



**Document de politique générale relatif aux examens préliminaires**

**PROJET**

**Octobre 2010**

**La Haye**

PROJET

## Document de politique générale relatif aux examens préliminaires

### Résumé analytique

1. Les États parties au Statut de Rome (le « Statut ») se sont accordés sur le fait qu'il leur incombait de mettre un terme à l'impunité dont bénéficient les auteurs des crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale, afin d'empêcher que d'autres crimes ne soient commis. Ils se sont engagés à mener des poursuites au niveau national à propos de tels crimes et ont accepté qu'une Cour pénale internationale permanente et indépendante intervienne sur leur territoire s'ils n'agissaient pas.
2. Dans ce contexte, il incombe au Bureau du Procureur de déterminer si une situation répond aux critères juridiques fixés par le Statut permettant à la CPI d'ouvrir une enquête. À ces fins, le Bureau procède à l'examen préliminaire de toutes les situations portées à son attention en se fondant sur les critères posés par le Statut et sur les renseignements disponibles.
3. Le présent document de politique générale présente les éléments pertinents du Statut de Rome et les procédures appropriées qu'applique le Bureau du Procureur lors de l'examen préliminaire.
4. L'examen préliminaire d'une situation peut être amorcé par : a) une décision du Procureur, prenant en considération toute information relative aux crimes relevant de la compétence de la Cour, y compris des renseignements transmis par des particuliers ou des groupes, des États, des organisations intergouvernementales ou non gouvernementales ; b) le renvoi de la situation par un État partie ou par le Conseil de sécurité ; ou c) une déclaration d'un État non partie au Statut, en vertu de l'article 12-3.
5. Une fois qu'une situation a été identifiée, les alinéas a) à c) de l'article 53-1 du Statut posent le cadre juridique de l'examen préliminaire et prévoient qu'en vue de déterminer s'il existe une base raisonnable pour ouvrir une enquête sur la situation, le Procureur examine : la compétence (*ratione temporis*, *ratione materiae* et *ratione loci* ou *ratione personae*) ; la recevabilité (complémentarité et gravité) ; et les intérêts de la justice.
6. L'évaluation de la compétence consiste à déterminer si un crime relevant de la compétence de la Cour a été ou est en voie d'être commis. Dans cette optique, il convient d'analyser i) la compétence *ratione temporis* (à compter de la date d'entrée en vigueur du Statut, à savoir le 1<sup>er</sup> juillet 2002, la date d'entrée en vigueur pour un État qui y a adhéré ultérieurement, la date spécifiée dans un renvoi par le Conseil de sécurité ou dans une déclaration déposée au titre de l'article 12-3) ; ii) la compétence *ratione materiae* telle que définie à l'article 5 du Statut (génocide, crimes contre

l'humanité, crimes de guerre et crime d'agression) ; et iii) la compétence *ratione loci* ou *ratione personae*, qui suppose qu'un crime ait été commis sur le territoire ou par le ressortissant d'un État partie ou d'un État non partie qui a déposé une déclaration par laquelle il accepte la compétence de la Cour, ou a été commis dans le cadre d'une situation déferée par le Conseil de sécurité.

7. Le facteur de recevabilité se rapporte aux critères de complémentarité et de gravité.

8. Le critère de complémentarité exige d'établir que des procédures nationales véritables ont été engagées à propos des affaires qui pourraient potentiellement faire l'objet d'une enquête par le Bureau ; en faisant cela, il convient de tenir compte de la politique de ce dernier, qui consiste à se concentrer sur les personnes qui semblent porter la responsabilité la plus lourde pour les crimes les plus graves. Lorsque des enquêtes et des poursuites sont menées au niveau national, l'Accusation évalue leur authenticité.

9. Le critère de gravité exige d'évaluer l'échelle, la nature, le mode opératoire et l'impact des crimes qui auraient été commis dans une situation.

10. Le critère des « intérêts de la justice » constitue un élément de pondération. Le Bureau examine s'il y a des raisons sérieuses de penser, compte tenu de la gravité du crime et des intérêts des victimes, qu'une enquête ne servirait pas les intérêts de la justice.

11. Le Statut ne prévoit aucun autre critère. Les facteurs tels que la situation géographique ou l'équilibre régional ne sont pas considérés comme pertinents afin de déterminer si une situation justifie l'ouverture d'une enquête au regard du Statut. En l'absence de ratification universelle, il se peut que des crimes soient commis dans des situations échappant à la compétence *ratione loci* ou *ratione personae* de la CPI. Seul le Conseil de sécurité peut y remédier en déférant la situation.

12. Comme l'exige le Statut, l'examen préliminaire effectué par le Bureau est mené de manière identique, que la situation ait été renvoyée au Bureau par un État partie ou le Conseil de sécurité, ou encore que le Bureau agisse sur la base de renseignements obtenus au titre de l'article 15. Dans tous les cas, le Bureau vérifie le sérieux des informations reçues et peut rechercher des renseignements supplémentaires auprès d'États, d'organes de l'Organisation des Nations Unies, d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales ou d'autres sources dignes de foi qu'il juge appropriées. Il peut également recueillir des dépositions orales au siège de la Cour.

13. Avant de prendre la décision d'ouvrir ou non une enquête, le Bureau cherche en outre à s'assurer que les États ou autres parties concernés ont eu la possibilité de fournir les informations qu'ils jugent pertinentes.

14. Le Statut ne fixe pas de délai en ce qui concerne la prise de décision à l'issue de l'examen préliminaire. Le Bureau peut décider, en fonction des faits et des circonstances propres à chaque situation de : i) refuser d'ouvrir une enquête lorsque les renseignements recueillis ne remplissent manifestement pas les facteurs exposés aux alinéas a) à c) de l'article 53-1 ; ii) continuer à évaluer les procédures nationales pertinentes ; iii) continuer à recueillir des informations afin de rendre une décision qui soit dûment motivée en fait et en droit ; ou iv) ouvrir une enquête sous réserve d'un contrôle judiciaire le cas échéant.

15. Dans un souci de transparence du processus de l'examen préliminaire, le Bureau entend diffuser des rapports périodiques d'activités et exposer les raisons qui ont motivé sa décision d'ouvrir ou non une enquête.

16. Une fois que le Procureur a déterminé qu'il existe une base raisonnable pour ouvrir une enquête, le Bureau a pour politique d'inviter l'(es) État(s) concerné(s) à renvoyer la situation à la Cour afin de promouvoir la coopération. Comme pour toutes les autres situations, un tel renvoi ne saurait avoir de répercussions sur l'examen préliminaire en tant que tel.

17. Dans le cadre de sa politique, le Bureau examine dans quelle mesure son examen préliminaire peut contribuer à déclencher l'ouverture de procédures véritables au plan national à l'encontre des personnes qui semblent porter la responsabilité la plus lourde pour les crimes les plus graves. Conformément à son approche positive de la complémentarité, fondée sur les objectifs présentés dans le préambule et sur l'article 93-10 du Statut, le Bureau entend encourager les autorités compétentes à mener des enquêtes et poursuites véritables et entend coopérer en ce sens.

## **I. Introduction**

18. Le présent document de politique générale du Bureau présente la politique et les pratiques adoptées par le Bureau lors des examens préliminaires, à savoir les critères qu'il applique au regard du Statut afin de déterminer si une situation portée à son attention justifie ou non l'ouverture d'une enquête. Ce document se fonde sur le Statut, le Règlement de procédure et de preuve, le Règlement de la Cour, le Règlement du Bureau du Procureur, la Stratégie du Bureau en matière de poursuites, les documents de politiques générales et l'expérience du Bureau acquise au cours de ses sept premières années d'activité.

19. Il s'agit d'un document de politique interne du Bureau du Procureur qui ne produit, par conséquent, aucun effet juridique et qui est susceptible d'être modifié en fonction de l'expérience acquise par les chambres de la Cour et des décisions qu'elles rendront.

20. Le Bureau du Procureur a élaboré le présent document public de politique générale afin de rendre plus claire et plus prévisible la manière dont il applique le cadre juridique convenu par les États parties. Il espère ainsi qu'une telle transparence

permette d'aider les autres intervenants (dirigeants politiques, diplomates, négociateurs et médiateurs, ONG et groupes de pression) à se conformer au cadre juridique établi par le Statut de Rome, à promouvoir la coopération et à accroître l'effet préventif du Statut.

