

INITIATIVE EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE ET
LES DROITS DE L'HOMME
COMMISSION EUROPÉENNE
« *Conférence sur la Cour pénale internationale* »

Bruno Cathala
Greffier de la Cour pénale internationale

(Version française – Initialement prononcé en français)

Naples, 25 septembre 2003

Mesdames et Messieurs,

Je me réjouis de prendre la parole devant vous en ce jour, à l'occasion de la Conférence sur la Cour pénale internationale.

Pour commencer mon intervention je souhaite introduire une distinction à mes yeux essentielle, qui est d'ailleurs en partie contenue dans le document préparatoire à cette conférence. C'est la différence entre le système du Statut de Rome et la Cour elle-même. Elle devrait nous permettre une lisibilité plus grande tant dans nos débats d'aujourd'hui que peut-être pour canaliser l'aide fournie à la Cour.

Laissez moi expliciter cette distinction en quelques mots.

Le Statut de Rome établit un système global qui a pour objet de « mettre un terme à l'impunité des auteurs des crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale ». Il se décline en plusieurs points :

- le devoir fondamental des Etats de juger les auteurs de tels crimes,
- le principe de complémentarité de la Cour,
- l'adoption de mesures efficaces au niveau national pour coopérer avec la cour.

De nombreux acteurs (juridictions nationales, Cour, etc.) sont ainsi invités à poursuivre l'objectif final, à savoir la création d'un système universel de justice pénale internationale. La Cour occupe le coeur de ce système. En tant que telle, elle doit établir et maintenir des standards élevés de justice qui assurent le caractère équitable et efficace des procédures pour mieux contribuer, en définitive, à l'instauration d'un système de justice international crédible, transparent, efficace, intelligible et accessible.

Au cours de ces derniers mois, la Cour pénale internationale, d'idéal à atteindre, est devenue une réalité – une institution tangible qui fonctionne conformément au système instauré par le Statut de Rome. La Cour est opérationnelle : les juges élus ont prêté serment, la Présidence est en place, le Procureur et le Greffier sont déjà en poste.

Ces avancées ont été rendues possibles en particulier grâce à la contribution financière de la Commission européenne au travers de l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme, laquelle a œuvré pour la mise en place de l' « advance team ». J'aimerais saisir l'occasion qui m'est donnée ici d'exprimer ma gratitude à la Commission et aux Etats membres de l'Union européenne ayant effectivement soutenu cette initiative. L'advance team s'est avérée primordiale pour établir les politiques, structures et mécanismes initiaux et pour préparer la Cour à la mise en place de la Division des services communs qui a assurée l'administration de la Cour dans les premiers mois de son existence.

Les choses ont encore avancé avec le budget-programme pour 2004, que l'Assemblée des Etats parties a adopté dans la réunion de l'Assemblée des Etats Parties début septembre de cette année. Ce budget permet à la Cour de répondre d'une manière souple, proportionnelle et efficiente, aux événements susceptibles de se présenter.

A ce sujet permettez moi de rappeler que ce budget s'est construit autour de l'hypothèse qu'il existe des juridictions nationales solides, capables et bien informées. Comme vous le savez, le mandat, comme la capacité, de la Cour ne permettent pas de poursuivre les auteurs des crimes autres que ceux qui ont commis les faits les plus importants. En conséquence la responsabilité des autres auteurs devra être prise en compte dans le cadre d'autres enceintes et notamment les tribunaux nationaux pour éviter l'existence d'un « impunity gap ».

La Cour ne peut accomplir que la mission qui lui est confiée aux termes du Statut. Elle n'a ni l'ambition, ni les moyens de répondre à elle seule à tous les défis de la justice pénale internationale. Le solide engagement dont ont témoigné la communauté internationale et la société civile tout au long du processus d'instauration de la Cour devrait donc être maintenu dans la durée. Maintenant plus que jamais, la Cour et le système institué par le Statut de Rome ont besoin du soutien affirmé des Etats parties, des ONG et des autres organisations internationales.

Ce soutien est étroitement lié aux besoins qu'ont la Cour et le système institué par le Statut de Rome de ressources extrabudgétaires pouvant permettre le développement de projets essentiels visant à renforcer ledit système et à contribuer au bon fonctionnement de la Cour. Si ces projets ne relèvent pas des fonctions centrales assurées par la Cour et financées par son budget, ils ne viennent pas moins compléter les activités fondamentales de la CPI.

