



LES EXAMENS PRÉLIMINAIRES À LA CPI : QUEL EST L'HÉRITAGE DE LA PROCUREURE BENSOUDA ?

fidh

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE.....	4
I. INTRODUCTION	5
MÉTHODOLOGIE	6
II. L'APPROCHE DE LA PROCUREURE BENSOU DA EN MATIÈRE D'EXAMENS PRÉLIMINAIRES	7
LE DOCUMENT DE POLITIQUE GÉNÉRALE DE 2013 RELATIF AUX EXAMENS PRÉLIMINAIRES.....	7
LES EXAMENS PRÉLIMINAIRES CONDUITS ENTRE 2012 ET 2021.....	8
III. SUCCÈS ET POSSIBILITÉS D'AMÉLIORATION DE LA PHASE D'EXAMEN PRÉLIMINAIRE	13
MÉTHODES DE TRAVAIL DU BUREAU DU PROCUREUR.....	14
<i>Succès.....</i>	14
<i>Possibilités d'amélioration</i>	14
TRANSPARENCE	16
<i>Succès.....</i>	16
<i>Possibilités d'amélioration</i>	17
COMMUNICATION AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE	18
<i>Succès.....</i>	19
<i>Possibilités d'amélioration</i>	19
IV. RECOMMANDATIONS.....	21
MÉTHODES DE TRAVAIL DU BUREAU DU PROCUREUR.....	21
TRANSPARENCE	21
COMMUNICATION AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE	21

PRÉFACE

Après un mandat de neuf ans en tant que Procureure de la Cour pénale internationale, Fatou Bensouda a quitté ses fonctions le 16 juin 2021. Ce document s'inscrit dans le cadre d'un bilan mené par la FIDH sur les succès et les revers du mandat de la Procureure Bensouda (2012-2021). La recherche sera publiée sous la forme d'une série de trois documents, chacun d'entre eux se concentrant sur un domaine clé du travail du Bureau du Procureur : la lutte contre l'impunité pour les crimes sexuels et basés sur le genre, les examens préliminaires et l'engagement auprès des victimes et communautés affectées. L'objectif de cet examen est de fournir au successeur de la Procureure Bensouda, Karim Khan, un aperçu détaillé du travail effectué par le Bureau du Procureur dans ces trois domaines, en identifiant les meilleures pratiques et les possibilités d'amélioration. Le premier document a été publié sur le site web de la FIDH en juin 2021 et formellement présenté à la Procureure Bensouda et à M. Khan au cours d'un événement en ligne à l'occasion de la Journée internationale pour l'élimination de la violence sexuelle en temps de conflit.¹ Le rapport complet sera présenté lors de la 20^{ème} Assemblée des États parties en décembre 2021.

Ce document sur les examens préliminaires est le deuxième de la série. La FIDH a participé aux différentes phases des examens préliminaires depuis la création de la CPI. Parmi les activités menées, et en étroite collaboration avec ses membres nationaux et ses organisations partenaires, la FIDH effectue du travail de documentation, soutient les victimes dans leur quête de justice et de réparations aux niveaux national, régional et international, mène des actions de plaidoyer pour sensibiliser les organisations de la société civile, contribue à travers des travaux de recherche au développement de politiques générales et du processus d'enquêtes, et renforce les capacités des organisations membres et partenaires afin qu'elles puissent s'engager de manière significative avec les mécanismes de lutte contre l'impunité. Avec une représentation permanente à La Haye depuis 2004, la FIDH suit également de près les procédures menées à la Cour pénale internationale, et ce dès l'ouverture d'une enquête préliminaire. Avec ses organisations membres basées dans les pays sous examen de la Cour et qui travaillent directement avec les victimes et les communautés affectées, la FIDH collecte des informations sur les allégations de crimes et fournit des preuves au Bureau du Procureur.

1. FIDH et WIGJ, Lutte contre l'impunité pour les crimes sexuels et basés sur le genre à la CPI : quel est l'héritage de la Procureure Bensouda 2, juin 2021.

I. INTRODUCTION

Les examens préliminaires sont une activité essentielle du Bureau du Procureur. Il s'agit de la première étape de toute procédure judiciaire potentielle devant la Cour pénale internationale (ci-après : « la CPI » ou « la Cour »). C'est au cours de cette étape que le Bureau du Procureur détermine si les critères requis pour ouvrir une enquête sur une situation donnée sont réunis. Malgré le rôle fondamental de ces examens dans le mandat de la Cour, ceux-ci ne sont pas encadrés de manière précise par le Statut de Rome.

En effet, le Statut de Rome se contente de définir les pouvoirs en matière d'enquêtes du Procureur, le champ de sa capacité d'analyse, et le niveau de la preuve requis au cours de cette étape initiale.² Les examens préliminaires doivent être réalisés au siège de la Cour et le Bureau du Procureur doit se limiter aux informations et aux preuves qui lui sont présentées, car il ne dispose de pouvoirs en matière d'enquêtes qu'après l'ouverture formelle d'une enquête.³ L'objectif de l'examen préliminaire est de déterminer s'il existe une « base raisonnable pour croire » que les critères requis sont réunis pour mener à l'ouverture d'une enquête formelle.⁴ Si le Procureur a entrepris un examen préliminaire de sa propre initiative, en vertu de sa capacité à agir *proprio motu*, la décision d'ouvrir une enquête doit être approuvée par la Chambre préliminaire.⁵ Réciproquement, si le Bureau du Procureur décide de ne pas poursuivre car il considère qu'une enquête « ne servirait pas les intérêts de la justice », la Chambre préliminaire peut réexaminer cette décision.⁶

Au-delà de ces quelques directives, le Bureau du Procureur jouit d'un grand pouvoir discrétionnaire en matière de politiques, procédures et délais pour mener à bien ses examens préliminaires. Si cette flexibilité est nécessaire pour garantir l'indépendance du Bureau du Procureur et s'adapter à la diversité des situations relevant de la compétence de la Cour, les activités du Bureau ont souvent donné des résultats mitigés. Ce rapport vise à identifier ces pratiques, ainsi que les succès et les possibilités d'amélioration en ce qui concerne les méthodes de travail du Bureau du Procureur, la transparence et la communication avec la société civile pendant les examens préliminaires. Il se concentre sur le travail du Bureau du Procureur au cours du mandat de la Procureure Bensouda (entre le 15 juin 2012 et le 15 juin 2021) et comprend des recommandations basées sur ces conclusions à l'intention du Procureur Khan.

La FIDH travaille avec le Bureau du Procureur depuis 2004 et lui fournit régulièrement des analyses sur ses politiques, ses stratégies et ses pratiques grâce à une représentation permanente à La Haye. La FIDH avait procédé à une analyse similaire en 2011, à l'issue du mandat de Luis Moreno Ocampo en tant que premier Procureur de la CPI.⁷ À l'époque, la FIDH avait souligné que, bien que la Procureure Bensouda hériterait d'un poste bien établi, avec des procédures et des politiques déjà mises en place, elle devrait analyser l'impact de celles-ci et prendre des décisions cruciales afin d'optimiser le travail de la CPI à l'avenir.⁸ Au sujet des examens préliminaires, la FIDH avait émis des critiques en 2011 sur : (1) la transparence des activités du Bureau du Procureur ; (2) la cohérence des politiques du Bureau entre les différents examens préliminaires ; et (3) la durée des examens préliminaires.

En 2021, la FIDH reconnaît que le Bureau du Procureur a fait d'importants progrès. Néanmoins, les organisations membres et partenaires de la FIDH soulignent que l'efficacité des activités du Bureau du Procureur en matière d'examens préliminaires peut encore être améliorée.

2. Articles 15, 51 et 53-1 du Statut de Rome.

3. Article 15-2 du Statut de Rome.

4. Article 53-1 du Statut de Rome.

5. Articles 15-3 et 15-4 du Statut de Rome.

6. Article 53-3-b du Statut de Rome.

7. FIDH, Le Bureau du Procureur de la CPI – 9 ans plus tard (ci-après : « rapport Ocampo »), décembre 2011.

8. *Ibid*, p. 9.

MÉTHODOLOGIE

Ce rapport se fonde sur des travaux de documentation, de sensibilisation et d'analyse juridique portant sur l'étape d'examen préliminaire et menés directement par la FIDH, ainsi que sur le suivi des activités du Bureau du Procureur au cours des neuf dernières années. En 2020, la FIDH et ses organisations membres basées dans les pays sous examen préliminaire ont ainsi rédigé une soumission conjointe à l'intention des Experts indépendants concernant les progrès et les failles de la procédure d'examen préliminaire.⁹ Par ailleurs, la FIDH a mené des consultations en juin et juillet 2021 afin d'identifier les principales réussites du mandat de la Procureure Bensouda ainsi que les problèmes persistants auxquels est confronté le Bureau du Procureur durant cette étape de son travail. Vingt-huit organisations issues de 13 pays sous examen préliminaire ou étroitement liés à un examen préliminaire pour des raisons de compétence (Afghanistan, Bangladesh, Burundi, Colombie, Géorgie, Guinée, Israël, Mali, Mexique, Myanmar, Palestine, Ukraine et Venezuela) ont participé à cette consultation. La FIDH a également contacté différents professionnels du droit, y compris des personnes ayant soumis des informations à la Cour en vertu de l'article 15 du Statut de Rome (ci-après : « communications au titre de l'article 15 »), qui ont été directement impliquées dans le processus d'examen préliminaire pendant la période étudiée (entre le 15 juin 2012 et le 15 juin 2021), ou encore des personnes ayant travaillé au sein du Bureau du Procureur.

