L'Afghanistan et la Cour pénale internationale
Questions et réponses

Le 20 novembre 2017, la Procureure de la Cour pénale internationale (CPI), Fatou Bensouda, a demandé aux juges de la Cour l'autorisation d'ouvrir une enquête sur les éventuels crimes de guerre et crimes contre l'humanité commis en Afghanistan depuis le 1er mai 2003. Jusqu'ici, la Procureure veut enquêter sur les crimes commis par les forces gouvernementales afghanes, les groupes anti-gouvernementaux tels que les talibans et par les forces étrangères – notamment les crimes qui auraient été commis par l'armée américaine et par l'Agence centrale de renseignement (CIA) des États-Unis.

L'examen préliminaire de la Procureure sur la situation en Afghanistan a été rendu public en 2007 et, depuis lors, le Bureau a rassemblé des informations pour déterminer s'il fallait chercher à entamer une enquête approfondie. Étant donné que la CPI est un tribunal de dernier recours, une partie de son analyse cherche à déterminer si les autorités nationales « *n'ont pas la volonté ou sont dans l'incapacité de mener véritablement à bien l'enquête ou les poursuites.* » Si l'autorisation est accordée, la Procureure va pouvoir enquêter sur les crimes relevant de la compétence de la CPI – notamment les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité – qui auraient été commis par toutes les parties au conflit en Afghanistan.

Human Rights Watch a fait état de nombreuses violations du droit international humanitaire et des droits humains commises par les forces gouvernementales afghanes. Ces violations comprennent des exécutions sommaires, des disparitions forcées et un recours systématique à la torture, en particulier par la Direction nationale de la sécurité (NDS), la Police nationale afghane et la Police locale afghane. Les actes de torture ont pris la forme de chocs électriques, de violents passages à tabac, de trous percés dans la tête de détenus, d'une suspension pendant de longues périodes et d'immersion forcée dans l'eau. Human Rights Watch a également documenté de nombreuses exactions commises par les talibans, qui ont mené de nombreuses attaques-suicides et d'autres attaques délibérées contre des milliers de civils. Parmi les victimes d'assassinats, on trouve des juges, des législateurs, des anciens de la communauté et des journalistes, victimes d'attaques-suicides, ou d'engins explosifs ciblant des véhicules ou des bâtiments utilisés par ces civils. Human Rights Watch a constaté que des membres de l'armée américaine et de la CIA ont soumis des détenus à de la torture et à des mauvais traitements depuis l'invasion de l'Afghanistan menée par les États-Unis fin 2001.

Les questions et réponses suivantes concernent la demande de la Procureure d'ouvrir une enquête et les prochaines étapes.

1. La Procureure de la CPI a-t-elle ouvert une enquête sur les crimes commis en Afghanistan ?

2. Sur quoi la Procureure veut-elle enquêter en Afghanistan ?

3. Quelle est l'importance de l'enquête éventuelle de la CPI en Afghanistan ?

4. Mais si les États-Unis ne sont pas un pays membre de la CPI, comment la Procureure de la CPI peut-elle enquêter sur des allégations contre du personnel américain impliqué dans des abus en Afghanistan ?

5. La CPI n'était-elle pas censée agir plus tôt ? Pourquoi cela a-t-il pris si longtemps ?

6. Les allégations que la Procureure a mises en avant dans sa demande constitueront-elles la base de poursuites futures ?

7. Quels sont les facteurs que les juges examineront pour décider d'autoriser ou non l'ouverture d'une enquête ?

8. Les pays membres doivent-ils aider la CPI ?

9. Les victimes auront-elles la possibilité de donner leur point de vue aux juges ?

10. Est-il important qu'il puisse y avoir une autre enquête menée dans un pays situé en dehors de l'Afrique ?

11. Comment les gens en Afghanistan s'informeront-ils sur le rôle de la CPI ?

1. La Procureure de la CPI a-t-elle ouvert une enquête sur les crimes commis en Afghanistan ?

Non. La Procureure ne peut décider seule d'ouvrir une enquête. À ce stade, la Procureure de la CPI demande la permission des juges en vertu de l'article 15 du Statut de Rome, le document fondateur de la Cour, d'enquêter sur les crimes possibles relevant de la CPI.

