

COUR PÉNALE INTERNATIONALE

Quel est l'héritage de la Procureure Bensouda ?

fidh



Décembre 2021

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	5
----------------	----------

Partie I. LUTTE CONTRE L'IMPUNITÉ POUR LES CRIMES SEXUELS ET BASÉS SUR LE GENRE	7
--	----------

Introduction	8
---------------------	----------

I. La stratégie de la Procureure Fatou Bensouda en matière de crimes sexuels et basés sur le genre	10
---	-----------

II. La mise en pratique de la Politique en matière de crimes sexuels et à caractère sexiste : succès et revers	12
---	-----------

Examens préliminaires et enquêtes	12
-----------------------------------	----

Examens préliminaires	13
-----------------------	----

Enquêtes	13
----------	----

Chefs d'accusation de crimes sexuels et basés sur le genre	14
--	----

Succès – Quelques affaires récentes fructueuses	16
---	----

Revers – Établissement de la responsabilité des auteurs de crimes sexuels et basés sur le genre	19
---	----

III. Des opportunités pour renforcer la lutte contre l'impunité	23
--	-----------

Adopter une approche intersectionnelle pour la poursuite des auteurs de persécution basée sur le genre	23
--	----

Reconnaître et intégrer les survivants masculins des crimes sexuels et basés sur le genre	24
---	----

Contextualiser et enquêter sur les « autres formes de violences sexuelles »	26
---	----

RECOMMANDATIONS	28
------------------------	-----------

Annexe 1 – Principaux éléments des enquêtes ouvertes sous le mandat de la Procureure Fatou Bensouda	30
--	-----------

Annexe 2 – Chefs d'accusation de crimes sexuels et basés sur le genre dans les affaires devant la CPI	33
--	-----------

Introduction	44
Méthodologie	45
I. L'approche de la Procureure Fatou Bensouda en matière d'examens préliminaires	46
Le Document de politique générale de 2013 relatif aux examens préliminaires	46
Les examens préliminaires conduits entre 2012 et 2021	48
Examens préliminaires en cours	50
Examens préliminaires clos sans ouverture d'une enquête	50
Examens préliminaires ayant conduit à l'ouverture d'une enquête	51
II. Succès et possibilités d'amélioration de la phase d'examen préliminaire	53
Méthodes de travail du Bureau du Procureur	54
Succès	54
Possibilités d'amélioration	54
Transparence	57
Succès	57
Possibilités d'amélioration	58
Communication avec la société civile	59
Succès	59
Possibilités d'amélioration	60
RECOMMANDATIONS	62

Partie III. SENSIBILISATION AUPRÈS DES VICTIMES, DES COMMUNAUTÉS AFFECTÉES ET DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Introduction	66
Méthodologie	67
L'approche de la Procureure Fatou Bensouda en matière de sensibilisation	68
Plans stratégiques et mise en œuvre globale	68
Modalités d'interaction avec le Bureau du Procureur	69
Rôle des organisations de la société civile dans les activités de sensibilisation du Bureau du Procureur	70
Fréquence et contenu des communications	71
Stratégie média et information publique	72
Supports de sensibilisation	73
Coordination inter-organes	73
Présence dans les pays et connaissance du contexte	75
RECOMMANDATIONS	77

PRÉFACE

Le 15 juin 2021, après un mandat de neuf ans en tant que Procureure de la Cour pénale internationale, Fatou Bensouda a quitté ses fonctions et transmis cette grande responsabilité à son successeur Karim Khan. Alors que le Bureau du Procureur fait face à d'importantes difficultés pour s'acquitter de son mandat, notamment un manque de coopération des États et des ressources financières et humaines limitées, et à l'heure où la Cour s'engage dans un processus de profonds changements pour renforcer ses performances, cette transition constitue une occasion clé pour réfléchir sur les succès et les revers du Bureau du Procureur au cours de la dernière décennie.

La FIDH s'est lancée dans un exercice visant à dresser le bilan du mandat de la Procureure Bensouda (2012-2021) en s'intéressant particulièrement au travail effectué par son Bureau dans trois domaines-clés, pertinents pour notre mandat, à savoir : 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 Procureur Khan un aperçu détaillé du travail effectué par le Bureau du Procureur dans ces domaines et d'identifier les meilleures pratiques et possibilités d'amélioration¹. Chaque thème identifié a été analysé indépendamment et les conclusions ont été rendues publiques au cours de l'année 2021. 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 conflit². Le deuxième document sur les examens préliminaires a été publié en septembre 2021³ et le troisième sur la sensibilisation et l'engagement auprès des victimes en novembre 2021. Le présent rapport est une compilation de ces trois documents et de leurs recommandations respectives.

Les trois thèmes ont été au premier plan du travail de la FIDH depuis la création de la Cour pénale internationale. 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'enquête 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. Un exercice similaire a été entrepris par la FIDH à la fin du mandat du premier Procureur de la CPI, Luis Moreno Ocampo. Voir FIDH, *Le Bureau du Procureur de la CPI – 9 ans après. Analyse de la stratégie et des politiques de poursuites du Bureau du Procureur (2003-2011) et recommandations au prochain Procureur de la CPI*, décembre 2011.

2. 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.

3. FIDH, *Les examens préliminaires à la CPI : quel est l'héritage de la Procureure Bensouda 2*, septembre 2021.

Afin de réaliser ce bilan, la FIDH a collaboré avec deux organisations partenaires disposant d'une longue expérience dans leurs domaines d'intervention respectifs : Women's Initiatives for Gender Justice (WIGJ) sur la lutte contre l'impunité pour les crimes sexuels et basés sur le genre, et No Peace Without Justice (NPWJ) sur la sensibilisation et l'engagement auprès des victimes, des communautés affectées et des organisations de la société civile. Le document sur les examens préliminaires a été produit uniquement par la FIDH, sur la base d'une consultation approfondie avec les organisations membres et partenaires de la FIDH dans les pays concernés. La recherche présentée dans ce rapport s'appuie donc sur l'expertise collective et individuelle de la FIDH, de WIGJ et de NPWJ, ainsi que sur le suivi continu et l'engagement de la Cour pénale internationale.

WIGJ est une organisation internationale œuvrant pour les droits des femmes qui milite en faveur de la justice de genre et de l'enquête et de la poursuite des crimes sexuels et basés sur le genre à la Cour pénale internationale. Le travail de WIGJ comprend le suivi juridique des affaires de la Cour, y compris l'analyse des affaires dans une perspective de justice de genre ; le plaidoyer stratégique auprès du Bureau du Procureur pour l'enquête et la poursuite des crimes sexuels et basés sur le genre et la mise en œuvre du Document de politique générale du Bureau du Procureur sur les crimes sexuels et basés sur le genre ; le plaidoyer pour la participation des survivant.es de crimes sexuels et basés sur le genre ; la facilitation de groupes d'experts sur les violences sexuelles et basées sur le genre ; le dépôt d'observations devant la Cour et la publication de documents sur des questions liées à la justice inclusive. Il s'appuie sur le travail inlassable de Women's Caucus for Gender Justice, un mouvement de femmes défenseures des droits humains issues du monde entier qui se sont réunies pour inscrire les principes de justice et d'égalité des genres dans le cadre et le fonctionnement de la Cour pénale internationale.

NPWJ a été créée au début des années 1990 afin de soutenir le travail du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et dans l'objectif de préconiser l'établissement d'une Cour pénale internationale permanente. Depuis l'établissement de la Cour pénale internationale, NPWJ a activement plaidé auprès de la Cour et de ses États parties pour une sensibilisation et un engagement efficaces et authentiques auprès des victimes et communautés affectées. NPWJ suit le travail de la Cour pénale internationale et mène un plaidoyer stratégique auprès de tous les organes de la Cour, y compris le Bureau du Procureur, en matière d'amélioration et de renforcement de son travail de sensibilisation dès les étapes les plus précoces. NPWJ a publié plusieurs documents stratégiques et des communiqués sur la sensibilisation, et certains des membres de son personnel ont contribué à des revues universitaires et autres ouvrages sur le sujet.

Partie 1

Lutte contre l'impunité pour les crimes sexuels et basés sur le genre



Note publiée en juin 2021 / N° 772f

Introduction

À travers l'adoption du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI ou « la Cour »), la communauté internationale a exprimé sa volonté de mettre un terme à l'impunité des auteurs de crimes sexuels et basés sur le genre. Le Statut de Rome qualifie de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité un très large éventail de crimes sexuels et basés sur le genre, jamais égalé dans l'histoire du droit international, prohibant explicitement le viol, l'esclavage sexuel, la prostitution forcée, la grossesse forcée, la stérilisation forcée et toute autre forme de violence sexuelle. La notion de « sexe »⁴ est également définie et constitue un des fondements du crime contre l'humanité de persécution⁵.

Le Bureau du Procureur, de par sa responsabilité d'organe chargé d'enquêter sur les crimes relevant de la compétence de la CPI et d'en poursuivre les auteurs, joue un rôle central dans la mise en œuvre des dispositions du Statut de Rome et dans la lutte contre l'impunité des auteurs de crimes sexuels et basés sur le genre⁶. En vertu de ce mandat, et durant ses neuf années d'exercice, la deuxième Procureure de la CPI Fatou Bensouda a fait de l'enquête et des poursuites relatives à ces crimes une véritable priorité⁷. Cet engagement s'est manifesté dès le départ avec l'élaboration par son Bureau puis la publication d'un document particulièrement innovant : le *Document de politique générale relatif aux crimes sexuels et à caractère sexiste* (ci-après dénommé « Politique en matière de crimes sexuels et à caractère sexiste ») visant à « orienter [...] l'action du Bureau du Procureur dans sa lutte contre l'impunité des auteurs de crimes sexuels et à motivation sexiste, tout en encourageant la transparence et la clarté ainsi que la lisibilité de son action dans l'application du cadre juridique déterminé par le Statut de Rome à propos de tels crimes »⁸.

À travers la mise en œuvre de sa Politique en matière de crimes sexuels et à caractère sexiste, le Bureau du Procureur a réalisé des avancées significatives dans la poursuite des auteurs de crimes sexuels et basés sur le genre, établissant des précédents importants à la fois au sein de la Cour et sur le terrain plus vaste du droit international pénal. La Procureure Fatou Bensouda laisse derrière elle un héritage important de succès et d'enseignements tirés relatifs aux enquêtes et poursuites de crimes sexuels et basés sur le genre, ouvrant ainsi la voie au nouveau Procureur qui devra œuvrer dans la continuité de ces efforts⁹.

Les survivant·es de violences sexuelles et basées sur le genre, et la communauté internationale dans son ensemble, se tournent à présent vers le Procureur Karim Khan pour qu'il s'appuie sur l'héritage de la Procureure Fatou Bensouda et continue la lutte contre de tels crimes. Ce n'est qu'avec un engagement renouvelé et une détermination constante du Bureau du Procureur que la CPI sera en mesure de tenir la promesse du Statut de Rome de rendre une justice inclusive.

4. En anglais, le Statut de Rome utilise la notion de « *gender* », soit « genre » en traduction littérale française. Si ce terme de « genre » apparaît désormais dans le vocabulaire français et sera utilisé dans le présent document, la version officielle française du Statut de Rome comprend la notion de « sexe ».

5. En outre, un certain nombre de crimes contre l'humanité, crimes de guerre et crimes de génocide sont reconnus dans le Statut de Rome comme ayant une composante sexuelle ou basée sur le genre. Ainsi, le crime d'instaurer des « mesures visant à entraver les naissances » peut être constitutif d'un acte de génocide. De la même façon, le viol a été reconnu comme le fondement de l'acte génocidaire d'« atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale ».

6. L'article 54-1-b du Statut de Rome précise que le Procureur « prend les mesures propres à assurer l'efficacité des enquêtes et des poursuites visant des crimes relevant de la compétence de la Cour. Ce faisant [...] il tient [...] compte de la nature du crime, en particulier lorsque celui-ci comporte des violences sexuelles [et] des violences à caractère sexiste ».

7. CPI, Communiqué de presse, « *Le Procureur de la Cour pénale internationale, Fatou Bensouda, publie un Document de politique générale relatif aux crimes sexuels et à caractère sexiste* » (ci-après dénommé « Communiqué de presse de la CPI sur la publication du Document de politique générale relatif aux crimes sexuels et à caractère sexiste »), ICC-OTP-20140605-PR1011, 5 juin 2014.

8. *Ibid.*

9. Le Procureur Karim Khan a été élu par l'Assemblée des États parties le 12 février 2021. Il a pris ses fonctions le 16 juin 2021.

Dans cette optique, le présent rapport fait état des avancées du Bureau du Procureur dans la lutte contre les crimes sexuels et basés sur le genre sous le mandat de la Procureure Fatou Bensouda, sur la période allant du 15 juin 2012 au 15 juin 2021¹⁰. Il met en lumière les réalisations les plus significatives du Bureau du Procureur, ainsi que les principaux défis et les opportunités pouvant être exploités afin de faire progresser le travail du Bureau. Le présent rapport comprend également des recommandations pour le Procureur Karim Khan pour relever au mieux les défis actuels et de perpétuer l'œuvre de la Procureure Fatou Bensouda.

10. Les informations du présent rapport se fondent sur les informations mises à la disposition du public au moment de sa rédaction, soit le 15 juin 2021.

I. La stratégie de la Procureure Fatou Bensouda en matière de crimes sexuels et basés sur le genre

Après sa prise de fonctions, la Procureure Fatou Bensouda a immédiatement agi pour renforcer l'efficacité du Bureau du Procureur en matière de crimes sexuels et basés sur le genre, s'appuyant sur les enseignements tirés des dix premières années d'existence du Bureau, ainsi que sur le travail des tribunaux internationaux *ad hoc*, notamment du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et du Tribunal pénal international pour le Rwanda. Dans le premier Plan stratégique du Bureau du Procureur pour 2012-2015¹¹, le fait de « tenir davantage compte des questions à caractère sexiste dans tous les domaines d[u] travail [du Bureau du Procureur] et continuer de prêter particulièrement attention aux crimes sexuels et à motivation sexiste et aux crimes contre les enfants » a été élevé au rang d'objectif stratégique¹². Une autre priorité contenue dans ce Plan stratégique était la finalisation, d'ici 2013, d'une Politique en matière de crimes sexuels et basés sur le genre qui permettrait de faire face aux défis liés à l'efficacité des poursuites des auteurs de tels crimes¹³.

Cet objectif a été atteint le 5 juin 2014, date de la publication par la Procureure Fatou Bensouda du *Document de politique générale relatif aux crimes sexuels et à caractère sexiste* du Bureau du Procureur – le premier de ce genre à être produit par une juridiction internationale¹⁴. Lors du lancement de sa Politique en matière de crimes sexuels et à caractère sexiste, la Procureure Fatou Bensouda a souligné : « Il s'agit d'envoyer un message sans équivoque aux criminels actuels et en puissance : les violences sexuelles et les crimes à motivation sexiste perpétrés en période de conflit ne sauraient être tolérés ni ignorés à la CPI. »¹⁵

Les cinq objectifs de la Politique en matière de crimes sexuels et à caractère sexiste sont les suivants :

1. réaffirmer l'engagement du Bureau à accorder une attention particulière aux crimes sexuels et à motivation sexiste conformément aux dispositions du Statut ;
2. orienter la mise en œuvre et l'utilisation des dispositions du Statut et du Règlement aux fins de garantir l'efficacité des enquêtes et des poursuites menées dans le cadre des crimes de cette nature, de la phase de l'examen préliminaire à l'appel ;
3. clarifier les questions relatives à ces crimes dans tous les aspects liés aux opérations et fournir des instructions à ce sujet ;
4. contribuer à l'établissement des meilleures pratiques en ce qui concerne les enquêtes et les poursuites menées dans le cadre de ces crimes ; et
5. contribuer, au travers de sa mise en œuvre, à l'élaboration d'une jurisprudence internationale en constante évolution en ce qui concerne ces crimes¹⁶.

11. Bureau du Procureur, *Allocution prononcée à l'occasion de la 25^e séance d'information à l'intention du corps diplomatique, de Fatou Bensouda, Procureur de la Cour pénale internationale*, 26 mars 2015.

12. Bureau du Procureur, *Plan stratégique Juin 2012-2015*, 11 octobre 2013, paras. 5 et 32.

13. *Ibid.*, para. 63.

14. Bureau du Procureur, *Document de politique générale relatif aux crimes sexuels et à caractère sexiste* (ci-après dénommé « Politique en matière de crimes sexuels et à caractère sexiste »), juin 2014. La Politique en matière de crimes sexuels et à caractère sexiste a été développée au fil d'un long processus consultatif, ayant rassemblé des informations en provenance des équipes du Bureau du Procureur, de la conseillère spéciale de la Procureure pour les questions sexospécifiques et d'une variété d'autres acteurs pertinents, y compris des États parties, des organisations internationales, des membres de la société civile, des universitaires et des experts individuels.

15. *Communiqué de presse de la CPI sur la publication d'un Document de politique générale relatif aux crimes sexuels et à caractère sexiste*.

16. *Politique en matière de crimes sexuels et à caractère sexiste*, para. 6.

Avec l'adoption de la Politique en matière de crimes sexuels et à caractère sexiste, il est établi que toute décision de ne pas enquêter sur des crimes sexuels et basés sur le genre devra être justifiée en interne et signalée au ou à la Procureur.e¹⁷. Autre contribution de poids de la Politique en matière de crimes sexuels et à caractère sexiste : elle propose un éclaircissement fort attendu quant à l'interprétation du Bureau du Procureur du terme « sexe »¹⁸, défini à l'article 7-3 du Statut de Rome comme « l'un et l'autre sexes, masculin et féminin, suivant le contexte de la société », indiquant ainsi la manière dont le terme sera employé dans les travaux du Bureau du Procureur. Cette Politique énonce clairement que la définition ci-avant « reconnaît ainsi les rôles dévolus aux hommes, aux femmes, aux filles et aux garçons par la société, de même que leurs comportements, activités et caractéristiques correspondants »¹⁹. Ainsi, les crimes basés sur le genre sont ceux commis à l'encontre d'une personne « en raison de son appartenance à l'un ou l'autre sexe et/ou du rôle qui lui est dévolu par la société »²⁰. Enfin, il est intéressant de noter que cette Politique souligne que le Bureau du Procureur « appliquera et interprétera cette définition conformément aux droits de l'Homme internationalement »²¹.

Le Bureau du Procureur a réaffirmé son engagement à poursuivre de manière efficace les crimes sexuels et basés sur le genre dans ses Plans stratégiques suivants²², et dans son *Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires* de septembre 2016, dans lequel il indique qu'il « accordera également une attention particulière aux crimes qui ont été traditionnellement sous-représentés dans les poursuites judiciaires, à l'instar [...] [du] viol et d'autres crimes sexuels et à motivation sexiste. »²³

17. Bureau du Procureur, « [The Prosecution of Sexual and Gender-Based Crimes by International Courts](#) », Discours prononcé à l'occasion de la conférence internationale organisée par Son Excellence, M. Sidiki Kaba, Président de l'Assemblée des États parties aux fins de commémorer la Journée de la justice pénale internationale (2016), par Mme Fatou Bensouda, Procureure de la Cour pénale internationale, 16 juillet 2016, p. 5.

18. Valerie Oosterveld, *The ICC Policy Paper on Sexual and Gender-Based Crimes: A Crucial Step for International Criminal Law*, 24 Wm. & Mary J. Women & L. 443 (2018), p. 444, 447-448, 450-452.

19. Cette perception quant aux rôles des « hommes » et des « femmes » doit être envisagée du point de vue de la volonté de l'auteur du crime de renforcer ces rôles prédéfinis, et non pas y voir une présomption selon laquelle le Bureau du Procureur considérerait la construction des genres comme étant limitée à la binarité. Voir Lisa Davis, *Dusting off the Law Books: Recognizing Gender Persecution in Conflicts and Atrocities*, 20 NW. J. HUM RTS. 2, p. 11 (juin 2021) (citant une conversation avec Patricia Viseur-Sellers, Conseillère spéciale de la Procureure de la Cour pénale internationale pour les questions sexospécifiques).

20. [Politique en matière de crimes sexuels et à caractère sexiste](#), para. 15.

21. *Ibid.*

22. Bureau du Procureur, [Plan stratégique 2016-2018](#), 16 novembre 2015, para. 4, p. 5 et 57 (établissant comme objectif stratégique le fait d'« améliorer et renforcer sa démarche centrée sur les victimes, notamment les victimes de crimes sexuels et à caractère sexiste [...] ») ; Bureau du Procureur, [Plan stratégique 2019-2021](#), 17 juillet 2019, p. 5.

23. Bureau du Procureur, [Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires](#), septembre 2016, para. 46.

II. La mise en pratique de la politique en matière de crimes sexuels et à caractère sexiste : succès et revers

Le Bureau du Procureur a réalisé de remarquables avancées dans la mise en œuvre des objectifs de sa Politique en matière de crimes sexuels et à caractère sexiste, tel que l'illustrent ses examens préliminaires, enquêtes et affaires. Toutefois, il se trouve encore confronté à certains défis lorsqu'il s'agit d'établir la responsabilité des auteurs de tels crimes. La présente section met en exergue les succès du Bureau du Procureur sous le mandat de la Procureure Fatou Bensouda, ainsi que les principaux revers essayés, révélateurs des domaines nécessitant une attention plus prononcée.

Examens préliminaires et enquêtes

		dont Fatou Bensouda a hérité	initiés par Fatou Bensouda	dont Karim Khan héritera
Examens préliminaires	Total	7 Afghanistan, Colombie, Géorgie, Guinée, Honduras, Corée, Nigeria	13 Bangladesh/Myanmar, Bolivie, Burundi, RCA II, Gabon, Irak/Royaume-Uni, Mali, Palestine, Philippines, Ukraine, Union des Comores, Venezuela, Venezuela II	6 Bolivie, Colombie, Guinée, Philippines, Venezuela I, Venezuela II
	CSBG	6 Afghanistan, Colombie, Géorgie, Guinée, Honduras, Nigéria	9 Bangladesh/Myanmar, Bolivie, Burundi, RCA II, Irak/Royaume-Uni, Mali, Philippines, Ukraine, Union des Comores, Venezuela	5 Bolivie, Colombie, Guinée, Philippines, Venezuela I
Enquêtes	Total	7 RCA I, Côte d'Ivoire, Darfour, RDC, Kenya, Libye, Ouganda	7 Afghanistan, Bangladesh/Myanmar, Burundi, RCA II, Géorgie, Mali, Palestine	14 Afghanistan, Bangladesh/Myanmar, Burundi, RCA I, RCA I, Côte d'Ivoire, Darfour, RDC, Géorgie, Kenya, Libye, Mali, Palestine, Ouganda
	Allégations de CSBG	7 RCA I, Côte d'Ivoire, Darfour, RDC, Kenya, Libye, Ouganda	6 Afghanistan, Bangladesh/Myanmar, Burundi, RCA II, Géorgie, Mali	13 Afghanistan, Bangladesh/Myanmar, Burundi, RCA I, RCA I, Côte d'Ivoire, Darfour, RDC, Géorgie, Kenya, Libye, Mali, Ouganda

* Les principales évolutions des enquêtes ouvertes sous le mandat de la Procureure Fatou Bensouda comportant des allégations de crimes sexuels et basés sur le genre sont renseignées en annexe.