Ces consultations suivent toutes un format structuré avec un ensemble de questions prédéfinies pour toutes les personnes interrogées, mais aussi des questions adaptées à chaque situation. Les recommandations formulées dans ce rapport se basent sur les réponses à ces questions et ont été regroupées par thèmes : (1) les méthodes de travail du Bureau du Procureur ; (2) la transparence ; et (3) la communication avec la société civile. Tous les participants, ainsi que plusieurs organisations membres et partenaires de la FIDH qui n'ont pas participé aux entretiens mais qui ont souhaité partager leur expertise, ont reçu par écrit la première version de la liste des recommandations établie par la FIDH, afin qu'ils puissent les reformuler et ajouter des commentaires si besoin.

9. Bien que le rapport complet soit confidentiel, une version publique et résumée est disponible ici : <https://www.fidh.org/fr/themes/justice-internationale/cour-penale-internationale-cpi/examen-par-des-experts-independants-l-occasion-de-renforcer-l-impact>, 22 juin 2020.

II. L'APPROCHE DE LA PROCUREURE BENSODA EN MATIÈRE D'EXAMENS PRÉLIMINAIRES

LE DOCUMENT DE POLITIQUE GÉNÉRALE DE 2013 RELATIF AUX EXAMENS PRÉLIMINAIRES

Le Bureau du Procureur jouit d'une grande discrétion et flexibilité pour établir ses politiques générales, procédures et calendriers appliqués aux examens préliminaires. Dans les premières années après la mise en place de la CPI, le Bureau du Procureur a préféré faire « profil bas » et s'est abstenu de communiquer publiquement sur les examens préliminaires qu'il menait.¹⁰ Après avoir été sollicité, entre autres par la FIDH, pour une plus grande transparence de son travail, le Bureau du Procureur a changé d'approche en 2017 et a commencé à davantage s'exprimer publiquement sur les situations sous examen.¹¹ Malgré cette amélioration, la société civile a relevé que les informations générales données par le Bureau ne révèlent pas toujours la façon dont ces examens préliminaires sont menés.

En 2010, le Procureur Moreno Ocampo a publié un projet de document de politique générale relatif aux examens préliminaires, décrivant les critères retenus et les procédures appliquées par le Bureau du Procureur pour mener à bien ces examens.¹² À la demande du Bureau, la FIDH a émis son avis au sujet de ce document, en insistant à nouveau sur la nécessité de faire preuve de clarté, de cohérence et d'imposer des délais stricts au cours de cette phase préliminaire.¹³

Depuis, et surtout depuis l'arrivée de Fatou Bensouda au poste de Procureure en 2012, le Bureau du Procureur a pris l'habitude de publier régulièrement des rapports sur l'avancement des examens préliminaires, dont des rapports ponctuels portant sur des situations particulières.¹⁴ Au cours de la première année de son mandat, la Procureure Bensouda a finalisé le Document de politique générale relatif aux examens préliminaires (ci-après : le « Document de politique générale de 2013 »). Bien que ce document reprenne en grande partie le projet de 2010, notamment en ce qui concerne les principes fondamentaux d'indépendance, d'impartialité et d'objectivité¹⁵, la version définitive présente d'importantes modifications.

La Procureure Bensouda a notamment étendu la portée des critères renvoyant aux « intérêts de la justice » en mettant en avant la nécessité de prendre en compte les intérêts des victimes¹⁶ et a clarifié que la notion de faisabilité n'était pas, et ne devait pas être considérée comme un facteur au moment de prendre la décision d'ouvrir ou non une enquête.¹⁷ Elle a également clarifié le type d'actions que peut entreprendre le Bureau du Procureur sans pouvoirs d'enquête, à savoir adresser des demandes d'informations à certaines sources et mener des missions dans les territoires concernés.¹⁸ Elle a également insisté sur l'importance de déterminer s'il existait des institutions locales ou internationales pouvant fournir des renseignements ou une forme de soutien aux victimes, en particulier aux victimes de crimes sexuels et basés sur le genre.¹⁹ Dans ce document, elle a également rappelé que le Bureau du Procureur doit remplir une fonction « de mise en garde à un stade précoce », en rassemblant « systématiquement et de sa propre initiative » des renseignements de source publique.²⁰

10. *Rapport Ocampo*, p. 15.

11. *Rapport Ocampo*, p. 16.

12. Bureau du Procureur, *Projet de document de politique générale relatif aux examens préliminaires*, 4 octobre 2010.

13. *Rapport Ocampo*, pp. 19-23.

14. Voir Bureau du Procureur, *Examens préliminaires entre 2012 et 2020* ; Bureau du Procureur, *Situation in Colombia Benchmarking Consultation*, 15 juin 2021 [en anglais] ; Bureau du Procureur, *Situation en Colombie – Rapport intérimaire*, novembre 2012.

15. Bureau du Procureur, *Document de politique générale relatif aux examens préliminaires*, novembre 2013, para. 25.

16. *Ibid*, para. 68.

17. *Ibid*, para. 70.

18. *Ibid*, para. 85.

19. *Ibid*, para. 86.

20. *Ibid*, paras. 104-106.

Le Document de politique générale de 2013 précise que si tous les critères sont réunis pour conclure qu'il existe une base raisonnable à l'ouverture d'une enquête, le Bureau du Procureur a l'obligation légale de le faire.²¹ Par ailleurs, ce document affirme l'importance des examens préliminaires, qui contribuent à réaliser deux objectifs fondamentaux du Statut de Rome : (1) mettre un terme à l'impunité « en encourageant la mise en œuvre de véritables procédures nationales » par le biais de la complémentarité positive²², et (2) prévenir la commission de crimes, en remplissant « une fonction de mise en garde à un stade précoce ».²³ En outre, le Document de politique générale de 2013 établit une procédure de filtrage par phases des situations sous examen préliminaire. Ce dernier se découpe ainsi en quatre phases découlant des critères juridiques établis aux articles 53-1-a à 53-1-c du Statut de Rome et détaillées ci-dessous.

La **phase 1** consiste en une première évaluation de toutes les communications reçues au titre de l'article 15 du Statut de Rome. Le Bureau du Procureur doit alors analyser le sérieux de ces informations et écarter les situations considérées comme ne relevant « manifestement pas de la compétence de la Cour ».²⁴

La **phase 2** a pour but d'établir si la situation relève de la compétence *ratione materiae* de la Cour. Cette phase comprend également une analyse factuelle et juridique des crimes allégués en vue d'identifier les affaires potentielles.²⁵ Pour le Bureau du Procureur, il s'agit de l'ouverture formelle et publique de l'examen préliminaire.

La **phase 3** sert à déterminer la recevabilité des affaires potentielles en matière de complémentarité et de gravité. Au cours de cette phase, le Bureau du Procureur poursuit sa collecte de renseignements sur la compétence *ratione materiae*, en particulier si des crimes allégués continuent d'être commis ou si de nouveaux crimes présumés sont commis dans le cadre de la situation.²⁶

La **phase 4** se concentre sur l'examen des intérêts de la justice. Elle aboutit à la production d'un rapport, sur lequel le Procureur s'appuie pour déterminer s'il doit ouvrir une enquête.²⁷

LES EXAMENS PRÉLIMINAIRES CONDUITS ENTRE 2012 ET 2021

Depuis 2011, le Bureau du Procureur publie des rapports annuels portant sur les examens préliminaires en phase 2 à 4. De même, il a publié plusieurs rapports relatifs à des situations particulières, notamment les Comores, la Grèce et le Cambodge (ci-après, « Comores »), la Colombie, ou encore l'Iraq/Royaume-Uni, entre autres.²⁸ À l'origine, la phase 1 restait confidentielle, mais en 2019 et 2020, le Bureau du Procureur a publié des informations concernant certaines situations en phase 1 dans ses rapports annuels, marquant un possible tournant dans sa politique.²⁹ Nombreuses sont les parties intéressées, en particulier les organisations de la société civile, qui ont salué cet effort de transparence.

21. *Ibid*, para. 2.

22. *Ibid*, para. 93.

23. *Ibid*, para. 104.

24. *Ibid*, para. 78.

25. *Ibid*, para. 81.

26. *Ibid*, para. 82.

27. *Ibid*, para. 83.