C'est dans cet esprit que je souhaite maintenant vous faire part des cinq domaines auxquels pourraient être prioritairement consacrées les contributions volontaires des divers partenaires de la Cour sur la scène internationale (Etats parties, ONG, Commission européenne et autres organisations internationales) afin de contribuer à renforcer le « partenariat stratégique » qui lie tous les acteurs tenant un rôle dans le système institué par le Statut de Rome, y compris la Cour et la Commission. Ce partenariat permettra de faire correspondre au mieux les ressources et moyens en jeu avec les besoins de la Cour.

Ces cinq points, élaborée au terme d'une réflexion soutenue menée en interne, à laquelle ont participé les Juges, le Procureur et le Greffe, sont en totale adéquation avec la position commune que les Etats membres de l'UE ont arrêtée en juin 2003.

Points prioritaires suggérés

La Cour a identifié cinq domaines prioritaires, à savoir :

- 1) Le développement de l'aspect universel de la Cour ;
- 2) La mise en œuvre de la complémentarité ;
- 3) L'éducation du public et de nos « clients » par la communication ;
- 4) L'établissement d'un soutien spécifique aux victimes et aux témoins ;
- 5) le renforcement de la capacité de la Cour à devenir une institution « intelligente ».

Notons que, pour chacun de ces points, des projets concrets ont déjà été développés et que d'autres sont appelés à l'être, que ce soit par la Cour ou par d'autres acteurs (ONG, Etats parties, etc.). Il importe de souligner que certains domaines tels que les victimes et témoins, la communication externe et l'universalité, devraient donner lieu à une répartition du soutien financier apporté par la communauté internationale entre, d'une part, les projets initiés par la Cour elle-même et, de l'autre, les projets développés par les ONG.

1) Le développement de l'aspect universel de la Cour

Comme vous l'avez compris après mon introduction, la réussite de la Cour pénale internationale dépend directement de l'étendue et de la célérité de la coopération avec les Etats parties, qui doivent assister la Cour. La qualité de la législation mise en place par ces Etats parties s'avère donc primordiale. La Cour entend d'ailleurs créer une base de données à ce sujet, c'est-à-dire sur les législations de mise en œuvre. La Cour encouragera également les Etats parties à dialoguer activement avec elle afin de s'assurer que les objectifs du Statut sont atteints et traduits dans les législations

respectives car c'est une procédure longue et difficile. Il importe que ces législations facilitent le travail de la Cour et ne le rendent pas plus complexe.

L'instauration de la Cour demande un soutien ferme et constant de la part des Etats. Maintenant que la CPI est entrée dans une phase nouvelle, à savoir l'étape opérationnelle à proprement parler, ce soutien doit être renforcé car il ne faut pas oublier que l'universalité de la Cour dépend de la ratification et de l'acceptation du Statut de Rome par un nombre d'Etats aussi élevé que possible.

Dans ce domaine, les gouvernements et les ONG ont su tenir un rôle essentiel qui doit être reconnu. Consciente du besoin qu'elle a du soutien moral, politique et pratique des Etats, la Cour ne peut qu'encourager les actions menées par la société civile dans ses campagnes en faveur de la ratification du Statut. La société civile pourrait notamment continuer d'apporter son aide aux pays tout au long de la rédaction des législations d'adaptation.

Dans ce contexte, il est de la plus haute importance que la Commission européenne continue d'apporter un soutien sans faille aux activités et aux projets visant à garantir l'universalité de la Cour.

2) La mise en œuvre de la complémentarité

Comme je l'ai précédemment rappelé, il est du devoir des Etats de juger eux-mêmes leurs criminels. Le principe de complémentarité est au cœur même du travail de la Cour et du mandat qui lui est confié. L'existence d'une vraie capacité nationale, solide et compétente, constitue le seul garant du fait que les auteurs de crimes décrits dans le Statut de Rome seront dûment punis au niveau national, réduisant d'autant « l'espace d'impunité » mentionné auparavant, et ce qui démontrera, en creux, l'efficacité de la Cour pénale internationale.

Faire entrer dans les faits ce principe de complémentarité passe notamment par le lancement de campagnes visant à attirer l'attention du public sur ce sujet. Il s'agira de communiquer sur le mandat de la Cour et sur son fonctionnement.