L'engagement de la Procureure Fatou Bensouda consistant à « accorde[r] une attention particulière à la commission de crimes sexuels et à motivation sexiste à chaque étape de son travail » et à effectuer une analyse minutieuse des spécificités sexospécifiques s'agissant de tous les crimes relevant de la compétence de la Cour est manifeste au regard des examens préliminaires et enquêtes réalisés et engagés par son Bureau²⁴.

24. Politique du Bureau du Procureur en matière de crimes sexuels et à caractère sexiste, p. 5, paras. 4, 14 et 20.

Ces examens et enquêtes portent sur une variété de crimes sexuels et basés sur le genre, notamment le viol et d'autres formes de violences sexuelles à l'encontre d'hommes ainsi que des persécutions basées sur le genre²⁵, et établissent de solides fondations sur lesquelles le Procureur entrant pourra s'appuyer pour s'attaquer aux crimes sexuels et basés sur le genre de façon inclusive et exhaustive.

Examens préliminaires

Lorsque la Procureure Fatou Bensouda a pris ses fonctions, elle a hérité de sept examens préliminaires en cours, dont six visaient des crimes sexuels et basés sur le genre, notamment en Afghanistan, Colombie, Géorgie, Guinée, au Honduras et au Nigeria²⁶. La Procureure Fatou Bensouda a procédé à 13 nouveaux examens préliminaires, dont neuf portent sur des crimes sexuels et basés sur le genre : Mali, RCA II, Ukraine, Irak/Royaume-Uni, Burundi, Philippines, Venezuela, Bangladesh/Myanmar et Bolivie²⁷. Elle a initié quatre d'entre eux *proprio motu* (Irak/Royaume-Uni, Burundi, Philippines, Bangladesh/Myanmar) sur le fondement de l'article 15 du Statut de Rome, tous comportant des facteurs de crimes sexuels et basés sur le genre entrant dans la portée de son analyse.

Le Bureau du Procureur a fait évoluer plusieurs de ces examens préliminaires au stade de l'enquête et en a clôturé d'autres. Au moment de la rédaction du présent rapport, le nouveau Procureur se destine à hériter de six examens préliminaires : la Colombie, la Guinée, les Philippines, le Venezuela I et II et la Bolivie. Ces examens portent tous sur des crimes sexuels et basés sur le genre à l'exception de Venezuela II.

Durant le mandat de la Procureure Fatou Bensouda, le Bureau du Procureur a également clôturé les examens préliminaires visant le Nigeria et l'Ukraine, estimant pour chacun que la situation répondait aux critères permettant d'ouvrir une enquête pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité, y compris des crimes sexuels et basés sur le genre²⁸. Les crimes présumés avoir été commis au Nigeria par Boko Haram et les Forces de sécurité nigérianes comprennent le viol, l'esclavage sexuel, la grossesse forcée, le mariage forcé en tant qu'autre acte inhumain, ainsi que des persécutions fondée sur le genre, la religion et les opinions politiques des victimes²⁹ [pour de plus amples informations sur le chef de persécution basée sur le genre, veuillez vous reporter à la section IV³⁰]. Des viols et d'autres formes de violences sexuelles sont aussi présumés avoir été commis dans l'est de l'Ukraine³¹. La Procureure a indiqué qu'elle transmettrait ces deux dossiers au Procureur entrant³².

Enquêtes

La Procureure Fatou Bensouda a hérité de son prédécesseur de sept situations en cours d'enquête, en Ouganda, RDC, RCA I, au Darfour, en Libye, au Kenya et en Côte d'Ivoire. Chacune d'entre elles comporte

25. Voir Annexe 1.

26. L'Examen préliminaire visant la Corée ne portait pas sur des crimes sexuels et basés sur le genre.

27. Les Examens préliminaires visant l'Union des Comores, la Palestine, le Gabon et le Venezuela II ne portaient pas sur des crimes sexuels et basés sur le genre.

28. Bureau du Procureur, Rapport sur les activités menées en 2020 en matière d'examen préliminaire, 14 décembre 2020, paras. 265 et 289.

29. *Ibid.*, paras. 253-257.

30. Voir *infra*, p. 13.

31. Notamment, en 2018, la FIDH et son organisation partenaire basée à Kiev, l'Eastern-Ukrainian Center for Civic Initiatives (EUCCI), ont soumis une Communication au titre de l'article 15 au Bureau du Procureur demandant à la Cour d'ouvrir une enquête sur des viols et autres formes de violences sexuelles à l'encontre de femmes et d'hommes maintenus dans des lieux de détention illégaux dans l'est de l'Ukraine. Communiqué de presse de la FIDH, « Two NGOs Call for an ICC Investigation into Conflict-Related Sexual Crimes in Eastern Ukraine », 25 septembre 2018.

32. La Procureure a également indiqué la clôture anticipée des examens préliminaires visant les Philippines et le Venezuela I d'ici mi-2021. Rapport sur les activités menées en 2020 en matière d'examen préliminaire, paras. 197 et 214.

des allégations de crimes sexuels et basés sur le genre. Durant son mandat, le Bureau du Procureur a ouvert sept nouvelles enquêtes, au Mali, en RCA II, en Géorgie, au Burundi, au Bangladesh/Myanmar, en Afghanistan et en Palestine. À l'exception de la situation en Palestine, toutes ces enquêtes comportent des allégations de crimes sexuels et basés sur le genre. Parmi elles, trois font suite aux examens préliminaires engagés par la Procureure *proprio motu*³³.

Ainsi, le Procureur Karim Khan se destine à prendre en charge un total de 14 enquêtes, dont 13 comportent des allégations de crimes sexuels et basés sur le genre.

Chefs d'accusation de crimes sexuels et basés sur le genre

		dont Fatou Bensouda a hérité	initiées par Fatou Bensouda	dont Karim Khan héritera
Affaires	Total	17	6	25
	Charges de CSBG	12	3	12

* Une analyse détaillée des charges de crimes sexuels et basés sur le genre portées devant la Cour se trouve en annexe 2.

Lorsque la Procureure Fatou Bensouda a pris ses fonctions, des chefs d'accusation de crimes sexuels et basés sur le genre avaient été portés dans 12 affaires sur 17³⁴ à l'encontre de 18 suspects et accusés sur 31³⁵. Durant son mandat, le Bureau du Procureur a présenté des charges de crimes sexuels et basés sur le genre dans trois nouvelles affaires sur six³⁶ à l'encontre de trois suspects et accusés sur sept³⁷. Le Bureau du Procureur a également présenté de nouvelles charges de crimes

33. En font partie la RCA II, le Burundi et le Bangladesh/Myanmar.

34. Des accusations de crimes sexuels et basés sur le genre ont été présentées dans les affaires suivantes : Joseph Kony et al. dans la situation en Ouganda, Germain Katanga et Mathieu Ngudjolo Chui, Bosco Ntaganda, Callixte Mbarushimana et Sylvestre Mudacumura dans la situation en RDC ; Jean-Pierre Bemba Gombo dans la situation en RCA ; Omar Al'Bashir, Ahmad Harun et Ali Kushayb et Abdel Hussein dans la situation au Darfour ; Francis Kirimi Muthaura et Uhuru Kenyatta dans la situation au Kenya ; et Laurent Gbagbo et Charles Blé Goudé et Simone Gbagbo dans la situation en Côte d'Ivoire. Elles n'ont pas été présentées dans l'affaire Thomas Lubanga Dyilo dans la situation en RDC ; Bahr Idriss Abu Garda ou Abdallah Banda et Saleh Jerbo dans la situation au Darfour ; William Ruto et Joshua Arap Sang dans la situation au Kenya ; ou M. et S. Gaddafi et Abdullah Al-Senussi dans la situation en Libye. Voir Women's Initiatives for Gender Justice (WIGJ), *Gender Report Card on the International Criminal Court* (ci-après dénommé « Gender Report Card 2012 »), 2012, p. 103. La Chambre préliminaire III a délivré un mandat d'arrêt à l'encontre de Blé Goudé, sous scellés, le 21 décembre 2011, qui fut rendu public le 30 septembre 2013. Voir CPI, *Le Procureur c. Charles Blé Goudé, Mandat d'arrêt à l'encontre de Charles Blé Goudé*, ICC-02/11-02/11-1, 25 décembre 2011 ; WIGJ, *The Compendium. An overview of Situations and cases before the International Criminal Court* (ci-après dénommé le « Compendium »), 2017, p. 122. La Chambre préliminaire III a délivré un mandat d'arrêt à l'encontre de Simone Gbagbo, sous scellés, le 29 février 2012, qui fut rendu public le 22 novembre 2012. Voir CPI, *Le Procureur c. Simone Gbagbo, Mandat d'arrêt à l'encontre de Simone Gbagbo*, ICC-02/11-01/12-1, 29 février 2012 ; *Compendium*, p. 124.

35. Des charges de crimes sexuels et basés sur le genre ont été présentées à l'encontre de : Kony, Otti, Katanga, Ngudjolo, Ntaganda, Mbarushimana, Mudacumura, Bemba, Al'Bashir, Harun, Kushayb, Hussein, Muthaura, Kenyatta, Ali, L. Gbagbo, Blé Goudé, et S. Gbagbo. Elles n'ont pas été retenues à l'encontre de Lubanga, Abu Garda, Banda, Jerbo, Ruto, Sang, Kosgey, M. Gaddafi, Al-Senussi, S. Gaddafi, Raska Lukwiya, Okot Odhiambo, et Dominic Ongwen.

36. Des charges de crimes sexuels et basés sur le genre ont été présentées dans : l'affaire Al-Tuhamy dans la situation en Libye ; l'affaire Al-Hassan dans la situation au Mali ; et l'affaire Yekatom et Ngaïssona dans la situation en RCA II. Elles n'ont pas été présentées dans l'affaire Mahmoud Al-Werfalli dans la situation en Libye ; l'affaire Ahmad Al-Mahdi dans la situation au Mali ; et l'affaire Abdel Said dans la situation en RCA II.

37. Des charges de crimes sexuels et basés sur le genre ont été présentées à l'encontre de : Mohamed Al-Tuhamy, Al-Hassan, et Ngaïssona. Sur la base du mandat d'arrêt à l'encontre d'Al-Tuhamy, il est difficile de discerner clairement quelles charges portent sur des crimes basés sur le genre, en particulier, des « actes de violence sexuelle et viol ». Voir CPI, *Le Procureur c. Al-Tuhamy Mohamed Khaled, Mandat d'arrêt délivré à l'encontre d'Al-Tuhamy Mohamed Khaled, avec annexe sous scellés et ex parte*, ICC-01/11-01-13-1, 18 avril 2013, paras. 7-8. Elles n'ont pas été présentées à l'encontre d'Al-Werfalli, Al-Mahdi, Yekatom et Said. Si le mandat d'arrêt à l'encontre de Said comprend des accusations de viol, avec la mention particulière de viols perpétrés sur des femmes et des filles, dont certaines sont décédées des suites de leurs blessures, le chef de viol en tant que crime de guerre ou crime contre l'humanité ne figure pas parmi les charges. Voir CPI, *Le Procureur c. Mahamat Said Abdel Kani, version publique expurgée du « Mandat d'arrêt délivré contre Mahamat Said Abdel Kani »*, ICC-01/14-01/21-2-US-Exp. 7 janvier 2019, ICC-01/14-01/21-2-Red2, 7 janvier 2019, paras. 2, 8, 17, 19.

sexuels et basés sur le genre dans l'affaire Bosco Ntaganda³⁸, ainsi que dans l'affaire Dominic Ongwen, élargissant de façon significative la portée des poursuites de tels crimes devant la CPI³⁹. Depuis la création de la Cour jusqu'à ce jour, des charges de crimes sexuels et basés sur le genre ont été portées dans 18 affaires sur 26⁴⁰, à l'encontre de 22 accusés sur 38⁴¹.

Avant l'adoption de la Politique en matière de crimes sexuels et à caractère sexiste, le Bureau du Procureur n'était parvenu à obtenir aucune condamnation pour crimes sexuels et basés sur le genre. Le Bureau du Procureur n'a pas présenté de charges dans sa première affaire à l'encontre de Thomas Lubanga Dyilo, et ce malgré les preuves accablantes contenues dans des rapports de l'ONU et d'ONG et soulevées dans divers témoignages lors du procès. Lorsqu'elles étaient portées par l'Accusation, les charges de crimes sexuels et basés sur le genre, relatives à d'autres crimes, avaient tendance à ne pas être retenues, ou dans certaines instances à être requalifiées dans les mandats d'arrêt/assignations à comparaître et au stade de la confirmation des charges⁴². Cet état de fait décourageant est attribué, en partie, à des facteurs tels que le manque de priorisation des crimes sexuels et basés sur le genre dans les plans d'enquêtes préliminaires du Bureau du Procureur, des enquêtes inadaptées, des stratégies de poursuites ou de présentation des preuves défailtantes, des explications ou une contextualisation des crimes inadaptées faites par le Bureau du Procureur auprès du pouvoir judiciaire, et le manque d'expertise et de sensibilisation au sein de la magistrature de la CPI⁴³.

Malgré des difficultés encore persistantes pour assurer la considération des charges de crimes sexuels et basés sur le genre et pour retenir la responsabilité de leurs auteurs, des améliorations remarquables ont pu se noter depuis l'adoption de la Politique en matière de crimes sexuels et à caractère sexiste. Le Bureau du Procureur est notamment parvenu à présenter:

- une grande variété d'accusations de crimes sexuels et basés sur le genre, reflétant ainsi la multidimensionnalité des préjudices subis par les victimes ;
- des charges de crimes sexuels et basés sur le genre « en tant que crimes *per se* », qui viennent s'ajouter aux poursuites de tels actes en tant qu'autres crimes relevant de la compétence de la Cour (crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide)⁴⁴ ; et
- des charges cumulatives reflétant la gravité et le caractère protéiforme des crimes sexuels et basés sur le genre au sein d'une affaire⁴⁵.
- Le Bureau du Procureur a ajouté aux charges initiales celles de crimes sexuels et basés sur le genre.
- Il a également grandement amélioré ses explications et sa contextualisation des crimes sexuels et basés sur le genre devant la Cour⁴⁶.

38. *Compendium*, p. 71.

39. La procédure à l'encontre d'Ongwen a été disjointe de celle de l'affaire Kony *et al.* le 6 février 2015. *Compendium*, p. 81.

40. Les chiffres de la présente publication se rapportent aux affaires portant sur les principaux crimes internationaux visés par l'article 5 du Statut. Ils ne couvrent pas les quatre affaires alléguant des atteintes à l'administration de la justice en vertu de l'article 70 du Statut, soit : Walter Barasa, Bemba *et al.*, Philip Bett et Paul Gicheru.

41. La Chambre de première instance II a disjoint les affaires Katanga et Ngudjolo le 21 novembre 2012. Voir CPI, *Le Procureur c. Germain Katanga, Décision relative à la mise en œuvre de la norme 55 du Règlement de la Cour et prononçant la disjonction des charges portées contre les accusés*, ICC-01/04-01/07-3319-tENG/FRA, 21 novembre 2012 ; *Compendium*, p. 68. Les affaires Katanga et Ngudjolo y figurent donc séparément. La Chambre de première instance II a disjoint les affaires Harun et Kushayb le 13 juin 2020, à la suite du transfèrement de Kushayb à la CPI. Voir CPI, *Le Procureur c. Ahmad Muhammad Harun (« Ahmad Harun ») et Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman (« Ali Kushayb »), Décision relative à la requête déposée par l'Accusation en vertu de l'article 58-7 du Statut*, ICC-02/05-01/07, 27 avril 2007. Les affaires Harun et Kushayb sont par conséquent désignées séparément. La Chambre de première instance II a disjoint les procédures à l'encontre d'Ongwen et celles de l'affaire Kony *et al.* le 6 février 2015. Voir CPI, *Le Procureur c. Joseph Kony et Vincent Otti, Decision Severing the Case Against Dominic Ongwen*, ICC-02/04-01/05-424, 6 février 2015. Les affaires Kony *et al.* et Ongwen sont par conséquent désignées séparément.

42. WIGJ, *Gender Report Card on the International Criminal Court*, 2013, p. 66.

43. FIDH, *Invisibles, ignorés.es : Vers l'établissement des responsabilités pour les violences sexuelles et basées sur le genre à la CPI et ailleurs* (ci-après dénommé « Rapport *Invisibles, ignorés.es* »), novembre 2018, p. 14. Oosterveld 2018, p. 445-446.

44. *Politique en matière de crimes sexuels et à caractère sexiste*, para. 72.

45. *Ibid.*

46. Oosterveld 2018, p. 446.

Ces réformes ont contribué à une augmentation constante de la proportion des charges de crimes sexuels et basés sur le genre confirmées pour aller en procès⁴⁷. En outre, à la suite de plusieurs revers décourageants, en 2021, le Bureau du Procureur a obtenu sa première condamnation définitive pour crimes sexuels et basés sur le genre dans l'affaire Ntaganda, y compris pour des accusations inédites devant la Cour et en droit international. Une condamnation pour crimes sexuels et basés sur le genre sans précédent a également été obtenue dans l'affaire Ongwen, en première instance.

Succès – Quelques affaires récentes fructueuses

Le Bureau du Procureur s'est assuré un succès remarquable dans trois affaires qui attestent des retombées positives de la mise en œuvre de sa Politique en matière de crimes sexuels et à caractère sexiste. Ces affaires illustrent l'interprétation par le Bureau des éléments de preuve au prisme du genre et ont suscité des résultats qui rendent la loi plus en phase avec l'expérience des survivant·es et qui reflètent mieux le dessein des violences sexuelles perpétrées dans les conflits.

Ntaganda – Des charges inédites pour une condamnation historique

Le mandat d'arrêt initial délivré le 22 août 2006 à l'encontre de Ntaganda, chef d'état-major adjoint responsable des opérations militaires du groupe rebelle des Forces patriotiques pour la libération du Congo (FPLC)⁴⁸, ne contenait pas de crimes sexuels et basés sur le genre⁴⁹. Toutefois le 14 mai 2012, sur la base des enseignements tirés du procès Lubanga⁵⁰, le Bureau du Procureur a déposé une demande de délivrance d'un mandat d'arrêt supplémentaire⁵¹, comprenant neuf chefs d'accusation additionnels, notamment ceux de viol et d'esclavage sexuel en tant que crimes de guerre et crimes contre l'humanité⁵². La Chambre préliminaire II a accédé à la requête du Bureau du Procureur le 13 juillet 2012⁵³.

À la suite de la reddition volontaire de Ntaganda et de son transfèrement à la Cour, le 10 janvier 2014, le Bureau du Procureur a ajouté dans son Document de notification des charges d'autres chefs de violences sexuelles pour les crimes de guerre de viol et d'esclavage sexuel à l'encontre d'enfants soldats des FPLC, qui n'étaient mentionnés dans aucun des deux mandats d'arrêt⁵⁴. Il s'agit de la première affaire de la CPI dans laquelle un haut responsable militaire est accusé d'actes de viol et d'esclavage sexuel à l'encontre d'enfants soldats issus de sa propre milice. En juin 2014, la Chambre

47. Rosemary Grey, *Prosecuting Sexual and Gender-Based Crimes at the International Criminal Court. Practice, Progress and Potential*, 2019, Cambridge University Press, p. 273-274, sur la base de statistiques en date du 17 juillet 2018. Depuis lors, des crimes sexuels et basés sur le genre ont été confirmés dans deux affaires supplémentaires. Dans l'affaire Al Hassan, les six chefs de crimes sexuels et basés sur le genre ont été confirmés. Dans l'affaire Yekatom et Ngaiissona, deux des huit chefs de crimes sexuels et basés sur le genre ont été confirmés.

48. Les FPLC sont la branche militaire de l'Union des patriotes congolais (« UPC »). Voir CPI, *Le Procureur c. Bosco Ntaganda, Décision rendue en application des alinéas a) et b) de l'article 61-7 du Statut de Rome, relativement aux charges portées par le Procureur à l'encontre de Bosco Ntaganda*, ICC-01/04-02/06-309, 14 juin 2014, para. 15.

49. Le mandat, dont les scellés ont été levés le 28 août 2008, accusait Ntaganda de trois chefs de crimes de guerre, notamment ceux consistant à procéder à l'enrôlement, la conscription et à faire participer activement des enfants de moins de 15 ans à des hostilités, sanctionnés par l'article 8-2-b-xxvi ou l'article 8-2-e-vii du Statut de Rome. Voir CPI, *Le Procureur c. Bosco Ntaganda, Mandat d'arrêt*, ICC-01/04-02/06-2-tENG, 24 août 2006.

50. WIGJ, *Gender Report Card 2012*, p. 114.

51. CPI, *Situation en République démocratique du Congo, Second Corrigendum of the Public Redacted Version of Prosecutor's Application under Article 58 filed on 14 May 2012 (ICC-01/04-611-Red)*, ICC-01/04-611-Red-Corr2, 16 mai 2012.

52. Le mandat impute également à Ntaganda les chefs de meurtre et de persécution constitutifs de crimes contre l'humanité, ainsi que de meurtre, d'attaques dirigées contre la population civile et de pillage constitutifs de crimes de guerre. Voir CPI, *Le Procureur c. Bosco Ntaganda, Version publique expurgée – Décision relative à la requête déposée par le Procureur en vertu de l'article 58*, ICC-01/04-02/06-36-Red, 13 juillet 2012.