## II. Le système instauré par le Statut de Rome

21. Tel qu'il est affirmé dans le Préambule du Statut de Rome, l'objectif de ce dernier consiste à mettre un terme à l'impunité des auteurs des crimes les plus graves ayant une portée internationale et concourir ainsi à la prévention de nouveaux crimes. À ces fins, le Statut a créé un système novateur de justice internationale fondé sur l'interaction des États avec une Cour pénale internationale indépendante et permanente bénéficiant du soutien d'organisations internationales et de la société civile mondiale. En premier lieu, les États se sont engagés à punir de tels crimes, rappelant qu'il est « du devoir de chaque État de soumettre à sa juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux »<sup>1</sup>. En second lieu, ils ont créé la CPI pour qu'elle soit « complémentaire des juridictions pénales nationales »<sup>2</sup>, acceptant le fait que si un État partie ne parvenait pas à mener des enquêtes et à engager des poursuites véritables, la CPI pourrait alors prendre l'initiative d'intervenir. Enfin, ils se sont résolus « à garantir durablement le respect de la justice internationale et sa mise en œuvre », s'engageant ainsi à coopérer avec la CPI dès lors qu'elle décide d'intervenir et quel que soit le lieu de l'intervention<sup>3</sup>.

22. Le cadre institutionnel ainsi établi augmente sensiblement la probabilité de voir rendre des comptes les personnes soupçonnées de porter la responsabilité la plus lourde pour les crimes les plus graves.

23. Dans ce contexte, il incombe en premier lieu aux juridictions nationales d'intervenir ; la Cour, quant à elle, n'intervient qu'en l'absence de procédures nationales véritables. Il incombe au Bureau du Procureur de déterminer si les conditions posées par le Statut pour ouvrir une enquête sont remplies, sous réserve d'un contrôle judiciaire le cas échéant.

24. Le rôle attribué au Procureur de la CPI est unique en son genre<sup>4</sup>. La capacité des tribunaux nationaux et internationaux à définir leur propre compétence au regard des dispositions statutaires applicables à chacun — *compétence de la compétence* — est bien établie. La CPI se distingue par le fait que son Statut ne prédéfinit pas les situations justifiant l'ouverture d'une enquête. Les Tribunaux militaires internationaux de Nuremberg et de Tokyo<sup>5</sup>, les tribunaux pénaux internationaux

---

<sup>1</sup> Paragraphe 6 du Préambule du Statut de la CPI (le « Statut »).

<sup>2</sup> Articles 1 et 17 du Statut.

<sup>3</sup> Chapitre IX du Statut.

<sup>4</sup> Articles 15-3, 42-1 et 53-1 du Statut.

<sup>5</sup> Le Tribunal militaire international de Nuremberg a été créé pour « juger et punir [...] les grands criminels de guerre des pays européens de l'Axe » après la Seconde Guerre mondiale ; article premier de l'Accord concernant la poursuite et le châtement des grands criminels de guerre des Puissances européennes de l'Axe (8 août 1945). Le Tribunal militaire international pour l'Extrême-Orient a été créé

pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et le Rwanda (TPIR)<sup>6</sup>, le Tribunal spécial pour la Sierra Leone<sup>7</sup> et les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens<sup>8</sup> ont été déclarées compétents pour une situation spécifique. Les États ou le Conseil de sécurité avaient défini ces situations et décidé de la nécessité d'une intervention de la part d'un tribunal pénal international. Ces tribunaux n'étaient pas en mesure de refuser, ni d'élargir leur champ d'action. Par contre, en vertu du système institué par le Statut de Rome, c'est à la CPI qu'il revient de déterminer le moment et le lieu où elle devrait intervenir en fonction des critères définis par son Statut. Cette spécificité a fait l'objet de longues discussions lors des négociations qui ont abouti à l'adoption du Statut de Rome<sup>9</sup>.

### III. Déclenchement d'un examen préliminaire

25. L'examen préliminaire d'une situation peut être déclenché sur la base : a) d'une décision du Procureur prenant en considération tout renseignement se rapportant à des crimes relevant de la compétence de la Cour, y compris des renseignements transmis par des particuliers ou des groupes, des États, des organisations intergouvernementales ou non gouvernementales ; b) d'un renvoi par un État partie ou par le Conseil de sécurité ; ou c) d'une déclaration d'un État non partie au Statut, en vertu de l'article 12-3<sup>10</sup>.

26. Une fois qu'une situation a été identifiée, le Bureau évalue si l'ouverture d'une enquête se justifie au regard du Statut.

---

pour « juger et punir les grands criminels de guerre dans les pays de l'Extrême-Orient » après la Seconde Guerre mondiale ; article premier du Statut du Tribunal militaire international pour l'Extrême-Orient.

<sup>6</sup> Le TPIY et le TPIR ont été créés par le Conseil de sécurité conformément au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies pour juger, respectivement, « les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991 », S/RES/827 (1993), et « les personnes présumées responsables [...] [de] violations graves du droit international humanitaire commis sur le territoire du Rwanda et les citoyens rwandais présumés responsables de tel[le]s [...] violations sur le territoire d'États voisins, entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 1994 », S/RES/955 (1994).

<sup>7</sup> Le Tribunal spécial pour le Liban a été établi pour une affaire spécifique, à savoir « juger toutes les personnes responsables du crime terroriste qui a entraîné la mort de l'ancien Premier Ministre libanais Rafiq Hariri » et d'autres affaires connexes.

<sup>8</sup> Les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens ont été établies par un accord passé entre les l'ONU et le Gouvernement cambodgien pour traduire en justice « les hauts dirigeants du Kampuchéa Démocratique et les principaux responsables des crimes et graves violations du droit pénal cambodgien, des règles et coutumes du droit international humanitaire, ainsi que des conventions internationales reconnues par le Cambodge, commis durant la période du 17 avril 1975 au 6 janvier 1979 » ; article 1, Loi sur la création des Chambres extraordinaires.

<sup>9</sup> Voir par exemple le Rapport du Comité ad hoc pour la création d'une cour criminelle internationale, Assemblée générale de l'ONU, documents officiels, 50<sup>e</sup> session, Supplément n°22, A/50/22, par. 113 (1995) ; Rapport du Comité préparatoire pour la création d'une cour criminelle internationale, Assemblée générale de l'ONU, documents officiels, 51<sup>e</sup> session, Supplément N° 22, Vol. I, A/51/22, par. 35 (1996).

<sup>10</sup> Norme 25 du Règlement du Bureau du Procureur.

27. Comme il est énoncé aux alinéas a) à c) de l'article 53-1, le Bureau examine pour chaque situation : a) si les renseignements en sa possession fournissent une base raisonnable pour croire qu'un crime relevant de la compétence de la Cour a été ou est en voie d'être commis ; b) si l'affaire est ou serait recevable au regard de l'article 17 ; et c) si une enquête ne servirait pas les intérêts de la justice <sup>11</sup>.

28. Le Bureau examine ces facteurs indépendamment de la façon dont l'examen préliminaire a été déclenché. En particulier, on ne saurait présumer d'aucune automaticité lorsque le Procureur se voit déférer une situation par un État partie ou le Conseil de sécurité de l'ONU. Par conséquent, les situations déférées à ce jour par l'Ouganda, la République démocratique du Congo (la « RDC »), la République centrafricaine (la « RCA ») et la situation au Darfour (déférée par le Conseil de sécurité) ont toutes été soumises au même processus d'examen préliminaire par le Bureau afin de déterminer si les critères visés à l'article 53-1 étaient remplis et justifiaient l'ouverture d'une enquête.

29. En outre, les documents joints à un renvoi, à une déclaration ou à tout autre renseignement feront l'objet des critères d'évaluation propres au Bureau<sup>12</sup>.

30. A la fin septembre 2010, le Bureau avait procédé à l'examen de renseignements transmis par de nombreuses sources, dont des sources publiques et des « communications » (8 874 « communications » ont été reçues au titre de l'article 15 du Statut, dont 4 002 échappaient manifestement à la compétence de la Cour), trois renvois par des États parties, un renvoi du Conseil de sécurité et deux déclarations d'acceptation de la compétence de la Cour déposées par la Côte d'Ivoire et l'Autorité nationale palestinienne respectivement<sup>13</sup>.

31. Le Bureau a rendu publics les examens préliminaires de 13 situations, dont celles pour lesquelles une enquête a été ouverte (Ouganda, République démocratique du Congo, République centrafricaine, Darfour, Kenya), celles qui ont été rejetées (dont le Venezuela et l'Irak),<sup>14</sup> et celles qui sont toujours au stade de l'examen préliminaire (Colombie, Afghanistan, Côte d'Ivoire, Géorgie, Palestine et Guinée)<sup>15</sup>.

