



M. Luis Moreno-Ocampo
Procureur de la Cour pénale internationale

Discours devant l'Assemblée des États parties

Dixième session de l'Assemblée des États parties

À New York

Le 12 décembre 2011

La version prononcée fait foi

Madame la Présidente de l'Assemblée,
Madame la Secrétaire générale adjointe aux affaires juridiques,
Mesdames et Messieurs,

J'ai l'honneur de présenter à l'Assemblée mon neuvième et dernier rapport en qualité de Procureur de la Cour pénale internationale. Permettez-moi tout d'abord de vous féliciter, Madame la Présidente, pour votre nomination, laquelle témoigne de votre engagement et de celui de l'Estonie envers le Statut de Rome. Je souhaiterais également remercier vos prédécesseurs, le Prince Ra'ad Zeid Al-Husseini, M. Bruno Stagno Ugarte et l'Ambassadeur Christian Wenaweser, pour leur soutien.

Il y a un peu plus de huit ans, il m'a été confié une énorme responsabilité : en tant que premier Procureur de la CPI, j'ai été chargé de mettre en œuvre pour la toute première fois le Statut de Rome qui représente un dispositif judiciaire novateur visant à prévenir les atrocités et à en punir les auteurs. Il s'agit du premier système judiciaire pénal supranational fondé sur le principe de complémentarité entre les institutions judiciaires nationales et une cour internationale permanente.

En qualité de Procureur, il m'incombait de déterminer, sous le contrôle des juges, à quel moment déclencher la compétence de la Cour et dans quelle situation, et d'enquêter en toute indépendance sur les crimes les plus graves et leurs auteurs, quels qu'ils soient. Comme vous le savez, l'article 27 du Statut de Rome ne confère aucune immunité aux chefs d'États.

Cette indépendance et cette compétence sans précédent découlent d'une décision délibérée prise à Rome en 1998 et ratifiée par les 78 États parties qui

m'ont nommé à ce poste en 2003. Les États tirent leurs leçons de la réalité. « Plus jamais ça » restait à l'époque une vaine promesse. Trente ans après l'Holocauste, la communauté internationale n'était pas parvenue à mettre en œuvre une politique efficace pour arrêter les Khmers rouges. Vingt ans plus tard, elle n'avait pas pu empêcher les exécutions perpétrées de sang-froid à Srebrenica, et avait abandonné les Rwandais, victimes des machettes et des viols durant le génocide tout comme elle avait laissé mourir des millions de personnes dans les guerres qui ravageaient le Congo.

Les États avaient également conscience que le problème ancestral des atrocités commises à grande échelle s'était métamorphosé étant donné que les auteurs de ces crimes avaient acquis de nouvelles technologies. À l'heure d'Internet, les organisations qui commettent des crimes à grande échelle ne connaissent aucune limite : les armes, les financements et l'appui politique viennent toujours de l'étranger.

Le Statut de Rome a apporté une réponse novatrice aux efforts déployés pendant des siècles par le monde entier afin que règne l'ordre. Il prend en compte la pluralité des États souverains, garantie que les auteurs des crimes seront punis et contribue à la prévention des crimes au travers d'une instance de dernier recours.

Madame la Présidente,

Le Bureau du Procureur joue un rôle déterminant dans le fonctionnement de ce système interdépendant : il se doit d'identifier les situations qui relèvent de la compétence de la Cour et de déclencher son intervention. Il est le gardien. Il est investi de deux fonctions concurrentes : il n'intervient pas lorsque des

procédures nationales véritables ont été entamées mais il doit le faire si les États n'ont pas la capacité ou la volonté de s'acquitter de leurs obligations.

En 2003, nombreuses étaient les craintes et les méprises au sujet d'un Procureur aussi indépendant. Afin de les dissiper, j'ai fait la promesse que le Bureau « nouerait un dialogue de participation tant sur le plan du processus de mise en place de politiques que sur la mise en œuvre de celles-ci ». C'est ainsi que des normes opérationnelles précises ont été instaurées et sont mises en œuvre.

En septembre 2003, le Bureau a publié un document de politique générale dans lequel il décrivait comment il s'acquitterait du mandat qui lui avait été confié. À cet égard, permettez-moi d'appeler votre attention sur trois points.

