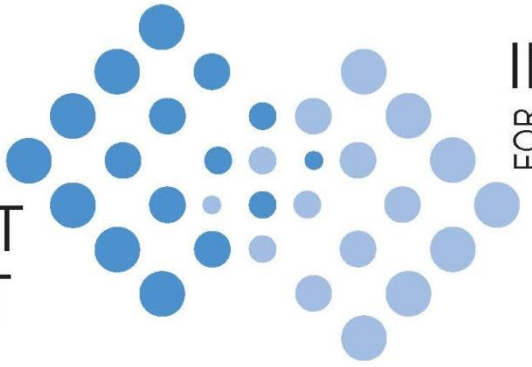


WORLD
FEDERALIST
MOVEMENT



INSTITUTE
FOR GLOBAL
POLICY

Révision de la Cour Pénale Internationale

Opinions et recommandations
de la société civile

Résumé Exécutif

Novembre 2020

Résumé Exécutif¹

Entre juin et octobre 2020, 90 représentants d'OSC (23 d'Afrique subsaharienne, 27 d'Asie-Pacifique, 26 d'Amérique latine et des Caraïbes, 2 d'Europe de l'Est et 12 du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord) ont participé au Projet du WFM/IGP dans le but de garantir la contribution de la société civile à l'examen de la CPI.

77 représentants d'OSC ont rempli un questionnaire détaillé (voir annexe 1) exposant leurs perceptions générales de la CPI et leurs points de vue concernant l'efficacité — et les réformes nécessaires à la consolidation — de ses examens préliminaires, de ses enquêtes, de ses affaires, de la participation des victimes et des réparations ainsi que des activités du Fonds au profit des victimes. Pratiquement l'ensemble des participants ayant répondu au questionnaire ont été interrogés par des chercheurs du WFM/IGP afin d'obtenir de plus amples suggestions quant à ces questions.

À la suite de la publication du rapport final de l'Examen par des experts indépendants de la CPI le 30 septembre 2020, 38 représentants d'OSC (7 d'Afrique subsaharienne, 13 d'Asie-Pacifique, 13 d'Amérique latine et des Caraïbes et 5 du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord), y compris 13 représentants d'OSC n'ayant pas rempli le questionnaire, ont assisté à des webinaires organisés par le WFM/IGP sollicitant leurs premières réactions face à certaines des principales conclusions et recommandations des experts.

Perceptions générales de la CPI

Bien que de nombreux représentants des OSC aient évoqué l'importance de la CPI, plus de 50 % de ceux ayant répondu au questionnaire ont estimé que la contribution de la CPI et du Statut de Rome à la lutte contre l'impunité était loin d'être efficace.

Comme l'indiquent les réponses aux questions de suivi, bien que de nombreuses OSC ciblent les efforts de la CPI dans la lutte contre l'impunité dans leur pays, la plupart ont basé leur évaluation sur l'ampleur et l'efficacité des efforts de la Cour au niveau mondial. Certains se sont dits préoccupés par le manque d'action de la CPI relatif à la promotion de la lutte contre l'impunité, ainsi que par son manque de compréhension profonde des causes de l'impunité dans différents pays et régions. Un participant de la région Asie-Pacifique a déclaré :

Nous ne pouvons revendiquer le succès nulle part. La culture de l'impunité est en progression.

Dans le but d'aboutir à leur évaluation, ils ont également examiné un large éventail d'autres éléments relatifs aux résultats des enquêtes et affaires du Bureau du Procureur (BdP) et à la manière de procéder de la Cour, avec un accent particulier sur l'exercice des droits des victimes par la Cour. Certains ont souligné le manque de visibilité du travail de la CPI.

D'autres préoccupations ont été exprimées quant au manque de soutien et de coopération des États parties.

¹ La version officielle est la version anglaise.

Soutien à l'examen de la CPI

Alors que la plupart des représentants des OSC soutiennent l'examen de la CPI, certains sont préoccupés par le fait qu'il n'y ait pas eu davantage d'engagement de la part de la société civile. 56 OSC sur les 77 ayant répondu au questionnaire étaient informés de l'examen de la CPI, mais seules 25 avaient été consultées ou avaient apporté leur contribution au processus jusqu'à présent.

Beaucoup ont exprimé leur méfiance à l'égard du « processus mené à l'initiative des États Parties » et ont craint que des considérations politiques et financières ne conduisent à l'affaiblissement de la CPI. Certains étaient sceptiques quant à l'appui par les États des mesures visant à améliorer le fonctionnement de la CPI dans des domaines importants. Un participant du Kenya a déclaré :

Ils pourraient refuser d'accepter les propositions visant à améliorer les opérations de la CPI et en particulier celles liées au Bureau du Procureur, à la Protection des victimes et témoins et à la Réparation aux victimes.

