plus générale, et en relation avec la partie précédente sur la politique de présence française, promouvoir une meilleure présence française et francophone au sein de la CPI, afin de mieux assurer une prise en considération de la tradition romano-germanique dans la procédure pénale appliquée par la Cour.

Témoins et intermédiaires

47. Dans la procédure devant la CPI, les témoins occupent une place capitale puisqu'ils contribuent à l'apport des preuves. En outre, les intermédiaires de la Cour, individus ou organisations qui travaillent avec le Bureau du Procureur, le Greffe, les équipes de représentants légaux ou le Fonds au profit des victimes, sont essentiels dans la mise en œuvre du mandat de la Cour en ce qu'ils permettent de renforcer le lien entre celle-ci et les communautés affectées. La Cour a entrepris de clarifier ses relations avec les intermédiaires et a présenté un projet de directives à ce sujet qu'elle a décidé de mettre à jour régulièrement³⁵. De par leur rôle clé dans l'exécution du mandat de la Cour, les témoins et les intermédiaires, qui sont souvent localisés dans des pays ou des zones en conflit, appellent une protection renforcée contre les menaces de représailles et les pressions dont ils peuvent être l'objet.

Recommandations

R57 : Contribuer au Fonds spécial pour la réinstallation des témoins et conclure un accord de réinstallation des témoins avec la Cour.

R58 : Apporter aux organes de la Cour le soutien demandé pour une protection complète et effective des témoins et des intermédiaires coopérant avec la Cour.

³⁴ Cour pénale internationale, Chambre de première instance I, Situation en République démocratique du Congo, *Affaire Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, ICC-01/04-01/06.

³⁵ Voir par exemple : Résolution ICC-ASP/10/Res.5, Renforcement de la Cour pénale internationale et de l'Assemblée des États Parties, le 20 décembre 2011, §43 ; Victim's Rights Working Group, Directives sur les intermédiaires: questions non résolues, avril 2011.

Défense

48. La vertu de la justice pénale internationale tient, au-delà de son effectivité, au caractère équitable de la procédure qu'elle applique. Or, des observations critiques portent parfois sur les lacunes dans l'équité de la procédure, comme par exemple la durée de la détention provisoire, qui a parfois été trouvée excessive, ou les difficultés d'exercice des droits de la défense.
49. Les avocats qui contribuent à la défense des accusés devant la CPI se plaignent des moyens trop faibles octroyés à la défense, comparativement à ceux du Bureau du Procureur, mais aussi du modeste soutien institutionnel au sein de la Cour, du dialogue insuffisant avec le Greffe, d'un manque de coopération des Etats face aux demandes de la défense, et parfois de l'absence de communication des pièces et des preuves de la part du Procureur. Ces observations témoignent de difficultés réelles rencontrées par la défense nuisant au respect du principe d'égalité des armes. Afin d'y remédier, au moins en partie, certaines des personnalités auditionnées ont proposé la création d'un véritable « Bureau de la défense » qui serait un organe de la Cour à part entière, à égalité avec le Bureau du Procureur.