Tout d'abord, prenons le principe de complémentarité. Les procédures véritables engagées par les États constituent un indicateur de la réalisation des objectifs de la Cour. Dans le document de politique générale de 2003, je cite « *l'absence de procès menés par la CPI, ce qui témoignerait du bon fonctionnement des systèmes nationaux, constituerait une réussite d'envergure* » et le Bureau « *n'agira que lorsqu'il apparaîtra clairement qu'un État n'a entrepris aucune action* ».

Cette politique a été appliquée sans relâche. Il n'existait aucune procédure nationale en Ouganda, en République démocratique du Congo, en République centrafricaine et au Kenya lorsque le Bureau a déclenché la compétence de la Cour. Il n'y en avait pas non plus au Darfour et en Libye après que le Conseil de sécurité de l'ONU a renvoyé les situations à la Cour, ni en Côte d'Ivoire après que cette dernière a accepté la compétence de la Cour. Il apparaît des examens préliminaires des situations en Colombie, en

Guinée et en Géorgie que des efforts ont été déployés sur le plan national. Le Bureau a également adopté une politique visant à inviter les États territoriaux à renvoyer les situations à la Cour avant qu'il n'agisse de sa propre initiative.

Prenons ensuite la politique fondamentale décrite dans le document de politique générale de 2003, qui consiste à cibler les enquêtes sur les personnes qui portent la responsabilité la plus lourde pour les crimes les plus graves au regard des éléments de preuve réunis.

Cette politique a également été appliquée sans relâche : aucun des 26 suspects de la Cour pénale internationale ne porte une responsabilité minimale. En effet, toutes les affaires présentées devant les juges concernent les hauts dirigeants d'organisations qui ont pris part aux crimes, notamment trois chefs d'État susceptibles d'être pénalement responsables au regard des éléments de preuve recueillis. Conformément à l'obligation qui incombe au Bureau de se concentrer sur les crimes à motivation sexiste et les crimes commis contre les enfants, la première affaire a révélé les atteintes portées à l'encontre de garçons et de filles recrutés comme enfants soldats, entraînés à tuer et à violer, et qui ont eux-mêmes été violés. Chacune des affaires qui ont suivi a mis en exergue un autre aspect des crimes à motivation sexiste. Dans chaque situation, des centaines voire des milliers de personnes avaient été tuées et/ou violées, et dans nombre d'entre elles, des millions de personnes avaient été déplacées. Les affaires portées devant la Cour se rapportent effectivement aux crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale.

Enfin, prenons la politique fondamentale adoptée en 2003 puis perfectionnée par la suite, consistant à optimiser la contribution du Bureau pour prévenir la commission de crimes dans le but de mieux protéger les victimes des

violences. Aucun tribunal international ni aucune institution nationale ne pourront jamais à eux seuls faire cesser les crimes. C'est aux communautés locales et internationales, aux dirigeants politiques, aux représentants des États, à la police et à l'armée d'agir également agir dans « l'ombre de la Cour ». Comme l'a dit le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, à Kampala : la CPI fait planer une ombre de plus en plus grande sur ceux qui commettent des crimes contre l'humanité et que ces derniers sont venus à craindre.

Le processus de normalisation se poursuit en consultation avec toutes les parties prenantes. Le Bureau a diffusé des documents de politique générale concernant « l'intérêt de la justice », la « participation des victimes » et les « examens préliminaires » et travaille à la réalisation d'autres documents de ce type. Il a également élaboré un manuel interne des opérations qui guide chaque membre du Bureau dans ses activités. Il organise régulièrement des réunions se focalisant sur les « leçons apprises » et prend acte des décisions rendues par les Chambres. Il finalisera sous peu un rapport sur l'ensemble des activités qu'il a menées pendant ces neuf années.

Madame la Présidente,

Le système instauré par le Statut de Rome fonctionne et son existence n'est plus en jeu. Les enquêtes progressent et l'ensemble du réseau de coopération donne des résultats. Les juges veillent à ce que les procès soient équitables et se prononcent sur la responsabilité des accusés. Les préoccupations liées à l'arrivée d'un procureur frivole susceptible d'abuser des pouvoirs que lui confèrent les États parties ont fait place aux défis créés par une institution opérationnelle. Les États parties au Statut de Rome doivent s'adapter à ces nouveaux défis.