32. En l'absence d'une ratification universelle, il se peut que des crimes soient commis dans des situations ne relevant pas de la compétence *ratione loci* ou *ratione personae* de la CPI. Seul le Conseil de sécurité peut y remédier en déférant la situation à la Cour.

---

<sup>11</sup> Article 53-1 du Statut ; règle 48 du Règlement de procédure et de preuve (le « Règlement ») de la CPI.

<sup>12</sup> Voir ci-dessous, IV Principes généraux

<sup>13</sup> Voir le [site Web de la CPI pour de plus amples informations](#)

<sup>14</sup> [Réponse du Bureau du Procureur concernant les communications reçues à propos du Venezuela](#), 9 février 2006 ; [Réponse du Bureau du Procureur concernant les communications reçues à propos de l'Irak](#), 9 février 2006.

<sup>15</sup> Rapport de la Cour pénale internationale, [A/64/356](#), 17 septembre 2009.

#### IV. Principes généraux

33. Le Bureau du Procureur procède à l'examen préliminaire en se fondant sur les faits et les renseignements dont il dispose et en appliquant les principes fondamentaux d'indépendance, d'impartialité et d'objectivité.

##### *Indépendance*

34. L'article 42 du Statut dispose que le Bureau du Procureur agit indépendamment de toute source extérieure<sup>16</sup>. Le principe d'indépendance n'impose pas seulement aux membres du Bureau de ne pas solliciter ni d'accepter d'instructions d'aucune source extérieure : il prévoit que les décisions qui sont prises ne soient ni altérées par les désirs présumés ou exprimés de quelque partie que ce soit, ni par le processus de coopération.

35. La portée de l'examen mené par le Bureau du Procureur ne saurait être contraire aux dispositions du Statut. Par conséquent, si un renvoi se veut limité à des personnes ou des parties spécifiques à un conflit, le Bureau n'en tiendra pas compte mais considérera la situation en question dans son ensemble<sup>17</sup>. Par exemple, dans son renvoi, le Gouvernement ougandais faisait référence à la « situation concernant l'Armée de résistance du Seigneur ». Conformément au Statut, le Bureau a informé le Gouvernement ougandais du fait qu'il considérerait le renvoi comme se rapportant à tous les crimes visés à l'article 5 auxquels renvoyait la situation<sup>18</sup>.

Lorsque des documents joints à un renvoi ou à une communication reçue au titre de l'article 15 identifient des responsables potentiels ou offrent des pistes de recherche, ces informations ne sont en aucun cas contraignantes et font l'objet d'une évaluation indépendante du Bureau. Par exemple, concernant la situation au Darfour (Soudan), le Bureau a reçu du Secrétaire général de l'ONU une enveloppe sous scellés contenant les conclusions de la Commission internationale d'enquête pour le Darfour à propos des personnes qui pourraient être pénalement responsables des crimes commis. Le Bureau n'a pas considéré que cette liste de noms était contraignante mais plutôt qu'elle reflétait les conclusions de la Commission. Après avoir pris connaissance de son contenu, le Procureur a remis le document sous scellés car ces renseignements ne pouvaient préjuger de la propre enquête du Bureau, menée de manière indépendante et autonome. Pour les mêmes motifs, la liste des auteurs de crimes potentiels identifiés par la Commission d'enquête sur les violences postélectorales (également appelée Commission Waki), ne peut infléchir l'enquête

---

<sup>16</sup> Article 42-1 et 2 du Statut.

<sup>17</sup> Le Statut prévoit que l'ouverture d'une enquête par le Procureur de sa propre initiative, le renvoi d'une situation par un État partie ou le Conseil de sécurité, ou l'acceptation de la compétence de la Cour par un État non partie au Statut, s'appliquent à l'égard des crimes visés à l'article 5 auxquels renvoie la situation considérée ; voir les articles 12, 13, 14-1, 15, 42-1 et 54-1-a du Statut ; règle 44-2 du Règlement de procédure et de preuve.

<sup>18</sup> Lettre du Procureur au Président Kirsch datée du 17 juin 2004, annexée à la Décision de la présidence relative à l'assignation de la situation en Ouganda à la Chambre préliminaire II, [ICC-02/04-1](#), 5 juillet 2004.

indépendante effectuée par le Bureau à propos de la situation en République du Kenya<sup>19</sup>. La manière dont le Bureau procède à la sélection des affaires sera expliquée ultérieurement dans un autre document de politique générale.

36. Le Bureau entretient des relations avec des États, des organes de l'Organisation des Nations Unies, des organisations intergouvernementales et non gouvernementales, ou d'autres sources dignes de foi, et recherche des renseignements auprès d'eux ; pour autant, toutes les informations qu'il reçoit font l'objet d'un examen indépendant. À propos de la situation au Darfour (Soudan), le Bureau a reçu plus de 2 500 pièces, dont des documents, des séquences vidéo et des transcriptions de déposition rassemblés par la Commission d'enquête pour le Darfour. Bien qu'il ait pris ces renseignements en considération afin de déterminer si des crimes relevant de la compétence de la Cour avaient été commis ou étaient en voie de l'être, le Bureau les a analysés lui-même. De même, il a procédé à l'évaluation des informations transmises par la Commission Waki, ainsi que d'autres renseignements, avant de décider de demander l'autorisation d'ouvrir une enquête relative à la situation en République du Kenya.

37. Dans le même ordre d'idées, la politique du Bureau consistant à encourager ou à favoriser le renvoi de situations n'a aucune répercussion sur la façon dont celui-ci mène l'examen préliminaire<sup>20</sup>.

#### *Impartialité*

38. Le principe d'impartialité découle de l'article 21-3 du Statut et implique : i) que le Bureau ne pratique aucune discrimination fondée sur des considérations interdites par le Statut et ii) qu'il applique des méthodes et des critères cohérents quels que soient les États ou les parties concernés ou les personnes ou les groupes concernés.

39. Les répercussions géopolitiques de la localisation d'une situation, la répartition géographique des situations ou la part de responsabilité respective des parties à une situation donnée ne constituent pas des critères pertinents pour la sélection des situations devant faire l'objet d'une enquête au regard du Statut.

40. L'impartialité ne préjuge pas non plus de « l'équivalence des responsabilités » au sein d'une situation ; ce point sera détaillé dans un autre document de politique générale relatif à la sélection des affaires.

#### *Objectivité*

41. Conformément à l'article 54-1, le Bureau enquête tant à charge qu'à décharge afin d'établir la vérité<sup>21</sup>. Ce principe s'applique également lors de l'examen préliminaire à l'issue duquel est prise la décision d'ouvrir ou non une enquête.

---

<sup>19</sup> Communiqué de presse : *Liste de noms transmise par la commission Waki au Procureur de la CPI*, [ICC-OTP-20090716-PR439](#), 16 juillet 2009

<sup>20</sup> Voir partie [VI] ci-dessous : *Pouvoirs d'initiative et politique d'encouragement des renvois*.

42. Étant donné que les renseignements analysés lors de l'examen préliminaire proviennent de sources externes plutôt que de la capacité du Bureau à collecter des éléments de preuve<sup>22</sup>, ce dernier porte une attention toute particulière à l'évaluation de leur pertinence, de leur fiabilité, de leur crédibilité et de leur exhaustivité.

43. Le Bureau emploie des formats normalisés pour élaborer ses rapports analytiques, des méthodes standardisées pour l'évaluation des sources et des règles d'appréciation et de classification cohérentes pour son analyse des formes de criminalité. Il vérifie la cohérence interne et externe et examine les renseignements tirés de diverses sources pour en vérifier l'impartialité.

44. Soucieux de garantir les droits d'un procès équitable, le Bureau donne la possibilité à toutes les parties concernées de lui soumettre tous les renseignements qu'elles jugent opportuns.

## V. Facteurs prévus par l'article 53-1-a à c du Statut

45. Il est question des facteurs énoncés à l'article 53-1-a à c à prendre en compte au stade de l'examen préliminaire afin de déterminer s'il y a lieu d'ouvrir une enquête au vu des renseignements disponibles. Ces informations doivent être suffisamment spécifiques et crédibles pour que soit rempli le critère de constitution d'une « base raisonnable », qui d'après l'interprétation des chambres de la Cour exige des « motifs sensés et raisonnables de penser qu'un crime relevant de la compétence de la Cour « a été ou est en voie d'être commis »<sup>23</sup> ».

