

Professeur Carsten Stahn

Discours devant l'Assemblée des États Parties au sujet du Groupe thématique 1 : Améliorer l'efficacité de la procédure pénale

Votre Excellence, Monsieur l'Ambassadeur Tsuji,
Votre Excellence, Madame l'Ambassadeur Infante,
Mesdames et Messieurs les représentants,
Mesdames et Messieurs,

C'est un honneur et un privilège que de prononcer quelques remarques introductives lors de cette séance plénière extraordinaire qui porte sur le thème de l'efficacité et de l'efficacité des procédures de la Cour.

Permettez-moi de remercier en premier lieu l'Ambassadeur Maria Teresa Infante Caffi (Chili) et l'Ambassadeur Mauri Tsuji (Japon), qui co-président le Groupe d'étude sur la gouvernance, d'avoir organisé ce débat opportun et important. L'efficacité et l'efficacité sont d'une importance critique pour la réussite de la Cour.

C'est un honneur que de parler devant vous aujourd'hui. La Cour et le Procureur ont accordé une attention soutenue à ce sujet ces dernières années. Permettez-moi de prononcer quelques remarques d'un point de vue extérieur, et de mettre ainsi certains de ces derniers faits en perspective.

Mise en perspective de l'efficacité et de l'efficacité

L'efficacité et l'efficacité sont essentielles à la mission de la Cour qui ne peut réaliser ses objectifs et constituer un modèle pour d'autres institutions ou cours que si son efficacité et son efficacité ne font aucun doute.

Ces deux notions sont interdépendantes mais expriment deux réalités légèrement distinctes.

L'*efficacité* est habituellement liée aux buts et objectifs inhérents à une institution. Dans le contexte de la Cour pénale internationale, ces objectifs incluent la conduite de procédures publiques, équitables, efficaces et rapides, ainsi que le respect des droits de toutes les personnes participant à la procédure. L'accusé a le droit d'être jugé sans retard excessif, conformément au paragraphe 1-c de l'article 67 du Statut de Rome. Les Chambres sont tenues de veiller à ce que le procès soit conduit de façon équitable et avec diligence, dans le plein respect des droits de l'accusé (paragraphe 2 de l'article 64). La confiance du public et les droits de l'accusé et de la victime varient en fonction de la performance de la Cour.

L'*efficacité* est liée à la gestion des procédures, en particulier à l'objectif de l'optimisation de la productivité et de l'utilisation optimale des ressources. Elle inclut des considérations judiciaires et administratives.

La Cour a formulé quatre objectifs principaux aux fins de l'évaluation de la performance :

- Rapidité, équité et transparence des procédures ;
- Efficacité du leadership et de la gestion ;
- Sécurité adéquate pour ses travaux, notamment la protection des personnes exposées en raison de leur coopération avec la Cour ; et

- Accès adéquat des victimes à la Cour¹.

Ces objectifs majeurs doivent être reliés au contexte spécifique de la Cour, c'est-à-dire à sa nature même (elle est une cour pénale) et à la structure du Statut de Rome².

Évaluation de la performance

Mesdames et Messieurs les représentants,
Mesdames et Messieurs,

La rapidité, l'équité et la transparence des procédures nous tiennent particulièrement à cœur. Les États Parties, les ONG et les autres parties prenantes se renseignent sur ce qu'ils peuvent attendre de la Cour et ce qu'elle peut légitimement réaliser. Alors que la Cour aborde la deuxième décennie de son existence, le nombre des affaires dont elle est saisie s'élève à 23. Ces affaires impliquent neuf situations. Huit autres situations sont en cours d'examen préliminaire (Afghanistan, Colombie, Géorgie, Guinée, Irak, Nigéria, Palestine, Ukraine). De nombreuses dispositions du Statut de Rome, du Règlement de procédure et de preuve et des règles de la Cour ont été mises à l'épreuve. Le moment est venu de faire le bilan des pratiques et des affaires en cours.

Dès les premiers mois de la Cour, des mesures et techniques ont été envisagées aux fins de réduire le délai des procédures³. Plusieurs rapports d'experts ont été établis, en incluant des recommandations sur la manière d'accélérer les procédures pénales de la Cour : études conduites par l'Association internationale du barreau⁴ et le Bureau de recherche des crimes de guerre du Washington College⁵ ; rapport publié par le Ministère britannique des affaires étrangères et du Commonwealth⁶ ; et étude effectuée par l'Initiative d'experts sur « la promotion de l'efficacité à la Cour pénale internationale »⁷. Ces efforts ont suscité l'attention et structuré les travaux du Groupe d'étude sur la gouvernance et du Groupe de travail des juges sur les enseignements, ainsi que les procédures d'examen interne sur les pratiques judiciaires et d'enquêtes.

