CICPI

Présentation de Redress Trust, la Coalition ivoirienne pour la Cour pénale internationale et les avocats de la justice sur

Le projet de document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires du Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale

Avril 2016

Contexte

Redress Trust (REDRESS), la *Coalition Ivoirienne pour la Cour Pénale Internationale* (CI-CPI) et Avocats pour la Justice en Libye (LFJL) sont heureux de fournir ces commentaires sur le projet de document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires (projet de politique) du Bureau du Procureur (OTP) tel que publié le 29 février 2016.[1] Le 9 mars 2016, l'OTP a organisé, en collaboration avec REDRESS, une réunion de consultation d'une journée avec la société civile sur le projet de document de politique. L'OTP a invité les organisations intéressées à soumettre des commentaires écrits sur le projet de politique. Nos commentaires reflètent les recommandations formulées oralement lors de la réunion de consultation de mars 2016 et représentent les discussions tenues lors d'un atelier d'une journée organisée par REDRESS et la *Coalition Ivoirienne pour la Cour Pénale Internationale* (CI-CPI) à Abidjan, Côte d'Ivoire, le 15 mars 2016, où certaines organisations locales qui travaillent avec les victimes ont fourni des commentaires sur le projet de politique. Cette proposition contient des observations générales et des commentaires sur des sections spécifiques du projet de politique et recommande d'autres domaines que le projet devrait traiter.

L'impact de la sélection des affaires de l'OTP sur les victimes et l'importance du projet de politique

La sélection des affaires, les charges et leur priorisation, ont des conséquences importantes pour les victimes de crimes tombant sous la juridiction de la CPI ainsi que pour leur perception de la cour: les victimes ont un intérêt à ce que justice soit faite. De plus, seules les victimes des affaires examinées et des charges retenues pourront participer aux procédures et obtiendront réparation, dans le cas d'une condamnation.[2] Lorsque les affaires ne rendent pas compte de l'étendue de la victimisation ou présentent une version biaisée des tendances de la criminalité, justice ne peut être perçue comme réalisée et des tensions peuvent survenir entre les groupes de victimes qui se sentent laissés pour compte ou entre les différents segments de la société qui se sentent injustement ciblés. De plus, le

[1] Projet Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires, 29 févier 2016, accessible à https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/29.02.16_Draft_Policy-Paper-on-Case-Selection-and-Prioritisation_FRA.pdf

[2] *The Prosecutor v. T. Lubanga*, Appeals Chamber, Order for Reparations, ICC-01/04-01/06-3129-AnxA, 3 mars 2015, 6, 10 and 11.

manque d'information sur les raisons pour lesquelles le Bureau du Procureur poursuit une affaire et pas une autre, ou poursuit seulement certaines charges, peut donner l'impression d'un manque de transparence ce qui peut résulter en ce que la Cour ne soit plus perçu comme un moyen impartial et indépendant capable de rendre justice aux victimes et lutter contre l'impunité.[3]

Le projet de politique est ainsi une opportunité importante pour l'OTP afin de clarifier sur quelles bases les affaires sont sélectionnées et priorisées, et pourrait jouer un rôle positif pour développer la confiance parmi les acteurs clés de la Cour.

Nous félicitons les efforts déployés par le Bureau du Procureur pour publier les critères utilisés pour sélectionner et hiérarchiser les affaires et les charges. La publication de ces critères pourrait aider à faire en sorte que l'exercice par le Procureur de la discrétion ne soit pas perçu comme arbitraire et soit mieux compris. En fin de compte, une fois adoptée ce document pourrait aider les victimes et les communautés affectées à mieux comprendre les choix du Procureur.

Lorsque le projet sera finalisé, il est important qu'il soit largement partagé avec les victimes et les communautés affectées. Les partenaires en Côte-d'Ivoire ont souligné que le projet était un outil utile pour mieux comprendre comment les décisions du Procureur sont prises ainsi que pour réduire les malentendus concernant la façon dont le Bureau du Procureur fonctionne. Le projet de politique devrait également être mis à disposition dans les langues locales des pays où la Cour est active et le contenu devrait être intégré dans les messages que le programme de sensibilisation de la Cour peut relayer.