### a) Compétence

46. D'après l'article 53-1-a du Statut, le Procureur doit déterminer s'il existe une base raisonnable permettant de penser qu'un crime relevant de la compétence de la Cour a été ou est en voie d'être commis. En conséquence, il faut pouvoir raisonnablement conclure que les informations relatives aux crimes allégués remplissent les conditions temporelles requises et répondent au critère de la compétence *rationae loci* ou *rationae personae* (fondée soit sur l'article 12, soit sur le renvoi d'une situation par le Conseil de sécurité) et de la compétence *rationae materiae* de la Cour<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Article 54-1-a du Statut ; norme 34-1 du Règlement du Bureau du Procureur.

<sup>22</sup> Le témoignage recueilli par le Bureau au siège de la Cour conformément à l'article 15-2 du Statut et à la règle 104 du Règlement constitue une exception notable.

<sup>23</sup> *Situation en République du Kenya, Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation into the Situation in the Republic of Kenya*, [ICC-01/09-19-Corr](#), 31 mars 2010, par. 35.

<sup>24</sup> Articles 12 et 13-b du Statut. Voir aussi *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, Arrêt relatif à l'appel interjeté par Thomas Lubanga Dyilo contre la décision du 3 octobre 2006 relative à l'exception d'incompétence de la Cour soulevée par la Défense en vertu de l'article 19-2-a du Statut, [ICC-01/04-01/06-772](#), par. 21 et 22 ; *Situation en République du Kenya, Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation into the Situation in the Republic of Kenya*, [ICC-01/09-19-Corr](#), 31 mars 2010, par. 39.

47. La compétence *rationae temporis* de la Cour s'exerce à compter de la date d'entrée en vigueur du Statut, à savoir le 1<sup>er</sup> juillet 2002<sup>25</sup>. Cette compétence au regard d'une situation donnée s'exercera à la date d'entrée en vigueur du Statut pour un État partie, à la date précisée dans le renvoi de la situation par le Conseil de sécurité ou à la date indiquée dans une déclaration déposée en application de l'article 12-3<sup>26</sup>.

48. La compétence *rationae materiae* de la Cour, énoncée à l'article 5 du Statut, s'étend a) au crime de génocide, tel qu'il est défini à l'article 6 ; b) aux crimes contre l'humanité, tels qu'ils sont définis à l'article 7 ; c) aux crimes de guerre, tels qu'ils sont définis à l'article 8 ; et d) au crime d'agression, à l'égard duquel la Cour exercera sa compétence lorsque les dispositions adoptées par l'Assemblée des États parties entreront en vigueur<sup>27</sup>.

49. La Cour peut exercer sa compétence si un crime visé à l'article 5 du Statut est commis sur le territoire ou par un ressortissant d'un État partie (article 12-2) ou d'un État non partie au Statut qui a consenti dans une déclaration à ce que la Cour exerce sa compétence en la matière (article 12-3)<sup>28</sup>. En outre, la Cour peut exercer sa compétence sur tout territoire ou à l'égard de tout ressortissant lorsque le Conseil de sécurité défère une situation au Procureur, en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies<sup>29</sup>. Si le Conseil de sécurité de l'ONU peut faire abstraction de ces considérations d'ordre territorial et national visées à l'article 12, le Procureur ne peut en faire autant lorsqu'il agit de sa propre initiative.

50. L'établissement des critères relatifs à la compétence de la Cour conformément à l'article 53-1-a définit objectivement le cadre dans lequel le Bureau mène ses enquêtes, autrement dit la « situation ».

#### *b) Recevabilité*

51. Comme le prévoit l'article 17-1 du Statut, la recevabilité d'une affaire est fonction de la complémentarité des autorités concernées (alinéas a à c) et de sa gravité (alinéa d). Conformément à sa stratégie en matière de poursuites, le Bureau évaluera la complémentarité et la gravité eu égard aux crimes allégués les plus graves et aux personnes qui semblent en porter la responsabilité la plus lourde<sup>30</sup>. Il n'est nullement

---

<sup>25</sup> Articles 11 et 24 du Statut.

<sup>26</sup> Voir aussi article 11-2 du Statut.

<sup>27</sup> Résolution 6 de la Conférence de révision (28 juin 2010).

<sup>28</sup> Article 12-3 du Statut ; règle 44 du Règlement. Il est à noter que l'article 12-3 se rapporte à la question de la compétence, mais ne constitue pas un mécanisme de saisine. Une telle déclaration n'est donc pas par nature assimilable à un renvoi, qui relève de l'initiative du Procureur ou d'un État partie. Voir aussi normes 45 et 46 du Règlement de la Cour, qui ne prévoient la constitution d'une chambre préliminaire qu'après la notification d'un renvoi par le Procureur ou de son intention de présenter une demande en application de l'article 15.

<sup>29</sup> Article 13-b du Statut.

<sup>30</sup> *Situation en République du Kenya, Request for authorisation of an investigation pursuant to Article 15*, ICC-01/09-3, 26 novembre 2009, par. 55 et 78 ; *Situation en République du Kenya, Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation into the Situation in the Republic of Kenya*, ICC-01/09-19-Corr, 31 mars 2010, par. 50.

*i) Complémentarité*

52. À l'ouverture d'un dossier relatif à une situation, d'après l'article 53-1-b, le Bureau est tenu d'examiner si « l'affaire est ou serait recevable au regard de l'article 17 ». Avant l'ouverture d'une enquête au stade de l'examen préliminaire, il n'y a pas encore d'« affaire » *stricto sensu*, qui se rapporterait à des actes criminels spécifiques et des auteurs presumés. Dans son examen de la recevabilité, le Bureau tiendra donc compte des affaires potentielles qui pourraient résulter de son enquête au vu des informations dont il dispose<sup>31</sup>.

53. L'identification de telles affaires potentielles ne présuppose pas de la responsabilité pénale individuelle susceptible de résulter d'enquêtes ultérieures du Bureau. Il s'agit d'un examen préliminaire par nature, qui ne préjuge pas non plus de la recevabilité des futures affaires<sup>32</sup>.

54. Comme le prévoient les articles 53-1-b et 17, l'évaluation du Bureau porte sur la question de savoir si un État a mené, de façon non sujette à caution, une enquête ou des poursuites, ou est en train de le faire, dans le cadre de l'affaire ou des affaires susceptibles d'être sélectionnées par l'Accusation. L'examen de la recevabilité ne consiste pas à porter un jugement de valeur sur l'ensemble de l'appareil judiciaire national en question. Si aucune enquête ou poursuite n'a été menée dans le cadre d'un système judiciaire en état de fonctionner, c'est l'absence de procédure pertinente qui est le facteur déterminant. Par exemple, en ce qui concerne la situation au Darfour, l'évaluation par le Bureau de la recevabilité portait sur les affaires potentielles qui seraient au cœur des enquêtes et des poursuites menées par le Procureur et non pas sur l'état de fonctionnement de l'appareil judiciaire soudanais dans son ensemble<sup>33</sup>. Lors de l'examen préliminaire, cinq missions ont été menées par le Bureau à Khartoum pour y rencontrer des représentants des autorités judiciaires soudanaises, y compris des membres des cours spéciales prétendument mises en place pour juger les crimes visés par le Statut de Rome. Le Bureau en a conclu qu'aucune procédure n'avait été engagée au sujet des crimes commis à grande échelle au Darfour<sup>34</sup>.

55. Comme l'a confirmé la Chambre d'appel, l'évaluation de la complémentarité passe tout d'abord par la question empirique de savoir si des enquêtes ou des

---

<sup>31</sup> *Situation en République du Kenya, Request for authorisation of an investigation pursuant to Article 15*, [ICC-01/09-3](#), 26 novembre 2009, par. 51 et 107 ; *Situation en République du Kenya, Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation into the Situation in the Republic of Kenya*, [ICC-01/09-19-Corr](#), 31 mars 2010, par. 50, 182 et 188.

<sup>32</sup> *Situation en République du Kenya, Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation into the Situation in the Republic of Kenya*, [ICC-01/09-19-Corr](#), 31 mars 2010, par. 50.

<sup>33</sup> *Situation au Darfour (Soudan)*, Requête déposée par le Procureur en vertu de l'article 58-7, [ICC-02/05-56](#) (27 février 2007), par. 4.

<sup>34</sup> *Ibidem*, par. 253 à 267.

poursuites pertinentes sont ou ont été menées à l'échelle nationale. C'est ce qui ressort expressément des articles 17-1-a (« fait l'objet d'une enquête ou de poursuites »), 17-1-b (« a fait l'objet d'une enquête ») et 17-1-c (« jugée »). L'absence d'une procédure nationale, ou l'inaction de la part d'un État, suffit à rendre l'affaire recevable devant la Cour<sup>35</sup>. Les chambres de la Cour ont en outre déclaré que cette évaluation ne pouvait se faire sur la base d'hypothétiques procédures nationales qui pourraient ou non être engagées à l'avenir : elle doit se fonder sur les éléments concrets constatés au moment où le Bureau présente une demande de délivrance de mandat d'arrêt ou de citation à comparaître en application de l'article 58<sup>36</sup>.