28. Voir Bureau du Procureur, [Situation in Colombia Benchmarking Consultation](#), 15 juin 2021 [en anglais] ; Bureau du Procureur, [Situation en Colombie – Rapport intérimaire](#), novembre 2012 ; Bureau du Procureur, [Situation relative aux navires battant pavillon comorien, grec et cambodgien](#), 6 novembre 2014 ; Bureau du Procureur, [Situation en Iraq/Royaume-Uni, rapport final](#), 9 décembre 2020 (extraits, traduction de l'intégralité du rapport à suivre ; rapport en anglais complet : [Situation in Iraq/UK Final Report](#)).

29. Voir Bureau du Procureur, [Rapport sur les activités menées en 2020 en matière d'examen préliminaire](#), 14 décembre 2020 ; Bureau du Procureur, [Rapport sur les activités menées en 2019 en matière d'examen préliminaire](#), 5 décembre 2019.

Depuis le début du mandat de la Procureure Bensouda en 2012, le Bureau du Procureur a conduit 20 examens préliminaires publics. Sur l'ensemble de ces examens préliminaires, la Procureure en a hérité sept de son prédécesseur, desquels elle en a conclu cinq (Afghanistan, Géorgie, Honduras, Nigéria et République de Corée). Les 13 autres ont été ouverts au cours de son mandat, et parmi eux dix sont arrivés à terme (Bangladesh/Myanmar, Burundi, République centrafricaine II, Comores, République gabonaise, Mali, Palestine, Philippines, Iraq/Royaume-Uni et Ukraine). Au moment de l'écriture de ce rapport, cinq examens préliminaires étaient encore en cours, dont deux ouverts par le Procureur Moreno Ocampo (Colombie et Guinée), deux ayant fait l'objet d'un renvoi par un État (Bolivie et Venezuela I) et un autre ouvert par la Procureure *proprio motu* (Venezuela I).³⁰

En plus de ces examens préliminaires, depuis la mi-2012, le Bureau du Procureur a évalué au moins 50 situations dans le cadre de communications considérées comme requérant une analyse plus approfondie, sans pour autant que celles-ci ne dépassent finalement la phase 1.³¹ Le Bureau du Procureur n'ayant commencé à publier ces analyses qu'en 2019, seules neuf de ces situations ont été rendues publiques (Australie, Canada/Liban, Madagascar, Corée du Nord I et II, Philippines II, Tadjikistan/Chine/Cambodge, Ouganda et Yémen).³² Le Bureau du Procureur a annoncé qu'il prendrait une décision en 2021 sur au moins cinq autres situations (Mexique, Chypre, Yémen II, Cambodge et Syrie/Jordanie).³³

Sur les 20 examens préliminaires annoncés publiquement par la Procureure Bensouda, son Bureau a procédé à l'ouverture de huit enquêtes (Afghanistan, Bangladesh Myanmar, Burundi, République centrafricaine, Géorgie, Mali, Palestine et Philippines), il a recommandé l'ouverture d'une enquête dans deux situations (Nigéria et Ukraine). Par ailleurs, cinq examens préliminaires sont en cours (Bolivie, Colombie, Guinée et Venezuela I et II), et cinq ont été clos sans ouverture d'une enquête (République gabonaise, Honduras, République de Corée, Comores et Iraq/Royaume-Uni). Dans trois situations, le Bureau du Procureur a conclu n'avoir pas la compétence *ratione materiae* (République gabonaise, Honduras et République de Corée), et deux autres examens ont été clos durant la phase 3 après l'évaluation de la complémentarité et de la gravité (Comores et Iraq/Royaume-Uni).³⁴

La Procureure Bensouda a certes conclu plusieurs examens préliminaires en cours depuis de longues années, ce qui représente un réel progrès, mais les deux examens ayant duré le plus longtemps, à savoir 17 ans pour la Colombie et presque 12 ans pour la Guinée, n'ont toujours pas été finalisés. Parmi les 15 examens préliminaires clos, deux ont mis plus de dix ans à aboutir (Nigéria et Afghanistan), et six ont fait l'objet d'une évaluation pendant plus de cinq ans (Comores, Honduras, Iraq/Royaume-Uni, Géorgie et Palestine). Par ailleurs, hormis pour les Comores,³⁵ la phase la plus longue dans l'analyse de la recevabilité de cinq de ces situations a été la phase 3. Celle-ci a duré plusieurs années pour les situations au Nigéria, en Géorgie et en Iraq/Royaume-Uni, allant jusqu'à presque dix ans pour la Colombie et la Guinée, avant que le Bureau du Procureur ne rende sa conclusion.

Il est par ailleurs intéressant de noter que plusieurs situations en phase 1 considérées comme nécessitant une analyse approfondie et rendues publiques en 2019 et 2020 faisaient déjà l'objet d'une analyse depuis quatre ans (Australie, Canada/Liban et Ouganda), tandis que d'autres évaluations ont duré entre deux et trois ans (Madagascar, Corée du Nord I et II et Yémen). Le Bureau du Procureur a considéré que ces situations n'étaient pas « manifestement » exclues du champ de compétence de la Cour et a donc décidé de les analyser sous l'éclairage d'autres

30. Bien que la situation au Venezuela I ait été engagée de la propre initiative de la Procureure Bensouda, elle a par la suite été déferée par un groupe d'États en vertu de l'article 14 du Statut de Rome.

31. Bureau du Procureur, Rapport sur les activités menées en 2020 en matière d'examen préliminaire, 14 décembre 2020, para. 32.

32. Voir Bureau du Procureur, Rapport sur les activités menées en 2020 en matière d'examen préliminaire, 14 décembre 2020 ; Bureau du Procureur, Rapport sur les activités menées en 2019 en matière d'examen préliminaire, 5 décembre 2019.

33. Bureau du Procureur, Rapport sur les activités menées en 2020 en matière d'examen préliminaire, 14 décembre 2020, para. 35.

34. Voir Déclaration de Fatou Bensouda, Procureur de la Cour pénale internationale, au sujet de la conclusion de l'examen préliminaire de la situation en Iraq/Royaume-Uni, 9 décembre 2020 ; Déclaration du Procureur de la Cour pénale internationale, Fatou Bensouda, à propos de la clôture de l'examen préliminaire relatif à la situation renvoyée par l'Union des Comores, 6 novembre 2014.

35. La décision de ne pas ouvrir d'enquête pour la situation aux Comores a été prise en phase 3, et ce assez rapidement. Si le Bureau du Procureur a mis si longtemps à clore cet examen, c'est parce que l'État a fait appel et que la Chambre préliminaire a demandé au Bureau de revoir sa décision.

renseignements émanant de sources publiques telles que des rapports de l'ONU, d'organisations non gouvernementales ou d'autres sources fiables, aux fins d'être corroborées.³⁶ Le Bureau du Procureur a par la suite estimé que ces situations ne relevaient pas de la compétence de la Cour et n'a pas procédé à l'ouverture formelle d'un examen préliminaire.

Le tableau ci-dessous regroupe tous les examens préliminaires rendus publics entre 2012 et 2021. Le nombre de rapports comprend tous les rapports publiés par le Bureau et portant sur l'avancement ou l'analyse juridique des examens préliminaires. Le nombre de communications au titre de l'article 15 est issu des rapports annuels du Bureau du Procureur. Cependant, dans certains cas, ces chiffres n'ayant pas été actualisés dans les derniers rapports, ils doivent être pris comme référence uniquement. La situation au Mexique ne figure pas dans ce tableau, car le Bureau du Procureur n'a pas annoncé formellement avoir ouvert d'examen préliminaire. Pourtant, la FIDH, en partenariat avec des organisations mexicaines, a fourni des informations au Bureau du Procureur concernant des crimes potentiellement commis par les autorités et des réseaux criminels depuis 2014.