53. *Ibid.*

54. CPI, *Le Procureur c. Bosco Ntaganda, Prosecution's submission of document containing the charges and the list of evidence*, ICC-01/04-02/06-203-AnxA, 10 janvier 2014, paras. 100-108,156, et p. 57-58.

préliminaire II a unanimement confirmé l'intégralité des charges à l'encontre de Ntaganda, marquant ainsi la première affaire dans laquelle toutes les charges de crimes sexuels et basés sur le genre à l'encontre d'un accusé ont été confirmées à l'unanimité par une Chambre préliminaire de la CPI.

Ainsi que l'affirme la Procureure Fatou Bensouda : « les enfants soldats bénéficient des mêmes protections générales en matière de violences sexuelles en vertu des garanties fondamentales applicables aux personnes victimes d'un conflit armé de nature non internationale. Ils bénéficient également de protections spéciales en raison de leur vulnérabilité en tant qu'enfants. Ces deux niveaux de protection justifient la reconnaissance des enfants soldats en tant que victimes de violences sexuelles »⁵⁵.

La veille de l'ouverture du procès, la Défense a soulevé une exception d'incompétence de la Cour concernant les crimes de violences sexuelles à l'encontre d'enfants soldats appartenant au même groupe armé que l'accusé⁵⁶. Le 15 juin 2017, dans une décision sans précédent, la Chambre d'appel a statué en faveur du Bureau du Procureur, et a confirmé à l'unanimité que le viol et l'esclavage sexuel par des membres d'un groupe armé à l'encontre de membres du même groupe armé pouvaient être poursuivis en tant que crimes de guerre⁵⁷. Cette décision représente une contribution majeure au droit international pénal. Elle est le résultat direct des charges novatrices portées par la Procureure qui reflétaient la multitude d'usages pouvant être faite des violences à caractère sexuel dans les conflits armés. Cette décision est également emblématique de la mise en œuvre de sa Politique en matière de crimes sexuels et à caractère sexiste, notamment de l'analyse minutieuse des spécificités propres au genre s'agissant de tous les crimes relevant de la compétence de la Cour⁵⁸.

Le 8 juillet 2019, la Chambre de première instance a reconnu Ntaganda coupable des 18 chefs de crimes de guerre et crimes contre l'humanité portés par la Procureure⁵⁹, y compris le viol et l'esclavage sexuel perpétrés à l'encontre d'enfants soldats, ainsi que de civils, hommes et femmes, le condamnant à une peine de 30 ans d'emprisonnement, soit la plus lourde prononcée par la CPI à ce jour⁶⁰. Le 30 mars 2021, la Chambre d'appel a confirmé la condamnation et la peine⁶¹.

La condamnation Ntaganda est la première condamnation définitive de la CPI pour crimes sexuels et basés sur le genre et représente une étape importante dans le développement de la jurisprudence internationale pénale en matière de violences sexuelles et basées sur le genre.

Ongwen – Un pas vers la justice pour les victimes de mariage forcé et de grossesse forcée

Les poursuites engagées par la Procureure dans l'affaire à l'encontre d'Ongwen, ancien commandant de l'Armée de Résistance du Seigneur, démontrent plus encore les effets de la Politique en matière de crimes sexuels et à caractère sexiste en pratique. À l'instar de l'affaire Ntaganda, le mandat d'arrêt

55. *Ibid.*, para. 107.

56. CPI, *Le Procureur c. Bosco Ntaganda, Application on behalf of Mr Ntaganda challenging the jurisdiction of the Court in respect of Counts 6 and 9 of the Document containing the charges*, ICC-01/04-02/06-804, 1^{er} septembre 2015, paras. 7-10, p. 12.

57. CPI, *Le Procureur c. Bosco Ntaganda, Arrêt relatif à l'appel interjeté par Bosco Ntaganda contre la deuxième décision rendue concernant l'exception d'incompétence de la Cour soulevée par la Défense s'agissant des chefs 6 et 9*, ICC-01/04-02/06-1962, 15 juin 2017, paras. 57, 70, p. 3.

58. *Politique en matière de crimes sexuels et à caractère sexiste*, para. 20.

59. CPI, *Le Procureur c. Bosco Ntaganda, Jugement*, ICC-01/04-02/06-2359, 8 juillet 2019.

60. CPI, *Le Procureur c. Bosco Ntaganda, Sentencing judgment*, ICC-01/04-02/06-2442, 7 novembre 2019.

61. CPI, *Le Procureur c. Bosco Ntaganda, Public redacted version of Judgment on the appeals of Mr Bosco Ntaganda and the Prosecutor against the decision of Trial Chamber VI of 8 July 2019 entitled 'Judgment'*, ICC-01/04-02/06-2666-Red, 30 mars 2021 ; CPI, *Le Procureur c. Bosco Ntaganda, Public redacted version of Judgment on the appeal of Mr Bosco Ntaganda against the decision of Trial Chamber VI of 7 November 2019 entitled 'Sentencing judgment'*, ICC-01/04-02/06-2667-Red, 30 mars 2021.

initial à l'encontre d'Ongwen délivré le 8 juillet 2005 ne faisait pas état de crimes sexuels et basés sur le genre. Or, une fois Ongwen arrêté et transféré dans le quartier pénitentiaire de la CPI, le 22 décembre 2015, la Procureure a porté le nombre de chefs d'accusation de sept à 70. Dix-neuf de ces charges portent alors sur des crimes sexuels et basés sur le genre et comprennent le viol, l'esclavage sexuel, la grossesse forcée, le mariage forcé en tant qu'actes inhumains, l'esclavage, l'atteinte à la dignité et la torture en tant que crimes de guerre et crimes contre l'humanité⁶². Le 23 mars 2016, la Chambre préliminaire II a confirmé à l'unanimité tous les chefs à l'encontre d'Ongwen, ce qui représente le plus grand nombre de crimes sexuels et basés sur le genre confirmés par une Chambre préliminaire de la CPI à ce jour.

Le 4 février 2021, la Chambre de première instance a déclaré Ongwen coupable de 61 chefs de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, y compris pour les 19 chefs relatifs à 11 accusations de crimes sexuels et basés sur le genre. Il a par la suite été condamné à une peine de 25 ans d'emprisonnement⁶³. Tant la condamnation que la peine représentent une grande étape dans l'avancée d'une justice inclusive.

L'affaire Ongwen est la première de la CPI dans laquelle la Procureure présente des charges de mariage forcé en tant qu'actes inhumains constitutifs de crime contre l'humanité, alors que le Statut de Rome n'inclut pas explicitement ce crime. En outre, c'est la première fois que le crime de grossesse forcée a fait l'objet de poursuites par une juridiction internationale.

Si cette condamnation est confirmée en appel, elle constituera la deuxième condamnation définitive de la CPI pour crimes sexuels et basés sur le genre.

Al-Hassan – Accusation inédite de persécution basée sur le genre

L'affaire à l'encontre d'Al-Hassan, membre présumé du groupe armé Ansar Eddine et commissaire de facto de la Police islamique, est la deuxième à émaner de la situation au Mali. La première affaire, à l'encontre d'Al Mahdi, a abouti à une condamnation définitive mais sans aucune charges pour crimes sexuels et basés sur le genre, ce qui a suscité l'inquiétude des défenseur-es des droits humains⁶⁴. À l'inverse, les chefs d'accusation retenus par la Procureure à l'encontre d'Al-Hassan portent sur plusieurs crimes sexuels et basés sur le genre, notamment le crime contre l'humanité de persécution basée sur le genre – une accusation sans précédent devant la CPI au stade de la confirmation des charges⁶⁵.

Outre ce chef de persécution en tant que crime contre l'humanité, le mandat d'arrêt⁶⁶ et le Document de notification des charges⁶⁷ comprennent des accusations de violences sexuelles et basées sur le

62. CPI, *Le Procureur c. Dominic Ongwen, Public redacted version of "Document Containing the Charges"*, 21 December 2015, ICC-02/04-01/15-375-Conf-AnxA, ICC-02/04-01/15-375-AnxA-Red2, 25 mai 2016, p 35-56.

63. CPI, *Le Procureur c. Dominic Ongwen, Sentence*, ICC-02/04-01/15-1819-Red, 6 mai 2021.

64. FIDH, Communiqué de presse, « Mali: la comparution d'Al Mahdi devant la CPI est une victoire, mais les charges à son encontre doivent être élargies », 30 septembre 2015 (exprimant des inquiétudes quant au fait que l'absence de charges de crimes sexuels et basés sur le genre dans l'affaire Al Mahdi suggérait un retour à une approche plus limitée de l'Accusation, malgré les avancées réalisées à la suite de l'adoption de la Politique en matière de crimes sexuels et à caractère sexiste, et exhortant le Bureau du Procureur à examiner les allégations crédibles établissant la responsabilité d'Al Mahdi dans la perpétration de crimes sexuels et basés sur le genre).

65. Le Bureau du Procureur a prononcé une accusation de persécution basée sur le genre dans une autre affaire à l'encontre de l'un des accusés de la Situation en RDC, Callixte Mbarushimana, au stade du mandat d'arrêt, mais n'a pas retenu cette accusation dans le Document de notification des charges. Voir CPI, *Le Procureur c. Callixte Mbarushimana, Prosecution's Application under Article 58*, ICC-01/04-01/10-11-Red2, 20 août 2010, p. 17 et para. 97.

66. CPI, *Le Procureur c. Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud, Mandat d'arrêt à l'encontre d'Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud*, ICC-01/12-01/18-2-tENG, 27 mars 2018.

67. CPI, *Le Procureur c. Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud, Version publique expurgée de la « Version amendée et corrigée du Document contenant les charges contre M. Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud »* (ci-après

genre de viol et d'esclavage sexuel en tant que crimes de guerre et crimes contre l'humanité, ainsi que le crime contre l'humanité de mariage forcé en tant qu'autres actes inhumains. La Chambre préliminaire I a confirmé ces charges le 30 septembre 2019⁶⁸, et le procès s'est ouvert le 14 juillet 2020.

Dans le Document de notification des charges, le Bureau du Procureur donne une description détaillée de la façon dont la persécution basée sur le genre s'est manifestée dans cette affaire, conformément à l'interprétation de la Politique en matière de crimes sexuels et à caractère sexiste quant à la définition du « sexe » au sein du Statut de Rome comme étant une « reconnaiss[ance] des rôles dévolus aux hommes, aux femmes, aux filles et aux garçons par la société »⁶⁹. Le Bureau du Procureur allègue qu'Al Hassan et d'autres membres d'Ansar Eddine ont particulièrement visé des femmes et des jeunes filles au motif de leur genre, leur imposant des restrictions motivées par des opinions discriminatoires au regard des rôles dévolus aux hommes, aux femmes, aux filles et aux garçons par la société⁷⁰. Selon ces allégations, les femmes et les filles devaient se conformer à un code vestimentaire strict, étaient isolées des hommes à qui elles n'étaient pas mariées, ne pouvaient quitter leur domicile librement et certaines avaient interdiction de travailler⁷¹. Toute violation de ces règles était sévèrement punie, dans l'intention de contraindre à la conformité⁷². Elles étaient également soumises au viol, à l'esclavage sexuel et à d'autres actes inhumains dans le cadre de mariages forcés et de grossesses forcées⁷³. Le Bureau du Procureur allègue que ces actes de persécution sont constitutifs d'atteintes graves portées aux droits fondamentaux, notamment le droit de ne pas être soumis à l'esclavage ou la servitude, le droit à la vie privée, à l'intégrité physique, à la santé, au mariage, le droit de fonder une famille, le droit à un procès équitable, la liberté d'association et de mouvement et la liberté d'expression, de religion, de pensée et de conscience, ainsi que le droit de ne pas être soumis à la torture, aux traitements ou punitions cruels, inhumains, ni aux discriminations basées sur le genre, y compris en matière de mariage⁷⁴.

La CPI est la première juridiction internationale ayant à connaître de ce crime. Al Hassan est le premier individu à être poursuivi pour le crime contre l'humanité de persécution basée sur le genre au regard du droit international⁷⁵.

Revers – Établissement de la responsabilité des auteurs de crimes sexuels et basés sur le genre

Établir la responsabilité pénale des accusés est l'un des principaux défis que doit relever le Bureau du Procureur en matière de lutte contre l'impunité pour les crimes sexuels et basés sur le genre, et ce malgré l'adoption de sa Politique en matière de crimes sexuels et à caractère sexiste. Les récents succès dans les affaires Ntaganda et Ongwen semblent indiquer que cette tendance est à l'amélioration. Toutefois, dans deux affaires passées, les Chambres de première instance ont statué

dénommée « DCC Al Hassan »), ICC-01/12-01/18-335-Corr-Red, 2 juillet 2019.

68. CPI, *Le Procureur c. Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud*, Rectificatif à la Décision relative à la confirmation des charges portées contre Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud, ICC-01/12-01/18-461-Conf, 13 novembre 2019.

69. Voir *DCC Al Hassan*.

70. *Ibid.*, paras. 947-948.

71. *Ibid.*, para. 960.

72. *Ibid.*, paras. 949, 963-964.

73. *Ibid.*, paras. 947-949.

74. *Ibid.*, paras. 971-972.

75. La CPI est la première juridiction internationale à avoir à connaître du crime contre l'humanité de persécution basée sur le genre.

qu'en dépit de la commission avérée de crimes sexuels et basés sur le genre, les preuves étaient insuffisantes pour relier ces crimes aux accusés selon les modes de responsabilité requis. Cela a eu une profonde incidence sur les victimes et populations concernées, qui se retrouvent ainsi privées de réparation pour les préjudices qu'elles ont subis.

Katanga et Ngudjolo – Absence d'appel contre des acquittement pour crimes sexuels et basés sur le genre

L'affaire à l'encontre de Germain Katanga et Mathieu Ngudjolo Chui a été la première au cours de laquelle des chefs d'accusation de crimes sexuels et basés sur le genre, le viol et l'esclavage sexuel, ont été confirmés devant la Cour. En novembre 2012, soit six mois après le début de la phase des délibérations, la Chambre de première instance a prononcé une décision de disjonction de l'affaire et indiqué qu'elle allait probablement requalifier le mode de responsabilité sous lequel Katanga était poursuivi, et l'envisager non plus sur la base de l'article 25-3-a du Statut (commission d'un crime sous la forme de coaction indirecte), mais sur le fondement de l'article 25-3-d du Statut (complicité de commission d'un crime par un groupe agissant de concert)⁷⁶. Ngudjolo a été par la suite acquitté de toutes les charges portées à son encontre⁷⁷.

Le 7 mars 2014, la Chambre de première instance a condamné Katanga sur le fondement de l'article 25-3-d pour les crimes de guerre consistant à diriger intentionnellement une attaque à l'encontre de la population civile, le pillage et la destruction de biens, ainsi que le meurtre en tant que crime de guerre et crime contre l'humanité. Cependant, Katanga a été acquitté de tous les crimes sexuels et basés sur le genre. Il a également été acquitté du crime de guerre d'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans. La Chambre de première instance a estimé que les combattants de la milice menée par Katanga avaient bien commis des viols et de l'esclavage sexuel, mais elle a considéré que les éléments de preuves ne suffisaient pas à démontrer que ces crimes faisaient partie du dessein commun partagé par le groupe, et de ce fait, ne permettaient pas d'établir la responsabilité de Katanga⁷⁸.

Le 9 avril 2014, la Procureure Fatou Bensouda a notifié la Chambre d'appel de son intention de faire appel de l'acquiescement de Katanga, en particulier pour les crimes de viol et d'esclavage sexuel⁷⁹. Toutefois, le 25 juin 2014, à la suite du retrait par Katanga de son appel à l'encontre du Jugement et de la Peine prononcés, la Procureure a également retiré son appel, sur la base de l'« acceptation des conclusions » de son Jugement par Katanga et de « l'expression de ses regrets sincères »⁸⁰.

Cette décision de retrait de l'appel a été source de confusion et de déception parmi les victimes et a suscité de vives critiques au sein des défenseur-es qui avaient pourtant cerné certains défauts dans l'analyse de la Chambre de première instance, laissant penser que l'appel disposait de solides fondements⁸¹. Selon Women's Initiatives for Gender Justice, « [la] déclaration selon laquelle Katanga accepte son jugement, ainsi que son expression de regrets à l'égard des victimes, ne semblent pas

76. CPI, *Le Procureur c. Germain Katanga*, Décision relative à la mise en œuvre de la norme 55 du Règlement de la Cour et prononçant la disjonction des charges portées contre les accusés, ICC-01/04-01/07-3319-tENG/FRA, 21 novembre 2012, para. 7 et p. 29.

77. CPI, *Le Procureur c. Mathieu Ngudjolo Chui*, Jugement rendu en application de l'article 74 du Statut, ICC-01/04-02/12-3-tENG, 18 décembre 2012, p. 197.

78. CPI, *Le Procureur c. Katanga*, Jugement rendu en application de l'article 74 du Statut, ICC-01/04-01/07-3436-tENG, 7 mars 2014, paras. 1663-1664 et p. 658-660.

79. CPI, *Le Procureur c. Germain Katanga*, Prosecution's Appeal against Trial Chamber II's "Judgment rendu en application de l'article 74 du Statut", ICC-01/04-01/07-3462, 9 avril 2014, para. 3.

80. CPI, *Le Procureur c. Germain Katanga*, Notice of Discontinuance of the Prosecution's Appeal against the Article 74 Judgment of Conviction of Trial Chamber II dated 7 March 2014 in relation to Germain Katanga, ICC-01/04-01/07-3498, 25 juin 2014.

81. WIGJ, Statement of the Women's Initiatives for Gender Justice, Appeals Withdrawn by Prosecution and Defence, The Prosecutor vs. Germain Katanga (ci-après dénommé « WIGJ Statement on Appeals Withdrawn in Katanga »), 26 juin 2014 ; Voir FIDH, *Rapport Invisibles, ignorés.es*, p. 17, 26.

constituer une base évidente ou convaincante pour retirer l'appel contre l'acquittement de Katanga des charges de viol et d'esclavage sexuel. Ces concessions [...] n'expliquent ni ne justifient expressément la décision de ne pas poursuivre l'établissement des responsabilités pour les actes de violences sexuelles dans cette affaire, ni celle de ne pas faire usage d'une jurisprudence claire en rapport avec ces crimes »⁸².

Même si aucune autre information n'est disponible quant au raisonnement derrière ce retrait, en apparence, cette décision semble incompatible avec l'esprit et le dessein de la Politique en matière de crimes sexuels et à caractère sexiste, notamment les objectifs visant à « garantir l'efficacité des enquêtes et des poursuites menées dans le cadre des crimes de cette nature, de la phase de l'examen préliminaire à l'appel », « [c]larifier les questions relatives à ces crimes dans tous les aspects liés aux opérations et fournir des instructions à ce sujet », « [c]ontribuer à l'établissement des meilleures pratiques en ce qui concerne les enquêtes et les poursuites menées dans le cadre de ces crimes », et « [c]ontribuer [...] à l'élaboration d'une jurisprudence internationale en constante évolution en ce qui concerne ces crimes. »

Bemba – Première condamnation pour crimes sexuels et basés sur le genre renversée

En mars 2016, le Bureau du Procureur a obtenu sa première condamnation pour crimes sexuels et basés sur le genre dans l'affaire à l'encontre de Jean-Pierre Bemba Gombo. Bemba, président et commandant en chef du Mouvement de Libération du Congo (MLC), a été reconnu coupable à l'unanimité, *inter alia*, de viol contre des femmes et des hommes en tant que crime de guerre et crime contre l'humanité commis par les troupes du MLC⁸³ et a été condamné à 18 ans d'emprisonnement⁸⁴. Bemba était le premier individu à être reconnu coupable par la Cour conformément à la doctrine de la responsabilité des supérieurs hiérarchiques. C'est également la première fois dans l'histoire du droit international pénal que des faits de violences sexuelles à l'encontre d'hommes étaient poursuivis en tant que crime de viol⁸⁵ et la première affaire devant la Cour où le témoignage de victimes masculines de violences sexuelles était présenté pour appuyer le chef de viol⁸⁶.

Toutefois, le succès s'est avéré de courte durée. Le 8 juin 2018, une majorité de la Chambre d'appel a renversé le jugement de la Chambre de première instance pour deux raisons⁸⁷. D'une part, bien que la commission des crimes n'ait pas été remise en cause, la Chambre a maintenu que la Chambre de première instance avait eu tort de condamner Bemba pour certains actes criminels qui, selon elle, dépassaient le champ des chefs d'accusation confirmés⁸⁸. D'autre part, s'agissant du reste des actes criminels, y compris « un meurtre, le viol de 20 personnes et cinq actes de pillage »⁸⁹, la Chambre d'appel a considéré que la Chambre de première instance avait eu tort de conclure que Bemba n'avait « pas pris toutes les mesures nécessaires et raisonnables en son pouvoir pour éviter et condamner ces crimes », tel que requis aux fins d'établir la responsabilité d'un accusé en tant que supérieur hiérarchique sur le fondement de l'article 28⁹⁰. Bemba a ainsi été acquitté de toutes les charges portées à son encontre.

82. WIGJ, Statement on Appeals Withdrawn in Katanga.

83. CPI, *Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo*, Jugement rendu en application de l'article 74 du Statut, ICC-01/05-01/08-3343, 21 mars 2016, para. 752.

84. CPI, *Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo*, Décision relative à la peine rendue en application de l'article 76 du Statut, ICC-01/05-01/08-3399, 21 juin 2016, paras. 95, 97.

85. Niamh Hayes, « The Bemba Trial Judgement – A Memorable Day for the Prosecution of Sexual Violence by the ICC », PhD Studies in Human Rights, 21 mars 2016.

86. Voir WIGJ, « ICC first conviction for acts of sexual violence », 21 mars 2016.

87. CPI, *Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo*, Arrêt relatif à l'appel interjeté par Jean-Pierre Bemba Gombo contre le Jugement rendu en application de l'article 74 du Statut par la Chambre de première instance III, ICC-01/05-01/08-3636-Red, 8 juin 2018, paras. 196-198.

88. *Ibid.*, paras. 116, 197-197.

89. *Ibid.*, paras. 118-119.

90. *Ibid.*, paras. 194, 196.