2. Sur quoi la Procureure veut-elle enquêter en Afghanistan ?

La requête de la Procureure vise à obtenir l'autorisation d'enquêter sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre commis par les talibans et les forces affiliées, les forces de sécurité nationales afghanes, ainsi que par les forces armées étatsuniennes et la CIA. La CPI a compétence sur les crimes internationaux graves commis par quiconque en Afghanistan depuis le 1er mai 2003, date à laquelle l'Afghanistan a adhéré au Statut de Rome, le traité fondateur de la CPI. Outre les crimes présumés commis en Afghanistan, un nombre limité de crimes auraient été commis dans des centres de détention clandestins de la CIA en Pologne, en Roumanie et en Lituanie, tous des États parties au Statut de Rome (la Pologne et la Roumanie depuis le 1er juillet 2002, et la Lituanie depuis le 1er août 2003). Selon la Procureure, ces crimes présumés « sont suffisamment liés et relèvent des paramètres de la situation actuelle. »

3. Quelle est l'importance de l'enquête éventuelle de la CPI en Afghanistan ?

Depuis plus de trois décennies, l'Afghanistan a été le théâtre d'abus atroces dont les responsables opèrent dans une impunité presque totale. La demande de la Procureure d'ouvrir une enquête donne le signe que les victimes des pires crimes commis depuis mai 2003 ont une possibilité d'obtenir justice – même si cela arrive bien longtemps après les faits.

Les efforts pour obtenir justice au niveau national ont été faibles, au mieux. Le gouvernement afghan a parfois entamé des enquêtes, mais elles ont manqué d'impartialité et d'indépendance et les enquêteurs n'ont souvent pas la capacité de mener des enquêtes. Sur les dizaines de cas de torture documentés depuis 2011, un seul a entraîné des poursuites. Il n'y a eu aucune poursuite pour les cas documentés d'exécution sommaire et de disparition forcée. De plus, certains membres du gouvernement qui étaient aux commandes lorsque de graves violations ont été commises sont restés à des postes de pouvoir. La demande de la Procureure a fait une évaluation similaire, constatant qu'aucune enquête ou poursuite nationale n'a été menée ou n'est en cours contre ceux qui semblent les plus responsables des crimes présumés commis par les talibans ou les forces de sécurité nationales afghanes.

Ceci est également la première fois que la Procureure fait une demande qui permettrait à la CPI de s'attaquer aux abus commis par les forces américaines et par la CIA. Ceci est particulièrement important car de nombreux pays puissants – notamment les États-Unis – et leurs alliés ont réussi à rester hors de portée de la CPI en ne rejoignant pas la Cour. Le Conseil de sécurité de l'ONU a également été empêché de renvoyer ces affaires devant la CPI. Dans un exemple, en mai 2014, la Russie et la Chine ont opposé leur veto à une résolution visant à renvoyer la situation en Syrie à la CPI. La mesure dans laquelle le Bureau du procureur examine les crimes commis par des ressortissants étatsuniens pourrait donc signaler que nul ne reste en dehors de la loi.

4. Mais si les États-Unis ne sont pas un pays membre de la CPI, comment la Procureure de la CPI peut-elle enquêter sur des allégations contre du personnel américain impliqué dans des abus en Afghanistan ?

La CPI a compétence sur les crimes de guerre, crimes contre l'humanité et crimes de génocide commis après le 1er mai 2003 sur le territoire de l'Afghanistan, un État partie au Statut de Rome – même les crimes commis par des ressortissants d'États non parties.

Human Rights Watch et d'autres organisations ont documenté des abus commis par des ressortissants américains contre des détenus en Afghanistan suite à l'invasion menée par les États-Unis, qui a fait tomber le gouvernement taliban à la fin de l'année 2001. En 2004, Human Rights Watch a trouvé des preuves convaincantes d'actes de torture ou de traitement cruel perpétrés par du personnel américain, consistant notamment à battre violemment des détenus, à les asperger d'eau froide et à les soumettre à des températures glaciales, et à les forcer à rester éveillés et à rester debout ou à genoux dans des positions douloureuses pendant des heures.