EXAMENS PRÉLIMINAIRES EN COURS					
Pays	Ouvert par	Dates	Durée	Nombre de rapports	Nombre de communications au titre de l'article 15
Bolivie	Bensouda renvoi par un État	2020-(phase 2)	< 1 an	1	Information non disponible
Colombie	Moreno Ocampo <i>proprio motu</i>	2004-(phase 3)	17 ans	1	229+
Guinée	Moreno Ocampo <i>proprio motu</i>	2009-(phase 3)	> 11 ans	9	35
Venezuela I	Bensouda <i>proprio motu</i> & renvoi par un État	2018-(phase 3)	> 3 ans	3	110
Venezuela II	Bensouda renvoi par un État	2020-(phase 2)	> 1 an	1	Information non disponible

36. Document sur de politique générale de 2013, para. 79.

ÉXAMENS PRÉLIMINAIRES CLOS SANS OUVERTURE D'UNE ENQUÊTE					
Pays	Ouvert par	Dates	Durée	Nombre de rapports	Nombre de communications au titre de l'article 15
Situations reconnues comme méritant une analyse plus approfondie mais clos sans ouverture d'une enquête après la phase 1					
Australie	Bensouda <i>proprio motu</i>	2016-2020	4 ans	1	1+
Canada/Liban	Bensouda <i>proprio motu</i>	2016-2020	4 ans	1	1
Madagascar	Bensouda <i>proprio motu</i>	2018-2020	2 ans	1	1
Corée du Nord I	Bensouda <i>proprio motu</i>	2016-2019	3 ans	1	1
Corée du Nord II	Bensouda <i>proprio motu</i>	2017-2019	2 ans	1	1
Philippines II	Bensouda <i>proprio motu</i>	2019	< 1 an	1	1
Tadjikistan/Chine/Cambodge	Bensouda <i>proprio motu</i>	2020	< 1 an	1	1
Ouganda	Bensouda <i>proprio motu</i>	2016-2020	4 ans	1	1
Yémen	Bensouda <i>proprio motu</i>	2017-2019	2 ans	1	1
Examens préliminaires clos sans ouverture d'une enquête après la phase 2					
République gabonaise	Bensouda renvoi par un État	2016-2018	2 ans	4	18
Honduras	Moreno Ocampo <i>proprio motu</i>	2010-2015	5 ans	6	32
République de Corée	Moreno Ocampo <i>proprio motu</i>	2010-2014	4 ans	4	8
Examens préliminaires clos sans ouverture d'une enquête après la phase 3					
Comores	Bensouda réexamen <i>proprio motu</i>	2013-2020	7 ans	9	5
Iraq/Royaume-Uni	Bensouda réexamen <i>proprio motu</i>	2014-2020	7 ans	8	33
Examens préliminaires clos sans ouverture d'une enquête après la phase 4					
aucun					

EXAMENS PRÉLIMINAIRES AYANT CONDUIT À L'OUVERTURE D'UNE ENQUÊTE					
Pays	Ouvert par	Dates	Durée	Nombre de rapports	Nombre de communications au titre de l'article 15
Enquête recommandée					
Nigéria	Moreno Ocampo <i>proprio motu</i>	2010-2020	11 ans	11	59
Ukraine	Bensouda article 12-3 du Statut de Rome	2014-2020	7 ans	7	86
Enquête ouverte					
Afghanistan	Moreno Ocampo <i>proprio motu</i>	2006-2017	11 ans	6	125
Bangladesh / Myanmar	Bensouda <i>proprio motu</i>	2018-2019	< 1 an	2	34
Burundi	Bensouda <i>proprio motu</i>	2016-2017	1 an	2	34
République centrafricaine II	Bensouda renvoi par un État	2014	< 1 an	1	7
Géorgie	Moreno Ocampo <i>proprio motu</i>	2008-2015	7 ans	4	3 854
Mali	Bensouda renvoi par un État	2012-2013	< 1 an	3	Information non disponible
Palestine II	Bensouda article 12-3 du Statut de Rome et renvoi par un État	2015-2019	5 ans	6	125
Philippines	Bensouda <i>proprio motu</i>	2018-2021	3 ans	3	52+

III. SUCCÈS ET POSSIBILITÉS D'AMÉLIORATION DE LA PHASE D'EXAMEN PRÉLIMINAIRE

La Procureure Bensouda a encouragé une véritable transition au sein du Bureau du Procureur, marquée par une meilleure standardisation, transparence et ouverture vers les acteurs de la société civile. Cependant, malgré les grandes avancées réalisées dans certains domaines, comme les enquêtes sur les crimes sexuels (qui font l'objet du premier rapport de cette série³⁷), les examens préliminaires restent un exercice complexe en raison de facteurs externes (tels que le budget et la coopération) et internes au Bureau du Procureur.³⁸

Le Bureau du Procureur a lui-même admis connaître des obstacles à son travail, en particulier pendant l'étape d'examen préliminaire. Le Bureau, ainsi que le Président de la CPI et le Greffier, ont demandé à l'Assemblée des États parties (ci-après : « AEP ») de mettre en place un Examen par des experts indépendants (ci-après : « EEI ») afin d'analyser et d'identifier les facteurs compromettant l'efficacité de la Cour.³⁹ En décembre 2019, l'AEP a mis en place l'EEI avec pour objectif de « formuler des recommandations concrètes, réalistes et susceptibles d'être mises en pratique », afin « [d'] améliorer les performances, l'efficacité et l'efficacé de la Cour ». ⁴⁰ Une importante partie de ce rapport est consacrée au Bureau du Procureur, en particulier à ses activités en matière d'examens préliminaires.⁴¹ Consultées, comme d'autres parties prenantes, dans le cadre de la rédaction de ce rapport, la FIDH et son organisation membre, la Kenyan Human Rights Commission (ci-après : « KHRC ») ont remis un rapport conjoint confidentiel en avril 2020.⁴²

Le rapport définitif de l'EEI a été publié en septembre 2020 et porte principalement sur cinq aspects des examens préliminaires : (1) le processus de sélection permettant d'ouvrir ou non un examen préliminaire ; (2) les méthodes de travail de la Section des examens préliminaires (ci-après : « SEP ») ; (3) la durée des examens préliminaires ; (4) l'approche du Bureau du Procureur en matière de complémentarité ; et (5) la transparence.⁴³ Au moment de l'écriture de ce rapport, le Bureau du Procureur avait déjà commencé à mettre en place certaines des réformes préconisées par l'EEI.

Encouragée par ces avancées, la FIDH a mené des consultations avec des organisations de la société civile locales opérant dans les pays sous examen préliminaire pendant le mandat de la Procureure Bensouda. L'objectif de ces consultations était d'établir une liste des progrès réalisés et des problèmes persistants pendant cette période. La FIDH a ensuite regroupé les réponses en trois groupes thématiques, en évitant dans la mesure du possible de répéter les recommandations de l'EEI : (1) les méthodes de travail du Bureau du Procureur ; (2) la transparence ; et (3) la communication.

37. FIDH et WIGJ, Lutte contre l'impunité pour les crimes sexuels et basés sur le genre à la CPI : quel est l'héritage de la Procureure Bensouda ?, juin 2021.

38. Bureau du Procureur, Plan stratégique 2019-2021, para. 18.

39. Richard Dicker, Time to Step Up at the ICC: No Time to Trim the Sails, Promise Institute for Human Rights at UCLA, 2020, p. 4 [en anglais].

40. CPI, Résolution sur l'examen de la Cour pénale internationale et du système du Statut de Rome, ICC-ASP/18/Res.7, 6 décembre 2019, Annexe 1, A, para. 1.

41. EEI, Examen de la Cour pénale internationale et du Système du Statut de Rome par des experts indépendants, 30 septembre 2020, paras. 608-630, 670-715.

42. FIDH et KHRC, Le mandat de la Cour pénale internationale auprès des victimes : déceptions, préoccupations et solutions pour l'avenir, juin 2020.

43. La FIDH ne s'est pas encore prononcée sur toutes ces recommandations. Voir EEI, Examen de la Cour pénale internationale et du Système du Statut de Rome par des experts indépendants, 30 septembre 2020, pp. 119-120, 163-167, 184-185, 190-192, 193-194, 195-196.

MÉTHODES DE TRAVAIL DU BUREAU DU PROCUREUR

Succès

La plus grande réussite de la Procureure Bensouda en matière d'examens préliminaires a été l'établissement et la mise en œuvre d'une procédure claire encadrant la conduite d'analyses durant cette étape. Auparavant, les examens préliminaires étaient menés de façon *ad hoc*. Sous son leadership, le Bureau du Procureur a enfin standardisé ses méthodes et pratiques et a développé des politiques internes, des lignes directrices et des modèles types. Ainsi, la mise en place d'une procédure définie pour mener à bien les examens préliminaires constitue l'un des principaux héritages de la Procureure Bensouda.

Au-delà du Document de politique générale de 2013, le Bureau du Procureur a également publié des plans stratégiques de trois ans et accordé une plus grande importance aux processus internes de révision par les pairs.⁴⁴ Ces plans stratégiques instaurent des objectifs précis visant à améliorer le travail d'examen préliminaire. Le dernier plan stratégique pour 2019-2021 reconnaît par exemple la nécessité « [d'] accélérer la cadence et accroître l'efficacité des examens préliminaires », ⁴⁵ une reconnaissance qui a mené à la conception d'indicateurs de résultats. Ces indicateurs ne doivent cependant pas être confondus avec les indicateurs de résultats propres à la CPI, qui semblent avoir été abandonnés.⁴⁶ Ici, il s'agit d'indicateurs développés en interne par le Bureau du Procureur et portant sur les communications au titre de l'article 15 et la phase 1 des examens préliminaires.⁴⁷ Bien qu'il reste encore à évaluer l'impact de ces directives internes récentes, la FIDH salue l'établissement et l'utilisation de critères de résultats basés sur des données spécifiques.

