



Bureau du Procureur

Rapport

relatif à la

stratégie en matière de poursuites

14 septembre 2006

La Haye

Introduction

Après trois ans d'une activité soutenue, le Cour pénale internationale (« la Cour ») est en passe de devenir une organisation aux multiples aspects au sein de laquelle les juges rendront des décisions, les victimes participeront aux procédures et, l'heure venue, pourraient également obtenir des indemnisations, et où de nouvelles enquêtes vont s'ouvrir. Dans les années à venir, le Bureau du Procureur (« le Bureau ») continuera de tout mettre en œuvre pour améliorer la qualité de son travail.

Le Bureau prendra en considération les leçons acquises au cours des trois années écoulées afin de concrétiser ses nouveaux objectifs. Ainsi, il a élaboré sa *Stratégie en matière de poursuite* au terme d'un vaste processus de consultation de son propre personnel et de la direction de la Cour.

Le fait d'énoncer cette stratégie en matière de poursuites permettra au Bureau de renforcer le dialogue qu'il entretient avec les autres organes de la Cour, les États parties, les organisations internationales, les organisations non gouvernementales (« ONG »), les milieux universitaires et les autres intervenants. Il pourra ainsi adapter sa stratégie en fonction de leurs commentaires et dégager une idée commune de ce qui sera attendu du Bureau au cours des trois prochaines années.

L'évolution des travaux du Bureau doit aller de pair avec celle des activités des États parties. Que ce soit pendant ou après le processus de consultation, le Bureau saura gré aux États parties et aux autres partenaires de lui indiquer de quelle manière ils envisagent de concrétiser les objectifs du Statut de Rome (« le Statut »), y compris en ce qui concerne la coopération avec le Bureau et la Cour. L'appui des États parties sera nécessaire dans tous les domaines, notamment au moment d'appréhender des suspects contre lesquels des mandats d'arrêt auraient été délivrés. Faute d'une coopération internationale visant à garantir l'arrestation des personnes recherchées, le Bureau se verra dans l'incapacité d'exercer son mandat. Dès lors, la réussite du Bureau sera intimement liée au travail accompli par ses partenaires.

Rapport relatif à la stratégie en matière de poursuites

Résumé des objectifs stratégiques

La présente stratégie en matière de poursuites s'inscrit dans le cadre du Plan stratégique de la Cour. Le Bureau a énoncé pour les trois prochaines années **cinq objectifs stratégiques** qui vont être expliqués plus en détail.

- a) Le **premier objectif** vise à renforcer la qualité des poursuites dans le but de mener à bien deux procès dans des délais rapides.
- b) Le **deuxième objectif** consiste à mener de quatre à six nouvelles enquêtes¹ à propos des personnes qui portent la responsabilité la plus lourde dans les situations déjà examinées par le Bureau ou dans d'autres situations.
- c) Le **troisième objectif** consiste à obtenir la coopération nécessaire dans toutes les situations, de manière à permettre des enquêtes efficaces et à mettre en place et faciliter des opérations couronnées de succès pour arrêter les suspects.
- d) Le **quatrième objectif** passe par une amélioration constante du mode d'interaction entre le Bureau et les victimes et de la façon dont il aborde leurs intérêts.
- e) Enfin, le **cinquième objectif** entend instaurer des modes de coopération avec les États et les organisations qui permettront au Bureau d'apporter une contribution optimale à la lutte contre l'impunité et à la prévention des crimes.

¹ Enquêtes qui doivent débuter après juin 2006.

Première partie : Rapports entre les objectifs stratégiques et le Plan stratégique de la Cour

1) La Cour a adopté un principe d'unicité pour aborder la planification stratégique, tout en respectant l'indépendance de chacun des organes. Les cinq objectifs du Bureau sont à mettre en parallèle avec les premier et deuxième buts stratégiques de la Cour. Le troisième but stratégique « un modèle d'administration publique » est commun à tous les organes.