Un rapport de 2012, intitulé « Livrés à l'ennemi », a documenté des cas où la CIA a eu recours à la torture en Afghanistan –notamment sous la forme de violents coups assénés à des détenus, de privation de sommeil pendant plusieurs jours, associée à des postures douloureuses, de confinement dans de petites boîtes, de nudité forcée, de privation de nourriture et d'eau, de simulation de suffocation avec de l'eau et d'exposition à des températures extrêmement froides, ce qui dans au moins un cas a entraîné la mort du détenu. La plupart de ces exactions ont été corroborées par la version abrégée du rapport de 2014 de la Commission du renseignement du Sénat américain, rapport toujours classifié sur le programme de détention et d'interrogatoire de la CIA. Un rapport de Human Rights Watch publié en 2015 sur le recours à la torture par la CIA, intitulé « Assez d'excuses », a contesté les affirmations du gouvernement américain selon lesquelles les personnes au sein de la CIA ayant fait usage de la torture ne pouvaient pas être poursuivies par des tribunaux américains. De plus, un rapport de 2016 a documenté des actes de torture commis par la CIA, qui n'avaient pas encore été signalés, et qui ont été perpétrés au sein de la prison secrète « Cobalt », ainsi que des actes de torture commis par des membres de l'armée américaine à la base aérienne de Bagram, également en Afghanistan.

L'enquête menée par les États-Unis sur les abus commis par la CIA a été close sans que le ministère de la Justice ne porte aucune accusation. Comme Human Rights Watch l'a indiqué dans le rapport « Assez d'excuses », cette enquête présentait de nombreuses faiblesses – elle semble par exemple n'avoir examiné que les abus qui allaient au-delà des méthodes d'interrogatoire secrètement autorisées par le ministère de la Justice, alors que l'autorisation et l'utilisation de ces techniques auraient dû être incluses. Mais aucune poursuite n'a été entamée, même sur les cas qui relevaient de ce champ d'application limité, bien que la CIA ait fait subir aux détenus des abus

qui dépassaient les méthodes d'interrogatoire autorisées. Human Rights Watch n'a pu trouver aucune preuve que les enquêteurs ont interrogé des personnes ayant été victimes de torture aux mains de la CIA.

Il est plus difficile d'évaluer dans quelle mesure les actes de torture commis par l'armée américaine en Afghanistan ont fait l'objet d'enquêtes et de poursuites. En 2015, les États-Unis ont indiqué au Comité des Nations Unies contre la Torture que l'armée avait ouvert 70 enquêtes sur des abus à l'encontre de détenus qui avaient abouti à des procès devant des cours martiales, mais la chronologie de ces procédures n'a pas été précisée et ces informations ne sont pas accessibles au public.

Dans sa requête, la Procureure déclare avoir « été incapable d'obtenir des informations ou des preuves spécifiques avec un degré suffisant de spécificité et de valeur probante qui démontre que des poursuites ont été engagées sur des cas présumés d'abus à l'encontre de détenus qui auraient été commis par des membres des forces armées des États-Unis en Afghanistan. » En outre, la Procureure estime qu'aucune enquête ou poursuite nationale n'a été menée ou n'est en cours contre ceux qui semblent les plus responsables des crimes présumés commis par la CIA. Des enquêtes sont en cours en Pologne, en Roumanie et en Lituanie et la Procureure a indiqué que si une enquête était ouverte, elle continuerait de suivre l'évolution des procédures, de vérifier si elles concernent les mêmes personnes et les mêmes actes que ceux intéressant la CPI, et si ces efforts sont véritables.