Possibilités d'amélioration

Selon les acteurs de la société civile, une meilleure coordination entre les différents organes de la CPI permettrait de répartir de façon plus claire et appropriée les activités relatives aux examens préliminaires, tel que prévu par le Statut de Rome. Cette lacune est particulièrement flagrante dans les cas où la Section de participation des victimes et des réparations (ci-après : « SPVR ») et le Greffe pourraient jouer un rôle plus proactif dès l'étape d'examen préliminaire. Tous les groupes consultés par la FIDH ont montré un certain manque de compréhension ou de clarté en ce qui concerne les activités correspondant à chaque organe.

La FIDH est consciente du fait que chaque organe, du fait de son mandat, réalise des activités différentes et collabore avec les parties prenantes externes de façon propre. Cependant, certaines approches peuvent sembler contradictoires aux communautés affectées. Le Greffe a par exemple intérêt à atteindre le plus grand nombre de personnes pouvant prétendre au statut de victime dans le cas où un procès devrait être ouvert. D'un autre côté, durant les premières phases de l'analyse, le Bureau du Procureur préfère lui avoir le moins d'interactions possible avec les victimes et modérer les attentes des communautés, dans le cas où les critères requis pour ouvrir une enquête ne seraient pas réunis.

Dans la pratique, les communautés locales et de nombreuses organisations de la société civile n'ont pas nécessairement les connaissances suffisantes sur la CPI afin de savoir et comprendre quelles sont les missions et méthodes de travail de chaque organe ou section, et de les différencier. Les victimes et les communautés voient souvent les représentants de la Cour comme un monolithe, peu importe la façon dont ceux-ci se présentent. Lorsqu'elles reçoivent des informations contradictoires de la part de représentants de différents organes, les personnes affectées peuvent ressentir de la confusion ou nourrir des espoirs, augmentant le risque de déception dans le cas où une enquête ne serait pas ouverte. La nécessité d'œuvrer pour une meilleure coordination lorsqu'il s'agit de s'adresser au public ne repose pas uniquement sur le Bureau du Procureur : elle suppose des changements structuraux et systémiques au sein

44. Richard Dicker, *Time to Step Up at the ICC: No Time to Trim the Sails*, Promise Institute for Human Rights at UCLA, 2020, p. 6 [en anglais].

45. Bureau du Procureur, *Plan stratégique 2019-2021*, p. 5.

46. CPI, *Troisième rapport de la Cour sur l'élaboration d'indicateurs de résultats pour la Cour pénale internationale*, 15 novembre 2017.

47. Entretien avec une personne ayant travaillé au sein du Bureau du Procureur.

de tous les organes de la CPI. Cependant, le Bureau du Procureur devrait, dans la mesure de ses pouvoirs, établir une délimitation claire entre son rôle et ses responsabilités et ceux des autres organes de la CPI.

Par ailleurs, il est évident pour les organisations de la société civile que la SEP manque d'experts sur les pays analysés. Les membres du Bureau du Procureur déployés en Géorgie par exemple ne disposaient pas des connaissances linguistiques et culturelles suffisantes. Cette lacune prive la SEP d'une expertise précieuse sur le contexte local et l'empêche d'élaborer des stratégies adaptées à chaque situation. Une meilleure connaissance du contexte à étudier permettrait de réaliser plus efficacement les tâches de communication externe, de collaboration avec la société civile, d'évaluation des risques en matière de sécurité, d'analyses factuelles et de tendances ainsi que de planification des déplacements. Les situations dans les pays sous examen étant par nature susceptibles d'évoluer, la FIDH comprend la difficulté du Bureau du Procureur à engager des experts permanents alors que ses besoins changent constamment. Cependant, le recours à des consultants locaux recrutés pour une durée limitée, du personnel interne ou externe détaché ainsi que des professionnels invités et rémunérés permettrait d'acquérir l'expertise souhaitée en temps voulu, comme déjà recommandé par la FIDH.⁴⁸ Afin d'assurer un processus de recrutement efficace et rapide, le Bureau du Procureur devrait inclure dans sa proposition de budget des fonds suffisants à allouer aux ressources humaines, qui comprendrait une part modulable consacrée aux experts géographiques et linguistiques.

La question de la confidentialité des communications avec le Bureau du Procureur constitue une autre thématique sensible. Le site web de la CPI ne fournit que très peu voire aucune information sur la politique de confidentialité du Bureau, laissant craindre à de nombreux groupes de la société civile que les données qu'ils fournissent ne soient partagées avec des États, y compris ceux visés par un examen préliminaire. Beaucoup d'entre eux travaillent dans des environnements hostiles à la CPI, comme au Myanmar, en Palestine/Israël ou au Venezuela. Dans ces pays, n'importe quelle information est sensible, y compris le nom de l'organisation ou de la personne ayant transmis l'information. C'est d'autant plus vrai pour les données concernant les victimes ou les témoins. La FIDH a recueilli des témoignages montrant que, dans certaines situations, les organisations avaient préféré ne pas transmettre des informations qui auraient pu se révéler précieuses au Bureau du Procureur.

Quand bien même le Bureau du Procureur appliquerait des protocoles de confidentialité stricts telles que reflétées dans le Statut de Rome, il reste fondamental d'informer le public sur la façon dont les informations reçues sont conservées et partagées afin de dissiper tout doute. Certains groupes ont certes des contacts directs avec le Bureau du Procureur et reçoivent des garanties de confidentialité *ad hoc*, mais la mise à disposition d'un document à ce sujet permettrait d'atteindre un plus large public. Ainsi, le Bureau devrait publier sa politique de confidentialité sur le site web de la CPI et la rendre facilement et intuitivement accessible et la mettre en avant dans leur interactions avec la société civile. Ce document devrait expliquer clairement qui a accès aux informations partagées avec le Bureau du Procureur, comment ces informations sont utilisées, à quelles parties extérieures ils sont transmis (le cas échéant), ainsi que tout autre élément pertinent.

De même, les groupes de la société civile s'interrogent sur la sécurité des communications et des correspondances avec le Bureau du Procureur. Dans un contexte d'augmentation de la surveillance et des capacités de cyberespionnage de la part des États et d'autres acteurs,⁴⁹ en particulier au Venezuela, au Mexique et en Palestine/Israël, entrer en contact avec la Cour génère de plus en plus de craintes, notamment lorsqu'il s'agit d'informations susceptibles de prouver la perpétration d'un crime. En effet, la CPI a admis avoir noté une augmentation de « la fréquence, de la variété, de la furtivité et de la complexité des cyberattaques lancées contre les ordinateurs et les systèmes de communication de la Cour. »⁵⁰ Bien que la CPI ait investi 160 000 euros en 2016 pour renforcer ses capacités en matière de cybersécurité, elle n'a publié que très peu d'informations sur la façon dont

48. FIDH et KHRC, Le mandat de la Cour pénale internationale auprès des victimes : déceptions, préoccupations et solutions pour l'avenir, juin 2020, paras. 63-77. Voir FIDH, La justice que les survivants méritent : Lettre ouverte au nouveau Procureur de la CPI Karim Khan, 23 juin 2021.

49. Voir Amnesty International, Citizen Lab, et Forensic Architecture, Digital Violence : How the NSO Group Enables State Terror, plateforme interactive lancée en juillet 2021 [en anglais].

50. CPI, Deuxième rapport de la Cour sur l'élaboration d'indicateurs de résultats pour la Cour pénale internationale, 11 novembre 2016, para. 69.

ces fonds ont été utilisés, quelles technologies de l'information ont été adoptées et quelle part a été allouée au Bureau du Procureur.⁵¹

Pour la FIDH, le fait que toutes les organisations consultées expriment des doutes quant à la fiabilité des communications avec le Bureau du Procureur est très préoccupant. Malgré l'Unité de cyberenquêtes au sein du Bureau du Procureur, toutes ignorent si le Bureau a mobilisé du personnel possédant l'expertise et la compétence nécessaires pour assurer la sécurité des informations, notamment en surveillant et en neutralisant les failles potentielles. Si aucun poste ou équipe n'a encore été prévu au sein de l'Unité de cyberenquêtes existante, le Bureau du Procureur devrait recruter un expert en cybersécurité pour (1) développer un protocole de sécurité des informations ; (2) adopter les technologies adéquates permettant d'échanger des informations avec la société civile en toute sécurité ; et (3) former les équipes aux bases de la sécurité des communications numériques. En attendant, le Bureau du Procureur doit se montrer clair et transparent envers les groupes de la société civile concernant les limites de ses systèmes de sécurité informatique, pour que les informations remises au Bureau du Procureur le soient en toute connaissance de cause.