Remarques spécifiques sur le document de projet de politique

Section 2: Plan relatif à la sélection des affaires

Le document de projet de politique prévoit dans la section 2 que les décisions concernant la sélection des affaires et leur priorisation seront enregistrées dans un plan de sélection d'affaires ce qui va également permettre de 'décider du nombre d'affaires à mener dans chaque situation [...] et de classer par ordre de priorité les différentes affaires détectées issues des différentes situations faisant l'objet d'une enquête'[4]. Le plan sera 'dynamique' et régulièrement mis à jour, mais restera confidentiel. Il sera examiné 'au moins une fois par an' en vue de 'revoir les décisions [du Procureur] concernant la sélection et la hiérarchisation des affaires et d'ajuster le plan de sélection des affaires aux exigences opérationnelles actuelles ainsi nécessaires.'[5]

Recommandations:

- Nous encourageons l'OTP à fournir une version publique du plan qui soit accessible et comprenne les informations non-sensibles et déjà accessibles au public, comme l'information contenues dans les rapports à l'Assemblée des États Parties, le budget du Bureau du Procureur et d'autres rapports qui ne sont pas aussi facilement accessible aux victimes.

[3] Des commentaires à cet égard ont été faites lors de l'atelier en Côte-d'Ivoire, où les participants ont souligné que le manque d'information sur les raisons pour lesquelles le parti 'pro Gbagbo' était poursuivi projetait une perception de parti pris par le Procureur. Les participants ont également exprimé leur mécontentement avec le manque d'information quant à la façon dont les incidents qui sous-tendent les accusations portées contre M. Gbagbo et M. Blé Goudé ont été choisis.
[4] Document de projet de politique, para 9.
[5] Document de projet de politique, para 11.

- Un modèle du plan relatif à la sélection des affaires doit être joint au document de politique. Cela rendrait la mise en œuvre plus transparente tout en respectant la confidentialité des enquêtes.
- Comme le plan relatif à la sélection des affaires se réfère à la mise en œuvre du projet de politique, nous proposons que la Section 2 actuelle soit déplacée à la fin du projet de politique.

Section 3: Principes généraux

Dans la section 3, le projet de politique énonce trois principes selon lesquels l'OTP effectuera la sélection et priorisation des affaires: l'indépendance, l'impartialité et l'objectivité.

Nous nous félicitons de l'engagement pris pour ces principes fondamentaux ainsi que pour l'engagement clairement énoncée dans le projet de politique. Cependant, il est également nécessaire de préciser comment le Bureau du Procureur applique ces principes lors de l'annonce d'une nouvelle enquête. Plus d'informations sur le respect et l'attachement à ces principes dans chaque enquête améliorera la connaissance et la transparence en ce qui concerne les motifs de l'OTP dans la sélection et la priorisation des affaires. Cela aidera également à éviter la diffusion d'idées fausses sur les motifs de l'OTP et de contrer les tentatives de porter atteinte à la crédibilité de l'OTP.

Nous suggérons que deux principes de base supplémentaires soient ajoutés à cette liste: la transparence et la responsabilité. Un engagement explicite à ces principes aidera à 'éviter des attentes irréalistes du public et des accusations, par exemple, de pression politique.'[6] L'engagement de transparence et de responsabilité instillerait aussi une plus grande confiance dans l'engagement du Bureau du Procureur de mettre en œuvre la politique de manière diligente.