Victimes

50. Le Statut de Rome octroie un droit général de participation à la procédure aux personnes reconnues comme « victimes »³⁶, nouveaux acteurs de la justice pénale internationale, à côté de la défense et du Procureur³⁷. Or, malgré le dynamisme et les efforts qu'avait déployés la France lors des négociations du Statut de Rome pour promouvoir la place des victimes dans la procédure de la CPI, et en dépit des dispositions très novatrices du Statut par rapport aux autres juridictions pénales internationales, la participation des victimes, leur protection et leur soutien demeurent en réalité très insuffisants.
51. Les textes fondamentaux ne prévoyant que des dispositions générales, les juges ont dû préciser les modalités de participation des victimes. Mais il a été souligné au cours des entretiens que l'absence de définition des droits procéduraux des victimes conduit à une grande incertitude et à une inégalité de traitement entre les victimes. Par ailleurs, la section de la participation des victimes et des réparations, qui existe au sein du Greffe et qui organise les premiers contacts des victimes avec la Cour, voit son rôle limité par la faiblesse de ses moyens³⁸.
52. Un accès effectif et équitable à la justice, et donc à la Cour, passe par le renforcement du travail de terrain sur le territoire des Etats où les enquêtes ont lieu. Des actions d'information et de sensibilisation dès le début d'une enquête sont également indispensables afin de faire connaître aux victimes leurs droits de participer aux procédures judiciaires et de demander réparation. De même que pour les témoins, la participation des victimes doit également aller de pair avec l'adoption de mesures de protection efficaces visant à empêcher tout acte de représailles à leur égard.
53. Afin de faciliter l'accès des victimes à la Cour et de favoriser la célérité de la procédure, il pourrait être envisagé de promouvoir une participation collective des victimes, qui ne nie pas pour autant leur droit de partager leurs vues et préoccupations personnelles. Les premières tentatives de participation

³⁶ Quand leurs intérêts personnels sont concernés, ces victimes peuvent exposer « leurs vues et préoccupations », aux stades de la procédure « que la Cour estime appropriés » et « d'une manière qui [ne soit] ni préjudiciable ni contraire aux droits de la défense et aux exigences d'un procès équitable et impartial » (article 68.3). Le Statut précise qu'elles peuvent « adresser des représentations à la Chambre préliminaire » quand le Procureur demande l'ouverture d'une enquête (article 15.3) et « soumettre des observations à la Cour » dans les procédures portant sur la compétence ou la recevabilité (article 19.3). Elles sont également libres de choisir leur représentant légal (règle 90).

³⁷ A titre d'exemple, dans l'affaire *Lubanga* 129 victimes ont été admises à participer. Dans l'affaire *Katanga* et *Ngudjolo Chui*, les juges ont reconnu à 366 victimes le droit de participer à la procédure. En revanche, dans l'affaire *Bemba*, 2744 victimes ont été autorisées à participer.

³⁸ Voir à cet égard le paragraphe 33 au sujet de l'affaire *Mbarushimana*.

collective partielle des victimes dans l'affaire *Gbagbo* permettront, après une évaluation interne de la Cour, d'ouvrir une telle possibilité lorsqu'elle s'avère appropriée aux circonstances de l'affaire.

54. Conformément à l'article 75 du Statut de Rome, les victimes ou leurs ayants droit peuvent demander réparation. Celle-ci peut prendre la forme d'une restitution, d'une indemnisation ou d'une réhabilitation et elle peut être individuelle ou collective. A la suite de la première décision de condamnation, l'ordonnance de réparation est attendue. Elle permettra de cerner davantage le régime applicable en la matière et d'en proposer d'éventuelles améliorations. Aux fins de réparation, un fonds au profit des victimes a été prévu par le Statut de Rome (article 79). Il fonctionne sur la base de contributions volontaires des Etats parties. Or, la France n'y a pas participé depuis 2007³⁹.

Recommandations

Concernant la défense

R59 : Soutenir la création d'un organe de la défense regroupant les différents « services » aujourd'hui compétents pour la défense et chargé notamment : d'établir la liste de conseils, d'assister les équipes de la défense, d'apporter un soutien logistique à ces équipes, d'engager des négociations avec les Etats pour renforcer leur coopération avec la défense et conclure des accords de coopération.

R60 : *A minima*, soutenir le renforcement des moyens tant des conseils indépendants que du Bureau du Conseil Public pour la défense, ainsi que son autonomie budgétaire.

R61 : Répondre effectivement et rapidement, au titre du devoir de coopération, aux demandes d'assistance provenant des équipes de la défense.

Concernant les victimes

R62 : Promouvoir, ainsi que l'a préconisé la France au moment de la rédaction du Statut, une participation effective des victimes aux procès devant la Cour, qui soit adaptée aux différents stades de la procédure.