L'évaluation par les Chambres des modes de responsabilité a été décisive dans les acquittements de crimes sexuels et basés sur le genre des affaires Bemba et Katanga. Dans l'affaire Katanga, il semble que les juges aient mesuré la culpabilité de l'accusé pour violences sexuelles au regard d'une norme de droit plus élevée que celle appliquée aux autres crimes⁹¹. Comme l'a remarqué Women's Initiatives for Gender Justice, « cela complique la tâche de la Procureure qui veut arguer de façon plus persuasive en faveur de la responsabilité pénale individuelle relative aux actes de violences sexuelles, tout en tenant compte de l'approche dominante de ces crimes et des preuves y afférentes requises par les juges de la CPI »⁹². Au vu de ces résultats, le Bureau du Procureur se doit d'examiner d'un œil critique sa stratégie s'agissant de l'enquête sur la responsabilité pénale des accusés, et les modes de responsabilité en question, en vue d'appliquer tous les enseignements pouvant être tirés de la jurisprudence.

91. WIGJ, « *Partial Conviction of Katanga. Acquittals for Sexual Violence and Use of Child Soldiers. The Prosecutor vs. Germain Katanga* » (ci-après dénommé « WIGJ Statement on Katanga partial conviction »), 7 mars 2014 ; WIGJ, *Gender Report Card on the International Criminal Court* (ci-après dénommé « Gender Report Card 2018 »), 2018, p. 147.

92. WIGJ, *Statement on Katanga partial conviction*.

III. Des opportunités pour renforcer la lutte contre l'impunité

Adopter une approche intersectionnelle pour la poursuite des auteurs de persécution basée sur le genre

En tant que premier instrument pénal international à inclure le crime contre l'humanité de persécution sur le fondement du genre⁹³, le Statut de Rome offre une occasion unique de rendre une justice inclusive. Si, à ce jour, cette nouvelle disposition se révèle peu exploitée⁹⁴, la confirmation du chef de persécution basée sur le genre à l'encontre d'Al Hassan pour des actes visant des femmes et des filles représente une étape positive vers la réalisation de ce potentiel. D'autres opportunités ont pu être soulevées dans le travail préparatoire effectué par la Procureure Fatou Bensouda pour les examens préliminaires et enquêtes qu'elle a engagés et conclus.

L'examen préliminaire récemment clôturé au Nigeria comporte des allégations selon lesquelles les membres de Boko Haram visaient des femmes et des hommes de manière « fondée sur le genre et les rôles leur étant traditionnellement dévolus par la société », ainsi que pour des motifs religieux. Il y est allégué que des femmes et des filles étaient enlevées et soumises au mariage forcé, au viol, à l'esclavage sexuel et à d'autres formes de violences sexuelles. Les filles étaient visées au motif qu'elles fréquentaient des écoles publiques et étaient utilisées pour commettre des attentats-suicides à la bombe. Les hommes et les garçons étaient conscrits de force et exécutés dans le cas où ils refusaient de prendre part aux hostilités. Les allégations à l'encontre des forces de sécurité nigérianes comprennent également la persécution d'hommes en âge de combattre soupçonnés de faire partie de Boko Haram ou de soutenir ce mouvement au motif de leur genre ou de leurs opinions politiques⁹⁵.

En Afghanistan, le Bureau du Procureur enquête actuellement sur la persécution alléguée par les talibans et leurs partisans de femmes et de filles, en particulier des femmes politiques, fonctionnaires et étudiantes, au motif de leur genre ou opinions politiques. Les femmes et les filles considérées comme ayant transgressé l'idéologie et les règles des talibans ont subi des intimidations et des menaces de mort et ont été enlevées et tuées afin qu'elles ne puissent pas poursuivre leur instruction, leur enseignement, leur travail ou leur quelconque participation à la vie publique⁹⁶.

Le Bureau du Procureur a également récemment porté des accusations de persécution dans l'affaire contre Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman, chef principal présumé de la milice/Janjaouid au Darfour, au Soudan. Abd-Al-Rahman et d'autres auteurs auraient pris pour cible des hommes perçus comme

93. Statut de Rome, l'article 7-1-h prohibe le crime contre l'humanité de « [p]ersécution de tout groupe ou de toute collectivité identifiable pour des motifs d'ordre politique, racial, national, ethnique, culturel, religieux ou sexiste au sens du paragraphe 3, ou en fonction d'autres critères universellement reconnus comme inadmissibles en droit international [...] ».

94. Grey 2019.

95. Bureau du Procureur, *Rapport sur les activités menées en 2018 en matière d'examen préliminaire*, 5 décembre 2015, para. 225 ; Bureau du Procureur, *Rapport sur les activités menées en 2019 en matière d'examen préliminaire*, 5 décembre 2019, paras. 186-187 ; Bureau du Procureur, *Rapport sur les activités menées en 2020 en matière d'examen préliminaire*, 14 décembre 2020, paras. 254, 256.

96. CPI, *Situation en République islamique d'Afghanistan, Public redacted version of "Request for authorisation of an investigation pursuant to article 15"*, 20 November 2017, ICC-02/17-7-Conf-Exp, ICC-02/17-7-Red, 20 novembre 2017, paras. 72, 115-121.

étant associés à des groupes armés rebelles, pour des raisons politiques, ethniques et de genre, en particulier « le rôle de genre socialement construit qui présuppose que les hommes sont des combattants »⁹⁷. La décision de la Chambre préliminaire sur la confirmation des charges est toujours en attente.

Conformément à la Politique en matière de crimes sexuels et à caractère sexiste, chacune de ces instances illustre l'application par le Bureau du Procureur du concept d'intersectionnalité, par sa reconnaissance de « la conjugaison de différents facteurs comme l'appartenance à l'un ou l'autre sexe, [...] la religion ou la conviction, les opinions politiques ou autres, [...] le sexe, l'orientation sexuelle ou toute autre qualité ou facteur qui pourrait engendrer différentes formes de discriminations et d'inégalités sociales »⁹⁸.

Si ces évolutions sont à saluer et réitérer, le Bureau du Procureur doit encore œuvrer à ce que ses efforts de justice couvre l'ensemble des civils persécutés au motif de leur genre pendant les conflits. Jusqu'ici, les examens préliminaires, enquêtes et chefs d'accusation n'ont pas porté sur des allégations de persécution basée sur le genre, notamment la discrimination basée sur l'orientation et l'identité sexuelles, à l'encontre de personnes perçues comme lesbiennes, gays, bissexuelles, transgenres ou intersexuées (LGBTI).

De nombreux défenseur-es ont cherché à signaler ce manque favorisant l'impunité en soumettant une communication en vertu de l'article 15 au Bureau du Procureur, exhortant cette dernière à ouvrir une enquête, *inter alia*, sur les persécutions basées sur le genre perpétrées par Daech à l'encontre de femmes, d'hommes et d'individus perçus comme étant LGBTI, notamment la discrimination basée sur le genre fondée sur l'orientation et l'identité sexuelles réelles ou perçues⁹⁹. Toute action du Bureau du Procureur dans le traitement de cette forme de persécution basée sur le genre correspondrait à son engagement, tel qu'exprimé dans la Politique en matière de crimes sexuels et à caractère sexiste, à « [tenir] compte de l'évolution des droits de l'homme internationalement reconnus », ce qui inclut le droit de ne pas subir de discrimination basée sur l'orientation ou l'identité sexuelles¹⁰⁰. Cela représente également l'occasion d'« établir un nouveau précédent pour la poursuite de crimes basés sur le genre et de créer un nouvel outil pour les défenseur-es des droits humains dans le monde entier »¹⁰¹.

Reconnaître et intégrer les survivants masculins des crimes sexuels et basés sur le genre

Les poursuites et la reconnaissance des violences sexuelles à l'encontre des hommes et des garçons devant la CPI ont constitué un défi constant en raison de facteurs tels que leur stigmatisation au sein des communautés concernées, le manque persistant de signalements et les interprétations régressives

97. CPI, *Le Procureur c. Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman (« Ali Kushayb »)*, *Public redacted version of "Second Corrected Version of 'Document Containing the Charges'"*, 29 March 2021, ICC-02/05-01/20-325-Conf-Anx1", 22 April 2021, ICC-02/05-01/20-325-Conf-Anx1-Corr2, ICC-02/05-01/20-325-Anx1-Corr2-Red, 22 avril 2021, para. 93.

98. *Politique en matière de crimes sexuels et à caractère sexiste*, para. 27.

99. Voir Human Rights & Gender Justice Clinic (HRGJ) de CUNY School of Law, Madre et l'Organization of Women's Freedom in Iraq (OWFI), *Communication to ICC Prosecutor Pursuant to Article 15 of the Rome Statute Requesting a Preliminary Examination into the Situation of Gender-Based Persecution and Torture as Crimes Against Humanity by the Islamic State of Iraq and the Levant in Iraq*, 8 novembre 2017 ; Lisa Davis, "Reimagining Justice for Gender-Based Crimes at the Margins: New Legal Strategies for Prosecuting ISIS Crimes Against Women and LGBTIQ Persons", 24 *William & Mary Journal of Race, Gender and Social Justice*, mars 2018, p. 515-516, 518.

100. *Politique en matière de crimes sexuels et à caractère sexiste*, para. 27 et notes de bas de page 23, 25. Voir également Oosterveld 2018, p. 451-452.

101. Davis 2018, p. 518.

de la loi¹⁰². La Politique en matière de crimes sexuels et à caractère sexiste a cherché à traiter ce problème en : reconnaissant les crimes basés sur le genre comme des actes à la fois sexuels et non sexuels « commis contre des personnes, de sexe masculin ou féminin, en raison de leur appartenance sexuelle et/ou du rôle d'ordre social qui leur est dévolu à ce titre » ; effectuant une analyse minutieuse des spécificités propres au genre s'agissant de tous les crimes relevant de sa compétence ; et en consolidant l'expertise interne en matière de crimes sexuels et basés sur le genre relatifs aux hommes et aux garçons¹⁰³.

L'affaire Ntaganda représente un point culminant dans la reconnaissance des violences sexuelles à l'encontre des hommes et des garçons. En condamnant Ntaganda pour crime de guerre et crime contre l'humanité de viol à l'encontre de civils, la Chambre de première instance a accepté des éléments établissant la preuve d'actes à l'encontre à la fois d'hommes et de femmes¹⁰⁴.

À l'inverse, le Bureau du Procureur n'a pas apporté d'éléments de preuve de violences sexuelles à l'encontre d'hommes et de garçons à l'appui de ses charges de violences sexuelles dans l'affaire Ongwen. Les Représentants légaux des victimes ont tenté de faire inclure dans les charges des éléments de preuves découverts au cours du procès indiquant qu'un « nombre significatif des parties civiles masculines étaient victimes de viol, contraintes de commettre des viols, ou encore contraintes d'abuser sexuellement des cadavres des personnes enlevées. »¹⁰⁵ La Chambre de première instance a rejeté la requête, concluant que ces actes dépassaient l'étendue des charges¹⁰⁶.

Les Représentants légaux des victimes ont présenté des arguments de poids quant à l'importance de poursuivre les allégations de crimes sexuels et basés sur le genre à l'encontre d'hommes et de garçons, également valables au-delà de l'affaire Ongwen. Ils ont notamment mis en exergue le fait qu'écouter de telles preuves pourrait aider la Chambre à développer une vision plus holistique des formes de violence employées par les agresseurs, et que la poursuite de tels crimes dans des procédures publiques pourrait offrir la reconnaissance nécessaire à ce type de préjudices qui sont rarement dénoncés en raison de la stigmatisation et de la honte qu'ils engendrent¹⁰⁷.

Si la raison pour laquelle le Bureau du Procureur n'a pas présenté ces éléments de preuves ni soutenu la requête des Représentants légaux des victimes demeure incertaine, l'affaire Ongwen semble avoir été une occasion manquée de poursuivre des crimes sexuels et basés sur le genre contre des hommes et des garçons. Cela met en lumière l'importance de conduire des enquêtes approfondies sur les crimes sexuels et basés sur le genre à l'encontre de tous les groupes de genre dès les étapes préliminaires. Des indicateurs positifs suggèrent toutefois que le Bureau du Procureur entend continuer à traiter des crimes sexuels et basés sur le genre sous un angle holistique. Les examens préliminaires en Ukraine et les enquêtes en RCA II, au Burundi, au Bangladesh/Myanmar et en Afghanistan comprennent des allégations de crimes sexuels et basés sur le genre à l'encontre d'hommes et de garçons¹⁰⁸. Il sera primordial que le nouveau Procureur s'appuie sur ces bases pour s'assurer que les survivants masculins de violences sexuelles aient, eux aussi, enfin accès à la justice.

102. Voir *Gender Report Card 2018*, p. 149-153.

103. *Politique en matière de crimes sexuels et à caractère sexiste*, p. 3, 7, 13-14.

104. Voir CPI, *Le Procureur c. Bosco Ntaganda, Jugement*, ICC-01/04-02/06-2359, 8 juillet 2019, paras. 623, 940-942.

105. CPI, *Le Procureur c. Dominic Ongwen, Victims' requests for leave to present evidence and to present victims' views and concerns in person* (ci-après dénommé « LRV request to present evidence, Ongwen »), ICC-02/04-01/15-1116, 2 février 2018, para. 16.

106. CPI, *Le Procureur c. Dominic Ongwen, Public Redacted Version of Decision on the Legal Representatives for Victims Requests to Present Evidence and Views and Concerns and related requests*, ICC-02/04-01/15-1199-Red, 6 mars 2018, para. 57.

107. *LRV request to present evidence, Ongwen*, paras. 18-20.

108. Voir Annexe 1.

Contextualiser et enquêter sur les « autres formes de violences sexuelles »

Le Statut de Rome est le premier instrument pénal international à codifier le crime de guerre et le crime contre l'humanité de « toute autre forme de violence sexuelle ». Ce crime constitue une sorte de catégorie générale dans laquelle peuvent être inclus des actes de violences sexuelles qui ne correspondent pas clairement à la définition des autres crimes sexuels et basés sur le genre énumérés. L'emploi de cette disposition offre un potentiel non négligeable en vue de poursuivre les auteurs d'actes de violences sexuelles qui seraient autrement méconnus ou impunis. Toutefois, en dépit de ce potentiel, ce crime n'est que rarement inclus dans les charges, et lorsqu'il l'a été, cela n'a pas mené à des résultats concluants.

Dans le mandat d'arrêt à l'encontre de Bemba, en juin 2008, la Chambre préliminaire a rejeté la requête du Bureau du Procureur d'inclure des charges d'autres formes de violences sexuelles en tant que crime contre l'humanité et crime de guerre. Les juges n'ont pas été convaincus par les arguments du Bureau du Procureur selon lesquels la nudité forcée était de gravité suffisante pour être constitutive de crime contre l'humanité – considérant plutôt qu'un tel comportement constituait une atteinte à la dignité de la personne¹⁰⁹. Ils ont toutefois accepté la charge de torture en tant que crime contre l'humanité et crime de guerre, ainsi que le crime de guerre d'atteintes à la dignité de la personne, sur la base des actes sous-jacents, notamment le viol et d'autres formes de violences sexuelles à l'encontre de femmes, d'hommes et d'enfants¹¹⁰.

De la même manière, le Bureau du Procureur a cherché, dans l'affaire Kenyatta *et al.*, à poursuivre l'accusé pour le chef d'accusation d'autres formes de violences sexuelles en tant que crime contre l'humanité au motif des actes sous-jacents de circoncision masculine forcée et d'amputation pénienne¹¹¹. Toutefois, dans les citations à comparaître et la confirmation des charges, la Chambre préliminaire n'a pas accepté ces actes comme étant de nature sexuelle et les a requalifiés d'autres actes inhumains¹¹².

Des charges d'autres formes de violences sexuelles constitutives de crime contre l'humanité ont également été incluses dans les mandats d'arrêt à l'encontre de Laurent Gbagbo¹¹³ et Charles Charles Blé Goudé¹¹⁴ en novembre et décembre 2011, mais ont été abandonnées dans les Documents de notification des charges de janvier et août 2014¹¹⁵. Ce chef d'accusation apparaît enfin dans le mandat d'arrêt à l'encontre de Simone Gbagbo délivré en mars 2012¹¹⁶.

109. CPI, *Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo*, Décision relative à la Requête du Procureur aux fins de délivrance d'un mandat d'arrêt à l'encontre de Jean-Pierre Bemba Gombo, ICC-01/05-01/08-14-tENG, 12 juin 2008, paras. 29, 39-40. Voir également para. 63.

110. *Ibid.*, paras. 41-42, 58-59.

111. CPI, *Situation en République du Kenya, Prosecutor's Application Pursuant to Article 58 as to Francis Kirimi Muthaura, Uhuru Muigai Kenyatta and Mohammed Hussein Ali*, ICC-01/09-31-Red, 15 décembre 2010 ; CPI, *Le Procureur c. Francis Kirimi Muthaura, Uhuru Muigai Kenyatta et Mohammed Hussein Ali, Prosecution's Amended Document Containing the Charges and List of Evidence Submitted Pursuant to Article 61(3) and Rule 121(3), (4) and (5)*, ICC-01/09-02/11-280, 2 septembre 2011, paras. 30, 33, 63, 74, et p. 40-43.

112. CPI, *Le Procureur c. Uhuru Muigai Kenyatta*, Décision relative à la requête du Procureur aux fins de délivrance de citations à comparaître à Francis Kirimi Muthaura, Uhuru Muigai Kenyatta et Mohammed Hussein Ali, ICC-01/09-02/11-1, 8 mars 2011, para. 27 ; CPI, *Le Procureur c. William Samoei Ruto et Joshua Arap Sang*, Décision relative à la confirmation des charges rendue en application des alinéas a) et b) de l'article 61-7 du Statut de Rome, ICC-01/09-01/11-373, 23 janvier 2012, paras. 260-266, 270. Voir également *Gender Report Card 2012*, p. 108, 129.

113. CPI, *Le Procureur c. Laurent Gbagbo*, Mandat d'arrêt à l'encontre de Laurent Koudou Gbagbo, ICC-02/11-01/11-1, 30 novembre 2011, p. 7.

114. *Ibid.*, p. 8.

115. CPI, *Le Procureur c. Laurent Gbagbo et Charles Blé Goudé*, Annex 1: Prosecution's Submission of Document amendé de notification des charges, l'Inventaire amendé des éléments de preuve à charge, and le Tableau amendé des éléments constitutifs des crimes, and Response to issues raised by Pre-Trial Chamber I, ICC-02/11-01/11-592-Anx1, 13 janvier 2014 ; CPI, *Le Procureur c. Laurent Gbagbo et Charles Blé Goudé*, Annex 1 to the Prosecution's Submission of Document de notification des charges and l'Inventaire des éléments de preuve à charge, ICC-02/11-01/11-124-Anx1-Corr, 28 août 2014.

116. CPI, *Le Procureur c. Simone Gbagbo*, Version publique expurgée – Décision relative à la demande de délivrance d'un mandat d'arrêt à l'encontre de Simone Gbagbo déposée par le Procureur en vertu de l'article 58, ICC-02/11-01/12-2-Red, 2 mars 2012.

Si aucune des tentatives de poursuite de telles charges n'a abouti à ce jour, des allégations d'autres formes de violences sexuelles constitutives de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité figurent dans plusieurs examens préliminaires et enquêtes en cours, notamment en Ukraine, RCA II, Burundi, Bangladesh/Myanmar et Afghanistan¹¹⁷. Au regard de l'historique de rejets et requalifications par les Chambres préliminaires des actes sous-jacents à ces charges, il paraît nécessaire de concentrer ses efforts sur une meilleure explication et contextualisation du crime auprès des Chambres – de la même façon que le Bureau du Procureur a contextualisé les charges de viol et d'esclavage sexuel à l'encontre d'enfants soldats dans l'affaire Ntaganda¹¹⁸. À l'avenir, Les Principes de La Haye sur la violence sexuelle¹¹⁹, qui offrent des indications sur ce qui rend une violence « sexuelle » du point de vue des survivant·es, peuvent servir de ressource précieuse au nouveau Procureur.

117. Voir Annexe 1.

118. Voir *supra*, p. 8.

119. WIGJ, *Les Principes de La Haye sur la violence sexuelle*, 2020.

Recommandations

Réviser les documents directeurs, en particulier :

1. La Politique en matière de crimes sexuels et à caractère sexiste et sa mise en œuvre à ce jour, aux fins d'identifier et d'incorporer les enseignements tirés de l'expérience et les meilleures pratiques en matière d'enquêtes et de poursuites de crimes sexuels et basés sur le genre. Cela devrait comprendre une évaluation de la stratégie du Bureau du Procureur en matière de responsabilité pénale des accusés et en particulier des modes de responsabilités.
2. La mise en œuvre de l'Objectif stratégique 4 du Plan stratégique 2019-2021 du Bureau du Procureur, soit « améliorer et renforcer sa démarche centrée sur les victimes, notamment les victimes de crimes sexuels et à caractère sexiste et de crimes commis contre des enfants ou ayant un impact sur eux », aux fins d'informer et de consolider les objectifs stratégiques du Bureau du Procureur et d'améliorer la recherche de la justice en matière de crimes sexuels et basés sur le genre dans le développement du prochain Plan stratégique du Bureau du Procureur.
3. Les plans et activités de communication et sensibilisation existants, aux fins de promouvoir une communication transparente et significative avec les acteurs pertinents externes, y compris les victimes et populations affectées, quant aux contraintes liées à la poursuite des auteurs de crimes sexuels et basés sur le genre et aux raisons qui sous-tendent toute décision de ne pas inclure de telles charges.

Poursuivre les avancées du cadre juridique progressif du Statut de Rome en matière de crimes sexuels et basés sur le genre en :

4. S'assurant que les équipes en charge des examens préliminaires effectuent une analyse minutieuse des spécificités propres au genre dans chaque situation. Cette analyse devrait comprendre une identification des principaux acteurs et une explication de la situation selon une perspective axée sur le genre, y compris les facteurs potentiels de crimes sexuels et basés sur le genre. Cette analyse devrait être transmise à l'équipe chargée de l'enquête une fois désignée aux fins de simplifier la prise en compte précoce des potentiels crimes sexuels et basés sur le genre et l'établissement du lien avec les acteurs pertinents.
5. Engageant, selon les éléments de preuves à disposition, des poursuites pour une grande variété de crimes sexuels et basés sur le genre ; pour des crimes sexuels et basés sur le genre en tant que tels, et constitutifs d'autres crimes tels que la torture ou la persécution ; sur la base de chefs d'accusation appartenant à diverses catégories de crimes relevant de la compétence de la Cour (crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide) dans le cas où les éléments de contexte sont réunis ; et en présentant des charges reflétant l'aspect genré des crimes sexuels et autres crimes relevant de la compétence de la Cour.