5. La CPI n'était-elle pas censée agir plus tôt ? Pourquoi cela a-t-il pris si longtemps ?

En novembre 2016, la Procureure a déclaré dans un rapport que son Bureau prendrait « *de façon imminente* » une décision finale sur une demande d'autorisation pour ouvrir une enquête. Néanmoins, les autorités à Kaboul ont depuis envoyé de nouvelles informations « *substantielles* » au Bureau de la Procureure. Étant donné que la CPI est un tribunal de dernier ressort, ne s'engageant que lorsque les autorités nationales ne veulent pas ou ne peuvent le faire, elle se doit d'examiner ces informations avant de prendre une décision finale. Dans sa requête, la Procureure souligne que le calendrier de sa demande a été affecté par « *des contestations dans la vérification des allégations relatives au champ de compétences* » et « *des questions liées à l'existence et/ou à l'authenticité de procédures nationales pertinentes.* »

6. Les allégations que la Procureure a mises en avant dans sa demande constitueront-elles la base de poursuites futures ?

Pas nécessairement. Si les juges approuvent l'ouverture d'une enquête, la Procureure mènera une enquête complète pour déterminer quelles affaires, le cas échéant, porter devant la Cour.

7. Quels sont les facteurs que les juges examineront pour décider d'autoriser ou non l'ouverture d'une enquête ?

La Chambre préliminaire de la CPI, composée de trois juges, examinera plusieurs facteurs, notamment si :

a. Il existe une base raisonnable de croire qu'un crime relevant de la compétence de la Cour a été commis ;
b. Les autorités nationales se sont montrées incapables ou peu désireuses de mener de véritables enquêtes ou poursuites, étant donné que la CPI est un tribunal de dernier ressort et ne s'engagera que s'il n'y a pas de réelle procédure nationale ;
c. L'affaire/les affaires éventuelle(s) est/sont suffisamment grave(s) pour justifier de poursuivre l'action de la CPI ; et si
d. Compte tenu de la gravité des crimes présumés et des intérêts des victimes, il existe néanmoins des raisons sérieuses de penser qu'une enquête ne servirait pas les intérêts de la justice.

Pour prendre une décision, les juges s'appuieront sur la demande de la Procureure et la documentation à l'appui, ainsi que sur les informations reçues de la part des victimes. Les juges pourraient également demander à la Procureure ou aux victimes de fournir des informations supplémentaires.

Le Statut de Rome ne fixe pas de délai pour que les juges prennent une décision. Les juges ont mis un peu plus de trois mois pour décider d'autoriser l'ouverture d'une enquête sur les éventuels crimes de guerre commis en Géorgie lors du conflit en 2008 avec la Russie au sujet de l'Ossétie du Sud. Et les décisions d'ouvrir des enquêtes au Kenya sur les violences postélectorales de 2007-2008 et en Côte d'Ivoire au cours de la crise postélectorale de 2010-2011 ont pris environ quatre mois.

8. Les pays membres doivent-ils aider la CPI ?

La CPI dépend de la coopération de ses États membres pour remplir de nombreux aspects de son mandat, notamment pour avoir accès à des scènes de crime, à des témoins, et pour procéder à des arrestations. Human Rights Watch et d'autres organisations non gouvernementales ont appelé le gouvernement afghan, en tant qu'État partie à la CPI, à coopérer pleinement avec la Cour, comme l'exige le Statut de Rome.

9. Les victimes auront-elles la possibilité de donner leur point de vue aux juges ?

Oui. Les juges de la Chambre préliminaire peuvent examiner les informations fournies par écrit par les victimes, c'est-à-dire par des personnes affectées par un crime relevant de la compétence de la Cour.

Selon le Statut de Rome, le Bureau du procureur doit notifier les victimes connues de son intention de demander l'autorisation d'ouvrir une enquête. Le Bureau du procureur peut donner un préavis général à des groupes de victimes, par exemple en publiant la nouvelle dans un journal.

En règle générale, les victimes disposent d'un délai de 30 jours à compter de la date à laquelle le Bureau du procureur dépose la demande d'autorisation d'ouvrir une enquête pour envoyer des informations à la Cour. Ici, les juges ont déjà fixé la date limite du 31 janvier 2018 pour que les victimes soumettent leurs opinions.