Enfin, la durée des examens préliminaires, qui découle des méthodes de travail du Bureau du Procureur, devrait être revue. Comme indiqué précédemment, la durée moyenne de l'analyse effectuée par le Bureau pour déterminer si les critères nécessaires prévus par le Statut de Rome sont réunis pour ouvrir formellement une enquête est de 5,3 ans. Malgré la volonté exprimée dans le Document de politique générale de 2013 et le plan stratégique du Bureau du Procureur de faire des examens préliminaires une façon « d'éviter à la Cour d'avoir à intervenir grâce à leur effet préventif et à la notion de complémentarité » et de servir de « de mise en garde à un stade précoce »,⁵² la FIDH a remarqué qu'en pratique, ce n'était pas le cas. Les États ne réagissent pas à la « mise en garde précoce » en menant des enquêtes indépendantes à temps, et les examens préliminaires s'en retrouvent prolongés.⁵³

Bien que le Bureau du Procureur ait imposé des délais indicatifs pour que les États lui fassent parvenir les informations nécessaires à la conclusion de son analyse de complémentarité, il semblerait que ces délais ne soient pas les mêmes selon les situations.⁵⁴ La FIDH comprend que chaque situation fasse l'objet de problématiques spécifiques et doive être évaluée au cas par cas. En revanche, l'imposition de délais indicatifs standardisés n'empêcherait pas le Bureau du Procureur de revoir ses conclusions en fonction de l'évolution des circonstances. En outre, la FIDH a déjà fait valoir que lorsque des crimes continuent d'être commis alors que le Bureau du Procureur envisage l'ouverture d'une enquête, cela devrait, au minimum, indiquer clairement que les efforts nationaux en matière de responsabilité ne sont pas sincères et ont peu de chance d'aboutir dans un avenir proche.⁵⁵ La prise en compte de cet aspect permettrait de fixer des indicateurs clairs pour le bon déroulement de la phase 3 et devrait à ce titre être inclus dans les prochaines consultations portant sur l'élaboration de cadres de référence.

TRANSPARENCE

Succès

De nombreux progrès en matière de transparence ont été réalisés depuis 2012. Dans son Document de politique générale de 2013, le Bureau du Procureur a notamment précisé quel était son rôle dans le cadre des examens préliminaires. Ce document constitue un résumé des pratiques du Bureau du Procureur, mais il introduit également des modifications importantes, comme mentionné précédemment. Hormis ce texte, le Bureau a également produit une série de documents de politique générale sur différents thèmes, qui ont un impact sur ou jouent un rôle au niveau des examens préliminaires. En 2007, sous le mandat du Procureur Ocampo, un document de politique générale

51. *Ibid*, para. 75.

52. Bureau du Procureur, Version intégrale de la Déclaration du Procureur, Fatou Bensouda, au sujet de l'expertise externe sur la situation au Kenya et les enseignements tirés de celle-ci, 26 novembre 2016, p. 15.

53. FIDH et KHRC, Le mandat de la Cour pénale internationale auprès des victimes : déceptions, préoccupations et solutions pour l'avenir, juin 2020, para. 22.

54. Entretien avec une personne ayant travaillé au sein du Bureau du Procureur.

55. FIDH et KHRC, Le mandat de la Cour pénale internationale auprès des victimes : déceptions, préoccupations et solutions pour l'avenir, juin 2020, para. 30.

relatif aux « intérêts de la justice » a été ainsi publié. La Procureure Bensouda a ensuite publié un document pionnier portant sur les crimes sexuels et basés sur le genre en 2014,⁵⁶ un autre sur les enfants en 2016,⁵⁷ ainsi qu'un document relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires, aussi en 2016,⁵⁸ entre autres.⁵⁹ Ces textes montrent comment le Bureau du Procureur analyse les faits commis à la lumière des critères légaux relatifs à la phase d'examen préliminaire : par exemple comment déterminer le niveau de sincérité des procédures nationales dans l'évaluation de la recevabilité, et comment aborder le seuil de gravité des crimes sexuels et basés sur le genre et les crimes commis sur des enfants, déjà graves par nature.⁶⁰

En plus de ces documents de politique générale, les organisations de la société civile conviennent que les rapports annuels du Bureau du Procureur ainsi que les rapports portant sur des situations données sont une source d'informations utiles concernant l'avancement des examens préliminaires en cours. En 2012 par exemple, le rapport intérimaire détaillé sur la situation en Colombie abordait les thèmes de la recevabilité et de la compétence *ratione materiae*.⁶¹ Depuis 2013, le Bureau du Procureur a également publié des rapports internes établis au titre de l'article 5 du Statut de Rome au moment de passer à la phase suivante ou après avoir décidé de clore un examen préliminaire sans ouvrir d'enquête (par exemple pour les situations au Nigéria, en République de Corée, et au Honduras).⁶² D'autres rapports révélant l'ouverture d'une enquête ont également été publiés, alors que ces décisions n'étaient auparavant pas rendues publiques (par exemple pour les situations au Mali ou en République centrafricaine II).⁶³

Enfin, le Bureau du Procureur a récemment reconnu la nécessité de rapidement mettre en place des critères clairs, objectifs et précis en matière d'évaluation de la recevabilité, en particulier dans les cas d'examens préliminaires prolongés. En juin 2021, la Procureure Bensouda a publié un rapport de consultation portant sur l'élaboration de cadres de référence, dans lequel le Bureau admet devoir « [TRADUCTION] repenser les objectifs et la durée des examens préliminaires dans les cas de processus nationaux complexes d'établissement de la responsabilité à long terme », étant donné que ces questions risquent de prendre « [TRADUCTION] des années à être résolues ». ⁶⁴ Bien que ce rapport invite la société civile et les différentes parties prenantes à participer à l'élaboration d'un cadre de référence à appliquer à la situation en Colombie, celui-ci pourrait ensuite être repris pour la Guinée et d'autres examens préliminaires à venir.

Possibilités d'amélioration

Le mandat de la Procureure Bensouda a certes vu de nettes avancées en matière de transparence, mais des progrès restent à faire, en particulier concernant la sécurité des informations et vis-à-vis des organisations de la société civile effectuant un travail de collecte de preuves sur les crimes relevant de la compétence de la Cour. La FIDH reconnaît qu'en tant qu'organisme d'enquête ayant pour mission de constituer des dossiers pénaux, le Bureau du Procureur est tenu par des restrictions juridiques et éthiques et n'est pas en mesure de révéler beaucoup d'informations, en particulier durant l'étape d'examen préliminaire. Il est cependant chargé de mener des poursuites au sein d'une cour internationale ayant l'obligation de rendre des comptes publiquement, et doit donc à ce titre inévitablement jongler entre des exigences multiples et parfois contraires.

56. Bureau du Procureur, [Document de politique générale relatif aux crimes sexuels et à caractère sexiste](#), juin 2014.

57. Bureau du Procureur, [Politique générale relative aux enfants](#), novembre 2016.

58. Bureau du Procureur, [Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires](#), septembre 2016.

59. Au cours du mandat de la Procureure Bensouda, son Bureau a également publié un autre document de politique générale, mais qui a eu moins d'impact sur l'étape d'examen préliminaire. Voir Bureau du Procureur, [Projet de politique générale relative à la clôture des situations](#), 24 mars 2021.

60. Bureau du Procureur, [Document de politique générale relatif aux crimes sexuels et à caractère sexiste](#), juin 2014, paras. 41-45. Bureau du Procureur, [Politique générale relative aux enfants](#), novembre 2016, paras. 57 et 59. Sara Wharton et Rosemary Gray, [The Full Picture: Preliminary Examinations at the International Criminal Court](#), Université de Windsor, 2019, p. 8 [en anglais].

61. Bureau du Procureur, [Situation en Colombie – Rapport intérimaire](#), novembre 2012.

62. Voir Bureau du Procureur, [Situation au Nigéria – Rapport établi au titre de l'article 5 du Statut](#), 5 août 2013 ; Bureau du Procureur, [Situation en République de Corée – Rapport établi au titre de l'article 5 du Statut](#), juin 2014 ; Bureau du Procureur, [Situation au Honduras – Rapport établi au titre de l'article 5 du Statut](#), octobre 2015.

63. Voir Bureau du Procureur, [Situation au Mali – Rapport établi au titre de l'article 53-1](#), 16 janvier 2013 ; Bureau du Procureur, [Deuxième situation en République centrafricaine – Rapport établi au titre de l'article 53-1 du Statut](#), 24 septembre 2014.

64. Bureau du Procureur, [Situation in Colombia Benchmarking Consultation](#), 15 juin 2021 [en anglais].

De nombreux groupes de la société civile ayant remis des communications au titre de l'article 15 ont fait savoir que le manque de communication de la part du Bureau du Procureur au sujet de certains documents remis a pour conséquence de rendre leur travail inutilement plus compliqué, plus long et plus coûteux. Dans la situation en Géorgie par exemple, plus de 3 854 communications au titre de l'article 15 ont été remises. Les organisations de la société civile ont l'impression qu'une partie de ce travail aurait pu être évitée, si elles avaient su quelles informations soumises avaient été utiles ou non, et quels documents supplémentaires auraient été nécessaires. Ainsi, elles auraient pu concentrer leurs ressources limitées à des activités véritablement utiles.