56. Si des enquêtes ou des poursuites sont ou ont été menées au niveau national, se pose alors la question du manque de volonté ou de capacité éventuel et le Bureau cherchera à savoir si les procédures en question sont entachées de nullité du fait du manque de volonté ou de l'incapacité à les mener véritablement à bien. Lorsqu'il y a lieu d'évaluer le manque de volonté ou l'incapacité, le Bureau concentre son analyse sur les enquêtes et les poursuites nationales portant sur les faits en cause.

57. À titre d'exemple, l'analyse de procédures nationales est au cœur de l'examen préliminaire de la situation en Colombie mené présentement par le Bureau. Lorsqu'il a pris ses fonctions, le Procureur a procédé à l'examen des renseignements relatifs à des crimes qui lui avaient été communiqués au titre de l'article 15. Le Bureau a identifié des situations en RDC, en Ouganda et en Colombie, où les crimes les plus graves relevant de sa compétence en vertu du traité de Rome avaient été commis. Au vu de l'examen préliminaire de ces situations, seules les autorités colombiennes, contrairement aux autorités congolaises et ougandaises, avaient engagé des procédures au sujet de ces crimes. Le Bureau examine à présent le champ et le caractère véritable des enquêtes et des poursuites en question, notamment à l'encontre de chefs paramilitaires, de représentants politiques, de chefs de guérilla et de membres des forces armées. Il s'intéresse également aux allégations selon lesquelles des réseaux internationaux opérant en Europe appuieraient les groupes armés qui commettent des crimes en Colombie.

58. Pour apprécier l'incapacité d'un État à engager une procédure dans une affaire donnée ou potentielle, le Bureau examinera si, en raison de l'effondrement de la totalité ou d'une partie substantielle de son propre appareil judiciaire ou de l'indisponibilité de celui-ci, l'État en question est incapable de réunir les éléments de preuve et les témoignages nécessaires ou de mener autrement à bien la procédure.

59. Dans son évaluation, le Bureau peut tenir compte, entre autres, de la situation d'insécurité des témoins, des enquêteurs, des procureurs et des juges ou de l'absence de système de protection approprié, de l'existence de lois (amnistie, immunité,

---

<sup>35</sup> *Le Procureur c. Germain Katanga et Mathieu Ndjolo Chui*, Arrêt relatif à l'appel interjeté par Germain Katanga contre la décision rendue oralement par la Chambre de première instance II le 12 juin 2009 concernant la recevabilité de l'affaire, [ICC-01/04-01/07-1497](#), 25 septembre 2009, par. 78.

<sup>36</sup> *Le Procureur c. Joseph Kony et consorts*, Décision relative à la recevabilité de l'affaire, rendue en vertu de l'article 19-1 du Statut, [ICC-02/04-01/05-377](#), 10 mars 2009, par. 49 à 52.

prescription) empêchant des poursuites dans l'affaire en question ou du manque de moyens adéquats pour mener des enquêtes et des poursuites efficaces.

60. Pour apprécier le manque de volonté d'un État dans une affaire particulière, le Bureau peut examiner si certains éléments tendent à démontrer une quelconque intention de soustraire la ou les personnes concernées à leur responsabilité pénale pour les crimes relevant de la compétence de la Cour.

61. Le Bureau peut ainsi tenir compte de certains indicateurs comme, entre autres, l'étendue de l'enquête et, en particulier, la question de savoir si celle-ci se concentre sur les principaux responsables des crimes les plus graves ou sur des criminels de second plan ou des infractions mineures, l'insuffisance manifeste des mesures prises dans le cadre de l'enquête ou des poursuites, le non-respect des pratiques et des procédures établies, le fait d'ignorer certains éléments de preuve ou de ne pas leur donner suffisamment de poids, les pressions exercées sur les victimes, les témoins ou le personnel judiciaire, les contradictions entre les conclusions rendues et les éléments de preuve présentés, le manque de ressources allouées pour mener la procédure au regard du budget global et le refus de communiquer des informations ou de coopérer avec la CPI.

62. Les retards injustifiés dans la procédure et l'absence d'indépendance ou d'impartialité peuvent également traduire un manque de volonté des autorités en question.

63. La question de savoir si les retards occasionnés dans la procédure sont ou non injustifiés revient à se demander si ces retards peuvent être objectivement justifiés à la lumière des circonstances, et si certains éléments témoignent d'un manque de volonté de traduire en justice la ou les intéressés.

64. L'indépendance de la procédure en cause peut s'évaluer à la lumière de certains indicateurs comme, par exemple, l'implication présumée de l'appareil d'État, y compris les personnes chargées de faire respecter les lois et l'ordre public, dans la commission des crimes allégués, le degré d'incidence de la nomination et de la révocation d'enquêteurs, de membres du parquet et de juges sur la régularité de la procédure, le fait que les auteurs présumés des crimes bénéficient d'immunités et de privilèges en matière judiciaire, l'ingérence politique dans l'enquête, les poursuites et le procès ainsi que la corruption des enquêteurs, des membres du parquet et des juges.

65. L'impartialité de la procédure en cause peut s'évaluer à la lumière de certains indicateurs tels que l'existence de liens entre les auteurs présumés des crimes et les autorités compétentes chargées d'enquêter, d'engager des poursuites et/ou de se prononcer sur les crimes en question ou l'existence de déclarations publiques, récompenses, sanctions, promotions ou rétrogradations, réaffectations, révocations ou autres mesures de représailles concernant des personnes chargées d'enquêter ou de mener des poursuites ou du personnel judiciaire en cause.

66. L'évaluation de la complémentarité se fonde sur les faits existants au moment où elle est réalisée et est susceptible d'évoluer en fonction d'un changement de situation<sup>37</sup>.

*ii) Gravité*

67. Bien que tout crime relevant de la compétence de la Cour soit grave<sup>38</sup>, celle-ci est tenue d'apprécier, en fixant un certain seuil de recevabilité, si une affaire est suffisamment grave pour y donner suite au vu de l'article 17-1-d. Le Bureau procédera à la même évaluation au regard de la situation.

68. Le critère de gravité d'une affaire en vue de sa recevabilité n'est pas défini dans le Statut ni dans le Règlement<sup>39</sup>. Comme le Bureau l'a déjà fait valoir, imposer des conditions strictes à remplir pour pouvoir qualifier une affaire de « suffisamment grave » au regard de l'article 17-1-d constituerait une erreur de droit<sup>40</sup>. L'objet du mécanisme de recevabilité est d'établir un critère élémentaire de gravité, excluant les auteurs d'actes répréhensibles et les crimes qui ne justifient pas l'exercice de la compétence de la Cour.

69. La Chambre d'appel s'est opposée à une interprétation juridique trop restrictive de la gravité qui nuirait au rôle dissuasif de la Cour. Elle a également relevé que le rôle de certaines personnes ou de certains groupes pouvait considérablement varier en fonction des circonstances de l'affaire et ne devait donc pas être évalué ou prédéterminé sur la base exclusive de motifs trop formalistes<sup>41</sup>.

70. Dans son appréciation de la gravité, le Bureau tient à la fois compte d'aspects qualitatifs et quantitatifs sur la base des faits et des circonstances en cause. Comme il est fait mention à la norme 29-2 du Règlement du Bureau, celui-ci prend notamment en considération l'échelle, la nature, le mode opératoire et l'impact des crimes<sup>42</sup> :

- a) L'échelle des crimes peut s'apprécier à la lumière, entre autres, du nombre de victimes directes et indirectes, de l'étendue des ravages causés par les crimes, en particulier les préjudices physiques et psychologiques subis par les victimes

---

<sup>37</sup> *Le Procureur c. Germain Katanga et Mathieu Ngudjolo Chui*, Arrêt relatif à l'appel interjeté par Germain Katanga contre la décision rendue oralement par la Chambre de première instance II le 12 juin 2009 concernant la recevabilité de l'affaire, [ICC-01/04-01/07-1497](#), 25 septembre 2009, par. 56; norme 29-4 du Règlement du Bureau du Procureur.

<sup>38</sup> Voir Préambule, par. 4, et articles 1 et 5 du Statut.