Commentaires généraux initiaux relatifs au rapport des experts indépendants

Les représentants des OSC ayant participé aux webinaires visant à étudier le rapport final de l'examen par des experts indépendants ont appuyé bon nombre des recommandations formulées par les experts. Les recommandations adressées à la CPI concernant le renforcement de ses relations avec la société civile ont été particulièrement bien accueillies. Un participant du Nicaragua a déclaré dans ses réponses au questionnaire :

Seules les organisations internationales de premier plan bénéficient d'un accès direct à la Cour. La Cour doit s'engager avec la société civile dans différents pays et régions.

Les participants au webinaire ont particulièrement pris note des conclusions et recommandations des experts concernant le fonctionnement interne de la CPI, y compris la méfiance entre ses différents organes, les fortes perceptions d'un manque de leadership et de redevabilité, l'inégalité des genres, le mécontentement du personnel et les récits d'intimidation et de harcèlement. Beaucoup ont fait part de leurs graves préoccupations concernant l'impact de la situation institutionnelle sur le fonctionnement efficace et la crédibilité de la Cour.

Bon nombre d'entre eux ont été déçus qu'en dépit de la mise en lumière du sous-financement de la Cour par les experts, ces derniers n'aient pas recommandé l'augmentation par l'AEP des ressources dont dispose la Cour. Au lieu de cela, les experts ont proposé un certain nombre de mesures visant à limiter et retarder les enquêtes et à réduire la portée des affaires de la CPI, jugulant de ce fait ses efforts dans la lutte contre l'impunité, au grand désarroi de nombreux représentants d'OSC.

Examens préliminaires

De nombreuses préoccupations ont été soulevées concernant la durée de certains examens préliminaires, ainsi que la cohérence, l'uniformité et la transparence quant à la manière dont certains ont été menés. Un participant de Côte d'Ivoire a déclaré par exemple :

Les examens préliminaires aboutissent rarement à de véritables enquêtes. Ils sont longs et inefficaces. Il existe peu de transparence dans le choix des pays et peu d'informations sur le processus. [Ils n'ont] ni influence ni impact sur la réduction et la cessation des crimes commis dans les pays examinés.

Les représentants des OSC participant aux webinaires ont massivement soutenu les recommandations des experts selon lesquelles : des critères transparents devraient être adoptés pour l'ouverture des examens préliminaires ; des plans stratégiques, y compris des échéanciers et des jalons, devraient être établis pour chaque examen préliminaire ; et la sensibilisation devrait débuter dès l'ouverture d'un examen préliminaire.

Cependant, beaucoup craignent que la recommandation formulée par les experts, et concernant l'instauration par le BdP d'un seuil de gravité plus élevé permettant de déterminer la nécessité d'ouvrir une enquête, puisse établir une norme opaque, à la mise en œuvre incohérente selon les différentes situations, en dépit du fait que tous les crimes visés par le Statut de Rome comptent parmi les plus graves qui préoccupent la communauté internationale. Un représentant d'OSC de Singapour a fait remarquer :

Les subtilités de la gravité sont très compliquées à définir dans un contexte de crimes atroces.

Enquêtes

83 % de l'ensemble des participants au questionnaire ont souligné la priorité majeure du renforcement des enquêtes, certains s'inquiétant de la rapidité, de la rigueur et de l'efficacité des enquêtes du Bureau du Procureur et d'une sensibilisation insuffisante. La majorité des représentants des OSC estiment que les enquêtes manquent de ressources suffisantes et que les États ne collaborent avec pas la Cour de manière efficace. Un participant afghan a déclaré :

Je suis convaincu que [le] BdP/CPI enquête différemment en fonction des affaires et... qu'ils ne sont pas suffisamment soutenus par les États parties dans les cas où les crimes impliquent des pays tels que [les] États-Unis et Israël ou des membres de pays de l'OTAN.

Les participants au webinaire ont massivement appuyé les recommandations des experts selon lesquelles le BdP devrait élaborer une politique d'enquête et des stratégies relatives à des situations spécifiques. La grande majorité a également appuyé les recommandations visant à renforcer la présence du Bureau du Procureur sur le terrain, notamment en augmentant le nombre d'experts nationaux et en recrutant des enquêteurs locaux.

Cependant, la plupart des représentants des OSC se sont opposés à la recommandation des experts stipulant que les situations complexes devraient être gelées (temporairement suspendues) dans le cas où les ressources ne suffiraient pas à mener des enquêtes sérieuses. Un participant de la région Asie-Pacifique a déclaré :

Cette approche octroierait aux États la liberté d'entraver davantage le chemin de la CPI et de la justice.