Les données d'expérience des autres cours et tribunaux pénaux internationaux laissent penser que l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience reste un exercice complexe. Cet effort exige une attention soutenue et une combinaison d'examen internes et externes minutieux.

Certaines des principales critiques exprimées au sujet de la pratique en cours regrettent que la Cour i) ait jugé moins d'affaires que les autres tribunaux ; ii) applique des procédures parfois très complexes ; et iii) conduise des procédures quelque peu redondantes.

¹ Voir le rapport de la Cour sur l'élaboration des indicateurs de résultats pour la Cour pénale internationale, en date du 12 novembre 2015.

² Par exemple, l'efficacité ne peut être jugée uniquement d'après le nombre de procès ou de procédures. Un procès peut être efficace ou rapide, mais insuffisamment efficace s'il n'est pas perçu comme équitable. De même, la seule efficacité administrative et procédurale ne suffira pas à assurer l'efficacité de la justice rendue aux victimes et aux communautés affectées, ou à améliorer les enquêtes ou les poursuites à l'échelle nationale.

³ Document informel d'experts, Mesures envisageables par la Cour pénale internationale pour réduire la durée des procédures, ICC-OTP 2003.

⁴ Association internationale du barreau, (en anglais), Enhancing Efficiency and Effectiveness of ICC Proceedings: A Work in Progress (janvier 2011); The Confirmation of Charges Process at the International Criminal Court: A Critical Assessment and Recommendations for Change (octobre 2015).

⁵ Université américaine, Washington College of Law, Bureau de recherche des crimes de guerre (en anglais), Expediting Proceedings at the International Criminal Court (juin 2011).

⁶ Ministère britannique des affaires étrangères et du Commonwealth, Séminaire sur les procédures de la Cour pénale internationale – Résumé analytique.

⁷ Initiative d'experts sur la promotion de l'efficacité à la Cour pénale internationale (décembre 2014).

Un exemple concerne le nombre élevé des pièces et décisions requises pour les procédures de la Cour. Par exemple, l'affaire *Lubanga* a donné lieu à plus de 3 090 pièces et 275 décisions écrites et ordonnances, alors que le nombre des charges est comparativement peu élevé. Ces chiffres sont plus élevés que ceux de certaines affaires impliquant plusieurs accusés devant le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.

Ces chiffres doivent toutefois être placés dans leur contexte. Toute évaluation de l'efficacité des procédures pénales exige de suivre une méthodologie ciblée et, dans une certaine mesure, originale, si l'on veut tenir compte des caractéristiques propres aux procédures de la Cour.

Il est difficile de formuler des *critères de mesure objectifs* pour l'évaluation de l'efficacité et de l'efficacité des procédures de la Cour. Il n'existe pas de comparateur tout fait. Les comparaisons effectuées avec des faits considérés comme acceptables dans un contexte national ne présentent qu'un intérêt limité à titre indicatif. De nombreuses différences existent également entre la Cour pénale internationale et le droit de la procédure des deux tribunaux spéciaux⁸.

Le régime procédural de la Cour est par nature *sui generis*. Il combine à la fois des caractéristiques de la Common law, des traditions romano-germaniques ainsi que des dispositions nouvelles expressément prévues pour les enquêtes et les poursuites des crimes internationaux. Certaines normes présentent un caractère ambigu et sont sujettes à différentes interprétations juridiques. Des procédures spécifiques, telles que les examens préliminaires, sont comparativement propres à la Cour pénale internationale. De nombreuses pièces ou décisions de la Cour sont de nature procédurale et moins visibles aux yeux du grand public.

Par-dessus tout, la procédure pénale internationale est un *instrument vivant*. La plupart des grandes thématiques résultent de la pratique, des politiques et des décisions procédurales. Dans certains domaines, le droit doit en effet se développer progressivement ou « par tâtonnements » si l'on veut établir de « bonnes pratiques ».

Il est utile, dans ce contexte, de renforcer les modalités de l'auto-évaluation de la Cour. Cette évaluation permet aux parties prenantes externes de définir des stratégies d'action adaptées et de faciliter l'évaluation des résultats. Les quatre objectifs identifiés par la Cour ne sont pas tous quantifiables. En revanche, l'élaboration d'indicateurs spécifiques constituera un point de départ utile si l'on veut élucider les freins internes et externes de la performance de la Cour.

Difficultés

Mesdames et Messieurs les représentants,
Mesdames et Messieurs,

Les procédures pénales internationales durent habituellement sept ans. La plupart des causes qui expliquent cette longueur ont été identifiées dans la pratique. Certaines d'entre elles sont connues grâce aux autres cours et tribunaux pénaux internationaux. Elles incluent notamment :

- La durée et les modalités des enquêtes ;

⁸ Ces difficultés concernent la sélection et la définition du champ des situations, la mise en application de la complémentarité (articles 17 à 19), le mandat d'enquête, notamment l'obligation d'enquêter tant à charge qu'à décharge (article 54-1), l'audience de confirmation des charges (article 61), la participation des victimes aux diverses phases des procédures (article 68-3) et la nécessité d'organiser des procédures aux fins de réparations (article 75).