<sup>39</sup> La « gravité » entre en ligne de compte pour fixer la peine dans la règle 145 du Règlement.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> *Situation en République démocratique du Congo*, Arrêt relatif à l'appel interjeté par le Procureur contre la décision de la Chambre préliminaire I intitulée « Décision relative à la requête du Procureur aux fins de délivrance de mandats d'arrêt en vertu de l'article 58 », [ICC-01/04-169](#), sous scellés, 13 juillet 2006 ; rendu public le 23 septembre 2008, par. 69 à 79.

<sup>42</sup> Voir, parallèlement aux observations de l'Accusation, *Le Procureur c. Abu Garda*, Décision relative à la confirmation des charges, ICC-02/05-02/09-243-Red-tFRA, 8 février 2010, par. 31; *Situation en République du Kenya, Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation into the Situation in the Republic of Kenya*, [ICC-01/09-19-Corr](#), 31 mars 2010, par. 188.

et leur famille, et de la répartition temporelle et géographique des crimes (beaucoup de crimes commis en peu de temps ou des actes de violences espacés sur une longue période) ;

- b) La nature des crimes renvoie aux éléments qui leur sont propres. Il peut s'agir du meurtre, du viol, de crimes à caractère sexuel ou sexiste, de crimes à l'encontre d'enfants ou de la soumission d'une communauté à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction ;
- c) Le mode opératoire des crimes peut s'apprécier à la lumière, entre autres, des moyens mis en œuvre pour les exécuter, du degré de participation, de l'intention de leurs auteurs, de leur nature plus ou moins systématique ou du fait qu'ils résultent d'un plan, d'une politique organisée ou d'un abus de pouvoir ou de fonctions officielles, de la cruauté particulière des actes commis, y compris au regard de la vulnérabilité des victimes, de tout mobile ayant un aspect discriminatoire ou du recours au viol ou à la violence sexuelle pour détruire des communautés ;
- d) L'impact des crimes peut s'apprécier à la lumière, entre autres, de leurs répercussions sur la communauté locale ou internationale, notamment les ravages qu'ils causent à long terme sur le plan social, économique et écologique. L'impact se mesure également s'agissant de crimes visant ou ayant pour conséquence d'accroître la vulnérabilité des civils ou encore de tout acte commis dans le but de semer la terreur au sein de la population.

71. Les observations relatives à la gravité présentées par l'Accusation à la Cour montrent comment elle a appliqué les facteurs susvisés en fonction des faits et circonstances constatés dans les situations en cause. Dans sa demande *proprio motu* au sujet du Kenya, par exemple, le Bureau a évoqué l'échelle des violences postélectorales (1 200 personnes auraient été tuées, au moins un millier de cas de viols signalés et 450 000 personnes déplacées) et leur nature, qui se sont soldées par des meurtres, des viols et d'autres formes de violence sexuelle commis à grande échelle, de graves blessures et des déplacements forcés, dans le cadre de pillages généralisés et de la destruction sans motif de zones résidentielles et commerciales dans six des huit régions du Kenya, y compris les secteurs les plus peuplés. La demande faisait état du mode opératoire puisque, dans un grand nombre de cas, les crimes étaient préparés et planifiés dans le cadre d'une attaque systématique et généralisée à l'encontre de certaines catégories de la population kényane, visées en fonction de leur origine ethnique et/ou de l'appartenance politique qui leur était prêtée. Les auteurs de ces crimes ont fait preuve d'une rare cruauté en tranchant certaines parties du corps de leurs victimes, en massacrant ces dernières à coups de machette ou en les brûlant vives, ou encore en procédant à des viols collectifs et en mutilant leurs parties génitales. Il a enfin été question de l'impact des crimes, notamment de la transmission du virus du sida et d'autres maladies sexuellement transmissibles. Bon nombre de personnes déplacées ont perdu leur logement et leurs moyens de subsistance. Ces crimes ont également eu des répercussions sur les communautés locales en termes de sécurité et de structure sociale, sur le plan

économique et en raison du sentiment d'impunité persistante, de sorte que, par exemple, le taux de croissance du produit intérieur brut du pays serait passé de 7 % en 2007 à 1,7 % en 2008<sup>43</sup>.

72. Les éléments d'appréciation de la gravité des faits ont également été pris en considération dans l'examen de situations où il a été décidé de ne pas donner suite. S'agissant de la situation en Iraq, les renseignements communiqués au sujet de crimes que des ressortissants d'États parties auraient commis ont mis en évidence que les actes constitutifs de crimes de guerre comme l'homicide intentionnel ou le traitement inhumain commis par des membres de forces armées nationales l'avaient été en nombre limité. Compte tenu de ces éléments, le Bureau n'a pas ouvert d'enquête, tout en précisant qu'il pourrait réviser son jugement à la lumière de faits ou éléments de preuve nouveaux<sup>44</sup>.

*c) Intérêts de la justice*

73. La question des intérêts de la justice n'est examinée que lorsque les conditions relatives à la compétence et à la recevabilité sont réunies. Au regard de l'article 53-1, si les critères relatifs à la compétence et à la recevabilité doivent être explicitement remplis, la question des intérêts de la justice constitue un élément potentiel de pondération pouvant justifier une décision de ne pas donner suite. Ainsi, le Procureur n'est pas tenu d'établir qu'il est dans l'intérêt de la justice de procéder à une enquête. Au contraire, le Bureau en mènera une à moins que des circonstances spécifiques fournissent de bonnes raisons de penser qu'il n'est pas dans l'intérêt de la justice de le faire. Conformément à l'article 53-1, le Bureau examinera en particulier la gravité des crimes et les intérêts des victimes.

74. Le Statut confère un rôle spécifique au Conseil de sécurité de l'ONU dans les cas où la paix et la sécurité internationales sont en jeu. En conséquence, il n'y a pas lieu de considérer que la notion d'intérêts de la justice englobe toutes les questions relatives à la paix et à la sécurité. La disposition relative aux intérêts de la justice ne doit pas être assimilée à un moyen de gérer les conflits dans le cadre desquels le Procureur assumerait le rôle de médiateur dans des négociations politiques, ce qui irait à l'encontre des fonctions judiciaires clairement définies du Bureau et de la Cour dans son ensemble<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> *Situation en République du Kenya, Request for authorisation of an investigation pursuant to Article 15, ICC-01/09-3*, 26 novembre 2009, par. 56 à 59.

<sup>44</sup> [Réponse du Bureau aux communications concernant l'Iraq](#), 9 février 2006. Compte tenu de la complémentarité, le Bureau a relevé que les renseignements dont il disposait indiquaient également que des procédures avaient été engagées à l'échelle nationale au sujet de chacun des événements en question.

<sup>45</sup> Dans le même ordre d'idée, le Secrétaire général de l'ONU a demandé aux médiateurs de s'adapter au processus judiciaire, et non pas que ce dernier soit ajusté en fonction des négociations politiques : « Avec la création de la Cour pénale internationale, les médiateurs devraient informer les parties concernées des obligations juridiques qui leur incombent sur le plan international. Elles doivent comprendre que si, dans une situation particulière, la compétence de la Cour est établie, celle-ci statuera sur les affaires dont elle aura été saisie conformément aux dispositions pertinentes du Statut de Rome et la justice suivra son cours » ; Rapport du Secrétaire général sur le développement de la médiation et le

75. Compte tenu du mandat du Bureau et de l'objet et des objectifs du Statut, il est fort probable que les enquêtes et les poursuites engagées serviront les intérêts de la justice, et qu'une décision de ne pas donner suite à une affaire uniquement pour préserver ces intérêts serait exceptionnelle. Cette question est traitée en détail dans un autre document de politique générale du Bureau<sup>46</sup>.

## VI . Pouvoir d'initiative reconnu au Procureur et politique favorable aux renvois

76. Lorsqu'il a décidé en toute indépendance, compte tenu de la possibilité qui lui est offerte de déclencher de sa propre initiative un examen préliminaire, qu'il était raisonnablement fondé à enquêter sur une situation, et avant de présenter une demande d'autorisation à la Chambre préliminaire, le Bureau peut en informer l'État concerné et inviter celui-ci à déférer la situation à la Cour dans le but, entre autres, de favoriser la coopération<sup>47</sup>. Si l'État concerné choisit de ne pas déférer la situation en question, le Bureau peut à tout moment ouvrir une enquête de sa propre initiative, comme il l'a fait dans le cadre de la situation au Kenya.

77. L'idée selon laquelle les États directement concernés par la situation, tels que celui sur le territoire duquel les crimes ont été commis, l'État de détention des suspects ou celui dont les auteurs des crimes sont des ressortissants auraient des intérêts particuliers à déférer la situation en question, ou à procéder à des « renvois » comme on les a appelés ces dernières années, n'a rien de nouveau. Il en a été expressément question lors des négociations à Rome<sup>48</sup>.