Tableau 1 - Rapports entre la stratégie en matière de poursuites et le Plan stratégique de la Cour

Buts stratégiques de la CPI	Stratégie en matière de poursuites - objectifs
1 Une justice de qualité Conduire des procès publics impartiaux, efficaces et rapides conformément au Statut de Rome et à des normes juridiques élevées, en veillant à ce que tous les participants puissent pleinement exercer leurs droits. <i>Englobe les objectifs 1 à 5 et 21 et 22 de la CPI</i>	I Renforcer la qualité des poursuites dans le but de mener à bien deux procès dans des délais rapides. II Mener de quatre à six nouvelles enquêtes à propos des personnes qui portent la responsabilité la plus lourde dans les situations déjà examinées ou dans d'autres situations. IV Améliorer de façon constante le mode d'interaction entre le Bureau et les victimes et la façon dont il aborde leurs intérêts.
2 Une institution reconnue bénéficiant d'un appui adéquat Mieux faire connaître et comprendre la Cour et renforcer le soutien dont elle bénéficie. <i>Englobe les objectifs 6 à 9 et 23 à 26 de la CPI</i>	III Obtenir la coopération nécessaire dans toutes les situations, de manière à permettre des enquêtes efficaces et à mettre en place et faciliter des opérations couronnées de succès pour arrêter les suspects. V Instaurer des modes de coopération avec les États et les organisations qui permettront au Bureau d'apporter une contribution optimale à la lutte contre l'impunité et à la prévention des crimes.
3 Un modèle d'administration publique Exceller pour atteindre les résultats souhaités avec des ressources minimales au moyen de structures et de procédures rationnelles tout en maintenant la flexibilité et en engageant sa responsabilité. <i>Englobe les objectifs 10 à 20 et 23 à 26 de la CPI</i>	

Deuxième partie : Principes de la stratégie en matière de poursuites

2) La stratégie en matière de poursuites s'articule autour de trois principes essentiels que le Bureau a élaborés au cours de ses trois premières années

d'activité : complémentarité positive, enquêtes et poursuites ciblées et maximisation de l'impact.

- a) En ce qui concerne la **complémentarité**, le Bureau souligne que, selon le Statut de Rome, c'est aux États qu'il incombe en premier lieu de prévenir et de sanctionner les atrocités commises sur leur propre territoire. Dans cette optique, le Bureau ne doit intervenir qu'à titre exceptionnel : il n'agit que lorsque les États ne parviennent pas à mener à bien des enquêtes et des poursuites ou lorsqu'ils prétendent le faire alors qu'en réalité ils n'ont ni la volonté ni la capacité d'engager de véritables procédures. Une Cour fondée sur le principe de complémentarité garantit l'état de droit à l'échelle internationale en mettant en place un système de justice international interdépendant et synergique. Cela étant, le Bureau a adopté une *ligne de conduite positive* à l'égard de la complémentarité, ce qui signifie qu'il encourage de véritables procédures nationales lorsque cela s'avère possible, qu'il s'appuie sur des réseaux nationaux et internationaux et qu'il participe à un système de coopération internationale.
- b) Le deuxième principe directeur de la stratégie en matière de poursuites est celui des **enquêtes et des poursuites ciblées**. S'appuyant sur le Statut, le Bureau a adopté une politique consistant à concentrer ses efforts sur les crimes les plus graves et sur les personnes qui en portent la plus grande responsabilité. Ce sont les éléments de preuve rassemblés dans le cadre des enquêtes qui permettent de déterminer qui sont les personnes qui portent la plus grande responsabilité. Le fait que la Cour ne s'intéresse pas à une personne en particulier ne signifie nullement qu'une quelconque impunité ait été accordée. La Cour vient compléter les efforts déployés sur le plan national et l'on encourage toujours des mesures prises à ce niveau à l'encontre d'autres auteurs de crimes. Le Bureau a, du reste, décidé d'aborder la sélection des affaires d'une façon « ordonnée », ce qui signifie que les affaires relevant d'une situation sont choisies en fonction de leur gravité. Même si tout crime relevant de la compétence de la Cour est grave, le Statut prévoit sans ambiguïté et exige que l'on s'attache de surcroît à la notion de « gravité », en vertu de laquelle il incombe au Bureau de déterminer si une affaire est suffisamment grave pour que la Cour y donne suite. De l'avis du Bureau, les facteurs pertinents pour évaluer la gravité comprennent, entre autres : l'ampleur, la nature, le mode de commission et l'impact