Le pouvoir discrétionnaire de poursuite ne doit pas être utilisé pour protéger le Procureur de l'examen du public, y compris par ceux qui ont un intérêt à voir la procédure commencer. Il n'est pas rare pour les victimes dans les systèmes juridiques nationaux d'avoir le droit de contester l'exercice du pouvoir discrétionnaire de poursuite tout en garantissant l'indépendance du procureur.[7] Comme un contrôle judiciaire irait au-delà de la portée du projet de politique, nous suggérons que le Bureau du Procureur développe des façons pour offrir des opportunités spécifiques aux principales parties prenantes, notamment les victimes et les communautés affectées dans les pays où l'OTP est engagé, de soulever des questions en ce qui concerne le respect des principes, et que le Procureur s'engage à répondre à ces questions.

Le projet de politique énonce que 'la sélection des affaires est un processus axé sur l'information [ce qui signifie] que le Bureau choisira les affaires **seulement si l'information disponible ou accessible** à l'Accusation peut raisonnablement justifier le choix d'une affaire aux fins d'enquêtes et de poursuites.'[8] [soulignement ajouté]. Nous encourageons le Bureau du Procureur à adopter une

[6] Siri Frigaard, "Some introductory remarks", in Morten Bergsmo, ed., Criteria for Prioritizing and Selecting Core International Crimes Cases, FICHL Publication Series No. 4 (2010), 2.
[7] REDRESS and Institute for Security Studies, La participation des victimes aux poursuites pénales, enquête sur les pratiques nationales pour leur application aux poursuites de crimes internationaux, 2015, accessible à http://www.redress.org/downloads/publications/1510Victim%20Rights%20Report_FR.pdf
[8] Document de politique générale, para 17.

approche plus proactive dans laquelle il affirme son rôle à chercher des informations provenant de toutes les sources possibles. Le projet de politique devrait donc également se référer aux efforts cruciaux que le Bureau du Procureur prend et son engagement à travailler de façon créative pour obtenir des informations qui ne sont pas facilement disponibles, en indiquant de quelles manières il va chercher à engager les victimes et d'autres personnes qui peuvent être en mesure d'aider à cet égard.

Nous notons que dans l'affaire concernant Dominic Ongwen, le Procureur a fait savoir publiquement qu'elle cherchait des informations en vue d'éventuellement ajouter de nouvelles charges.[9] Sa demande d'information au public a donné lieu à des charges supplémentaires, ce qui suggère que cette approche a été un succès. Le projet de politique pourrait préciser que, lorsque opportun, le Bureau du Procureur fera connaître ses besoins en matière d'information pour des crimes particuliers afin d'encourager ceux qui ont des informations pertinentes à se manifester.

Section 4: Les critères juridiques

Recevabilité

Le projet de politique stipule que 'le Bureau détermine si l'État concerné exerce ou non sa compétence à l'égard de la même personne pour un comportement intrinsèquement identique à celui allégué devant la Cour et, le cas échéant, évalue si les procédures nationales concernées sont entachées d'un manque de volonté ou d'une incapacité à enquêter ou à mener véritablement à bien des poursuites. […] L'affaire concernée ne fera pas l'objet d'une enquête plus poussée ou de poursuites si les autorités nationales compétentes mènent ou ont mené des procédures à l'encontre de la même personne pour un comportement intrinsèquement identique et si ces procédures n'ont pas été entachées d'un manque de volonté ou d'une incapacité à les mener véritablement à bien.'[10]

Alors que le projet de politique reflète le fait que le mandat de la CPI est secondaire aux juridictions nationales, il ne précise pas comment le Bureau sélectionne une affaire que les autorités nationales étudient déjà (ou lorsque les autorités nationales ont indiqué qu'ils avaient l'intention de l'examiner). Par exemple, dans la situation en Libye, un accord de partage des charges a été conclu en 2013 entre le Bureau du Procureur et les autorités libyennes concernant les enquêtes et les poursuites en Libye, dans laquelle les parties auraient convenu quelles affaires devraient être poursuivies devant la CPI et lesquelles au niveau national. Cet accord n'a pas été rendu public, ni le bien-fondé de sa raison d'être expliqué, créant confusion. Les victimes et les communautés touchées ne sauront pas pourquoi les affaires qui d'après elles devraient être poursuivis par le Bureau du Procureur n'ont pas été sélectionnées et si la raison de ces décisions est fondée sur les considérations de complémentarité ou sur d'autres critères énoncés dans le document de politique. Le projet de document de politique devrait inclure une disposition sur la procédure suivie par le Bureau du Procureur pour en arriver à la décision sur quelles affaires vont faire l'objet d'une enquête par le Bureau, ou bien par les autorités nationales. Le Bureau du Procureur devrait également s'engager à rendre public le contenu des accords de partage des charges, lorsque cela est possible.