Or, à cet égard, je crains que deux risques se présentent : tout d'abord, une Cour dépourvue d'indépendance. L'indépendance n'est pas une évidence. Des intérêts nationaux ou communautaristes peuvent donner la tentation de contrôler la Cour. Les faits ont montré que des décisions prises en toute indépendance par le Bureau ont suscité des conflits d'intérêts entre les États. Des dirigeants qui exploitent des crimes pour conserver le pouvoir s'en sont pris à la Cour et sont parvenus à mobiliser des appuis internationaux. Des États parties se sont efforcés de faire passer leur engagement envers la justice internationale avant leurs intérêts économiques et politiques. Cette diversité voire cette concurrence d'intérêts touche également les différents services au sein des gouvernements nationaux, entre des experts de pays, des conseillers juridiques ou des gestionnaires de conflits. Certains États pourront parfois considérer le Statut de Rome comme une contrainte inutile et voudront le contourner. Ils seront tentés de contrôler la Cour en renforçant abusivement les prérogatives de surveillance accordées aux États. Ce sont là des pratiques diplomatiques acceptées mais qui mettront à mal le système instauré par le Statut de Rome. Sans indépendance, la Cour n'a plus aucune valeur.

Je souhaite remercier les États parties pour l'indépendance absolue qu'ils m'ont manifestée durant mon mandat. Jusqu'à aujourd'hui, j'ai disposé des ressources dont j'avais besoin pour m'acquitter de mes tâches, y compris le fonds en cas d'imprévus pour des situations inattendues, comme en Libye. Je remercie également l'Assemblée des États parties pour la position qu'elle a adoptée l'an dernier en modifiant le mécanisme de contrôle indépendant d'une manière pleinement compatible avec l'indépendance du Bureau du Procureur. Comme le prévoit le Statut, le personnel du Bureau du Procureur dépend exclusivement du Procureur.

Le deuxième risque possible est celui d'une cour isolée, d'une cour qui générerait des débats juridiques mais qui n'aurait aucun rôle à jouer dans la gestion des violences de masse. La réalité a montré que certains dirigeants recherchés par la Cour ont menacé de commettre davantage de crimes afin de conserver le pouvoir, faisant ainsi du chantage à la communauté internationale en lui imposant un choix intolérable : la paix ou la justice. L'efficacité de la Cour dépendra de la façon dont les responsables politiques et les gestionnaires de conflits réagiront à un tel chantage. Pour contribuer à la paix et à la sécurité, le Bureau du Procureur doit agir dans les limites prévues par la loi et ne saurait faire l'objet de l'un quelconque chantage. Il a pour mission d'enquêter sur des faits en toute impartialité et d'appliquer la loi avec intégrité. Avec l'incapacité à Munich en 1938 de décourager les dirigeants criminels d'exercer leur pouvoir, il a été nécessaire de réfléchir à la manière de négocier les conflits avec une plus grande efficacité.

Ces deux risques concurrents, concernant l'indépendance ou l'isolement de la Cour, ont été gérés. Les soutiens tendant à mettre fin à l'impunité ne cessent de se multiplier. Le Statut de Rome est entré en vigueur il y a plus de huit ans et 42 États supplémentaires l'ont ratifié, si bien qu'aujourd'hui l'ensemble de l'Amérique du Sud et de l'Europe et la plus grande partie de l'Océanie et de l'Afrique subsaharienne y sont parties. La Tunisie s'est engagée sur la voie du « printemps arabe » en adoptant le Statut de Rome deux semaines seulement après la chute de l'ancien régime. Le message était très clair : aucun retour en arrière n'est possible. Les adhésions récentes du Bangladesh et des Philippines témoignent d'une tendance prometteuse en Asie. Tant des États non parties, tels que le Qatar et le Rwanda, que des organisations régionales et internationales telles que l'Union africaine, l'Union européenne, l'Organisation des États américains, la Ligue arabe et l'Organisation des Nations Unies collaborent activement avec la Cour pour mettre un terme à