R63 : Réfléchir à la mise en place d'une participation collective des victimes, eu égard à la multiplicité des plaintes susceptibles d'être présentées, tout en s'assurant qu'elle ne réduise pas l'étendue du droit de participation individuelle des victimes et maintienne le choix pour les victimes de décider du mode de participation approprié à leur situation.

R64 : Encourager une « codification par le haut » des droits des victimes devant la CPI, permettant de clarifier et de consolider ces droits, ainsi que de réunir dans un seul document les dispositions et la jurisprudence constante de la Cour applicables en la matière.

R65 : Soutenir le renforcement des actions de terrain de la Cour, afin de garantir et organiser la protection des victimes, y compris par la signature d'un accord de réinstallation des victimes avec la Cour.

R66 : Augmenter les moyens de la Section du Greffe consacrée à la participation et aux réparations des victimes, ainsi que du Bureau du conseil public pour les victimes.

R67 : Renforcer le Fonds au profit des victimes, en rétablissant notamment la contribution volontaire de la France à ce Fonds, et soutenir, le cas échéant, la mise en œuvre des ordonnances de réparation adoptées par la Cour.

R68 : Soutenir les efforts de sensibilisation des victimes et encourager leur participation devant les juridictions nationales qui poursuivent des personnes suspectées d'avoir commis des crimes internationaux.

Concernant les conseils de la défense et les représentants légaux des victimes

R69 : Soutenir une réforme de l'aide judiciaire qui ne remette pas en cause les droits de la défense et des victimes à une représentation efficace.

(Résultat du vote en assemblée plénière : avis adopté à l'unanimité - 49 voix)

³⁹ La France a contribué au Fonds au profit des victimes à hauteur de 300 000 euros en 2005, 50 000 euros en 2006 et 2007.

Liste des personnes et services auditionnés et rencontrés par le Groupe de travail de la CNCDH sur la Cour pénale internationale

A Paris

- Hervé Ascensio, Professeur de droit à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- Me Patrick Baudoin, Président d'honneur de la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH)
- Rony Brauman, Directeur des recherches à la fondation Médecins sans frontières
- Bruno Cathala, ancien Greffier de la CPI
- Pauline Carmona, Chef mission gouvernance démocratique, Direction générale de la mondialisation, ministère des Affaires étrangères
- Coalition française pour la CPI (Me Simon Foreman et Karine Bonneau)
- Bruno Cotte, Juge à la CPI
- Colonel Durhin, Chef du bureau du droit des conflits armés, ministère de la Défense
- Jean-Luc Florent, Directeur adjoint des affaires juridiques, ministère des Affaires étrangères et Ginette de Matha, direction juridique, ministère des Affaires étrangères
- Claude Jorda, ancien Juge à la CPI
- Béatrice Le Frapper, Conseillère juridique à la mission permanente de la France aux Nations unies à New York, ancienne directrice de la division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération au Bureau du Procureur de la CPI
- Marcel Lemonde, ancien Juge d'instruction international auprès des Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens
- Jessica Lescs, ancienne fonctionnaire de la CPI et membre d'Avocats sans frontières
- Me Catherine Mabilie, Avocate de la défense devant la CPI
- Guenaël Mettraux, Universitaire et avocat
- Nicolas de Rivière, Directeur des Nations unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la Francophonie, ministère des Affaires étrangères
- William Schabas, Professeur de droit international à l'Université Middlesex de Londres

A la Haye

- Ambassade de France à la Haye, Conseiller juridique adjoint
- Coalition pour la Cour pénale internationale, Responsable de la section juridique
- Présidence du Tribunal spécial pour le Liban, Chef de cabinet

CPI : (fonctionnaires du / de la)

- Bureau du Procureur, Division des poursuites
- Bureau du Procureur, Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération
- Présidence de la Cour
- Section préliminaire
- Secrétariat de l'AEP
- Section de la participation des victimes et des réparations
- Bureau du conseil public pour les victimes
- Bureau du conseil public pour la défense