- Le grand nombre de requêtes préliminaires et préalables au procès, la communication des pièces, notamment des argumentaires pour la protection des témoins et des victimes ;
- La reformulation des faits et des charges après la confirmation préliminaire ;
- Les questions probatoires ;
- Les aspects relatifs à la gestion de la Cour et à l'interprétation/la traduction.

D'autres facteurs sont plus adéquatement liés au cadre de la Cour pénale internationale, notamment les procédures sur la participation des victimes ou les réparations.

Il existe structurellement différentes méthodes pour résoudre ces difficultés. L'une des options possibles consiste à apporter des éclaircissements dans le cadre de la pratique judiciaire ou des mesures réglementaires. Une deuxième option consiste à harmoniser, ou de moins à rapprocher, les procédures parmi les Chambres de la Cour. Une troisième option consiste à encourager l'identification et l'application des « bonnes pratiques » lors des processus d'examen interne ou la présentation des orientations pratiques. Le Manuel de pratique préliminaire, convenu il y a quelques mois, marque une étape importante dans cette direction.

Ces trois techniques devront se compléter les unes les autres afin de permettre des choix éclairés.

Voie à suivre

Les travaux de la Cour suivent leurs cours et le processus est sur la bonne voie. Permettez-moi de citer quelques domaines essentiels de la procédure pénale.

Le premier concerne l'interaction entre la phase préliminaire et le procès. L'un des enseignements tirés de la pratique procédurale est que « le temps consacré aux procédures préliminaires raccourcit le délai des procès ». D'importants efforts ont été accomplis pour améliorer cette interaction.

- Il est de plus en plus admis que les affaires en phase préliminaire devraient être aussi « prêtes pour le procès » que possible, et il est « souhaitable que les enquêtes soient terminées au moment de l'audience de confirmation des charges »⁹.
- Le Manuel de pratique préliminaire fixe les limites de la structure décisionnelle applicable à la confirmation des charges, afin d'exposer clairement les allégations factuelles qui ont été avérées ainsi que leur mesure précise. Cette structure clarifie le fondement de la confirmation des charges et garantit que la Défense ne sera pas « mise en présence d'un dossier de preuves différent au moment du procès »¹⁰.
- Troisièmement, l'efficacité est améliorée pour les procédures de communication des pièces et la gestion des affaires, afin de consolider la continuité entre la phase préliminaire et le procès.

La pratique des appels interlocutoires a été révisée. En juillet 2015, la Chambre d'appel a pris une décision importante en réduisant les retards possibles dans la participation des victimes aux appels interlocutoires¹¹.

⁹ Chambre d'appel, *Lubanga*, 13 octobre 2006, ICC-01/04-01/06-568, par. 54.

¹⁰ Chambre de première instance III, *Gbagbo*, 19 octobre 2010, ICC-01/05-01/08-1022, par. 25.

¹¹ Chambre d'appel, *Gbagbo et Blé Goudé*, 31 juillet 2015, ICC-02/11-01/15-172.

Le régime de la participation des victimes fait également l'objet d'une révision. En raison de l'augmentation des affaires, la Cour est confrontée à un nombre important de demandes de victimes. Dans la pratique existante, la Cour applique quatre modèles différents à la phase préliminaire et au procès, ce qui lui permet de réduire le retard pris par les affaires. Ces approches incluent i) la limitation des informations fournies par les demandeurs ; ii) la délégation des évaluations par les Chambres au Greffe ; iii) la réduction du nombre des argumentaires ; et iv) l'organisation rapide de la représentation légale commune. Des mesures sont en cours pour harmoniser ce système. Elles sont souhaitables, aux fins de la cohérence, si l'on veut éviter que le traitement de la participation des victimes dépende du régime procédural adopté par chaque Chambre.

De nouveaux efforts sont déployés en vue d'établir un régime efficace pour les affaires impliquant les atteintes à l'administration de la justice visées à l'article 70. Ces affaires ont inclus de multiples accusés et limiteront probablement les capacités déclaratoires de la Cour si elles devenaient la règle, et non plus l'exception.

Conclusion

Mesdames et Messieurs les représentants,
Mesdames et Messieurs,

L'efficacité et l'efficience forment la pierre angulaire de la procédure pénale. Rome ne s'est pas construite en un jour et cet adage s'applique également à l'affinage des procédures. Ce processus dynamique mérite en effet une attention continue. Il exige de la part des États Parties, de la Cour, de la société civile et des autres parties prenantes qu'ils contribuent collectivement à l'amélioration et à la consolidation de l'institution formée par la Cour pénale internationale.

Je vous remercie de votre attention.