Pour que des juridictions nationales fonctionnent correctement, il est essentiel qu'elles bénéficient d'une défense de qualité. Le soutien et l'aide fournis aux barreaux nationaux renforcent eux aussi le système instauré par le Statut de Rome car ils permettent de garantir un procès équitable dans des délais raisonnables et de protéger les droits de l'accusé tant au niveau national que devant la Cour. Investir des fonds dans les barreaux et autres institutions s'occupant de défense revient à permettre l'acquisition d'un savoir hautement spécialisé qui, en définitive, servira les juridictions nationales et/ou la Cour, ce qui viendra renforcer la complémentarité. Cependant il est nécessaire que ces soutiens ne soient pas seulement dirigés vers les barreaux européens mais également soient vers d'autres continents (Afrique, Asie,...).

Dans le cadre des efforts fournis pour mettre en œuvre le principe de complémentarité et pour mieux communiquer avec le grand public, la Cour a développé un projet visant les stagiaires et les professionnels des différents systèmes judiciaires nationaux. Il s'agit de permettre à différents ressortissants de pays du monde entier (originaires en particulier des pays les moins développés d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine) de prendre part aux travaux de la Cour pour acquérir ainsi une connaissance théorique et pratique de son activité. Leur période de travail auprès de la Cour terminée, ces personnes deviendront autant de ressources de valeur pour leur pays d'origine, ce qui contribuera à la création de systèmes nationaux solides, mécanisme qui viendra là encore renforcer la nature de complémentarité de la Cour. Ce projet contribuera en outre à la mise sur pied de capacités de défense solides au niveau national de par la diffusion des connaissances acquises par ces personnes. Je dois

vous faire part de mon inquiétude du retard que semble prendre ce projet pourtant essentiel tant pour la mise en œuvre de la complémentarité que pour le développement de l'universalité de la Cour.

Dans une perspective à moyen et à long terme, la Cour pénale internationale envisage d'instituer une infrastructure de soutien à la justice internationale au sens large, sans doute par le biais d'une base de données qui formerait un guide de « bonnes pratiques » des juridictions internationales. Cet outil permettrait à la fois de mettre en commun les méthodes de travail employées par les diverses juridictions pénales internationales et d'établir des mécanismes viables pour en tirer des leçons

3) L'éducation du public et des « clients » de la Cour par la communication

Mettre sur pied une stratégie de communication externe efficace s'avère essentiel pour le bon fonctionnement de la Cour. Encore faut-il adapter cette stratégie à la phase dans laquelle se trouve la CPI. Ainsi, pour sa phase opérationnelle, la Cour a développé un message simple et unique, expliquant « ce qu'est la Cour et ce qu'elle n'est pas ».

La Cour étant une institution judiciaire qui appartient à tous les citoyens du monde, il faut que soit maintenu un échange interactif d'informations entre elle-même, la société civile, les médias, les groupes de victimes et le public au sens large. Le rôle des ONG, celui de l'association des journalistes travaillant auprès de la CPI, continueront d'être essentiel en matière tant de collecte des informations au profit de la Cour que de diffusion des informations sur cette même Cour. Il faut absolument que les campagnes menées par les ONG éclairent le grand public et les personnes qui pourraient être amenées à être parties dans les procès, sur le rôle et les travaux de la Cour sans pour autant les bercer de fausses espérances.

La Cour élaborera sa stratégie de communication de manière à viser des groupes spécifiques tels que les victimes ou les analphabètes, mais aussi les médias, les universitaires et les Etats parties dans lesquels auraient pu être commis des crimes relevant du Statut de Rome.

La Cour est en outre appelée à travailler dans diverses régions du monde et devra, sur le terrain, se fier à une aide spécialisée ainsi qu'aux initiatives locales. Le rôle que devront alors jouer les ONG et les médias sera essentiel car tous aideront la Cour à faire passer ses messages dans le respect de la culture, de la langue et des coutumes spécifiques à la région dans laquelle elle opérera. L'une des priorités actuellement identifiées consiste ainsi à informer les médias sur les questions fondamentales qui constituent le mandat de la Cour et sa mission.

4) L'établissement d'un soutien spécifique aux victimes et aux témoins

Le Statut de Rome et le Règlement de procédure et de preuve établissent un système qui garantit une protection pleine et entière à toutes les parties.