78. La pratique adoptée par le Bureau dans le cadre de la RDC montre que celui-ci a dès le début eu pour politique d'inviter les États à déférer les situations. Lors de sa première allocution devant l'Assemblée des États parties en septembre 2003, le Procureur a annoncé qu'en vertu du pouvoir d'initiative qui lui était conféré, après examen de tous les renseignements à sa disposition, la situation en Ituri (RDC) justifiait selon lui l'ouverture d'une enquête. Les rapports faisaient état de crimes

---

renforcement des activités d'appui y relatives, S/2009/189, 8 avril 2009, par. 37.

<sup>46</sup> [Document de politique générale relatif aux intérêts de la justice](#) (ICC-OTP 2007).

<sup>47</sup> Rapport sur les activités mises en œuvre au cours des trois premières années (juin 2003 – juin 2006), [Ref-RP20060906-OTP](#).

<sup>48</sup> Comme il ressort du compte rendu officiel des débats du Comité *ad hoc* : « [TRADUCTION] [C]ertaines délégations ont estimé que tout État partie au Statut devrait être habilité à déposer une plainte au sujet des [principaux crimes] [...]. Toutefois, il a également été fait valoir que seuls les États intéressés qui avaient un intérêt direct dans l'affaire, l'État où le crime a été commis, l'État de détention ou l'État de nationalité de la victime ou du suspect [...] devraient être habilités à déposer une plainte », *Report of the Ad Hoc Committee on the Establishment of an International Criminal Court*, UN Doc. A/50/22, 1995, par. 112 (non souligné dans l'original). Voir aussi les consultations du Comité préparatoire : « Certaines délégations ont estimé que seuls les États parties au Statut ayant un intérêt dans l'affaire devaient être habilités à déposer une plainte. Par États intéressés, on entendait l'État de détention, l'État où le crime avait été commis, l'État de nationalité du suspect, l'État dont les nationaux avaient été victimes et État qui était la cible du crime. Certaines autres délégations ont été d'avis que les crimes relevant du Statut, de par leur nature, intéressaient la communauté internationale dans son ensemble », *Résumé des travaux du Comité préparatoire au cours de la période allant du 25 mars au 12 avril 1996*, UN Doc. A/AC.249/1, 7 mai 1996, par. 163 (non souligné dans l'original).

particulièrement graves, de par leur nombre et leur nature, et notamment, d'environ 5 000 civils tués depuis 2002. Quant au mode opératoire, il s'agissait, entre autres, d'exécutions sommaires, de personnes brûlées vives, de mutilations physiques et de la persécution de groupes vulnérables, en particulier des femmes et des enfants. Les crimes avaient également entraîné des déplacements de population à grande échelle et semé davantage de misère, de famine et de maladies. Le rapport dénonçait également l'exploitation illégale des ressources naturelles se soldant par une recrudescence des crimes<sup>49</sup>.

79. Le Procureur a déclaré que le Bureau se tenait prêt, si nécessaire, à demander à la Chambre préliminaire l'autorisation d'ouvrir une enquête en vertu des pouvoirs *proprio motu* que lui conférait le Statut : « Notre rôle pourrait être grandement facilité si la situation nous était déférée par la République démocratique du Congo ou si celle-ci décidait de soutenir activement notre effort [...] Le renvoi de la situation par les États africains et occidentaux qui ont participé au processus de paix, ou tout autre État partie, ou à tout le moins leur soutien *actif*, témoignerait de leur engagement à mettre un terme aux atrocités commises dans la région »<sup>50</sup>.

80. Le 3 mars 2004, le Gouvernement de la RDC a déféré la situation au Procureur et demandé au Bureau d'enquêter et d'engager des poursuites au sujet de crimes relevant de la compétence de la Cour commis sur son territoire. Le Bureau a depuis lors pris en main un certain nombre d'affaires dans cette situation.

81. De la même manière, l'Ouganda, sur le territoire duquel des crimes avaient été commis, a déféré la situation en question après que celle-ci a été identifiée par le Procureur en vertu du pouvoir d'initiative que lui reconnaît le Statut<sup>51</sup>. Au Kenya, après consultation des autorités nationales sur un éventuel renvoi, le Gouvernement a décidé de soutenir l'initiative de la Cour, déclarant qu'il « [TRADUCTION] s'engage[ait] pleinement à s'acquitter de sa responsabilité première prévue par le Statut de Rome de mettre en place un appareil judiciaire local afin de juger les auteurs des violences postélectorales » et « promet[tait] de coopérer avec la CPI »<sup>52</sup>.

82. En vertu du principe d'indépendance, les invitations à renvoyer telle ou telle situation sont faites sans préjudice de la sélection des affaires et de la stratégie pénale du Bureau.

---

<sup>49</sup> Rapport du Procureur de la CPI, M. Luis Moreno-Ocampo, lors de la Deuxième Assemblée des États parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, [8 septembre 2003](#).

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> Rapport sur les activités mises en œuvre au cours des trois premières années (juin 2003 – juin 2006), [Ref-RP20060906-OTP](#)

<sup>52</sup> *Situation in the Republic of Kenya, Request for authorisation of an investigation pursuant to Article 15*, [ICC-01/09-3](#), 26 novembre 2009, par. 21 ; *Statement by HE the President and the Right Honorable Prime Minister*, 5 novembre 2009 (*ibidem*, [Annex 28](#)).

## VII. Procédure

83. L'examen préliminaire des renseignements disponibles à propos d'une situation est faite de manière complète et minutieuse. Le Procureur est tenu de poursuivre cet examen jusqu'à ce que les informations recueillies lui permettent de déterminer s'il y a, ou non, une base raisonnable pour l'ouverture d'une enquête. Par exemple, le critère de complémentarité peut nécessiter le suivi de procédures nationales spécifiques afin d'établir si elles concernent les crimes les plus graves et si les autorités les mènent véritablement à bien. En conséquence, le calendrier et la durée de l'examen préliminaire varient nécessairement en fonction de la situation<sup>53</sup>.

84. Aucune des dispositions du Statut de Rome ou du Règlement de procédure et de preuve ne fixe de délai définitif pour mener à bien un examen préliminaire. Il s'agit là d'une décision d'ordre législatif prise délibérément à Rome afin de garantir que l'examen reflète les caractéristiques propres à chaque situation<sup>54</sup>, à savoir notamment la disponibilité de renseignements, la nature et l'échelle des crimes commis et l'adoption de mesures au niveau national à l'égard des crimes allégués<sup>55</sup>.

85. Ainsi, dans le cas de l'examen préliminaire mené à propos de la situation en République centrafricaine, le Bureau a dû, pour faire preuve de minutie, attendre l'arrêt de la Cour de cassation et l'évaluer.

86. Afin d'établir une distinction entre les situations qui appellent une enquête et les autres, le Bureau a mis en place une procédure de filtrage en quatre phases :

- a) La Phase 1 concerne une première évaluation de tous les renseignements à propos des crimes allégués (« communications ») reçus au titre de l'article 15, de manière à éliminer tous ceux qui se rapportent à des crimes qui ne relèvent manifestement pas de la compétence de la Cour<sup>56</sup>.
- b) Au cours de la Phase 2, qui marque le début officiel de l'examen préliminaire, il convient d'analyser tous les renseignements relatifs aux crimes allégués, notamment les « communications » qui n'ont pas été rejetées à la Phase 1, les informations relatives à des renvois de la part d'un État partie ou du Conseil de sécurité ou une déclaration déposée au titre de l'article 12-3, les sources publiques d'information, ainsi que les témoignages reçus au siège de la Cour.
  - a. L'analyse dans le cadre de la Phase 2-a se concentre sur des questions de

<sup>53</sup> *Situation en République centrafricaine*, Rapport de l'Accusation à la suite de la décision de la Chambre préliminaire III du 30 novembre 2006 sollicitant des informations sur l'état d'avancement de l'examen préliminaire de la situation en République centrafricaine, [ICC-01/05-7](#), 15 décembre 2006, par. 78.

<sup>54</sup> *Ibid*, par. 9-10.

<sup>55</sup> *Ibid*, par. 7-8.

<sup>56</sup> Il convient de rappeler que le pouvoir d'initiative du Procureur ne peut s'exercer que dans le cadre des critères statutaires de compétence territoriale et nationale. Ainsi, le Procureur ne peut donner suite à des informations relatives à des crimes qui auraient été commis sur le territoire d'un État non partie ou par ses ressortissants, sauf si l'État concerné a remis une déclaration au titre de l'article 12.

compétence *ratione temporis* et *ratione loci* ou *ratione personae*.