De fait, il existe des raisons impérieuses d'allonger le délai pour que les victimes en Afghanistan puissent soumettre leurs points de vue, d'autant plus que l'Afghanistan reste en état de conflit armé et que des abus ont souvent eu lieu dans des régions isolées, ce qui rendra difficile le fait de parvenir jusqu'aux victimes.

10. Est-il important qu'il puisse y avoir une autre enquête menée dans un pays situé en dehors de l'Afrique ?

Si elle est autorisée, une enquête en Afghanistan sera la deuxième enquête menée par la Cour en dehors du continent africain. Les juges de la CPI ont ouvert l'enquête sur la Géorgie en 2016. D'autres situations faisant l'objet d'une enquête sont le Burundi, la Côte d'Ivoire, le Darfour, le Kenya, la Libye, le Mali, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo et l'Ouganda.

Depuis 2009, la CPI a fait face à des réactions hostiles de la part d'une minorité bruyante de dirigeants africains affirmant que la CPI cible injustement l'Afrique. La plupart des enquêtes ont pourtant été initiées à la demande de gouvernements africains, ce qui entre en contradiction avec cette critique. En octobre et novembre 2016, plusieurs États africains ont fait un pas de plus : l'Afrique du Sud, le Burundi, et la Gambie ont entrepris de se retirer de la CPI. Toutefois, début 2017, la Gambie a fait marche arrière et le retrait de l'Afrique du Sud est au point mort depuis que les tribunaux sud-africains ont jugé que le gouvernement n'avait pas suivi les étapes nécessaires. Le retrait du Burundi de la CPI est entré en vigueur en octobre 2017.

Un certain nombre de pays africains ont réaffirmé leur soutien à la CPI, notamment le Botswana, la Côte d'Ivoire, le Malawi, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone, la Tanzanie et la Zambie. Des activistes dans toute l'Afrique ont appelé les gouvernements africains à soutenir la CPI.

La Procureure de la CPI a bien précisé qu'elle ne prend pas en compte les considérations d'équilibre régional lorsqu'elle choisit sur quelles situations enquêter. Et cela ne devrait pas être le cas. La CPI est une cour internationale opérant dans des contextes souvent fortement politisés. La Procureure et la Cour doivent par conséquent indiquer clairement lorsque des décisions sont prises que la Cour est une institution judiciaire impartiale et indépendante.

11. Comment les gens en Afghanistan s'informeront-ils sur le rôle de la CPI ?

La CPI devrait mener des activités d'information et de sensibilisation du public afin de mieux faire comprendre le rôle de la CPI et les crimes sur lesquels enquête la Procureure.

La situation sécuritaire tendue en Afghanistan a rendu l'accès au pays difficile pour le Bureau du procureur, de sorte que les communautés en Afghanistan ont probablement une compréhension limitée de la CPI et de ses procédures techniques, notamment en ce qui concerne les enquêtes.

Compte tenu de la situation difficile en matière de sécurité, dans la mesure où cela est possible, le greffe devrait faire des efforts pour diffuser des informations objectives sur la Cour le plus tôt possible. L'expérience d'autres pays avec les enquêtes de la CPI indique que le manque d'informations sur la Cour peut conduire à des idées fausses. Par exemple, en raison des cycles de violence secouant l'Afghanistan depuis des décennies, les victimes – et les organisations non gouvernementales qui travaillent à leurs côtés – peuvent avoir des attentes excessives quant à la capacité de la Cour de se pencher sur les abus commis avant le 1er mai 2003, date à laquelle débute sa compétence. En outre, à moins que la population afghane n'obtienne des informations objectives dès le début de la procédure, la Cour risque d'être déstabilisée par ceux qui pourraient faire l'objet d'une enquête, et qui pourraient essayer de détourner ou de politiser son mandat.

Le greffe devrait rechercher des informations provenant d'autres organisations – telles que la mission de l'ONU en Afghanistan – ayant de l'expérience dans la mise en œuvre de campagnes d'information publique, pour en tirer des leçons. Le personnel de ces organisations pourrait, par exemple, diffuser des informations générales sur la Cour, sur le fait que son mandat est indépendant, et expliquer les facteurs que la Cour examine lorsqu'elle décide d'ouvrir une enquête ou non.