La participation des victimes aux procédures et le fait qu'elles puissent recevoir réparation constituent une nouveauté en droit pénal international. En effet, les victimes ne sont plus de simples témoins ; elles participent activement à la défense. Le système prévoit en outre tout un éventail d'indemnisations pour les victimes de génocide, victimes de crimes contre l'humanité et victimes de crimes de guerre. L'un des défis qu'il s'agira de relever consiste à rendre opérationnel ce système.

La Cour a développé des projets visant à ce que les victimes puissent exercer les droits visés dans le Statut. Cependant nous avons besoin d'un soutien pour mettre en œuvre ces projets. Ceux-ci visent notamment à mettre sur pied une campagne pour informer les victimes potentielles ainsi que les divers groupes travaillant avec elles sur ce que recouvre (et ce que ne recouvre pas) le statut des victimes pour

la Cour. Il devra s'agir de produire un matériel d'information très complet, et très en prise avec les différentes réalités que la Cour pourra rencontrer sur le terrain, qui devrait guider les victimes et leurs représentants légaux.

Il faudrait ensuite développer des programmes de formation spécialisée en matière de droits des victimes qui contribueront à leur tour à renforcer la coopération entre la Cour, les victimes, la société civile, les organisations intergouvernementales et les Etats parties.

Une attention toute particulière sera portée aux thèmes des femmes et enfants victimes pour ce qui est de la production du matériel d'information et des programmes de formation des représentants légaux. Dans ces domaines, l'expertise sera incorporée aux politiques énoncées par la Cour pour mieux répondre aux demandes spécifiques de ces populations.

S'agissant des témoins, dont il est inutile ici de rappeler l'importance pour le fonctionnement de la Cour, il importera de développer des systèmes forts de protection et de soutien adaptés aux divers milieux dans lesquelles la Cour devra intervenir, et notamment ceux des niveaux nationaux

5) le renforcement de la capacité de la Cour à devenir une institution « intelligente »

Au cours des années à venir, la Cour pénale internationale devra démontrer son efficacité. Les actions qu'elle mènera à destination du monde extérieur devront donc être soutenues par de fortes capacités institutionnelles internes qui lui permettront de constituer une organisation efficace et en constante amélioration.

Il a ainsi été envisagé de mettre sur pied des formations relatives aux divers sujets cruciaux pour les travaux de la Cour afin d'améliorer encore la qualité des travaux de l'institution. La Cour envisage d'engager, en outre, à titre temporaire, et si nécessaire, des experts. Ce système, qui la dotera de souplesse et de réactivité dans la conduite de ses opérations devrait lui permettre de bénéficier des connaissances les plus pointues dans le domaine désiré au moment même où elle en aura besoin, non seulement sur des questions juridiques mais également sur des questions tenant à sa gestion comme par exemple la façon de bâtir une organisation efficace à la bureaucratie contrôlée. Bref de permettre à la Cour de devenir une organisation qui sait anticiper les défis à venir.

Conclusion

Je conclurai en soulignant le rôle essentiel assuré par l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme, cet outil efficace développé par l'Union européenne en matière de justice internationale.

Dans ce cadre, nombre de projets fort divers ont déjà pu bénéficier d'un soutien financier, qui a contribué à créer de bonnes conditions pour l'établissement de la Cour et à faire progresser le système de justice pénale internationale tel qu'il est prévu par le Statut de Rome.

Il est essentiel que la Cour et l'UE poursuivent le dialogue entrepris. Le soutien de la Commission et les Etats membres a depuis le début de la note institution été essentiel.

Il faut que nos efforts se cumulent, que les synergies se créent afin que les ressources allouées à la Cour s'inscrivent dans le cadre d'un plan concerté, cohérent pour développer la justice pénale internationale et donc de développer un monde régi par des normes éthiques comme le prévoit, et le Statut de Rome, et la position commune de l'UE. Tout euro investi dans la Cour et le système du Statut de Rome doit

avoir un objectif qui s'inscrit dans cette cohérence lisible pour les citoyens de l'UE, et au-delà les citoyens du monde, et leurs représentants.

Je voudrais pour terminer souligner qu'il n'est pas de la responsabilité de la CPI de valider les projets qui vous seront soumis. Cependant, à l'évidence, nous ne pouvons être indifférents aux choix faits car ceux-ci auront inévitablement un impact sur la Cour.

Je vous remercie.