6. Adoptant une approche intersectionnelle dans toutes les poursuites, en particulier celles qui portent sur des violences sexuelles et basées sur le genre.
7. Poursuivant, le cas échéant, les contentieux stratégiques en vue de développer et de faire évoluer la jurisprudence relative aux crimes sexuels et basés sur le genre.

S'appuyer sur les fondations établies par la Procureure Fatou Bensouda et :

8. Renforcer les formations et séminaires internes réguliers existants, où les connaissances et l'expertise de chacun peuvent être partagées et consolidées en matière de genre, de violences sexuelles, d'intersectionnalité et d'enquête et de poursuites des crimes sexuels et basés sur le genre au sein des différentes unités du Bureau du Procureur.
9. Allouer des ressources suffisantes pour permettre la réalisation d'enquêtes précoces et approfondies sur les violences sexuelles, y compris un temps de travail plus adapté, au sein des équipes allouées aux examens préliminaires et des équipes d'enquêtes qui peuvent être en mesure de fournir une analyse minutieuse des spécificités propres au genre et d'identifier les principaux acteurs afin d'accélérer les étapes initiales des enquêtes.
10. Saisir l'occasion de faire évoluer une justice inclusive en poursuivant les crimes sexuels et basés sur le genre incluant d'autres formes de violences sexuelles, et en s'intéressant également aux crimes basés sur le genre autres que les violences sexuelles qui sont commis à l'encontre des femmes, filles, hommes et garçons, ainsi qu'à l'encontre de tous individus sur le fondement de leur genre, y compris leur orientation sexuelle réelle ou perçue, leur identité ou expression sexuelles.

Annexe 1 – Principaux éléments des enquêtes ouvertes sous le mandat de la Procureure Fatou Bensouda

1. Mali

La Procureure a annoncé l'ouverture d'une enquête sur la situation au Mali le 16 janvier 2013¹²⁰. Sur la base d'une évaluation initiale des éléments de preuve, elle a estimé qu'il existait des motifs raisonnables de croire que depuis janvier 2012, des crimes de guerre, notamment des viols, avaient été commis dans le nord du Mali, au cours des hostilités à l'occasion desquelles des groupes armés se sont emparés de la région¹²¹. Bien que l'ampleur de ces actes demeure incertaine, le nombre de cas de viol s'étendrait de 50 à 100¹²². Les violences sexuelles semblent être accompagnées « systématiquement [...] d'insultes à caractère raciste »¹²³. Le Bureau du Procureur a ouvert deux affaires relatives à la situation au Mali. La première affaire – Al Mahdi – ne comprenait pas de charges pour crimes sexuels et basés sur le genre, mais la seconde – Al Hassan – porte des charges inédites [voir section III].

2. RCA II

La Procureure a ouvert la deuxième enquête relative à la situation en RCA le 24 septembre 2014, ayant trouvé des motifs raisonnables de croire que des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, y compris le viol à grande échelle, ainsi que la persécution perpétrée à travers le viol, ont été commis par les groupes armés organisés Seleka et anti-Balaka¹²⁴. Malgré des sources indiquant une commission des violences sexuelles à grande échelle, en revanche, elle a mis en exergue le fait que des facteurs tels que l'insécurité, la crainte des représailles et la stigmatisation découragent les victimes de signaler ces viols ou de chercher de l'aide, et que le défaut de soutien médical et psychosocial auprès des victimes a entravé la recherche concernant les conséquences de ces crimes¹²⁵. Les victimes présumées comprendraient des femmes adultes, un homme adulte et de nombreux mineurs¹²⁶.

À ce jour, le Bureau du Procureur a ouvert deux affaires relatives à la deuxième situation en RCA. La première affaire, à l'encontre d'Alfred Yekatom et Patrice-Edouard Ngaïssona, comporte des allégations de crimes sexuels et basés sur le genre à l'encontre de l'accusé Ngaïssona – présumé coordinateur national général du mouvement anti-Balaka ; ces allégations ne sont en revanche pas retenues à l'encontre de Yekatom, présumé commandant anti-Balaka. Dans la deuxième affaire, celle du présumé commandant Seleka Said, le mandat d'arrêt comprend des allégations de viol, sans toutefois inclure de charges de crimes sexuels et basés sur le genre¹²⁷.

120. Bureau du Procureur, *Situation au Mali, Rapport établi au titre de l'article 53-1*, 16 janvier 2013, paras. 173-175.

121. *Ibid.*, paras. 118-119, 126.

122. *Ibid.*, para. 166.

123. *Ibid.*, para. 168.

124. Bureau du Procureur, *Deuxième situation en République centrafricaine, Rapport établi au titre de l'article 53-1 du Statut*, 24 septembre 2014, paras. 22-23, 103, 117, 154, 175-180, 267-269.

125. *Ibid.*, paras. 146, 176.

126. *Ibid.*, paras. 180, 262.

127. CPI, *Situation en République centrafricaine II, Version publique expurgée du « Mandat d'arrêt délivré contre Mahamat Said Abdel Kani »*, ICC-01/14-01/21-2-US-Exp, 7 janvier 2019, paras. 8, 17 et p. 21. L'ouverture de l'audience de confirmation des charges est fixée provisoirement au 5 octobre 2021. Voir CPI, *Situation en République centrafricaine II, Le Procureur c. Mahamat Said Abdel Kani*, Affaire no. ICC-01/14-01/21, *Fiche d'information sur l'affaire*, ICC-PIOS-CIS-CARII-004-001/21_Eng, mise à

3. Géorgie

Le 27 janvier 2016, la Procureure a reçu l'autorisation d'ouvrir proprio motu une enquête sur les allégations de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre commis en Ossétie du Sud et alentour, en Géorgie, entre le 1^{er} juillet et le 10 octobre 2008¹²⁸. Dans sa demande d'autorisation, la Procureure a indiqué que son Bureau avait rassemblé un nombre limité de signalements de violences sexuelles et basées sur le genre, y compris de viol, mais qu'elle ne disposait encore d'aucune information claire quant aux auteurs présumés de tels crimes ou quant au lien entre ces crimes et le conflit armé ou le contexte au sens plus large¹²⁹. Elle a souligné que ce nombre restreint pouvait résulter de l'insécurité et de la stigmatisation sociale attachée aux violences sexuelles en Géorgie, ce qui aurait découragé les victimes de signaler les crimes de violences sexuelles présumés¹³⁰. La Chambre préliminaire a accepté que ces allégations fassent partie de l'enquête¹³¹. Aucune affaire n'a encore été ouverte s'agissant de la situation en Géorgie.

4. Burundi

Le 25 octobre 2017, la Procureure a reçu l'autorisation d'ouvrir une enquête *proprio motu* sur les allégations de crimes contre l'humanité commis au Burundi ou par des ressortissants burundais hors du Burundi entre le 26 avril 2015 et le 26 octobre 2017¹³². La Procureure a allégué que des membres du gouvernement militaire burundais, de la police et des services de renseignement, ainsi que les jeunes du parti au pouvoir ont mené des attaques à l'encontre de civils, ce qui inclut la commission de crimes contre l'humanité, notamment le viol à grande échelle de femmes et de filles, ainsi que des agressions sexuelles à l'encontre d'hommes maintenus en détention, constitutives d'autres formes de violence sexuelle¹³³. La Procureure a également indiqué que des actes de persécution semblent avoir été perpétrés par des moyens incluant le viol et d'autres formes de violences sexuelles¹³⁴.

La Procureure a estimé que les « actes visant la sexualité des victimes [masculines] » en détention étaient constitutifs d'autres formes de violences sexuelles¹³⁵, mais la Chambre préliminaire II les a requalifiés en torture¹³⁶. Cette dernière a toutefois indiqué que l'enquête « ne se limitait pas aux incidents et crimes énoncés dans la présente décision, mais [que la Procureure] pouvait, sur la base des éléments de preuve, élargir son enquête à d'autres crimes »¹³⁷. Aucune affaire n'a encore été ouverte s'agissant de la situation au Burundi.

jour en mars 2021.

128. CPI, *Situation en Géorgie, Decision on the Prosecutor's request for authorization of an investigation*, ICC-01/15-12, 27 janvier 2016, paras. 34-35. La Procureure avait demandé l'autorisation d'ouvrir une enquête le 13 octobre 2015. Voir CPI, *Situation en Géorgie, Request for authorization of an investigation pursuant to article 15* (ci-après dénommée « Request for authorization of an investigation in Georgia »), ICC-01/15-4, 13 octobre 2015.

129. *Ibid.*, *Request for authorization of an investigation in Georgia*, para. 4.

130. *Ibid.*, para. 231.

131. *Ibid.*, paras. 34-35.

132. CPI, *Situation en République du Burundi, Version publique expurgée de la Décision relative à la demande d'autorisation d'ouvrir une enquête dans le cadre de la situation au Burundi rendue en application de l'article 15 du Statut de Rome le 25 octobre 2017* (ci-après dénommée « Décision sur l'autorisation d'ouvrir une enquête au Burundi »), ICC-01/17-9-Red, 9 novembre 2017. La Procureure avait demandé l'autorisation d'ouvrir une enquête le 5 septembre 2017.

133. CPI, *Situation au Burundi, Public redacted version of "Request for authorisation of an investigation pursuant to article 15", 6 September 2017*, ICC-01/17-5-US-Exp, ICC-01/17-5-Red, 15 novembre 2017, paras. 2, 34, 68-69, 123-129.

134. *Ibid.*, para. 135.

135. *Ibid.*, paras. 123, 129.

136. *Décision sur l'autorisation d'ouvrir une enquête au Burundi*, paras. 2, 95, 99, 102, 104, 105, 106, 116, 188.

137. *Ibid.*, para. 193.

5. Bangladesh/Myanmar

Le 14 novembre 2019, la Procureure a reçu l'autorisation d'ouvrir une enquête sur la situation au Bangladesh/Myanmar¹³⁸. Elle avait estimé qu'il existait des motifs raisonnables de croire que les crimes contre l'humanité de déportation, d'autres actes inhumains et de persécution au motif de l'appartenance ethnique ou religieuse avaient été commis à l'encontre du peuple Rohingya du Myanmar par les forces armées du Myanmar et d'autres autorités lors des vagues de violence survenues en 2016 et 2017¹³⁹. La Procureure a qualifié les actes présumés de viol et d'autres formes de violences sexuelles comme figurant parmi les actes coercitifs par lesquels les Rohingya ont été soumis à un déplacement forcé dans le contexte du crime de déportation¹⁴⁰. Les principales victimes de viol et d'autres formes de violences sexuelles étaient des femmes, y compris des femmes enceintes et des filles, mais des hommes et des garçons ont également subi des viols et d'autres formes de violences sexuelles, y compris la mutilation génitale¹⁴¹. Aucune affaire n'a encore été ouverte s'agissant de la situation au Bangladesh/Myanmar.

6. Afghanistan

L'enquête sur la situation en Afghanistan, autorisée le 5 mars 2020¹⁴², comprend des allégations de crimes contre l'humanité, y compris la persécution pour des motifs de genre et d'opinions politiques, et des crimes de guerre incluant le viol et d'autres formes de violences sexuelles, commis en Afghanistan, ainsi qu'en Pologne, en Roumanie et en Lituanie, par les talibans et les groupes armés y étant affiliés, les Forces de sécurité nationales afghanes, ainsi que les forces armées des États-Unis et la Central Intelligence Agency (CIA)¹⁴³. Les talibans et les groupes armés y étant affiliés sont présumés avoir commis des actes de persécution à l'encontre de femmes et de filles pour des motifs de genre et d'opinions politiques, ainsi que cela est précisé à la section IV. Des violences sexuelles sont présumées avoir été commises par les Forces de sécurité nationales afghanes et les Forces armées des États-Unis à l'encontre d'une majorité de détenus masculins, et sont qualifiées de crimes de guerre de viol, autres formes de violences sexuelles, torture, traitements cruels et atteintes à la dignité de la personne¹⁴⁴. Aucune affaire n'a encore été ouverte s'agissant de la situation en Afghanistan.

138. CPI, *Situation en République populaire du Bangladesh/République de l'Union du Myanmar*, Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorisation of an Investigation into the Situation in the People's Republic of Bangladesh/Republic of the Union of Myanmar, ICC-01/19-27, 14 novembre 2019.

139. CPI, *Situation en République populaire du Bangladesh/République de l'Union du Myanmar*, Request for authorisation of an investigation pursuant to article 15, ICC-01/19-7, 4 juillet 2019, paras. 4-6.

140. *Ibid.*, 116(a).

141. *Ibid.*, paras. 94-101, 204.

142. CPI, *Situation en République islamique d'Afghanistan*, Judgment on the appeal against the decision on the authorisation of an investigation into the situation in the Islamic Republic of Afghanistan, ICC-02/17-138, 5 mars 2020, para. 79. La Chambre d'appel a confirmé l'appel du Procureur et a annulé la décision de la Chambre préliminaire II, laquelle rejetait la demande du Procureur d'autorisation d'ouvrir une enquête au motif que cela ne servirait pas les intérêts de la justice. Voir CPI, *Situation en République islamique d'Afghanistan*, Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorisation of an Investigation into the Situation in the Islamic Republic of Afghanistan, ICC-02/17-33, 12 avril 2019.

143. CPI, *Situation en République islamique d'Afghanistan*, Public redacted version of "Request for authorisation of an investigation pursuant to article 15", 20 November 2017, ICC-02/17-7-Conf-Exp (ci-après dénommée « Request for authorization of an investigation in Afghanistan »), ICC-02/17-7-Red, 20 novembre 2017, paras. 42-43, 49, 53-71.

144. Voir Request for authorization of an investigation in Afghanistan, paras. 161, 166, 179-183, 187, 189, 193, 204-217, 228, 244.

Annexe 2 – Chefs d'accusation de crimes sexuels et basés sur le genre dans les affaires devant la CPI

N°	Affaire	Mandat d'arrêt / Citation à comparaître	Document contenant les charges	Décision relative à la confirmation des charges	Jugement	Appel
1	Le Procureur c. Germain Katanga	2 chefs sur 9 : - esclavage sexuel constitutif de crime contre l'humanité ; et - esclavage sexuel constitutif de crime de guerre	5 chefs sur 13 : - esclavage sexuel constitutif de crime contre l'humanité ; - esclavage sexuel constitutif de crime de guerre ; - viol constitutif de crime contre l'humanité ; - viol constitutif de crime de guerre ; et - atteintes à la dignité de la personne constitutives de crime de guerre	4 chefs sur 10 : - esclavage sexuel constitutif de crime contre l'humanité ; - esclavage sexuel constitutif de crime de guerre ; - viol constitutif de crime contre l'humanité ; et - viol constitutif de crime de guerre	Déclaré non coupable de toutes les charges de CSBG le 7 mars 2014	Retrait des appels le 24 juin 2014, le jugement est définitif.
2	Le Procureur c. Mathieu Ngudjolo Chui	2 chefs sur 9 : - esclavage sexuel constitutif de crime contre l'humanité ; et - esclavage sexuel constitutif de crime de guerre	5 chefs sur 13 : - esclavage sexuel constitutif de crime contre l'humanité ; - esclavage sexuel constitutif de crime de guerre ; - viol constitutif de crime contre l'humanité ; - viol constitutif de crime de guerre ; et - atteintes à la dignité de la personne constitutives de crime de guerre	4 chefs sur 10 : - esclavage sexuel constitutif de crime contre l'humanité ; - esclavage sexuel constitutif de crime de guerre ; - viol constitutif de crime contre l'humanité ; et - viol constitutif de crime de guerre	Acquitté de toutes les charges le 18 décembre 2012	Décision d'acquiescement confirmée le 27 février 2015

N°	Affaire	Mandat d'arrêt / Citation à comparaître	Document contenant les charges	Décision relative à la confirmation des charges	Jugement	Appel
3	Le Procureur c. Bosco Ntaganda	<p><i>Premier mandat d'arrêt</i> – 0 chef sur 3. <i>Second mandat d'arrêt</i> – 5 charges sur 9 (3 chefs sur 7) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - viol constitutif de crime contre l'humanité ; - viol constitutif de crime de guerre ; - esclavage sexuel constitutif de crime contre l'humanité ; - esclavage sexuel constitutif de crime de guerre ; et - persécution constitutive de crime contre l'humanité [pour des motifs d'ordre ethnique, avec actes sous-jacents de meurtre, viol et esclavage sexuel] 	<p>7 chefs sur 18 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - viol de civils constitutif de crime contre l'humanité ; - esclavage sexuel de civils constitutif de crime contre l'humanité ; - persécution constitutive de crime contre l'humanité ; - viol de civils constitutif de crime de guerre ; - esclavage sexuel de civils constitutif de crime de guerre ; - viol d'enfants soldats constitutif de crime de guerre ; et - esclavage sexuel d'enfants soldats constitutif de crime de guerre 	<p>7 chefs sur 18 (toutes charges confirmées) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - viol de civils constitutif de crime contre l'humanité ; - esclavage sexuel de civils constitutif de crime contre l'humanité ; - persécution constitutive de crime contre l'humanité ; - viol de civils constitutif de crime de guerre ; - esclavage sexuel de civils constitutif de crime de guerre ; - viol d'enfants soldats constitutif de crime de guerre ; et - esclavage sexuel d'enfants soldats constitutif de crime de guerre 	<p>7 chefs sur 18 (reconnu coupable de tous les chefs) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - viol constitutif de crime contre l'humanité ; - viol constitutif de crime de guerre ; - esclavage sexuel constitutif de crime contre l'humanité ; - esclavage sexuel constitutif de crime de guerre ; - persécution constitutive de crime contre l'humanité ; - viol à l'encontre d'enfants soldats constitutif de crime de guerre ; et - esclavage sexuel à l'encontre d'enfants soldats constitutif de crime de guerre 	Condamnation confirmée pour tous les chefs le 30 mars 2021
4	Le Procureur c. Callixte Mbarushimana	<p>7 chefs sur 11 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - torture constitutive de crime contre l'humanité ; - torture constitutive de crime de guerre ; - viol constitutif de crime contre l'humanité ; - viol constitutif de crime de guerre ; - autres actes inhumains constitutifs de crime contre l'humanité ; - persécution constitutive de crime contre l'humanité ; et - traitement inhumain constitutif de crime de guerre 	<p>8 chefs sur 13 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - torture constitutive de crime contre l'humanité ; - torture constitutive de crime de guerre ; - viol constitutif de crime contre l'humanité ; - viol constitutif de crime de guerre ; - autres actes inhumains constitutifs de crime contre l'humanité ; - persécution constitutive de crime contre l'humanité ; - traitement cruel constitutif de crime de guerre ; et - mutilation constitutive de crime de guerre 	<p>Charges non confirmées, remise en liberté par la CPI le 23 décembre 2011</p>		

N°	Affaire	Mandat d'arrêt / Citation à comparaître	Document contenant les charges	Décision relative à la confirmation des charges	Jugement	Appel
5	Le Procureur c. Sylvestre Mudacumura	<p>3 chefs sur 9 (en comparaison, 6 chefs sur 14 dans la Requête aux fins de délinquance d'un mandat d'arrêt) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - viol constitutif de crime de guerre ; - torture constitutive de crime de guerre ; et - mutilation constitutive de crime de guerre <p>Le suspect est toujours en liberté.</p>				
6	Le Procureur c. Joseph Kony et Vincent Otti	<p>Kony 3 chefs sur 11 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - esclavage sexuel constitutif de crime contre l'humanité ; - viol constitutif de crime contre l'humanité ; et - encouragement au viol constitutif de crime de guerre. <p>Otti 2 chefs sur 10 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - esclavage sexuel constitutif de crime contre l'humanité ; et - encouragement au viol constitutif de crime de guerre <p>Les suspects sont toujours en liberté.</p>				

N°	Affaire	Mandat d'arrêt / Citation à comparaître	Document contenant les charges	Décision relative à la confirmation des charges	Jugement	Appel
7	Le Procureur c. Dominic Ongwen	0 chef sur 7	<p>19 chefs sur 70 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - mariage forcé constitutif de crime contre l'humanité (2 chefs) ; - torture constitutive de crime contre l'humanité (2 chefs) ; - viol constitutif de crime contre l'humanité (2 chefs) ; - esclavage sexuel constitutif de crime contre l'humanité (2 chefs) ; - réduction en esclavage constitutive de crime contre l'humanité (2 chefs) ; - grossesse forcée constitutive de crime contre l'humanité (1 chef) ; - viol constitutif de crime de guerre (2 chefs) ; - torture constitutive de crime de guerre (2 chefs) ; - esclavage sexuel constitutif de crime de guerre (2 chefs) ; - grossesse forcée constitutive de crime de guerre (1 chef) ; et - atteintes à la dignité de la personne constitutives 	<p>19 chefs sur 70 (11 charges sur 23, toutes charges confirmées) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - mariage forcé constitutif de crime contre l'humanité (2 chefs) ; - torture constitutive de crime contre l'humanité (2 chefs) ; - viol constitutif de crime contre l'humanité (2 chefs) ; - esclavage sexuel constitutif de crime contre l'humanité (2 chefs) ; - réduction en esclavage constitutive de crime contre l'humanité (2 chefs) ; - grossesse forcée constitutive de crime contre l'humanité (2 chefs) ; - viol constitutif de crime de guerre (2 chefs) ; - torture constitutive de crime de guerre (2 chefs) ; - esclavage sexuel constitutif de crime de guerre (2 chefs) ; - grossesse forcée constitutive de crime de guerre (1 chef) ; et - atteintes à la dignité de la personne constitutives de crime de guerre (1 chef) 	<p>19 chefs sur 61 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - mariage forcé constitutif de crime contre l'humanité (2 chefs) ; - torture constitutive de crime contre l'humanité (2 chefs) ; - viol constitutif de crime contre l'humanité (2 chefs) ; - esclavage sexuel constitutif de crime contre l'humanité (2 chefs) ; - réduction en esclavage constitutive de crime contre l'humanité (2 chefs) ; - grossesse forcée constitutive de crime contre l'humanité (1 chef) ; - viol constitutif de crime de guerre (2 chefs) ; - torture constitutive de crime de guerre (2 chefs) ; - esclavage sexuel constitutif de crime de guerre (2 chefs) ; - grossesse forcée constitutive de crime de guerre (1 chef) ; et - atteintes à la dignité de la personne constitutives de crime de guerre (1 chef) 	<p>Le 21 mai 2021, la défense a déposé la notification de son intention de faire appel du jugement.</p>