En référence à l'indication des experts concernant la prise en compte par le Bureau du Procureur du manque de coopération des États pour décider du gel ou non d'une situation, un participant axé sur la Birmanie/le Myanmar s'est interrogé sur la conformité de cette approche vis-à-vis de l'objectif du Statut de Rome, déclarant :

Dans la plupart des cas, l'enquête est nécessaire parce que l'État a refusé de coopérer.

Un autre participant de Malaisie a posé la question suivante :

L'AEP n'a-t-elle pas la responsabilité de fournir des ressources si la CPI décide d'ouvrir une enquête ?

Affaires

Bien que la plupart des représentants des OSC soient d'accord avec les politiques du BdP en matière de sélection des affaires et d'inculpation, beaucoup sont convaincus de l'incohérence dans l'application des politiques. Un participant de la République démocratique du Congo a déclaré :

Dans la majorité des cas [le] BdP s'est penché sur les cas des opposants au gouvernement (groupes armés, acteurs politiques de l'opposition). En conséquence, plusieurs auteurs clés de crimes demeurent impunis en raison de cette politique, qui est contraire à l'esprit du Statut de Rome.

La plupart n'étaient pas convaincus de l'arrestation des suspects et de leur remise à la CPI par les États, ni du fait que l'AEP garantisse la coopération de ces derniers.

La plupart des représentants des OSC participantes ont jugé les procès de la CPI comme étant équitables et respectant les droits des accusés. Cependant, certains se sont déclarés préoccupés par l'exercice des droits des victimes au cours des affaires. Plusieurs représentants d'OSC ont estimé que les procès de la CPI n'étaient pas expéditifs.

Alors que de nombreuses OSC ont convenu avec les experts du fait que la qualité et la quantité des preuves devraient être la principale préoccupation du Bureau du Procureur dans la sélection des affaires et l'inculpation, certaines ont souligné que cette approche ne devrait pas entraîner une diminution supplémentaire des efforts de la CPI concernant la poursuite de crimes sur lesquels il est souvent difficile d'enquêter, notamment la violence sexuelle et sexiste.

Les représentants ont émis des réserves concernant la recommandation des experts de limiter la portée des affaires (temporellement, géographiquement et au sujet des modes de responsabilité), laquelle ne se conforme pas à la politique du BdP consistant à porter des accusations reflétant dans la mesure du possible la véritable ampleur de la criminalité survenue dans une situation donnée — une politique qui a obtenu un soutien ferme de la part d'une grande majorité des représentants des OSC ayant rempli le questionnaire.

Sensibilisation

La plupart des représentants des OSC ayant répondu au questionnaire ont estimé que la sensibilisation était insuffisante à toutes les étapes du processus de la CPI. Ils ont de

ce fait appelé au traitement prioritaire de celle-ci, notamment par le biais de la fourniture de ressources supplémentaires par l'AEP dans le but de soutenir les efforts de la Cour. Un participant axé sur la situation au Darfour a déclaré :

En matière de sensibilisation des victimes et des communautés affectées, la CPI n'a pris aucune initiative en ce qui nous concerne, nous sommes ceux qui ont travaillé d'arrache-pied dans le but d'établir [une] relation avec la Cour.

La grande majorité des participants au webinaire a appuyé la recommandation des experts portant sur l'élaboration d'un plan de sensibilisation pour chaque situation de la CPI. Cependant, beaucoup se sont opposés à la recommandation des experts selon laquelle, dans le cas où des ressources supplémentaires n'étaient pas fournies à la CPI pour mener des activités de sensibilisation, les OSC pourraient mener des activités de sensibilisation pour la Cour. Certains ont expliqué que bien que la CPI et les OSC puissent collaborer en matière de sensibilisation, les OSC ne peuvent en revanche pas s'exprimer au nom de la Cour et ne disposent pas de ressources suffisantes. Un participant de la région Asie-Pacifique a déclaré :

Il est scandaleux de suggérer que la CPI devrait exploiter les ressources très limitées des groupes de la société civile. Il incombe à l'AEP de mettre à la disposition de la CPI les ressources nécessaires à son fonctionnement efficace.

Participation des victimes

Les représentants des OSC ayant rempli le questionnaire ont émis des opinions partagées concernant l'efficacité du système de participation des victimes de la CPI. Si beaucoup ont exprimé leur confiance dans le système, d'autres se sont inquiétés de la capacité des victimes, notamment les victimes marginalisées, d'accéder au processus. Certains ont fait remarquer que les exigences relatives aux demandes et aux délais étaient onéreuses et incohérentes. Un participant axé sur une situation soumise à enquête a déclaré :

Le délai limité accordé à [la Section de la participation des victimes et des réparations relevant du Greffe] et aux victimes pour compléter et soumettre les formulaires de demande [compromet] la participation effective des victimes.