des crimes². Cette politique signifie en outre que le Bureau choisit un nombre restreint d'incidents et qu'un nombre aussi réduit que possible de témoins sont appelés à témoigner. De cette façon, le Bureau est à même de mener à bien des enquêtes brèves et de proposer des procès rapides, tout en cherchant à couvrir tout le spectre de la criminalité. En principe, les incidents seront choisis de manière à offrir un échantillon représentatif des faits les plus graves et des principaux types de persécutions. Il peut arriver que certains conflits d'intérêts obligent le Bureau à se concentrer exclusivement sur certains éléments de la criminalité d'un conflit donné. La démarche adoptée en matière de sélection des incidents et des accusations constitue l'une des mesures prises pour faire face aux enjeux de la sécurité et pour contribuer à ce que le fonctionnement de la Cour soit efficace au regard des coûts. Enfin, le fait que des mandats d'arrêt ou des citations à comparaître ne soient demandés qu'au moment où une affaire est pratiquement prête pour un procès constitue l'un des éléments de cette politique et permet de mieux diligenter la procédure judiciaire.

- c) Le troisième principe directeur de la stratégie en matière de poursuites vise à **maximiser l'impact** des activités du Bureau. Comme le précise le Statut de Rome dans son Préambule, la Cour a pour mission de concourir à la prévention des nouveaux crimes. Le Bureau se doit de maximiser l'impact de chacune de ses activités, depuis l'analyse de l'information jusqu'à l'accusation, en passant par le début de l'enquête et le procès. Les crimes à grande échelle sont planifiés à l'avance. L'annonce de l'ouverture d'une enquête pourrait avoir un effet dissuasif. Le simple fait de surveiller une situation pourrait prévenir la commission de nouveaux crimes, puisque cela augmente le risque de sanction, avant même le début d'éventuels procès. Il est intéressant de constater que cet effet ne se limite pas à la situation faisant l'objet d'une enquête, mais s'applique à différents pays de par le monde.

Fort de ces trois principes, le Bureau a pour vocation de concrétiser les objectifs cités.

² Avant-projet de document de politique générale sur les critères de sélection.

Troisième partie : Les objectifs pour les trois prochaines années

3) Le premier objectif vise à **renforcer la qualité des poursuites dans le but de mener à bien deux procès dans des délais rapides.**

- a) Les juges sont responsables des procès et prennent, dès lors, les décisions définitives qui ont une incidence sur la durée des débats. Néanmoins, d'autres facteurs influent sur la durée des procès, comme la qualité et la quantité des éléments de preuve présentés par le Procureur, la tactique de la défense et la prise en considération de la sécurité des témoins. Le Bureau tend toutefois à renforcer la qualité des poursuites en accord avec son mandat et dans le but de faciliter la tenue de procès rapides.
- b) Il est difficile, pour le Bureau, de prévoir le nombre exact de procès qui se tiendront au cours des prochaines années, dans la mesure où cela dépend des arrestations et de l'ordre dans lequel elles ont lieu. Le Bureau estime cependant qu'il devrait être possible de mener à bien deux procès dans les trois prochaines années.

4) Le deuxième objectif consiste à **mener de quatre à six nouvelles enquêtes³ à propos des personnes qui portent la responsabilité la plus lourde dans les situations déjà examinées par le Bureau ou dans d'autres situations.**

- a) Comme cela a été discuté pour la première fois lors d'une réunion informelle qui s'est déroulée en octobre 2005 en présence des conseillers juridiques des ministères des affaires étrangères, le choix des situations pose une question qui touche au modèle même de la Cour et à l'importance de son budget.
- b) Le Bureau déploie déjà ses activités dans trois situations et procède par ailleurs à l'analyse de cinq autres situations préoccupantes, après avoir conclu ses analyses relatives au Venezuela et à l'Irak. Il s'agit entre autres d'un renvoi par la République centrafricaine et d'une déclaration d'acceptation de compétence de la Côte-d'Ivoire.
- c) Le Bureau recueille régulièrement des renseignements visant à évaluer des crimes qui auraient été commis, pourraient relever de la compétence de la Cour et pourraient être recevables. À partir de cette évaluation, le

³ Enquêtes qui doivent débiter après juin 2006.

Bureau prévoit qu'il pourrait y avoir entre quatre et six affaires recevables au cours des prochaines années.