La FIDH comprend que les organes d'enquête ou les agences chargées de mener des poursuites n'ont pas pour habitude de partager des informations détaillées, et souvent sensibles, sur l'avancée de leurs travaux. Le Bureau du Procureur pourrait cependant pallier ce manque de transparence, sans pour autant divulguer des informations confidentielles ou sensibles à des parties prenantes externes : en expliquant par exemple clairement la façon dont il conduit ses analyses factuelles et juridiques, en fournissant des guides sur le format et la structure que doivent présenter les communications soumises au titre de l'article 15, ou en réduisant la durée des examens préliminaires, ce qui permettrait de rendre des conclusions plus conséquentes et détaillées au moment de la clôture de cette étape.

Dans ce cadre, un des problèmes souvent rencontré par les organisations de la société civile (en particulier pour les situations au Mexique et au Venezuela) est l'absence d'instructions claires de la part du Bureau du Procureur sur la façon de présenter au mieux et de soumettre des informations. Certaines ONG ont certes élaboré des manuels, des guides et même des applications expliquant comment rédiger une communication au titre de l'article 15,⁶⁵ mais il ne s'agit pas de documents officiels. Sur la base des consultations menées par la FIDH, il semble y avoir deux manières d'aider les parties prenantes externes dans leur travail à venir, en particulier les organisations locales de la société civile : le Bureau du Procureur pourrait créer son propre modèle sur la façon de soumettre une communication au titre de l'article 15, avec une notice expliquant la façon dont ces informations seront utilisées conformément au Statut de Rome ; ou alors le Bureau pourrait rassembler et compiler les guides, instructions et modèles déjà créés par des groupes de la société civile fiables et les rendre accessibles sur une même page sur le site web de la CPI.

Un autre problème évoqué par la société civile, à l'image des critiques déjà formulées par la FIDH, est celui déjà mentionné précédemment de la longueur des examens préliminaires, et la sensation que les activités menées au cours de la phase d'évaluation de la recevabilité sont contradictoires. Chaque situation semble être traitée de manière différente sans raison apparente, notamment en matière de nombre et de régularité des visites effectuées dans le pays sous analyse, ainsi que dans la manière de hiérarchiser et d'analyser les questions liées à la complémentarité. Une meilleure transparence autour de l'analyse de la complémentarité permettrait d'accélérer les différentes étapes de la phase 3. Si, pour des raisons diplomatiques, il est préférable de ne pas rendre publiques les conclusions des États concernant l'évaluation de la complémentarité, le Bureau du Procureur pourrait néanmoins publier des mises à jour régulières concernant ses conclusions. Ainsi, les groupes de la société civile ayant une bonne connaissance pratique des systèmes législatifs nationaux et des procédures locales auraient l'occasion d'apporter leur expertise.

COMMUNICATION AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE

La FIDH a relevé, au cours de ses consultations, que l'un des thèmes récurrents était celui des activités de sensibilisation et de communication menées par le Bureau du Procureur. Étant donné que le troisième document de cette série sera consacré à l'engagement auprès des communautés affectées, cette section se penchera sur la communication du Bureau du Procureur en général. Les visites du Bureau dans les pays concernés ainsi que son engagement direct auprès des communautés affectées, notamment les victimes, les survivants et les témoins, ne seront pas abordés ici.

65. Voir Global Rights Compliance, [A Guide to Conducting Article 15 Communications Is Now Available on GRC's BIS App](#), 28 septembre 2019 [en anglais] ; Global Rights Compliance, [International Criminal Court Article 15 Communication Guide](#), 29 septembre 2019 [en anglais].

Succès

Bien que la stratégie de communication du Bureau du Procureur dépende du pays analysé et de l'examen en cours, la plupart des organisations membres et partenaires de la FIDH ainsi que les équipes de la FIDH s'accordent sur le fait que la Procureure Bensouda a instauré une relation beaucoup plus ouverte et collaborative avec les organisations de la société civile. Si les examens préliminaires sont essentiellement menés depuis La Haye, les ONG ont pu rencontrer les membres du Bureau du Procureur au cours de tables rondes organisées par la CPI, à l'occasion de l'AEP annuelle et événements parallèles associés, ou encore pendant des visites effectuées dans les pays sous examen. Au cours de ces rencontres, la Procureure Bensouda et ses équipes ont fait preuve d'un engagement sincère auprès de la société civile, dans les limites imposées par le devoir de confidentialité, ce qui a donné le sentiment aux groupes locaux d'être bien mieux entendus que les années précédentes.

Possibilités d'amélioration

Malgré les bonnes intentions de la Procureure Bensouda en matière de communication avec la société civile, les groupes consultés ont manifesté une certaine frustration qui révèle d'importantes failles structurelles dans l'approche actuelle. Si le Bureau du Procureur a pu faire preuve d'une certaine réactivité après avoir été sollicité par des médias ou à la suite d'événements dans un pays (les déclarations sur les événements en Guinée, au Burundi ou en Palestine en sont un exemple),⁶⁶ il n'existe pas en revanche de stratégie de communication claire et proactive intégrée au processus d'examen préliminaire. On peut par exemple se demander pourquoi le Bureau a attendu 2020 pour inclure le Mexique dans son rapport annuel sur les examens préliminaires, alors qu'il recevait déjà des communications depuis 2011.

De même, les groupes de la société civile ayant eu des contacts avec des membres du Bureau du Procureur ont reçu différentes informations ne formant pas un message cohérent, ce qui leur a souvent donné l'impression de devoir interpréter les mots et le langage corporel des personnes à qui ils s'adressaient afin de lire entre les lignes. L'ambiguïté de ces interactions laisse à penser que le Bureau du Procureur n'a pas établi clairement en interne quelles informations ses équipes pouvaient communiquer aux organisations de la société civile, en particulier celles ayant soumis des communications au Bureau.

En outre, comme indiqué précédemment, le manque de coordination entre les organes de la CPI, notamment avec le Greffe et le SPVR, brouille d'autant plus le rôle du Bureau du Procureur lorsqu'il s'agit de communiquer des éléments liés aux examens préliminaires. Sans une délimitation claire des responsabilités de chacun des organes de la CPI, les organisations de la société civile s'attendent inévitablement à ce que le Bureau du Procureur se charge de toutes les missions de communication et de sensibilisation, étant donné qu'il s'agit souvent du premier organe de la CPI avec qui elles interagissent.

L'incapacité du Bureau du Procureur à communiquer efficacement sur ses activités révèle un problème systémique requérant une approche holistique. Tout d'abord, le Bureau devrait doter son équipe de communication du personnel suffisant et en adéquation avec le besoin réel, tant en termes de quantité que de qualité des spécialistes recrutés. En effet, il ne devrait pas incomber aux juristes, aux analystes et aux membres des autres équipes techniques d'assumer des responsabilités de communication *ad hoc*. C'est à l'équipe de communication d'assurer une stratégie proactive, en établissant la façon de s'adresser à la presse, ainsi qu'une stratégie réactive, en communiquant sur les événements importants en cours dans les pays sous examen. Ces stratégies peuvent et doivent être développées avec l'aide et l'expertise des équipes techniques, dont l'équipe de direction, mais doivent rester la responsabilité de spécialistes en communication formés et expérimentés, dont un porte-parole.

66. Voir Bureau du Procureur, [Déclaration de Fatou Bensouda, Procureur de la CPI, au sujet de la situation en Guinée](#), 23 juin 2020 ; Bureau du Procureur, [Déclaration du Procureur sur les violences préélectorales et les tensions ethniques croissantes](#), 9 octobre 2020 ; Bureau du Procureur, [Déclaration de Fatou Bensouda, Procureur de la Cour pénale internationale, au sujet de la détérioration de la situation à Gaza](#), 8 avril 2018 ; Bureau du Procureur, [Déclaration du Procureur de la Cour pénale internationale, Fatou Bensouda, concernant la situation en Palestine](#), 17 octobre 2018 ; Bureau du Procureur, [Déclaration du Procureur de la Cour pénale internationale, Fatou Bensouda, au sujet des récentes violences préélectorales au Burundi](#), 8 mai 2015.

En outre, une fois ces stratégies de communication développées et les limites des informations pouvant être publiquement partagées bien établies, l'ensemble des équipes doit en être informé. Ainsi, même les personnes détenant moins de responsabilités pourront s'adresser au public, en particulier les groupes de la société civile et autres parties prenantes, en respectant les paramètres instaurés. Ce travail éviterait toute ambiguïté dans la communication et les messages délivrés concernant l'avancement des examens préliminaires seraient plus cohérents, exacts et détaillés.