Les représentants des OSC ont également remis en question l'efficacité des systèmes de la CPI en place visant à protéger les victimes souhaitant participer. Un participant axé sur le Venezuela a souligné :

De nombreuses victimes ont peur de participer. Le système doit prendre en compte les risques auxquels sont exposées les victimes et fournir des mécanismes de protection appropriés.

Bien qu'une grande majorité des participants au webinaire soutiennent la recommandation des experts à la CPI quant au fait de mener ce qui semble être un examen interne relatif à la participation des victimes, certains ont estimé que les experts auraient dû aller plus loin, en particulier à la lumière du caractère persistant de certaines des préoccupations qui n'ont pas encore été abordées par la CPI. Un participant de la région Asie-Pacifique a déclaré :

[Les experts] ont accordé une grande confiance à la CPI afin qu'elle prenne les mesures appropriées [bien que] ces problèmes existent depuis longtemps. [C'est une] occasion manquée que de s'en remettre à la CPI sans fournir de recommandations détaillées fondées sur leurs conclusions.

Réparations

Seul un petit nombre de représentants d'OSC ayant répondu au questionnaire ont déclaré avoir suivi les procédures de réparation de la CPI, qui ont été achevées dans quatre affaires à ce jour. Certaines préoccupations ont été exprimées concernant la durée et la clarté de la procédure dans certaines affaires. Un participant axé sur la République démocratique du Congo a déclaré à propos des réparations dans l'affaire Lubanga :

[La CPI devrait accélérer les réparations parce que] la [situation des] victimes ayant participé à la procédure il y a plus de 8 ans... empire et elles sont lasses d'attendre.

Au cours des webinaires, les représentants des OSC ont exprimé un soutien massif aux recommandations des experts selon lesquelles la Cour devrait instaurer davantage de principes logiques et cohérents relatifs aux réparations ainsi que des procédures et des meilleures pratiques normalisées, rationalisées et cohérentes, applicables au cours de la phase de réparation des procédures.

Beaucoup ont appuyé la recommandation des experts stipulant que les procédures de réparation devraient débuter en attendant le résultat d'un appel contre une condamnation, sous réserve d'une sensibilisation efficace permettant de gérer les attentes des victimes. Cependant, le fait que davantage de représentants des OSC n'aient pas soutenu la recommandation indique que certains pourraient être préoccupés par l'enclenchement du processus avant une condamnation définitive, car une condamnation annulée en appel entraînerait la clôture de la procédure de réparation et de ce fait la déception des victimes.

Le fonds au profit des victimes

L'ensemble des représentants des OSC ayant rempli la section du questionnaire relative au Fonds ont convenu qu'il s'agissait d'un élément essentiel du système du Statut de Rome. Certains ont cependant exprimé des préoccupations et des incertitudes quant à la cohérence, la logique, l'opportunité et l'accessibilité de ses activités.

Certains ont souligné la nécessité d'augmenter les ressources et la capacité du Fonds. La grande majorité des représentants des OSC participant aux webinaires ont appuyé la recommandation des experts relative à l'élaboration par le Fonds d'une stratégie de financement.

Cependant, bon nombre d'entre eux se sont opposés à la recommandation des experts visant à limiter les fonctions du Fonds à la collecte, à l'administration et au déblocage des fonds ordonnés par la Cour. Bien que certains aient reconnu que cela permettrait au Fonds de se concentrer sur la collecte, des préoccupations ont été exprimées concernant l'efficacité d'exécution de ses autres fonctions dans le cas de leur réaffectation au Greffe, en particulier sans une augmentation significative des

ressources de la Section de la participation des victimes et des réparations (SPVR) relevant du Greffe.

Les recommandations du WFM/IGP

La CPI et les États Parties devraient :

- Tenir pleinement compte des opinions et des recommandations détaillées formulées par la société civile et évoquées dans le présent rapport et dans d'autres soumissions des OSC, y compris leurs commentaires concernant les recommandations des experts indépendants portant sur les réformes nécessaires et les modalités d'application ;
- Mener de vastes consultations avec la société civile, notamment les OSC luttant contre l'impunité en Afrique, en Asie-Pacifique, en Europe de l'Est, en Amérique latine et dans les Caraïbes, ainsi qu'au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, tout au long du processus afin d'obtenir leur contribution supplémentaire à l'opérationnalisation des réformes ; et
- Tenir la société civile pleinement informée des progrès accomplis dans les efforts de mise en œuvre et des impacts des réformes.