- d) Le Bureau est convaincu de pouvoir mener à bien ces enquêtes en s'appuyant sur les trois équipes actuellement en place. Un tel résultat est envisageable grâce au modèle de rotation dont se sert le Bureau et en vertu duquel des équipes conjointes passent d'une situation ou d'une affaire à une autre. S'il s'avérait nécessaire d'ouvrir une situation ou une affaire imprévue, par exemple en réaction au renvoi, par le Conseil de sécurité des Nations Unies, de la situation dans un État non partie, le Bureau peut avoir recours au fonds de réserve. Si cela ne suffisait pas, le Procureur demanderait à l'Assemblée des États parties de bien vouloir libérer des fonds supplémentaires.
- e) Le Bureau mettra tout en œuvre pour sélectionner les affaires qui couvrent tout spectre de la criminalité et toutes les formes de persécutions. Le Bureau s'attachera tout particulièrement aux méthodes d'enquêtes concernant les crimes commis à l'encontre d'enfants et de crimes à caractère sexuel et sexiste.

5) Le troisième objectif consiste à **obtenir la coopération nécessaire dans toutes les situations, de manière à permettre des enquêtes efficaces et à mettre en place et faciliter des opérations couronnées de succès pour arrêter les suspects.**

- a) Bien que la Cour n'ait pas pour mandat « d'arrêter » elle-même les suspects, l'expérience acquise jusqu'à présent prouve que le Bureau peut et doit déployer des efforts importants en vue de recueillir des renseignements à propos des endroits où se trouvent les suspects, d'encourager l'appui et la coopération en faveur de leur arrestation et de leur remise et de promouvoir la coordination entre les intervenants sur le plan national et international susceptibles de participer à une arrestation couronnée de succès.
- b) Même dans les cas relativement simples, le Bureau devra s'appuyer sur une part importante de coopération. Par exemple, bien que Thomas Lubanga Dyilo était déjà en détention préventive en République démocratique du Congo (« RDC »), son transfèrement à la Cour a nécessité la coopération non seulement des autorités de la RDC, mais également des autorités françaises, qui ont mis à disposition l'appareil qui a servi à le transporter jusqu'à La Haye, ainsi que du Conseil de sécurité

des Nations Unies, qui a rapidement levé l'interdiction de déplacement dont il était frappé.

6) Le quatrième objectif **passé par une amélioration constante du mode d'interaction entre le Bureau et les victimes et de la façon dont il aborde leurs intérêts.**

- a) L'article 53 et la règle 48 imposent au Bureau l'obligation d'évaluer les intérêts des victimes au moment de déterminer les intérêts de la justice. Le Statut prévoit par ailleurs un vaste régime de participation des victimes durant la phase judiciaire de manière à faire en sorte que leurs avis et leurs préoccupations soient pris en considération.
- b) Fort de ces raisons et compte tenu des expériences acquises par le Bureau, il est, de toute évidence, nécessaire de solliciter l'avis des victimes et des communautés locales dès le début, avant l'ouverture d'une enquête, et de continuer à évaluer leurs intérêts en permanence.
- c) Ces échanges systématiques permettront de surcroît de diffuser l'information comme il se doit au sein des communautés locales, de façon à mieux faire comprendre les activités du Bureau et à en renforcer l'impact.
- d) Le Bureau élaborera des protocoles clairs visant à faire en sorte qu'à chacune des étapes de l'enquête et du procès, le Bureau consultera les victimes concernées et prendra leurs intérêts en considération.

7) Le cinquième objectif entend **instaurer des modes de coopération avec les États et les organisations qui permettront au Bureau d'apporter une contribution optimale à la lutte contre l'impunité et à la prévention des crimes.**

- a) Le Bureau s'engage à encourager le type de coopération internationale qui aidera les États et les organisations internationales à prévenir les conflits générateurs d'une criminalité à grande échelle et à y trouver une solution, ainsi qu'à régler la question de l'impunité pour ces crimes. En fonction de la situation, cela peut prendre la forme d'une coopération internationale à l'appui de la promotion des procédures nationales, de mécanismes traditionnels ou d'autres procédés, le tout avec la participation de divers intervenants.

- b) En associant coopération et analyse, le Bureau souhaite recenser de façon plus systématique l'effet dissuasif potentiel de ses activités, en commençant dès la phase d'analyse. Des efforts seront consentis en vue de renforcer cet impact en alignant les stratégies du Bureau sur les actions plus générales destinées à stabiliser des situations porteuses de violence et de criminalité. Cela nécessitera des consultations fréquentes avec un nombre de plus en plus grand d'interlocuteurs, dans les domaines de l'état de droit, du règlement des différends, de la paix et de la sécurité, ainsi que de l'action humanitaire.