N°	Affaire	Mandat d'arrêt / Citation à comparaître	Document contenant les charges	Décision relative à la confirmation des charges	Jugement	Appel
8	Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo	<p>5 chefs sur 8 (en comparaison, 7 chefs sur 10 dans la Requête aux fins de délivrance d'un mandat d'arrêt) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - viol constitutif de crime contre l'humanité ; - viol constitutif de crime de guerre ; - torture constitutive de crime de guerre ; et - atteintes à la dignité de la personne constitutives de crime de guerre 	<p>5 chefs sur 8 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - viol constitutif de crime contre l'humanité ; - viol constitutif de crime de guerre ; - torture constitutive de crime contre l'humanité ; - torture constitutive de crime de guerre ; et - atteintes à la dignité de la personne constitutives de crime de guerre 	<p>2 chefs sur 5 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - viol constitutif de crime contre l'humanité ; et - viol constitutif de crime de guerre 	<p>2 chefs sur 5 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - viol constitutif de crime contre l'humanité ; et - viol constitutif de crime de guerre 	<p>Acquitté de toutes les charges le 8 juin 2018</p>
9	Le Procureur c. Ahmad Muhammad Harun (« Ahmad Harun »)	<p>4 charges sur 13 (7 chefs sur 42) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - viol constitutif de crime contre l'humanité (2 chefs) ; - viol constitutif de crime de guerre (2 chefs) ; - persécution constitutive de crime contre l'humanité (2 chefs) ; et - atteintes à la dignité de la personne constitutives de crime de guerre (1 chef) <p>Le suspect est toujours en liberté.</p>				

N°	Affaire	Mandat d'arrêt / Citation à comparaître	Document contenant les charges	Décision relative à la confirmation des charges	Jugement	Appel
10	Le Procureur c. Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman (« Ali Kushayb »)	<p>4 charges sur 13 (8 chefs sur 50) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - viol constitutif de crime contre l'humanité (2 chefs) ; - viol constitutif de crime de guerre (2 chefs) ; - persécution constitutive de crime contre l'humanité (2 chefs) ; et - atteintes à la dignité de la personne constitutives de crime de guerre (2 chefs) 	<p>5 chefs sur 31 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - viol constitutif de crime contre l'humanité ; - viol constitutif de crime de guerre ; - atteintes à la dignité de la personne constitutives de crime de guerre (1 chef) ; et - persécution constitutive de crime contre l'humanité (2 chefs) 	<p>L'audience de confirmation des charges s'est tenue du 24 au 27 mai 2021, et la Chambre préliminaire doit rendre sa décision par écrit dans un délai de 60 jours à compter de la fin de l'audience.</p>		
11	Le Procureur c. Omar Hassan Ahmad Al Bashir	<p>Premier mandat d'arrêt – 1 chef sur 7 (en comparaison, 2 chefs sur 10 dans la Requête aux fins de délivrance d'un mandat d'arrêt) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - viol constitutif de crime contre l'humanité. <p>Second mandat d'arrêt – 1 chef sur 3 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale constitutive de génocide <p>Le suspect est toujours en liberté.</p>				

N°	Affaire	Mandat d'arrêt / Citation à comparaître	Document contenant les charges	Décision relative à la confirmation des charges	Jugement	Appel
12	Le Procureur c. Abdel Raheem Muhammad Hussein	<p>4 chefs sur 13 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - viol constitutif de crime contre l'humanité ; - viol constitutif de crime de guerre ; - persécution constitutive de crime contre l'humanité ; - atteintes à la dignité de la personne constitutives de crime de guerre. <p>Le suspect est toujours en liberté.</p>				
13	Le Procureur c. Francis Kirimi Muthaura, Uhuru Muigai Kenyatta et Mohammed Hussein Ali	<p>Kenyatta 3 chefs sur 5 (4 charges sur 6) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - viol constitutif de crime contre l'humanité ; - autres actes inhumains constitutifs de crime contre l'humanité ; et - persécution constitutive de crime contre l'humanité <p>Muthaura 3 chefs sur 5 (4 charges sur 6) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - viol constitutif de crime contre l'humanité ; - autres actes inhumains constitutifs de crime contre l'humanité ; et - persécution constitutive de crime contre l'humanité <p>Ali 3 chefs sur 5 (4 charges sur 6) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - viol constitutif de crime contre l'humanité ; - autres actes inhumains constitutifs de crime contre l'humanité ; et - persécution constitutive de crime contre l'humanité 	<p>Kenyatta 3 chefs sur 5 (4 charges sur 6) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - viol et autres formes de violence sexuelle constitutifs de crime contre l'humanité ; - autres actes inhumains constitutifs de crime contre l'humanité ; et - persécution constitutive de crime contre l'humanité <p>Muthaura 3 chefs sur 5 (4 charges sur 6) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - viol et autres formes de violence sexuelle constitutifs de crime contre l'humanité ; - autres actes inhumains constitutifs de crime contre l'humanité ; et - persécution constitutive de crime contre l'humanité <p>Ali 3 chefs sur 5 (4 charges sur 6) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - viol et autres formes de violence sexuelle constitutifs de crime contre l'humanité ; - autres actes inhumains constitutifs de crime contre l'humanité ; et - persécution constitutive de crime contre l'humanité 	<p>Kenyatta 3 chefs sur 5 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - viol constitutif de crime contre l'humanité ; - autres actes inhumains constitutifs de crime contre l'humanité ; et - persécution constitutive de crime contre l'humanité <p>Muthaura 3 chefs sur 5 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - viol constitutif de crime contre l'humanité ; - autres actes inhumains constitutifs de crime contre l'humanité ; et - persécution constitutive de crime contre l'humanité <p>Ali Charges non confirmées le 23 janvier 2012</p>	<p>L'Accusation a abandonné les charges à l'encontre de Muthaura et Kenyatta. La Chambre de première instance a mis fin à la procédure le 13 mars 2015.</p>	

N°	Affaire	Mandat d'arrêt / Citation à comparaître	Document contenant les charges	Décision relative à la confirmation des charges	Jugement	Appel
14	Le Procureur c. Al-Tuhamy Mohamed Khaled	<p>Il est difficile de discerner lesquelles des 7 charges portent sur des CSBG, mais le viol et d'autres actes de violence sexuelle figurent parmi les diverses formes de violences envers les victimes décrites dans le mandat d'arrêt.</p> <p>Le suspect est toujours en liberté.</p>				
15	Le Procureur c. Laurent Gbagbo et Charles Blé Goudé	<p>L. Gbagbo 3 chefs sur 5 (2 charges sur 4) : - viol constitutif de crime contre l'humanité ; - autres formes de violence sexuelle constitutives de crime contre l'humanité ; - persécution constitutive de crime contre l'humanité</p> <p>Blé Goudé 3 chefs sur 5 (2 charges sur 4) : - viol constitutif de crime contre l'humanité ; - autres formes de violence sexuelle constitutives de crime contre l'humanité ; - persécution constitutive de crime contre l'humanité</p>	<p>L. Gbagbo 2 chefs sur 4 : - viol constitutif de crime contre l'humanité ; et - persécution constitutive de crime contre l'humanité.</p> <p>Blé Goudé 2 chefs sur 4 : - viol constitutif de crime contre l'humanité ; et - persécution constitutive de crime contre l'humanité</p>	<p>L. Gbagbo 2 chefs sur 4 : - viol constitutif de crime contre l'humanité ; et - persécution constitutive de crime contre l'humanité.</p> <p>Blé Goudé 2 chefs sur 4 : - viol constitutif de crime contre l'humanité ; et - persécution constitutive de crime contre l'humanité</p>	<p>Acquittés de toutes les charges le 15 janvier 2019</p>	<p>Décision d'acquiescement confirmée par la Chambre d'appel le 31 mars 2021</p>

N°	Affaire	Mandat d'arrêt / Citation à comparaître	Document contenant les charges	Décision relative à la confirmation des charges	Jugement	Appel
16	Le Procureur c. Simone Gbagbo	2 chefs sur 5 (1 charge sur 4) : - viol constitutif de crime contre l'humanité ; et - autres formes de violence sexuelle constitutives de crime contre l'humanité. Simone Gbagbo n'est pas détenue par la CPI.				
17	Le Procureur c. Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud	6 chefs sur 11 : - viol constitutif de crime contre l'humanité ; - esclavage sexuel constitutif de crime contre l'humanité ; - persécution pour des motifs d'ordre sexiste et religieux constitutive de crime contre l'humanité ; - autres actes inhumains (mariage forcé) constitutifs de crime contre l'humanité ; - viol constitutif de crime de guerre ; et - esclavage sexuel constitutif de crime de guerre	6 chefs sur 13 : - autres actes inhumains (mariage forcé) constitutifs de crime contre l'humanité ; - esclavage sexuel constitutif de crime contre l'humanité ; - esclavage sexuel constitutif de crime de guerre ; - viol constitutif de crime contre l'humanité ; - viol constitutif de crime de guerre ; et - persécution pour des motifs d'ordre sexiste et religieux constitutive de crime contre l'humanité	6 chefs sur 13 : - autres actes inhumains (mariage forcé) constitutifs de crime contre l'humanité ; - esclavage sexuel constitutif de crime contre l'humanité ; - esclavage sexuel constitutif de crime de guerre ; - viol constitutif de crime contre l'humanité ; - viol constitutif de crime de guerre ; et - persécution pour des motifs d'ordre sexiste et religieux constitutive de crime contre l'humanité	Le procès relatif à cette affaire est en cours.	
18	Le Procureur c. Alfred Yekatom et Patrice-Edouard Ngaissona	Yekatom 0 chef sur 15 Ngaissona 0 chef sur 16	Yekatom 0 chef sur 21 Ngaissona 8 chefs sur 111 : - viol constitutif de crime contre l'humanité (4 chefs) ; et - viol constitutif de crime de guerre (4 chefs)	Yekatom 0 chef sur 20 Ngaissona 2 chefs sur 30 : - viol constitutif de crime contre l'humanité (1 chef) ; et - viol constitutif de crime de guerre (1 chef)	Le procès relatif à cette affaire est en cours.	

Auteurs :

Diane Brown

Coordination :

Dorine Llanta

(FIDH), Alix

Vuillemin

(WIGJ), Valeria

Babără (WIGJ)

Photo de couverture Partie 1 : La Procureure de la CPI
Fatou Bensouda et les représentants de son Bureau
lors d'une audience dans une salle d'audience de la CPI,
le 2 septembre 2015. © ICC-CPI

Partie 2

Les examens préliminaires



Note publiée en septembre 2021 / N° 775f

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 initiale¹⁴⁵. 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 enquête¹⁴⁶. 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 formelle¹⁴⁷. 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 préliminaire¹⁴⁸. 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 décision¹⁴⁹.

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 CPI¹⁵⁰. 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'avenir¹⁵¹. 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.

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

146. Article 15-2 du Statut de Rome.

147. Article 53-1 du Statut de Rome.

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

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

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

151. *Ibid.*, p. 9.

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'examen préliminaires peut encore être améliorée.

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 préliminaire¹⁵². 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.

152. 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.

I. L'approche de la Procureure Fatou Bensouda 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 menait¹⁵³. 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 examen¹⁵⁴. 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 examens¹⁵⁵. 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 préliminaire¹⁵⁶.

Depuis, et surtout depuis l'arrivée de Fatou Bensouda au poste de Procureur 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 particulières¹⁵⁷. 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'objectivité¹⁵⁸, 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 victimes¹⁵⁹ 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 enquête¹⁶⁰. Elle a également clarifié le type d'actions que peut entreprendre le Bureau du Procureur sans pouvoirs d'enquête, à savoir adres-

153. [Rapport Ocampo](#), p. 15.

154. [Rapport Ocampo](#), p. 16.

155. Bureau du Procureur, [Projet de document de politique générale relatif aux examens préliminaires](#), 4 octobre 2010.

156. [Rapport Ocampo](#), p. 19-23.

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

158. Bureau du Procureur, [Document de politique générale relatif aux examens préliminaires](#), novembre 2013, para. 25.

159. *Ibid.*, para. 68.

160. *Ibid.*, para. 70.

ser des demandes d'informations à certaines sources et mener des missions dans les territoires concernés¹⁶¹. 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 genre¹⁶². 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 publique¹⁶³.

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 faire¹⁶⁴. 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 positive¹⁶⁵, et (2) prévenir la commission de crimes, en remplissant « une fonction de mise en garde à un stade précoce »¹⁶⁶. 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 »¹⁶⁷.

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 potentielles¹⁶⁸. 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 situation¹⁶⁹.

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 enquête¹⁷⁰.

161. *Ibid.*, para. 85.

162. *Ibid.*, para. 86.

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

164. *Ibid.*, para. 2.

165. *Ibid.*, para. 93.

166. *Ibid.*, para. 104.

167. *Ibid.*, para. 78.

168. *Ibid.*, para. 81.

169. *Ibid.*, para. 82.

170. *Ibid.*, para. 83.

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 autres¹⁷¹. 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 politique¹⁷². Nombreuses sont les parties intéressées, en particulier les organisations de la société civile, qui ont salué cet effort de transparence.

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 II) et un autre ouvert par la Procureure *proprio motu* (Venezuela I)¹⁷³.

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 1¹⁷⁴. 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)¹⁷⁵. Le Bureau du Procureur a annoncé qu'il prendrait une décision en 2021 sur au moins cinq autres situations (Mexique, Chypre, Yémen II, Cambodge, Syrie/Jordanie)¹⁷⁶.

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).

171. 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 pavillons 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](#)).

172. 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.

173. 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.

174. Bureau du Procureur, [Rapport sur les activités menées en 2020 en matière d'examen préliminaire](#), 14 décembre 2020, para. 32.

175. 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.

176. Bureau du Procureur, [Rapport sur les activités menées en 2020 en matière d'examen préliminaire](#), 14 décembre 2020, para. 35.

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)¹⁷⁷.

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 Comores¹⁷⁸, 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 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 corroborées¹⁷⁹. 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.

177. 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.

178. 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.

179. [Document de politique générale de 2013](#), para. 79.

Examens préliminaires en cours (à la fin du mandat de Fatou Bensouda)

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> et 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

Examens 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

Pays	Ouvert par	Dates	Durée	Nombre de rapports	Nombre de communications au titre de l'article 15
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

Pays	Ouvert par	Dates	Durée	Nombre de rapports	Nombre de communications au titre de l'article 15
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 ans	2	34
Burundi	Bensouda <i>proprio motu</i>	2016-2017	1 ans	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+

II. 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 et basés sur le genre (qui font l'objet du premier rapport de cette série¹⁸⁰), les examens préliminaires restent un exercice complexe en raison de facteurs externes (tels que le budget et la coopération) et internes au Bureau du Procureur¹⁸¹.

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 Cour¹⁸². 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 »¹⁸³. Une importante partie de ce rapport est consacrée au Bureau du Procureur, en particulier à ses activités en matière d'examens préliminaires¹⁸⁴. 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 2020¹⁸⁵.

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 transparence¹⁸⁶. 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.

180. 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.

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

182. 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].

183. 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.

184. 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.

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

186. 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, p. 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 pairs¹⁸⁷. 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 »¹⁸⁸, 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 abandonnés¹⁸⁹. 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 préliminaires¹⁹⁰. 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 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.

187. 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].

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

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

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

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 structureux et systémiques au sein 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 FIDH¹⁹¹. 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, tels que reflétés 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 ses interactions avec la

191. 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 ; FIDH, *La justice que les survivants méritent : Lettre ouverte au nouveau Procureur de la CPI Karim Khan*, 23 juin 2021.

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 elles sont transmises (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 acteurs¹⁹², 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 »¹⁹³. 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 ces fonds ont été utilisés, quelles technologies de l'information ont été adoptées et quelle part a été allouée au Bureau du Procureur¹⁹⁴.

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 mise en garde à un stade précoce »¹⁹⁵, 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 prolongés¹⁹⁶.

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

192. 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].

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

194. *Ibid.*, para. 75.

195. 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.

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

délais ne soient pas les mêmes selon les situations¹⁹⁷. 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 proche¹⁹⁸. La prise en compte de cet aspect permettrait de fixer des indicateurs clairs pour le bon déroulement de la phase 3 et il 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 joue un rôle au niveau des examens préliminaires. En 2007, sous le mandat du Procureur Ocampo, un document de politique générale 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 2014¹⁹⁹, un autre sur les enfants en 2016²⁰⁰, ainsi qu'un document relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires, aussi en 2016²⁰¹, entre autres²⁰². 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 nature²⁰³.

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*²⁰⁴. 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

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

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

199. Bureau du Procureur, *Document de politique générale relatif aux crimes sexuels et à caractère sexiste*, juin 2014.

200. Bureau du Procureur, *Politique générale relative aux enfants*, novembre 2016.

201. Bureau du Procureur, *Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires*, septembre 2016.

202. 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.

203. 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].

204. Bureau du Procureur, *Situation en Colombie – Rapport intérimaire*, novembre 2012.

sans ouvrir d'enquête (par exemple pour les situations au Nigéria, en République de Corée, et au Honduras)²⁰⁵. 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)²⁰⁶.

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 « 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 « des années à être résolues »²⁰⁷. 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.

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.

205. 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.

206. Voir Bureau du Procureur, *Situation au Mali – Rapport établi au titre de l'article 53-1*, 16 janvier 2013. Voir Bureau du Procureur, *Deuxième situation en République centrafricaine – Rapport établi au titre de l'article 53-1 du Statut*, 24 septembre 2014.

207. Bureau du Procureur, *Situation in Colombia Benchmarking Consultation*, 15 juin 2021 [en anglais]. Notre traduction.

Dans ce cadre, un des problèmes souvent rencontrés 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 15²⁰⁸, 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.

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.

208. 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].

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)²⁰⁹, 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.

209. 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.

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.
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.

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)

Photo de couverture Partie 2 : La Procureure de la CPI
Fatou Bensouda à la 18^e session de l'Assemblée des
États parties à La Haye, le 2 décembre 2019. © ICC-CPI

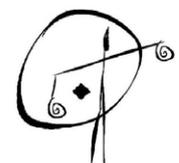
Partie 3

Sensibilisation auprès des victimes, des communautés affectées et de la société civile



Note publiée en novembre 2021 / N° 780f

fidh



No Peace Without Justice

Introduction

Les objectifs généraux de la Cour pénale internationale (ci-après « la CPI » ou « la Cour ») sont de garantir que « les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale » ne restent pas impunis et d'éviter que d'autres « atrocités qui défient l'imagination et heurtent profondément la conscience humaine » ne soient commises²¹⁰. Si le Statut de Rome est un texte progressiste en matière de droit des victimes et de leur participation aux procédures de la Cour, en revanche, l'emplacement de la CPI à La Haye (Pays-Bas) creuse une distance entre les activités de la Cour et les personnes concernées par ces dernières. Comblant l'écart existant entre la Cour et les survivants, les victimes et les communautés affectées par les crimes visés par le Statut de Rome est donc essentiel pour que la Cour conserve sa pertinence et sa crédibilité.

La sensibilisation est ici envisagée comme une interaction mutuelle constructive et durable accompagnée d'un partage d'informations entre la CPI et les communautés affectées par les crimes visés par le Statut de Rome, ainsi que la société civile issue des pays sous examen préliminaire, en cours d'enquête ou de poursuites. L'objectif de telles interactions est de promouvoir une bonne compréhension de la CPI et de son travail, de clarifier les perceptions erronées et les incompréhensions y relatives et de permettre aux survivants, victimes et communautés affectées d'accéder aux procédures judiciaires, de les suivre et de les comprendre²¹¹. Cela sous-entend une implication active de la Cour auprès des communautés et de la société civile dans les pays où des situations sont en cours et requiert un dialogue mutuel et constructif. C'est aussi l'une des façons les plus efficaces pour la Cour de comprendre la réalité des pays relevant de sa compétence et les perceptions divergentes de la justice que divers groupes au sein d'une même communauté ou entre différentes communautés peuvent avoir.

La sensibilisation revêt diverses facettes, et comprend la notion d'information, qui consiste à « fournir en temps utile et par des canaux de communication variés (comme la presse, la tenue de présentations et le site Internet) des informations précises sur les principes, les objectifs et les activités de la Cour, non seulement au grand public, mais aussi à des groupes spécifiques »²¹². Toutefois, transmettre des informations sans communiquer de manière significative avec son destinataire ne constitue pas une sensibilisation effective. L'« interaction mutuelle » requiert en effet que l'information fournie réponde aux préoccupations d'un groupe spécifique de façon claire et accessible. De telles interactions doivent par ailleurs être réciproques. Cela signifie que, d'une part, les survivants, les victimes et les communautés affectées doivent avoir la possibilité de communiquer avec la Cour, et que, d'autre part, la CPI doit être en position de recevoir et de tenir compte de toute opinion ou préoccupation exprimée par ces communautés.

L'engagement auprès des survivants, des victimes et des communautés affectées a un historique en dents de scie à la CPI – en partie en raison de la quantité d'acteurs impliqués dans ces efforts, ce qui produit une certaine confusion quant à leurs fonctions respectives. Une variété d'organes et d'unités de la Cour disposent d'un mandat de sensibilisation, y compris, entre autres, le Bureau du Procureur, le Fonds au profit des victimes, l'Unité de sensibilisation du Greffe et la Section de Participation des Victimes et des Réparations. Certaines des informations dont les communautés et autres personnes

210. Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Préambule.

211. CPI, [Stratégie intégrée en matière de relations extérieures, d'information et de sensibilisation](#), juillet 2005, para. IV. Voir aussi NPWJ, [Outreach and the International Criminal Court](#), septembre 2004 [en anglais].

212. *Ibid.*

ont besoin ne peuvent provenir que du Bureau du Procureur, telles que celles relatives à l'avancement des examens préliminaires et des enquêtes, à la sélection et à la hiérarchisation des affaires, ou encore celles relatives à la façon dont le Bureau utilise les informations qu'il reçoit, à la façon dont il entend organiser son travail dans un pays spécifique, ou à la façon dont il prétend relever les défis posés par certaines enquêtes ou poursuites.

Au cours des neuf dernières années, un travail remarquable a été réalisé en vue d'améliorer la stratégie de sensibilisation du Bureau du Procureur et les activités de sensibilisation de la Cour plus généralement. Lorsque la Procureure Bensouda a pris ses fonctions en 2012, elle a prêté une attention particulière au renforcement de la présence du Bureau du Procureur dans les pays dont la situation relève de la compétence de la Cour, et de son engagement auprès des acteurs locaux, ainsi qu'à l'approfondissement de ses connaissances relatives aux pays où des situations sont en cours. Toutefois, et comme l'ont soulevé auprès de la FIDH et de NPWJ les organisations consultées dans le cadre de ce rapport, de nombreux défis restent à relever, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre d'une stratégie d'ensemble de la Cour en termes de sensibilisation et d'engagement auprès des victimes, communautés affectées et de la société civile.