---

[9] John Okot, 'Ongwen case: ICC warns Acholi over intimidation', in Daily Monitor, 20 juin 2015, disponible à http://www.monitor.co.ug/News/National/Ongwen-case--ICC-warns-Acholi-over-intimidation/-/688334/2757948/-/14fmbcw/-/index.html.

[10] Document de politique générale, para 27 et 28.

Intérêt de la justice

L'intérêt de la justice est l'un des critères juridiques que le Bureau du Procureur appliquera lorsqu'il envisage de sélectionner une affaire. Le projet de politique renvoie à l'article 53(2)(c) du Statut, qui prévoit que le Procureur, lors de l'enquête, peut conclure qu'il n'y a pas une base suffisante pour procéder parce que cela 'n'est pas dans l'intérêt de la justice, en prenant compte de toutes les circonstances, y compris la gravité du crime, les intérêts des victimes et de l'âge ou l'infirmité des auteurs présumés, et son rôle dans le crime allégué'.[11]

Le projet de politique souligne que ces décisions seront prises 'seulement comme un recours de dernier ressort', dont nous nous félicitons. Cependant, nous encourageons le Procureur à définir son engagement dans la politique pour indiquer - spécifiquement et publiquement - quelles décisions sont prises sur cette base comme requis par le Statut. Un engagement similaire devrait être pris pour rendre public toutes les décisions de ne pas sélectionner une situation particulière ou une affaire, le cas échéant. En effet, nous constatons que plus souvent qu'autrement, aucune décision n'a été émise en ce qui concerne les affaires qui ne sont 'pas' sélectionnées, privant les victimes et les communautés affectées de la possibilité de comprendre sur quelles bases une telle décision a été prise.

Section 5: Critères de la sélection d'affaires

Le projet de politique définit les critères de sélection des affaires comme suit:

1. La gravite qui doit être évaluée à la lumière de
    - L'ampleur des crimes
    - La nature des crimes
    - Le mode de commission des crimes
    - L'impact des crimes
2. Le degré de responsabilité des auteurs présumés
3. Les charges potentielles qui pourraient être portées

Gravité

Nous soutenons les critères proposés. Nous proposons, cependant, que l'évaluation de la gravité des crimes soit définie plus en détail, en particulier en ce qui concerne la nature des crimes. Le projet de politique énonce que certains des crimes figurant dans le Statut de Rome peuvent être considérés comme plus graves que les autres et par conséquent justifier qu'une affaire soit sélectionnée / priorisée. Il n'y a aucune indication quant à la base sur laquelle un crime peut être considéré comme 'plus grave' et le projet de politique ne fournit qu'une liste non-exhaustive de crimes qui peuvent être considérés comme 'plus graves' par nature. Le Procureur doit garder à l'esprit que tous les crimes énumérés dans le Statut sont 'les crimes les plus graves' par nature.

[11] Document de politique générale, para 30. Nous notons que l'OTP a également publié un autre document sur cette question: Policy Paper on the Interests of Justice, ICC-OTP-2007, 2007, disponible à https://www.legal-tools.org/uploads/tx_ltpdb/ICC-OTP-InterestsOfJustice_01.pdf.