Quatrième partie : Relations extérieures et communications

8) Le Bureau continuera d'étendre son réseau de contacts avec les États non parties, les organisations internationales et les ONG en vue de mettre en place les conditions propices à un environnement favorable. Il convient de renforcer les rapports avec les Nations Unies et, dans le cas de certaines institutions, de les élargir. Il importera dans un avenir proche de veiller à consolider nos relations avec les organisations régionales, en particulier l'Union africaine et l'Union européenne, en s'appuyant sur des plans conçus à cet effet. Le dialogue politique semestriel avec les ONG se poursuivra et viendra s'ajouter aux contacts que le Bureau entretient avec les ONG à titre individuel.

Cinquième partie : Gestion du Bureau

9) Le Bureau fait sien sans réserve le but stratégique de la Cour visant à ce que cette dernière soit « un modèle d'administration publique en faisant appel à du personnel dûment qualifié et motivé ». La Cour a renforcé ses fonctions administratives et le Bureau repose en premier lieu sur la capacité du Greffe à fournir des services.

10) Soucieux de faire face aux tensions découlant de l'opposition entre indépendance et administration commune, le Bureau a collaboré avec les autres organes de la Cour afin de déterminer une répartition des tâches propice à la cohésion, tout en permettant au Procureur de préserver son indépendance et au Greffe de garantir sa neutralité. La mise en œuvre du Plan stratégique de la Cour, au travers d'accords de prestation de services conclus entre les fournisseurs de service et les entités demandeuses au sein du Bureau, devrait rendre les choses plus claires et permettre une coopération plus fiable entre le Bureau et le Greffe.

11) En interne, le Bureau souhaite consolider son mode de construction en conservant la souplesse nécessaire pour faire face à différentes situations partout dans le monde, mais en garantissant toute sa cohérence.

12) Le Bureau mettra également tout en œuvre pour permettre de concilier sainement travail et vie privée. On accordera une attention au développement personnel au travers de possibilités de formation, d'un suivi personnalisé et d'une sollicitation de réactions. Le Bureau favorisera un environnement de travail dans lequel la bureaucratie sera réduite à sa plus simple expression, où la diversité et l'esprit d'initiative seront mis à l'honneur et où le personnel se sentira responsable et apprécié à sa juste valeur.

Sixième partie : Évaluation

13) Le Bureau entend mettre en place un ensemble clair d'indicateurs de résultats et de procédés d'évaluation. Dans la mesure où les procès n'ont pas encore débuté, il est prématuré de commencer à juger réellement les résultats du Bureau sous tous ses aspects, mais le cap des trois ans est idéal pour engager une discussion à propos des moyens les mieux adaptés pour mesurer les activités du Bureau.

14) La mesure des résultats du Bureau lorsqu'il s'agit de contribuer à mettre un terme à la culture d'impunité et à prévenir les crimes relevant de la compétence de la Cour est une tâche complexe qui nécessite une évaluation sans ambiguïté de l'ensemble du système de Rome.

15) En accord avec le système de complémentarité, une part importante du travail accompli à l'appui de la concrétisation des objectifs du Statut est susceptible de s'inscrire dans le cadre des systèmes nationaux de par le monde. En conséquence, le nombre d'affaires traitées par la Cour ou de procédures judiciaires qu'elle engage ne devrait pas constituer une mesure unique, ni même déterminante, de son efficacité. Au contraire, l'augmentation du nombre d'enquêtes et de procès véritables à l'échelon national pourrait fort bien démontrer le bon fonctionnement du système de Rome dans son ensemble.

16) La mise en place d'un mécanisme visant à mesurer l'impact de l'ensemble du système de Rome constitue l'indicateur de résultat le plus difficile à élaborer, mais n'en demeure pas moins important. Il convient d'évaluer le Bureau du Procureur en tant qu'élément de cette évolution, à la lumière du principe de complémentarité. Il est primordial d'engager un débat sur la façon de réaliser

une telle évaluation, afin de concilier les différentes attentes et d'affecter les ressources d'une manière rationnelle. Parallèlement, le Bureau commencera à rédiger une liste succincte d'indicateurs destinés à évaluer certaines de ses activités.