Méthodologie

Les recherches présentées dans ce rapport se fondent sur le suivi par la FIDH et NPWJ des activités du Bureau du Procureur au cours des neuf dernières années, ainsi que sur les travaux de sensibilisation menés directement par la FIDH et NPWJ auprès des communautés dans les pays où une situation est en cours, souvent en partenariat avec des organisations de la société civile locale ou des professionnels du droit²¹³. Cette recherche fait également suite à de précédentes consultations menées par la FIDH et la Commission kenyane des droits de l'Homme (KHRC) dans le cadre de l'examen des performances de la CPI et du système du Statut de Rome par des experts indépendants²¹⁴. Pour le présent rapport, la FIDH et NPWJ ont consulté 38 groupes de la société civile issus de 16 pays sous examen préliminaire ou enquête de la CPI (Afghanistan, Bangladesh/Myanmar, République centrafricaine, Colombie, République démocratique du Congo, Géorgie, Côte d'Ivoire, Kenya, Mali, Nigeria, Palestine/Israël, Philippines, Soudan, Ouganda, Ukraine et Venezuela). NPWJ a également consulté des ONG internationales et d'autres acteurs clés afin de recueillir des informations de contexte.

Ces consultations suivent toutes un format semi-structuré avec un ensemble de questions prédéfinies pour toutes les personnes interrogées, ainsi que des questions adaptées à chaque situation. Les recommandations formulées dans ce rapport ont été regroupées en trois thèmes : (1) politiques, stratégies et lignes directrices; (2) communications ; et (3) présence dans le pays et compréhension du contexte. Tous les participants issus des pays analysés ont reçu par écrit la première version de la liste des recommandations identifiées par la FIDH et NPWJ sur la base de ces consultations, afin qu'ils puissent les reformuler et ajouter des commentaires si besoin.

213. Voir NPWJ, *Outreach*, pour certaines des activités et publications de NPWJ en matière de sensibilisation, tant à la CPI qu'en général [en anglais].

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

L'approche de la Procureure Fatou Bensouda en matière de sensibilisation

Plans stratégiques et mise en œuvre

Le premier Procureur de la CPI, Luis Moreno Ocampo, a adopté une approche plutôt « discrète » – prétendument pour des raisons de sécurité – et n'a consacré qu'un minimum de ressources à la sensibilisation et l'engagement auprès des communautés affectées. Cette pratique a suscité rumeurs et incompréhensions au sujet du travail de la CPI²¹⁵. Lors du mandat de la Procureure Bensouda, le Bureau du Procureur a œuvré à l'amélioration de ses politiques et réflexions stratégiques relatives à la sensibilisation et à l'engagement auprès des survivants, victimes, communautés affectées et de la société civile. Le Plan stratégique 2012-2015²¹⁶ a salué l'importance de la présence du Bureau du Procureur dans les pays où des situations sont en cours, et a reconnu que le dialogue entamé avec la société civile et les groupes concernés était essentiel étant donné leur connaissance de la situation et leur accès aux éléments de preuve²¹⁷. Les Plans stratégiques suivants, pour 2016-2018²¹⁸ et pour 2019-2021²¹⁹, ont à nouveau confirmé que le Bureau du Procureur avait pour objectif d'améliorer le dialogue engagé avec les survivants, les victimes et les communautés affectées, de s'engager à partager des informations régulières sur les activités du Bureau et d'accroître sa présence dans les pays concernés.

Les politiques globales, stratégies et approches conceptuelles sur la sensibilisation ont été développées de manière significative lors du mandat de la Procureure Bensouda, mais rares sont les références à la sensibilisation dans les stratégies spécifiques du Bureau du Procureur relatives aux examens préliminaires, à la sélection et hiérarchisation des affaires et à la clôture des situations²²⁰. À titre d'exemple, si, dans une certaine mesure, le Bureau du Procureur (et le reste de la CPI) entre en contact avec les communautés lors de la phase d'examen préliminaire, ce n'est qu'au moment où une enquête est ouverte que les activités de sensibilisation commencent réellement²²¹. À cet égard, en dépit des améliorations stratégiques apportées aux diverses politiques pertinentes, les personnes consultées dans le cadre de ce rapport ont exprimé de nombreuses frustrations relatives au transfert

215. FIDH, *Le Bureau du Procureur de la CPI - 9 ans plus tard*, décembre 2011, p. 14.

216. Bureau du Procureur, *Plan stratégique 2012-2015*, 11 octobre 2013.

217. *Ibid.*, para. 48.

218. Bureau du Procureur, *Plan stratégique 2016-2018*, 6 juillet 2015. En particulier, le Bureau du Procureur a affirmé qu'il continuerait à « tenir compte de[s] besoins [des victimes] dans tous les aspects de son travail 1) en tenant compte de leur avis ; 2) en communiquant, si possible en collaboration avec le Greffe, avec les communautés touchées sur le rôle de la Cour et les décisions du Bureau, et 3) en veillant à ce que leur bien-être soit dûment préservé dans le cadre de leurs échanges avec le Bureau. »

219. Bureau du Procureur, *Plan stratégique 2019-2021*, 17 juin 2019. En particulier, le Bureau du Procureur réaffirme la nécessité d'établir les premiers contacts dans le pays en question, préparer les opérations en termes de langues, de personnel, de logistique ou de sécurité, etc., afin d'accélérer la cadence et accroître l'efficacité des examens préliminaires, enquêtes et poursuites. Le Bureau du Procureur s'engage en outre à développer sa stratégie en matière de communication et, en particulier, renforcer « sa capacité à communiquer plus efficacement afin de veiller à ce que les principales parties en cause, notamment les victimes et les communautés concernées, et le public en général soient précisément informés de la situation » afin d'accroître la transparence.

220. Voir Bureau du Procureur, *Document de politique générale relatif aux examens préliminaires*, novembre 2013 ; Bureau du Procureur, *Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires*, 15 septembre 2016 ; Bureau du Procureur, *L'achèvement de la situation*, 15 juin 2021 [*Policy on Situation Completion*, en anglais].

221. EEI, *Examen de la Cour pénale internationale et du Système du Statut de Rome par des experts indépendants*, 30 septembre 2020, para. 393. Voir aussi CPI, *Situation dans l'État de Palestine, Décision relative à l'information et à la sensibilisation des victimes dans le cadre de la situation*, 13 juillet 2018.

d'informations du Bureau du Procureur, en particulier lors de la phase d'examen préliminaire, ce qui révèle l'absence d'une stratégie claire, efficace et proactive en matière de communication. Les participants ont également indiqué que pour la plupart, ils n'étaient pas informés des politiques et stratégies de sensibilisation ou de communication du Bureau du Procureur et qu'ils n'avaient pas été consultés s'agissant de leur développement.

À quelques exceptions près, les consultations menées dans le cadre de ce rapport ont démontré que les stratégies globales du Bureau du Procureur en matière de sensibilisation et d'engagement auprès des victimes et communautés affectées n'étaient pas mises en œuvre efficacement par le Bureau dans les pays concernés. Les participants ont ainsi mis en avant certaines lacunes concernant la portée et le contenu de la sensibilisation, la présence du Bureau du Procureur dans les pays où une situation est en cours, la régularité des interactions et de la sensibilisation auprès de tous les acteurs concernés, les relations avec la société civile et la connaissance du Bureau du contexte local.

Modalités d'interaction avec le Bureau du Procureur

La plupart des organisations consultées reconnaissent que la Procureure Bensouda a encouragé la mise en place de relations plus ouvertes et collaboratives avec les groupes de la société civile. Bien que lors des examens préliminaires le plus clair du travail du Bureau du Procureur soit géographiquement circonscrit à La Haye, presque toutes les organisations consultées ont confirmé que les contacts avec le Bureau avaient tendance à augmenter lorsque les procédures passaient de l'examen préliminaire à l'enquête, une fois l'autorisation des Chambres obtenue. Les personnes consultées reconnaissent également que le Bureau répond en général de façon positive aux sollicitations de rencontre des organisations de la société civile.

Ainsi, les organisations de la société civile consultées pour ce rapport ont fait savoir qu'elles avaient à de nombreuses occasions rencontré le Bureau du Procureur lors des tables rondes annuelles CPI-ONG et lors de l'Assemblée des États parties au Statut de Rome à La Haye et à New York. Les participants ont aussi remarqué que lors des visites organisées dans les pays où une situation est en cours, la Procureure Bensouda et son équipe avaient ouvert le dialogue avec la société civile, dans le respect de la confidentialité, et avaient ainsi permis aux groupes locaux de se sentir bien mieux pris en compte que par le passé.

Toutefois, selon les personnes consultées les occasions demeurent insuffisantes ou inadaptées pour une interaction directe entre les communautés affectées et le Bureau du Procureur. Ce sont généralement les organisations de la société civile, et non le Bureau du Procureur, qui sont à l'origine de ces initiatives, et bien qu'elles soient précieuses, les organisations consultées ont exprimé leur inquiétude et frustration quant au manque de clarté et de réactivité de la part du Bureau lors de telles rencontres. L'accès au Bureau du Procureur est rendu encore plus difficile pour les communautés du fait qu'elles ignorent souvent quelles personnes spécifiques contacter au sein du Bureau, par quel moyen les contacter et quelles sont les garanties de sécurité encadrant ces communications. Alors que le Bureau du Procureur est doté d'une Unité spécialisée en cybersécurité, il est préoccupant de constater qu'aucun des participants ne semble savoir quelles sont les mesures développées par cette dernière pour mettre en place des canaux de communication sécurisés. Si des consignes de communication sont déjà mises en place en interne, le Bureau du Procureur devrait envisager de les partager, dans la mesure du possible.

Les rencontres en présentiel sont un moyen important pour obtenir des informations de la part du Bureau du Procureur en toute sécurité, au-delà de ce qui se trouve sur le site web ou les réseaux

sociaux. Malheureusement, la pandémie de la COVID-19 a entraîné une diminution des visites dans les pays où des situations sont en cours et une plus grande dépendance aux réunions virtuelles. À cause de la pandémie, les tables rondes CPI-ONG de 2020 et 2021 se sont ainsi déroulées en ligne. Cela a permis d'accroître la participation de la société civile locale qui n'aurait autrement pas été en mesure de faire le voyage jusqu'à La Haye. Toutefois, et de manière plus générale, pour les personnes vivant dans des pays où la connexion Internet est souvent instable, le recours aux moyens de communication numériques représente un obstacle de taille pour l'ouverture du dialogue. Ce format ne permet pas non plus l'organisation de discussions bilatérales ou d'échanges entre les représentants de la société civile et le Bureau du Procureur, ce qui peut souvent être mis en place lors des tables rondes en présentiel à La Haye.

Par ailleurs, les participants de nombreux pays, y compris de pays francophones et hispanophones, ont regretté que les réunions avec le Bureau du Procureur – qu'elles se déroulent à distance ou en présentiel – se tiennent généralement en anglais. Même si certaines organisations de la société civile comptent parmi leurs rangs des personnes anglophones, ce n'est pas toujours le cas, et cela crée une barrière entre la CPI et la société civile, en particulier avec les survivants et les victimes. Le recours à des interprètes est toujours bienvenu, mais la présence de locuteurs des langues locales au sein du Bureau du Procureur constituerait un avantage de taille dans la diffusion des informations et leur communication auprès des communautés affectées.

Rôle des organisations de la société civile dans les activités de sensibilisation du Bureau du Procureur

Dans les situations où les communautés vivent dans des lieux difficiles, comme des zones où des conflits ou l'instabilité politique règnent, des camps de réfugiés, ou des lieux où l'usage de téléphones est restreint, comme en Libye et au Bangladesh, les échanges entre les communautés et le Bureau du Procureur sont souvent indirects et passent par la médiation des organisations de la société civile locales et internationales. Ces groupes jouent un rôle primordial dans la transmission d'informations aux communautés affectées quant aux processus de la CPI et comblent souvent les vides qu'elle laisse. Ce faisant, ils contribuent à faire connaître l'institution et son travail et modèrent les attentes des groupes concernés. Cette implication des ONG internationales en tant qu'intermédiaires entre le Bureau du Procureur et les communautés a été considérée comme un atout par de nombreuses organisations locales, car elle permet aux survivant.es et aux victimes de comprendre les processus de la CPI. Elle peut également contribuer à attirer l'attention du Bureau ou de la communauté internationale sur une situation donnée – en particulier lorsque les ONG internationales sont renommées.

Toutefois, demander aux organisations de faire office de médiateurs pour mener les activités de sensibilisation n'est pas sans risques. Si l'organisation qui mène le dialogue ne comprend pas vraiment la culture ou la société dans laquelle elle intervient, ou ne parvient pas à communiquer efficacement avec les communautés, ces dernières peuvent être mises en danger. Ainsi, un représentant du peuple rohingya a décrit la façon dont un groupe de la société civile qui représentait les victimes et était en lien avec le Bureau du Procureur avait contacté des victimes rohingyas sans avoir les connaissances nécessaires pour présenter la question correctement et sans prendre les précautions de sécurité adéquates.

S'appuyer de façon excessive sur les organisations de la société civile pour diffuser les informations relatives à ses activités peut, par ailleurs, creuser d'autant plus le fossé existant entre les communautés et le Bureau du Procureur et créer de la confusion et un manque de transparence.

Pour circonscrire certains de ces risques, le Bureau du Procureur devrait développer une stratégie prévoyant un échange plus significatif avec les communautés de la diaspora (au-delà de La Haye) afin de communiquer efficacement des informations à un large public, et ce dès la phase d'examen préliminaire. À titre d'exemple, le Bureau du Procureur pourrait transmettre des actualités et informations à travers les canaux d'actualités et de radio de la diaspora qui disposent d'une audience conséquente à la fois dans les pays concernés et en-dehors.

Plus important encore, de nombreuses organisations de la société civile locales et internationales des pays où une situation est en cours qui entreprennent une telle tâche ne sont pas officiellement reconnues comme étant des intermédiaires. Bien que la CPI dispose de Directives sur les intermédiaires, qui couvrent les organisations qui « apportent une assistance dans le cadre des activités de sensibilisation et d'information publique sur le terrain »²²², la plupart des groupes consultés n'avaient pas connaissance de leur existence. Les quelques participants qui connaissaient ces directives ne savaient pas très clairement comment le Bureau du Procureur sélectionnait les organisations agissant en qualité d'intermédiaires auprès des survivants, des victimes et des communautés affectées, ni quels étaient leurs droits et devoirs respectifs.

Fréquence et contenu des communications

Les organisations consultées pour ce rapport ont qualifié l'engagement du Bureau du Procureur auprès des victimes et communautés affectées de communications irrégulières qui étaient soit trop éparpillées, soit trop spécifiques et concentrées sur un moment particulier des procédures. Bien souvent, les activités de sensibilisation du Bureau du Procureur semblent en effet se concentrer sur les plus grandes évolutions des affaires, comme l'ouverture d'une enquête ou les décisions judiciaires clés au cours d'un procès, plutôt que d'être menées de façon constante, régulière, dynamique et fluide. Les participants ont indiqué qu'ils avaient souvent ressenti une sorte de « saturation » d'informations, avec des communications intenses pendant des périodes de quelques semaines, suivies d'un long silence jusqu'à ce qu'un autre événement majeur ait lieu à la Cour, souvent des mois plus tard. Dans le même temps, les informations concernant ces évolutions essentielles sont rarement communiquées de façon adéquate ou en temps voulu.

Les participants ont par ailleurs regretté le manque d'informations claires quant à la capacité du Bureau du Procureur à échanger avec différents acteurs lors des diverses phases des procédures, de l'examen préliminaire au procès et au-delà, particulièrement en termes de participation des victimes. Cela peut se traduire pour les organisations de la société civile par un manque de temps pour traiter une grande quantité d'informations, ainsi que par une certaine confusion concernant les messages et activités menées par le Bureau du Procureur. Cette approche peut également susciter des attentes irréalistes ou contribuer à des campagnes de désinformation. En outre, les groupes de la société civile ayant eu l'occasion d'interagir avec le Bureau du Procureur semblent avoir reçu, plutôt qu'un message cohérent, des informations contradictoires. Ils signalent avoir ressenti le besoin de décoder les paroles et la gestuelle des membres du Bureau du Procureur afin de déchiffrer les informations qu'on leur communiquait. L'ambiguïté de ces interactions donnent l'impression que le Bureau du Procureur manque de clarté en interne quant à ce qui doit être communiqué à la société civile et par qui cela doit être fait, y compris aux groupes qui ont eux-mêmes soumis des informations au Bureau.

Ce problème se fait particulièrement ressentir avec la clôture des examens préliminaires et les décisions du Bureau du Procureur quant à l'ouverture d'une enquête. Des participants du Nigeria et

222. CPI, *Directives régissant les rapports entre la Cour et les intermédiaires*, mars 2014.

d'Ukraine ont ainsi remarqué que très peu d'informations étaient communiquées aux groupes affectés et aux organisations de la société civile de ces deux pays quant aux décisions du Bureau du Procureur de ne pas demander l'ouverture d'une enquête. Ils se sont par conséquent sentis abandonnés à une période cruciale des procédures. Des problèmes similaires ont été soulevés s'agissant de la requête du Bureau du Procureur auprès de la Chambre préliminaire quant à la compétence territoriale dans la situation en Palestine. La façon dont a été perçue l'ouverture d'une enquête en Afghanistan par les groupes concernés est aussi particulièrement parlante. Ils ont relevé que depuis l'ouverture de l'enquête, aucune activité de sensibilisation n'avait été menée, et aucune information n'avait été fournie sur la demande de déferrement déposée par les autorités afghanes, ce qui a compliqué une situation déjà complexe en Afghanistan. Le fait qu'aucune explication n'ait été donnée a été particulièrement déconcertant, surtout au regard de l'implication des ONG internationales et afghanes dans les procédures et des activités de sensibilisation qu'elles avaient menées pour la Cour. Le partage d'information uniquement à certains endroits, et pas à d'autres, a contribué à entretenir une sorte de méfiance à l'égard de la Cour en général et du Bureau du Procureur en particulier, ainsi qu'un sentiment d'abandon.

Nous reconnaissons que la confidentialité de certains aspects du travail du Bureau du Procureur doit être préservée. Toutefois, sans explication claire ni encadrement du travail de la Cour, des résultats potentiels et du temps que prendra le processus, les communautés risquent d'émettre des suppositions et de se faire des idées sur l'impact que la CPI pourrait avoir pour elles. Cette confusion est encore plus grande lorsque d'autres institutions internationales ou missions d'enquête œuvrent dans le même contexte – comme pour le Bangladesh/Myanmar²²³ – ou dans les pays où des acteurs de l'État semblent être responsables de la désinformation ou de la diffusion d'informations erronées au sujet de la Cour, comme c'est le cas pour l'Israël/la Palestine, l'Ukraine et la Géorgie²²⁴. Au Kenya et aux Philippines, le manque d'activités de sensibilisation s'est traduit par un défaut d'informations fiables, ce qui n'a pas permis de dissiper les mythes et rumeurs négatives sur la CPI qui ont circulé dans les médias. Dans ces situations, le Bureau du Procureur devrait activement et publiquement corriger les informations erronées relatives au travail du Bureau du Procureur.

Stratégie média et information publique

Les interactions directes et publiques entre le Bureau du Procureur et les médias et le public sont de la plus grande importance dans les pays où la société civile est réprimée et prend des risques considérables en s'adressant à la CPI. Le Bureau du Procureur devrait renforcer les effectifs de son équipe média de façon adéquate et appropriée, à la fois en termes de quantité et de qualité. Les juristes, analystes et autres membres techniques du Bureau du Procureur ne devraient pas se voir accorder des responsabilités *ad hoc* en matière de communication. Au lieu de cela, l'équipe média dédiée devrait être responsable à la fois des stratégies de communication proactive, y compris des sujets de discussion à l'attention des médias, et des stratégies réactives lorsque des évolutions importantes se produisent dans les pays concernés.

Ces stratégies peuvent et devraient être développées conformément aux conseils et à l'expertise des membres d'équipes techniques, y compris ceux qui en sont à la tête, mais doivent demeurer une responsabilité qui incombe à des spécialistes en communication qualifiés et expérimentés. Pour les

223. Voir CIJ, [La République de Gambie introduit une instance contre la République de l'Union du Myanmar et prie la Cour d'indiquer des mesures conservatoires](#), 11 novembre 2019 ; Nations unies Conseil des droits de l'Homme, [Mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar \(IIMM\)](#), septembre 2018.

224. Voir Neve Gordon, [The ICC and Israel's Charge of Anti-Semitism](#), 12 mars 2021 [en anglais] ; Valentyna Polunina, [If the Ukraine Wants for the ICC's Help, It Must Play by the ICC's Rules](#), 24 juillet 2016 [en anglais] ; Nika Jeiranashvili, [How the ICC can still be meaningful in Georgia](#), 28 mai 2019 [en anglais].

pays sous examen préliminaire, le Bureau du Procureur devrait diffuser des communiqués de presse précis relatifs à chaque examen en plus des rapports annuels. Cela aura un impact plus grand sur les médias locaux et suscitera une meilleure couverture des évolutions des examens préliminaires dans les pays concernés.

Une fois ces stratégies de communication développées, et une fois les limites des informations pouvant être divulguées au public établies, tout le personnel du Bureau devrait être informé de la stratégie et des sujets de discussion définis. De cette manière, le personnel pourra interagir avec le public, y compris les groupes de la société civile et les autres acteurs pertinents, et sera habilité à parler clairement et librement dans le cadre des paramètres déterminés par le Bureau du Procureur. Avec une telle précision, les ambiguïtés superflues que l'on pouvait trouver dans les communications avec les groupes de la société civile disparaîtraient et cela encouragerait à communiquer de façon plus cohérente, précise et détaillée.