- b. Dans sa Phase 2-b, l'analyse se concentre sur les crimes allégués relevant de la compétence de la Cour.
- c) La Phase 3 porte sur l'analyse de la recevabilité.
- d) La Phase 4 passe en revue les intérêts de la justice afin d'aboutir à une recommandation définitive concernant l'existence ou non d'une base raisonnable pour ouvrir une enquête.

87. En application de la norme 28 de son Règlement, le Bureau du Procureur envoie un accusé de réception à toutes les personnes qui lui ont fourni des renseignements concernant des crimes.

88. Par ailleurs, le Bureau communique régulièrement le nombre approximatif de communications reçues au titre de l'article 15, ainsi qu'une ventilation, exprimée en pourcentage, du total des communications qui ne relèvent manifestement pas de la compétence de la Cour, qui méritent une analyse plus poussée ou qui sont liées à une situation faisant déjà l'objet d'une analyse<sup>57</sup>.

89. Le Procureur peut décider de rendre publiques les activités relatives aux examens préliminaires de manière à contribuer à la prévention de crimes futurs et à encourager l'ouverture de procédures nationales véritables. Ce faisant, le Bureau aura, entre autres, à l'esprit les questions de sécurité, de bien-être et de protection de la vie privée des personnes qui ont fourni les renseignements ou d'autres personnes exposées à des risques en raison de ces renseignements, en application de la règle 49-1.

90. Comme le prévoit le troisième objectif de la Stratégie du Bureau du Procureur en matière de poursuites, le Bureau peut également envisager de publier un rapport intérimaire à propos des activités d'examen préliminaire et décider de tenir des réunions publiques ou confidentielles pour pouvoir obtenir des renseignements supplémentaires à propos des questions faisant l'objet d'une analyse<sup>58</sup>. Le Bureau peut également décider de rendre publics des rapports sur des questions juridiques soulevées lors d'un examen préliminaire<sup>59</sup>.

91. Avant de prendre une décision finale sur l'examen préliminaire qu'il aura mené, le Bureau cherche à s'assurer que toutes les parties concernées ont eu la possibilité de transmettre les renseignements qu'elles jugent opportuns.

---

<sup>57</sup> Voir [Bulletin d'information hebdomadaire du Bureau du Procureur](#).

<sup>58</sup> [Stratégie en matière de poursuites, 2009-2012](#), 1<sup>er</sup> février 2010. L'objectif 3 prévoit que le Bureau « rendra régulièrement compte de l'évolution de l'examen préliminaire sans perdre de vue la sécurité des personnes avec lesquelles il entretient des contacts » et « publiera périodiquement des rapports sur l'état d'avancement de son analyse préliminaire »

<sup>59</sup> Voir par exemple [Summary of submissions on whether the declaration lodged by the Palestinian National Authority meets statutory requirements](#), 3 mai 2010.

92. Si, au terme de l'examen préliminaire, le Procureur conclut que les renseignements qui lui ont été soumis ne constituent pas une base raisonnable pour ouvrir une enquête, le Bureau en informera les personnes qui les lui ont fournis et peut également rendre sa décision publique. Cela n'empêchera pas le Procureur d'examiner, à la lumière de faits ou d'éléments de preuve nouveaux, les autres renseignements qui pourraient lui être communiqués au sujet de la même situation<sup>60</sup>.

### VIII. Complémentarité positive

93. La politique de complémentarité positive du Bureau, qui se fonde sur les objectifs du Préambule et sur l'article 93-10 du Statut, se distingue du seuil juridique de recevabilité appliqué pour la complémentarité.

94. Comme le prévoit sa politique de complémentarité positive, le Bureau cherche, à toutes les phases de l'examen préliminaire qu'il mène, à encourager, dès lors que cela s'avère possible, le ou les États concernés à mener des enquêtes et des poursuites nationales véritables et s'efforce de coopérer avec l'État en question et à lui prêter assistance, en application de l'article 93-10 du Statut<sup>61</sup>.

95. Dans certaines circonstances, le Bureau et l'État concerné peuvent convenir que des procédures devant la CPI constituent la solution la plus efficace pour défendre les objectifs du Préambule et, partant, décider d'un « partage des tâches » dans lequel la Cour poursuivrait les personnes portant la responsabilité la plus lourde pour les crimes les plus graves.

96. Au Kenya, conformément aux propositions de Kofi Annan, Président du Panel d'éminentes personnalités africaines de l'Union africaine, le Bureau a cherché à mettre en avant la responsabilité qui incombait en premier lieu aux autorités nationales d'engager des procédures véritables, la CPI n'intervenant que si ces efforts ne se concrétisaient pas<sup>62</sup>. Le Procureur a tenu des consultations avec des interlocuteurs dans le pays, ce qui a permis de fixer un calendrier pour que les autorités kényanes engagent des procédures véritables, ou, à défaut, pour que la CPI intervienne<sup>63</sup>. Après avoir constaté l'échec des efforts déployés à l'échelle nationale pour engager des poursuites à l'encontre des personnes qui portent la responsabilité la plus lourde pour les crimes les plus graves, le Bureau a sollicité l'autorisation

---

<sup>60</sup> Article 15-6 et 53-4 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale

<sup>61</sup> *Document de politique générale 2003*

<sup>62</sup> La Commission d'enquête sur les violences postélectorales a recommandé la création d'un tribunal spécial destiné à traduire en justice les personnes qui portaient la responsabilité la plus lourde pour les crimes commis au Kenya dans la foulée des élections de 2007. Faute d'un tel tribunal, elle recommandait de transmettre au Procureur de la CPI la liste, confiée au Groupe d'éminentes personnalités africaines, reprenant le nom des personnes soupçonnées d'être les principaux responsables de ces crimes et de demander au Procureur d'analyser ces renseignements dans l'optique d'ouvrir une enquête et, éventuellement, d'engager des poursuites. [Rapport final](#) de la Commission d'enquête sur les violences postélectorales, 16 octobre 2008, p. 473.

<sup>63</sup> Communiqué de presse : *Kenyan High-Level Delegation meets ICC Prosecutor*, [ICC-CPI-20090703-PR431](#), 3 juillet 2009 ; [Agreed Minutes of Meeting](#), 3 juillet 2009.

d'ouvrir une enquête<sup>64</sup>. En parallèle et faisant écho au Panel d'éminentes personnalités africaines, le Procureur continue d'insister sur le fait qu'il faut entreprendre des actions à l'échelle nationale en complément de celles engagées devant la CPI<sup>65</sup>.

97. Le Bureau a adopté une démarche semblable en Colombie et en Guinée, au travers de missions dans ces pays et de consultations avec les autorités nationales concernées<sup>66</sup>.

## IX. Contrôle judiciaire

98. Conformément à l'article 53-3, la Chambre préliminaire peut examiner une décision du Procureur de ne pas ouvrir d'enquête à la suite d'un renvoi<sup>67</sup>. Pour faciliter cet examen, le Procureur informera sans délai la Chambre préliminaire de sa décision, conformément aux paragraphes 4 et 5 de la règle 105, de la règle 106 et de la norme 31 du Règlement du Bureau du Procureur.

99. Il convient de remarquer à ce propos que la définition d'une hypothèse de travail spécifique pour une affaire (par ex. *Lubanga & Ntaganda*) ou le choix de nouvelles hypothèses dans le cadre d'une situation (par ex. *Katanga & Ngudjolo*) ne constituent pas de nouvelles décisions d'ouvrir une enquête au sens de l'article 53-1.

---

<sup>64</sup> *Situation in the Republic of Kenya*, Request for authorisation of an investigation pursuant to Article 15, [ICC-01/09-3](#), 26 novembre 2009, par. 3-22.

<sup>65</sup> Communiqué de presse : *Le Procureur de la CPI plaide pour une stratégie orientée sur trois axes pour que justice soit faite au Kenya*, [ICC-OTP-20090930-PR456](#), 30 novembre 2009.

<sup>66</sup> Pour plus de renseignements à propos des activités préliminaires du Bureau du Procureur, consulter les [pages du site web de la Cour qui leur sont consacrées](#).

<sup>67</sup> Un tel examen peut être demandé par la partie qui a renvoyé la situation, à savoir l'État partie concerné ou le Conseil de sécurité. La Chambre préliminaire pourra procéder à cet examen de sa propre initiative dans le cas où la décision du Procureur n'est motivée que par les intérêts de la justice. Article 53-3 du Statut de Rome.