l'impunité dans différentes situations. Kofi Annan et Thabo Mbeki, s'exprimant au nom de l'Union africaine, ainsi que le Président Compaoré, ont tous mis la justice à l'ordre du jour de la gestion des conflits au Kenya, au Soudan et en Guinée. Aujourd'hui, le Président Khama a montré son grand sens des responsabilités. L'Union européenne soutient sans relâche les travaux du Bureau et invite mon Bureau à participer à des formations internes ou à informer le Comité politique et de sécurité. L'Organisation des États américains a nommé le juge espagnol Baltasar Garzón pour qu'il participe à la Mission d'appui au processus de paix en Colombie. La Ligue arabe a mis sur pied une commission d'enquête pour soutenir l'action du Bureau du Procureur en Palestine. En 2005, avec onze voix, le Conseil de sécurité de l'ONU a renvoyé à la Cour la situation du Darfour après trois mois de discussions. Cette année, le Conseil de sécurité a, à l'unanimité, y compris cinq États non parties—Chine, Inde, Russe, États-Unis d'Amérique et Liban—, renvoyé la situation en Libye à la Cour au terme de quelques jours de discussions.

Fait encore plus important : partout dans le monde entier, les armées rendent leurs procédures opératoires, formations et règles d'engagement conformes au Statut de Rome. C'est là la meilleure façon de prévenir la violence.

Madame la Présidente,

Je vais conclure par ceci. Le Bureau du Procureur compte 288 fonctionnaires issus de 81 pays qui adhèrent tous à la mission de la Cour. Leur travail acharné et leur engagement nous ont permis d'accroître sans cesse l'efficacité du Bureau, lequel a dépassé les attentes au cours des trois dernières années. C'est ainsi que nous avons conduit notre enquête sur la situation en Libye en moins de trois mois et encore plus rapidement en Côte d'Ivoire. Les membres

du personnel travaillent sous pression et dans des circonstances périlleuses. La disparition d'Alain Kongolo Lubamba, un membre du personnel décédé lors de l'accident d'avion à l'aéroport de Kinshasa, vient rappeler au personnel à quel point il est vulnérable, surtout quand la vie de trois autres collègues a pu être sauvée parce qu'ils n'avaient pas été autorisés à monter dans l'avion.

Au fil des années, le Bureau a été soutenu par le personnel du Greffe, lequel fait toute la différence. Lorsqu'un enfant arrive à l'aéroport de Schiphol pour comparaître en qualité de témoin, c'est le sourire du chauffeur de la Cour qui fait toute la différence.

Le système de complémentarité et de coopération instauré par le Statut de Rome a évolué en un réseau opérationnel. Dans chacun de vos pays, des agents de l'État et des membres de la société civile font partie de ce réseau. En Colombie, des juges nationaux mènent des procédures concernant des crimes de masse. À New York, des diplomates discutent de la façon de renforcer le soutien apporté à la Cour. En Afrique, des juges s'efforcent de faire exécuter les mandats d'arrêt délivrés par la CPI. Chacun d'eux contribue à mettre en œuvre le Statut de Rome.

Ensemble, nous protégeons les droits de 2,3 milliards d'êtres humains sur le territoire des États parties, mais de nombreux autres citoyens dans le monde entier réclament l'intervention de la Cour. Pas plus tard que la semaine dernière, Tawakkul Karman, le lauréat du Prix Nobel de la Paix en 2011, s'est rendu au Bureau du Procureur pour lui demander d'ouvrir une enquête sur la situation au Yémen.

Ce qui a changé, c'est que les victimes ne sont plus seules. Cette Assemblée

montre que le meurtre de 100 millions de personnes pendant le XX^{ème} siècle n'a pas été en vain. Nous assistons à l'émergence d'un nouvel ordre mondial fondé sur le droit. Il y a 70 ans, le crime de génocide n'existait pas. Aujourd'hui, nous examinons la manière dont les États et la Cour mettent en œuvre le nouveau concept de crimes contre l'humanité et de génocide. Au XXI^{ème} siècle, l'Assemblée montre à la communauté internationale la voie à suivre pour protéger chaque citoyen dans le monde.

Je vous remercie de m'avoir donné le privilège de vous servir en qualité de Procureur de la Cour pénale internationale.