Supports de sensibilisation

Les rapports annuels et autres communications du Bureau du Procureur diffusent des informations importantes sur le travail du Bureau. Leur impact est toutefois considérablement amoindri par leur nature très juridique, ce qui les rend clairement inadaptés aux groupes de la société civile – certains d'entre eux manquant peut-être des connaissances juridiques nécessaires, ou d'une compréhension préexistante des rouages de la CPI – et aux communautés affectées, dont certains membres peuvent disposer de faibles niveaux d'éducation ou être analphabètes. Le Bureau du Procureur devrait créer une équipe « éducation » dotée des compétences pédagogiques nécessaires pour traduire des concepts complexes dans un langage simple pour les communautés concernées.

Actuellement, cette charge repose sur les groupes de la société civile, qui ne disposent ni de l'expertise requise ni des ressources humaines ou financières nécessaires pour traduire les rapports annuels juridiques du Procureur en une information plus accessible. Le Bureau du Procureur devrait donc produire des supports accessibles (autres que des documents écrits) et les présenter dans un forum où des interactions sont possibles. Ainsi, les documents vidéo, audio et les autres formats pouvant être aisément doublés dans les langues locales devraient être envisagés pour la diffusion des informations clés sur les procédures, et ce dès la phase d'examen préliminaire.

En outre, des groupes du Myanmar, du Bangladesh, de la Géorgie, d'Ouganda et du Nigeria ont remarqué que l'information était souvent non disponible dans les langues locales, se référant à la fois aux langues officielles du pays, mais également aux langues communément parlées dans diverses parties du pays. C'est souvent aux organisations de la société civile qu'il revient de traduire les documents dans les langues locales, travail pour lequel elles manquent de moyens ou de personnel doté des connaissances techniques nécessaires. Des homologues du Soudan ont remarqué une amélioration dans la mise à disposition des informations en langue arabe, y compris sur le site web de la CPI, mais ceux de Palestine affirment qu'il manque toujours des informations en arabe destinées spécifiquement aux survivant.es, victimes et communautés affectées.

Coordination inter-organes

Sans délimitation claire des responsabilités entre les organes de la CPI, les groupes de la société civile vont inévitablement attendre du Bureau du Procureur qu'il dirige toutes les communications et activités de sensibilisation, car c'est le premier organe de la Cour avec lequel la plupart d'entre

eux interagissent. Ainsi, certaines suggestions des groupes de la société civile renseignées dans ce document peuvent en réalité rentrer dans le mandat du Procureur ou non. Certaines activités peuvent et devraient être gérées par une équipe média dédiée et suffisamment étoffée au sein du Bureau du Procureur, mais d'autres actions peuvent relever des compétences du Greffe et/ou nécessiter une collaboration concertée avec des groupes de la société civile.

La sensibilisation est une activité inter-organes. Ainsi, pour la mener à bien, il faut qu'une stratégie claire et cohérente soit établie entre les divers organes, définissant leurs rôles respectifs en fonction de leurs mandats. La *Stratégie intégrée en matière de relations extérieures, d'information et de sensibilisation* de 2005²²⁵ est l'unique document stratégique sur la sensibilisation concernant la Cour dans son intégralité. D'autres textes évoquent cependant les rôles des différents organes. Par exemple, le *Plan stratégique pour la sensibilisation de la Cour pénale internationale* du Greffe de 2006 contient des éléments sur la coordination entre les différents organes de la Cour²²⁶. La *Stratégie révisée de la Cour en matière de victimes* de 2012 fixe comme objectif que les victimes « reçoivent des communications claires sur la CPI, son mandat et ses activités, ainsi que sur leurs droits en tant que victimes par rapport aux éléments du système de la CPI et à toutes les étapes de la procédure judiciaire »²²⁷. Elle précise également qu'au stade de l'examen préliminaire, le Bureau du Procureur est « l'acteur principal » en termes de communication avec les victimes²²⁸.

Néanmoins, la stratégie intégrée n'a pas été correctement mise en œuvre ni mise en adéquation avec les stratégies et politiques susmentionnées élaborées par la Procureure Bensouda et d'autres organes de la Cour, ou les autres évolutions de la CPI²²⁹ – comme la réorganisation du Greffe en 2016, censée réduire certaines des défaillances de coordination dans ses divers services²³⁰. Les experts mandatés en 2019-2020 pour évaluer les performances de la Cour ont souligné ce défaut de mise en œuvre de cette Stratégie intégrée. Ils ont aussi mis en exergue qu'une meilleure coordination était nécessaire entre les divers organes de la Cour et ont indiqué parmi leurs recommandations qu'un « plan de sensibilisation devrait, au moins pour chaque pays faisant l'objet d'une situation, voire aussi pour chaque région, être élaboré puis mis en œuvre dès le stade de l'examen préliminaire dans chaque situation »²³¹.

Le manque de coordination et de clarté génère de la confusion quant aux différents membres de la CPI impliqués dans les activités de sensibilisation. De nombreuses organisations consultées ont soulevé le fait qu'il est souvent difficile pour les personnes n'ayant pas une compréhension approfondie des rouages de la CPI de démêler les différents rôles des personnes qui, pour eux, sont simplement « la Cour », quels que soient l'organe ou l'unité qu'ils représentent, et qui souvent ne transmettent pas le même message ni ne se coordonnent entre eux pour leurs activités respectives. À titre d'exemple, deux décisions judiciaires (Palestine et Bangladesh/Myanmar) ont ordonné au Greffe d'établir un système d'information publique et de sensibilisation pour ces deux situations, répondant ainsi aux demandes de la société civile pour que les activités de sensibilisation et l'engagement auprès des victimes et communautés affectées démarrent plus tôt dans le processus. Au moment de la rédaction

225. CPI, *Stratégie intégrée en matière de relations extérieures, d'information et de sensibilisation*, juillet 2005.

226. ICC-ASP/5/12, *Plan stratégique d'information et de sensibilisation de la Cour pénale internationale*, 29 septembre 2006.

227. ICC-ASP/11/38, *Stratégie révisée de la Cour à l'égard des victimes*, 5 novembre 2012, para. 18. Malgré la demande des États parties que la Cour présente une approche actualisée et plus complète des questions relatives aux victimes, à ce jour, la stratégie relative aux victimes n'a pas été révisée : ICC-ASP/19/Res.6, *Strengthening the International Criminal Court and the Assembly of State Parties*, 16 décembre 2020, para. 111 [traduction].

228. ICC-ASP/11/38, *Stratégie révisée de la Cour à l'égard des victimes*, 5 novembre 2012, paras. 15, 18.

229. EEI, *Examen de la Cour pénale internationale et du Système du Statut de Rome par des experts indépendants*, 30 septembre 2020, para. 394.

230. CPI, *Rapport complet sur la réorganisation du Greffe de la Cour pénale internationale*, août 2016, p. 13.

231. EEI, *Examen de la Cour pénale internationale et du Système du Statut de Rome par des experts indépendants*, 30 septembre 2020, para. 394.

de ce document, il semble en revanche qu'aucun plan de partage public d'information n'ait été mis en œuvre et qu'aucun travail de coordination entre les organes n'ait été entamé.

Tous ces problèmes ont contribué à la diffusion d'informations erronées et à un manque de compréhension de ce que la Cour fait et pourquoi. Ils entravent également la capacité que pourrait avoir la société civile de véhiculer des informations précises et opportunes auprès des survivants, victimes et communautés affectées.

Présence dans les pays et connaissance du contexte

Le Bureau du Procureur ne bénéficie pas d'une présence continue ou stable dans les pays sous examen préliminaire ou dans lesquels des enquêtes ont été ouvertes. Le Procureur diligente les enquêteurs dans les pays sous examen préliminaire selon une certaine rotation, habituellement pour des missions courtes d'environ deux ou trois semaines, mais il ne dispose pas de bureaux dédiés sur place – les « bureaux de terrain » sont établis et gérés par le Greffe lorsqu'une enquête commence²³². Ce modèle n'est pas efficace aux yeux des organisations de la société civile et des représentants des victimes. Le manque de présence stable du Bureau du Procureur dans les pays concernés a eu un effet négatif sur les relations et échanges entre le Bureau et les survivant.es, victimes, communautés affectées et organisations de la société civile. Cela contribue au manque de clarté et de transparence, aggravant les problèmes liés à la portée et au contenu de la sensibilisation décrite ci-avant. Une présence stable améliorerait les communications avec les communautés, accroîtrait leur confiance dans la Cour et amplifierait les résultats potentiels des actions de la CPI – en rendant une justice plus significative aux survivant.es des crimes visés par le Statut de Rome.

En outre, le manque d'une présence stable du Bureau du Procureur dans les pays où une situation est en cours empêche le Bureau de comprendre les problèmes relatifs à la langue, à la sécurité, ou les questions politiques, sociales et culturelles. Cette déconnexion avec les réalités des pays concernés entraîne des conséquences négatives sur les capacités d'enquête du Bureau, sur son engagement avec les communautés et acteurs locaux, sur ses affaires en audience et, au bout du compte, sur sa légitimité plus généralement. Certains de ces problèmes pourraient être partiellement résolus par l'intégration aux équipes du Bureau du Procureur de personnel issu des pays concernés pour mener les activités de sensibilisation. Par exemple, dans le cadre des enquêtes, la *Communication relative à la politique du Bureau du Procureur* de 2003 reflète un engagement à inclure au sein de ses équipes d'enquêteurs des ressortissants des pays où une enquête est ouverte. Selon cette politique, cela permettrait au Bureau d'arriver à « mieux comprendre la société sur laquelle son travail influera le plus » et à « interpréter plus facilement les comportements sociaux et les conventions culturelles au fur et à mesure que l'enquête avancera »²³³. Le même raisonnement peut s'appliquer aux activités de sensibilisation.

Le manque de personnel issu des pays où une situation est en cours dans les équipes du Bureau du Procureur complique le dialogue et les interactions entre le Bureau et les acteurs locaux, même lorsque le Bureau a recours à des interprètes. Cela peut créer des barrières entravant l'établissement d'un rapport de confiance entre le Bureau du Procureur et les personnes avec qui il interagit, une difficulté qui vient s'ajouter à la complexité de témoigner de traumatismes passés. Dans certaines situations, comme en Géorgie, les groupes consultés indiquent que les communautés peuvent ne pas

232. Le [site web de la CPI](#) indique que la « CPI possède des bureaux extérieurs dans plusieurs pays où elle mène des enquêtes », mais pas dans tous les pays analysés.

233. Voir Bureau du Procureur, [Communication relative à certaines questions de politique générale concernant le Bureau du Procureur](#), 1^{er} septembre 2003, p. 10.

vouloir faire confiance aux personnes ne parlant pas leur langue, ce qui rend le dialogue difficile dans des langues étrangères. Ainsi, pour le Bangladesh/Myanmar, le Bureau du Procureur s'est appuyé sur une ONG pour communiquer avec la population rohingya, dont l'interprète ne parlait pas le rohingya, uniquement le bengali. Malgré quelques similitudes entre les deux langues, la traduction n'a pas toujours été juste et certaines subtilités des communications ont été perdues.

Le manque de connaissance du contexte peut également entraîner des conséquences négatives sur la sécurité des survivant.es et des victimes. Ainsi, selon ceux qui ont participé aux consultations, le Bureau du Procureur a échangé avec des victimes situées sur la Ligne de démarcation administrative, une zone tampon entre les territoires contrôlés par la Géorgie et l'Ossétie du Sud, où les forces de l'ordre sont en sous-effectif et où les victimes auraient pu risquer de se faire kidnapper ou de subir d'autres formes de violences en raison de leur implication auprès de la CPI.

Recommandations

Politiques, stratégies et lignes directrices

1. Le Bureau du Procureur devrait clarifier son mandat de sensibilisation en énonçant clairement la définition, l'objectif et la portée des activités que cela implique et en révisant les politiques et stratégies existantes.
2. Le Bureau du Procureur devrait, avec les organes et unités pertinents de la Cour, clarifier leurs rôles respectifs quant à l'organisation d'activités de sensibilisation et d'engagement auprès des communautés affectées et réviser et mettre à jour la Stratégie intégrée en matière de relations extérieures, d'information et de sensibilisation.
3. Le Bureau du Procureur devrait s'assurer que les Directives sur les intermédiaires sont connues des organisations de la société civile locales et, le cas échéant, définir plus précisément les critères déterminant le choix d'un intermédiaire en particulier, assurant ainsi une procédure de sélection solide et fiable.
4. Si elles n'ont pas encore été développées par l'Unité de cybersécurité, le Bureau du Procureur devrait mettre en place des lignes directrices visant à garantir la sécurité des communications et contacts avec les victimes – couvrant à la fois le Bureau du Procureur et les intermédiaires – et garantir qu'elles soient connues et comprises des organisations de la société civile locales.

Communications

5. Le Bureau du Procureur devrait créer une équipe dédiée responsable à la fois des communications proactives et réactives et qui serait en mesure de renseigner les membres du Bureau du Procureur quant aux stratégies et messages à communiquer, y compris la façon dont les informations techniques peuvent être expliquées de façon accessible.
6. Dans ses communications aux victimes et aux communautés affectées, le Bureau du Procureur devrait transmettre des informations honnêtes, complètes et compréhensibles et expliquer les documents clés et les décisions judiciaires dans un cadre qui favorise les interactions avec les communautés affectées.
7. Le Bureau du Procureur devrait régulièrement partager des informations sur la portée des crimes et des enquêtes, sur la façon dont les victimes peuvent faire connaître leurs opinions et préoccupations au Bureau, sur ce qu'impliquera leur participation et sur ce que la Cour peut accomplir ou non. Il devrait enfin fournir un planning général – dès la phase d'examen préliminaire et pour tous les pays où une situation est en cours.

8. En coordination avec la section dédiée au partage d'informations relatives à la Cour (section de l'information publique et de la sensibilisation), le Bureau du Procureur et les autres services pertinents du Greffe devraient produire des supports plus accessibles dans le format le plus adapté à chaque pays, comme des infographies, des bandes dessinées, des vidéos, des décisions annotées avec explications et des actualités audio. Ces outils et les documents écrits devraient être produits dans les langues locales, y compris les dialectes et langues autochtones des régions concernées.

Présence dans le pays et compréhension du contexte

9. Le Bureau du Procureur devrait établir une présence sur place dès que les premières occasions se présentent afin d'améliorer son engagement auprès des communautés affectées et de construire une relation plus directe, transparente et de confiance entre les communautés et le Bureau.
10. Le Bureau du Procureur devrait inclure à ses équipes du personnel ressortissant des pays où des situations sont en cours, afin de faciliter le dialogue et les interactions avec les victimes et communautés affectées et de mieux comprendre les spécificités de chaque situation sur laquelle il travaille.
11. Le Bureau du Procureur devrait accroître ses interactions directes avec les communautés affectées et les organisations de la société civile, notamment dans les pays où la société civile prend des risques du fait de son implication auprès de la CPI.
12. Si le Bureau du Procureur doit collaborer avec des parties extérieures, il devrait, autant que possible, échanger avec les acteurs locaux qui parlent la ou les langues pertinentes et qui détiennent la confiance des communautés affectées. Lorsqu'il s'appuie sur de tels acteurs, le Bureau du Procureur devrait les reconnaître comme intermédiaires pour s'assurer que leur implication soit menée dans le respect des standards de la Cour.

Directrice de projet : Raquel Vazquez Llorente

Auteurs : FIDH et NPWJ

Contributeurs : Delphine Carlens, Dorine Llanta, Maria Teresa Tienda Rivera et Tess Hughes (FIDH) ; et Alison Smith, Marcela del Portillo Cure et Matteo Tonella (NPWJ)

Photo de couverture Partie 3 : La Procureure de la CPI, Fatou Bensouda, est reçue par des responsables locaux à sa descente d'avion à son arrivée à Nyala, la capitale du Sud-Darfour soudanais, lors d'une visite le 31 mai 2021. © Abdelmonim MADIBU / AFP



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands



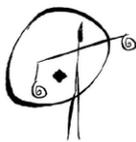
AFD
AGENCE FRANÇAISE
DE DÉVELOPPEMENT

Cette publication a été réalisée avec le généreux soutien du Ministère des Affaires étrangères 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).

WOMEN'S INITIATIVE FOR GENDER JUSTICE (WIGJ)

Women's initiatives for gender Justice (WIGJ) est une organisation internationale de défense des droits des femmes qui plaide en faveur d'une justice basée sur l'équité des genres au sein de la Cour Pénale Internationale (CPI) et des mécanismes nationaux. WIGJ travaille à l'inclusion des femmes dans les processus de justice internationale ainsi qu'à la recherche de responsabilité des auteurs de crimes sexuels et basés sur le genre dans les procédures judiciaires internationales et nationales. WIGJ travaille avec les personnes les plus touchées par les situations de conflit faisant l'objet d'une enquête par la CPI et collabore avec de nombreux partenaires locaux. Afin d'assurer la mise en place d'une justice inclusive dans les lois, politiques, pratiques, décisions et jurisprudences internationales et nationales, WIGJ se fonde sur l'expérience de survivant.es de violences sexuelles et basées sur le genre..

Saturnusstraat 9, 2516 AD,
La Haye, Pays-Bas
info@4genderjustice.org



No Peace Without Justice

NO PEACE WITHOUT JUSTICE (NPWJ)

No Peace Without Justice (NPWJ) est une organisation internationale à but non lucratif qui œuvre pour la protection et la promotion des droits humains, de la démocratie, de l'État de droit et de la justice internationale. NPWJ sensibilise l'opinion publique et encourage le débat public par des campagnes politiques explicites et la mise en œuvre de programmes clés. NPWJ a acquis une expérience unique du terrain en matière de cartographie des conflits et de documentation à grande échelle des violations du droit international humanitaire dans les zones touchées par les conflits, ainsi qu'en matière de mise en œuvre de programmes de sensibilisation engageant les communautés locales dans les zones de conflit et de post-conflit sur les questions de justice pénale internationale.

Bruxelles : Rue Ducale 41 - B-1000 Bruxelles, Belgique
Tél. +32 2 781 08 23

Rome : Via di Torre Argentina 76 - I-00186 Rome, Italie
Tél. +39 06 68979377, Fax +39 06 68979221
noncepacesenzagiustizia@pec.it

Gardons les yeux ouverts

fidh

Directrice de la publication :

Alice Mogwe

Rédactrice en chef :

Éléonore Morel

Coordination :

Delphine Carlens

Dorine Llanta,

Maria Teresa

Tienda Rivera et

Raquel Vazquez

Llrente

Design :

FIDH / Stéphanie

Geel

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

Informer et dénoncer - La mobilisation de l'opinion publique

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

Le Mouvement mondial des 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

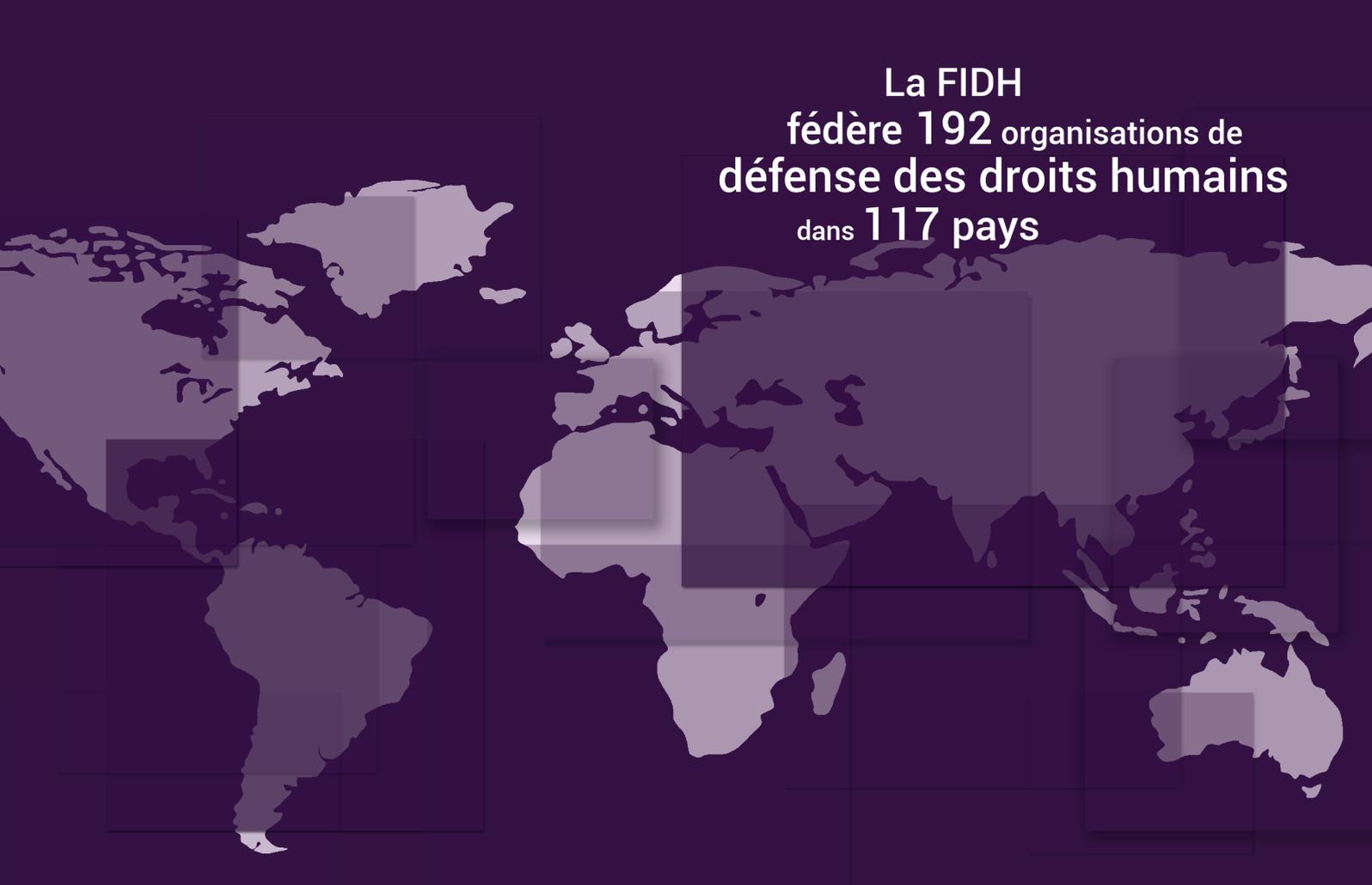
Tél. : (33-1) 43 55 25 18

www.fidh.org

Twitter : @fidh_en / fidh_fr / fidh_es

Facebook : [www.facebook.com/FIDH.](https://www.facebook.com/FIDH.HumanRights/)

[HumanRights/](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.

www.fidh.org