Le Bureau du Procureur a indiqué qu'un seuil plus élevé peut être appliqué pour évaluer le degré de gravité en vue de la sélection des affaires que celui qui est requis afin d'ouvrir une enquête.[12] Cependant, il n'y a aucune indication de ce que ce seuil sera ou pourquoi une norme plus élevée devrait être appliquée dans ce contexte. Et il n'y a aucune justification claire ou convaincante fournie pour expliquer pourquoi le Bureau du Procureur a besoin de développer son propre seuil de gravité, séparé de la jurisprudence de la Cour. Le Bureau du Procureur devrait appliquer la jurisprudence de la Cour.

Charges

Nous nous félicitons de la déclaration du Bureau du Procureur de rendre compte de 'l'ampleur réelle des crimes perpétrés dans une situation donnée' et que 'les chefs d'accusation qui seront retenus constitueront, dans la mesure du possible, un échantillon représentatif des principaux types de persécution ainsi que des communautés touchées par les crimes perpétrés dans le cadre de la situation en cause.'[13] Le projet de politique ne définit pas comment le Bureau du Procureur déterminera un tel 'échantillon représentatif', et si et sur quelles bases les vues des victimes seront considérées. Les vues des victimes devraient jouer un rôle central dans l'information des décisions du Bureau du Procureur concernant quels crimes devraient être considérés comme les 'plus graves' et 'représentatif [...] de [...] victimisation' dans une situation donnée.

Section 6: Critères pour la priorisation des affaires

La section 6 énumère les critères que le Bureau du Procureur examinera en ce qui concerne la priorisation de certaines affaires sélectionnées plutôt que d'autres. Le projet de politique établit que 's'agissant de la hiérarchisation des affaires, le Bureau procédera à une évaluation comparative des affaires sélectionnées, en tenant compte des mêmes facteurs qui déterminent leur sélection et les considèrerons avec [une liste de] critères opérationnels.'[14]

De plus, les critères opérationnels actuellement énoncés dans le projet de politique sont formulés comme limites/défis et le document de politique ne précise pas comment le Bureau du Procureur cherchera à répondre à ces défis. Comme a été souligné lors de la réunion de consultation en mars, le projet de politique devrait également préciser comment le Procureur cherchera à relever ces défis. En effet, alors que l'actuel paragraphe 46 note que une affaire qui est temporairement non prioritaire n'est pas pour autant abandonnée', nous craignons que l'échec de la politique d'expliquer quelles mesures le Bureau du Procureur prendra pour veiller à ce que les affaires non prioritaires aient le potentiel de devenir des cas prioritaires puisse créer une impression que les affaires de faible priorité seront effectivement désélectionnées ou resteront indéfiniment en sommeil. Cette préoccupation pourrait être traitée en incluant un engagement de donner la priorité aux affaires qui ont été dé-priorisées en fonction des développements opérationnels positifs.

[12] Document de politique générale, para 36 établis que 'La gravité des crimes, considérée comme critère de sélection d'une affaire, est appréciée de la même manière que la gravité considérée comme critère de recevabilité au regard de l'article 17-1-d. Toutefois, lors de l'évaluation de la gravité aux fins de la sélection et de la hiérarchisation des affaires, il est possible que le Bureau applique un seuil plus élevé que celui qui est exigé pour déterminer la recevabilité au regard de l'article 17 afin d'atteindre son objectif stratégique consistant à concentrer son action, en principe, sur les crimes les plus graves dans une situation donnée'.
[13] Document de politique générale, para 44.
[14] Document de politique générale, para 47.

Plus précisément dans le contexte de la situation en Libye par exemple, le projet de politique semble légitimer le statu quo. Dans ses rapports au Conseil de sécurité de l'ONU, le Bureau du Procureur fait déjà référence à des ressources limitées et des problèmes de sécurité pour expliquer pourquoi aucune nouvelles affaires n'a été ouverte au cours des cinq dernières années, en dépit de l'appréciation selon laquelle la compétence prima facie de la CPI s'étend aux crimes contemporains commis sur le territoire de Libye. Pour veiller à ce que les affaires de faible priorité ne soient pas efficacement désélectionnées, nous suggérons que les critères opérationnels soient élargis pour inclure un critère qui prend en compte le temps pendant lequel une affaire a été non-prioritaire. Le fait qu'une affaire ait été dé-priorisée depuis longtemps serait donc un critère justifiant priorisation.