IV. RECOMMANDATIONS

MÉTHODES DE TRAVAIL DU BUREAU DU PROCUREUR

1. Le Bureau du Procureur devrait clairement définir son rôle et ses responsabilités pendant la phase d'examen préliminaire, y compris en clarifiant la différence avec les autres organes de la CPI (comme la SPVR ou le Greffe en général), en particulier vis-à-vis des victimes et des communautés affectées.
2. La Section des examens préliminaires devrait se doter d'experts sur les pays sous examen, qui seraient sélectionnés selon des procédures de recrutement efficaces et rapides en tant que consultants locaux ou professionnels invités rémunérés.
3. Le Bureau du Procureur devrait codifier et publier sa politique de confidentialité, la rendre accessible sur le site web de la CPI et l'inclure dans toutes les réponses aux communications soumises au titre de l'article 15 du Statut de Rome.
4. Le Bureau du Procureur devrait recruter un expert ou une équipe dédiée à la cybersécurité dont le rôle serait de (1) développer un protocole de sécurité informatique plus robuste ; (2) adopter les technologies appropriées ; et (3) former les autres équipes à l'utilisation de ce protocole et de ces technologies. En attendant, le Bureau du Procureur doit se montrer clair et transparent envers les organisations de la société civile concernant les limites de ses systèmes de sécurité informatique.
5. Le Bureau du Procureur devrait standardiser ses délais indicatifs pour la réception d'informations de la part des États afin de mener à bien l'analyse de complémentarité et de réduire la durée des examens préliminaires.

TRANSPARENCE

6. Le Bureau du Procureur devrait publier et promouvoir des lignes directrices à l'intention des organisations de la société civile concernant les communications au titre de l'article 15.
7. Le Bureau du Procureur devrait régulièrement publier des mises à jour des analyses de recevabilité qu'il effectue et inviter les acteurs de la société civile connaissant bien les procédures locales à formuler des commentaires.

COMMUNICATION AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE

8. Le Bureau du Procureur devrait doter son équipe médiatique d'un nombre de personnes compétentes suffisant, dont un porte-parole. Il reviendrait à cette équipe d'élaborer et de mettre en place des stratégies de communication proactives et réactives.
9. Tous les membres du Bureau du Procureur devraient être informés des stratégies de communication et bénéficier d'indications encadrant leurs échanges avec les parties prenantes externes.
10. Le Bureau du Procureur devrait coordonner ses activités de communication avec les autres organes de la CPI impliqués, comme le Greffe, pour garantir que les missions menées par chacun soient complémentaires et conformes à leur mandat, et que les messages délivrés soient cohérents.



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands



Cette publication a été réalisée avec le généreux soutien du Ministère des Affaires Etrangères des Pays-Bas et de l'Agence Française de Développement (AFD). Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité de la FIDH et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant le point de vue du Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas et de l'Agence Française de Développement (AFD).

Gardons les yeux ouverts

fidh

Directrice de la publication :

Alice Mogwe

Rédactrice en cheffe :

Éléonore Morel

Directrice de projet :

Raquel Vazquez

Llorente

Auteure:

Amanda Ghahremani

Soutien à la

recherche :

Anthony Ghaly (FIDH),

et Layla Déri, Sarah

Jolicoeur, Noémie

Martire et Juliette

Samson (Clinique de

droit international

pénal et humanitaire,

Université Laval)

Maquette :

FIDH/CB

Établir les faits - Des missions d'enquête et d'observation judiciaire

Soutenir la société civile - Des programmes de formation et d'échanges

Mobiliser la communauté des États - Un lobbying permanent auprès des instances gouvernementales

Informier et dénoncer - La mobilisation de l'opinion publique

Pour la FIDH, la transformation des sociétés est d'abord du ressort des acteurs locaux

La Fédération internationale pour les droits humains agit aux niveaux régional, national et international en soutien de ses organisations membres et partenaires pour remédier aux situations de violations des droits humains et consolider les processus de démocratisation. Son action s'adresse aux États et aux autres détenteurs de pouvoir, comme les groupes d'opposition armés et les entreprises multinationales.

Les principaux bénéficiaires sont les organisations nationales de défense des droits humains membres du Mouvement et, par leur intermédiaire, les victimes des violations des droits humains. La FIDH a également élargi son champ d'action à des organisations partenaires locales et développe des alliances avec d'autres acteurs des changements.

fidh

CONTACT

FIDH

17, passage de la Main d'Or

75011 Paris - France

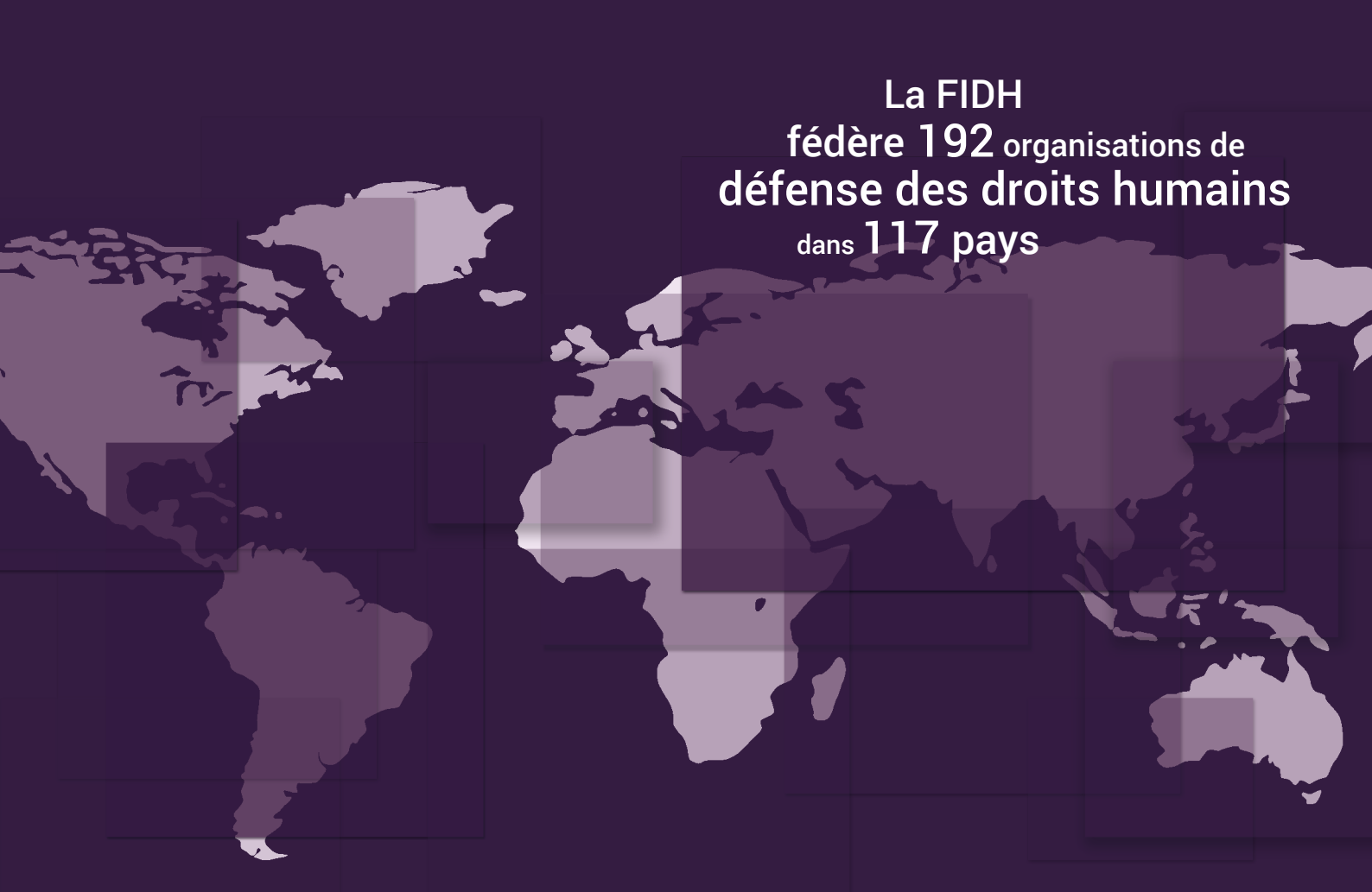
Tel: (33-1) 43 55 25 18

www.fidh.org

Twitter: @fidh_en / fidh_fr / fidh_es

Facebook:

<https://www.facebook.com/FIDH.HumanRights/>



La FIDH
fédère 192 organisations de
défense des droits humains
dans 117 pays

fidh

CE QU'IL FAUT SAVOIR

La FIDH agit pour la protection des victimes de violations des droits humains, la prévention de ces violations et la poursuite de leurs auteurs.

Une vocation généraliste

La FIDH agit concrètement pour le respect de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme – les droits civils et politiques comme les droits économiques, sociaux et culturels.

Un mouvement universel

Créée en 1922, la FIDH fédère aujourd'hui 192 organisations nationales dans 117 pays. Elle coordonne et soutient leurs actions et leur apporte un relais au niveau international.

Une exigence d'indépendance

La FIDH, à l'instar des ligues qui la composent, est non partisane, non confessionnelle et indépendante de tout gouvernement.