Suggestions relatives à d'autres domaines à inclure dans le document de politique générale

Communication et sensibilisation des décisions de ne pas sélectionner/donner la priorité à une affaire et les motifs de la même

Le projet de politique énumère différents critères pour guider les décisions de l'OTP pour sélectionner mais aussi ne pas sélectionner une affaire en particulier. Toutefois, il n'indique pas comment les victimes et les communautés affectées, ainsi que d'autres parties intéressées pourront 1) savoir quand une telle décision a été prise; 2) comprendre comment les critères énoncés dans le document de politique ont été appliqués dans ce cas particulier; et 3) soulever des préoccupations, le cas échéant, en ce qui concerne la manière dont les critères énoncés ont été appliqués.

Le Bureau du Procureur devrait expliquer dans le projet de politique comment il va communiquer les décisions pour sélectionner ou non les affaires, et comment les critères énoncés dans le projet de politique ont été appliqués concrètement dans un cas particulier. Cet effort de transparence contribuerait à garantir que les décisions soient mieux comprises et perçues comme légitimes, ce qui devrait également jouer un rôle positif dans le renforcement et la création du soutien pour le Bureau du Procureur et de la Cour dans son ensemble.[15] Des considérations similaires sont applicables aux décisions relatives aux priorités.

En effet, alors que le Bureau du Procureur a fourni des rapports réguliers sur ses activités relatives aux examens préliminaires (qui sont disponibles en ligne), il n'y a pas d'équivalent une fois qu'une enquête a été ouverte. Nous notons que le Bureau du Procureur fournit déjà des informations aux États parties et à d'autres sur ses activités d'enquête. Par exemple, le Bureau du Procureur a indiqué qu'à plusieurs reprises les contraintes budgétaires l'ont contraint à reporter les enquêtes. Dans d'autres circonstances, le bureau a précisé que de nouvelles enquêtes dans une situation géographique particulière d'un pays sous examen étaient peu envisageables car l'attention s'était déplacée sur d'autres zones.[16] Cependant, ces informations ne sont pas nécessairement accessibles

[15] Rolf Einar Fife, 'Criteria for Prosecution of International Crimes: The Importance for States and the International Community of the Quality of the Criminal Justice Process for Atrocities, in Particular of the Exercise of Fundamental Discretion by Key Justice Actors', in Morten Bergsmo, ed., Criteria for Prioritizing and Selecting Core International Crimes Cases, FICHL Publication Series No. 4 (2010), 19.

[16] Par exemple, le Bureau du Procureur a indiqué qu'il n'enquête plus les crimes commis en Ituri au cours de la période 2002-2003; cependant, il n'y a aucune conclusion formelle à cet effet qui ouvrirait une voie pour les victimes de contester une telle décision.

aux victimes et aux communautés affectées, ni toujours transmis entièrement ou formellement, ce qui limite la capacité de ces communications pour servir les objectifs de transparence et de responsabilité, qui, comme déjà indiqué, nous voyons comme des objectifs centraux. Le Bureau du Procureur devrait s'engager à articuler les décisions qu'il a prises, en particulier lorsque ces décisions déclenchent les procédures d'examen très limitées qui existent en vertu du Statut. Nous suggérons que, si le plan relatif à la sélection des affaires reste confidentiel, un rapport annuel sur l'état des enquêtes dans chaque situation ouverte devrait être fourni par le Bureau du Procureur, ce qui pourrait aider à clarifier si des enquêtes sont en cours dans une situation particulière - dans la mesure où ces informations ne mettrait pas en danger les victimes / témoins potentiels des affaires qui sont examinées.