



Cour
Pénale
Internationale

International
Criminal
Court



LE BUREAU DU
PROCUREUR
THE OFFICE OF
THE PROSECUTOR

LE BUREAU DU PROCUREUR

POLITIQUE GÉNÉRALE
RELATIVE À
LA COMPLÉMENTARITÉ
ET À LA COOPÉRATION

Avril 2024

COUR PÉNALE INTERNATIONALE

LE BUREAU
DU PROCUREUR



INTERNATIONAL CRIMINAL COURT

THE OFFICE OF
THE PROSECUTOR

LE BUREAU DU PROCUREUR

POLITIQUE GÉNÉRALE RELATIVE
À LA COMPLÉMENTARITÉ ET
À LA COOPÉRATION

Avril 2024



Préface du Procureur

UN NOUVEAU PARTENARIAT VISANT À ÉTABLIR LES RESPONSABILITÉS DES AUTEURS DE CRIMES INTERNATIONAUX

Lors de ma cérémonie de prestation de serment en juin 2021, je me suis engagé à trouver des solutions novatrices et inédites en matière de collaboration avec les autorités nationales, la société civile et l'ensemble des parties prenantes pour donner une nouvelle impulsion à nos efforts collectifs en vue de la réalisation des objectifs du Statut de Rome.

J'ai l'honneur de vous présenter ce document de politique générale qui s'inscrit dans le prolongement du travail accompli au cours de mon mandat en tant que Procureur de la CPI, et qui concrétise cette vision stratégique, en expliquant, dans les grandes lignes, comment renforcer et amplifier les actions communes aux différents acteurs concernés et remédier, grâce aux synergies de la coopération et de la complémentarité, aux carences en matière de lutte contre l'impunité pour les crimes internationaux.

Cette politique, la première du genre à être publiée par le Bureau, expose une série de mesures et de politiques intégrées qui, collectivement, sont, à mon sens, de nature à induire un changement de paradigme dans nos relations avec les autorités nationales, les autres mécanismes d'établissement des responsabilités et, en tout premier lieu, les victimes d'atrocités à travers le monde.

Plutôt que de se considérer comme une instance suprême au sommet du mouvement en faveur de la justice pénale internationale, mon Bureau se veut un rouage au service des efforts collectifs destinés à établir les responsabilités des auteurs de crimes internationaux. Or, pour réaliser cet objectif, nous ne saurions nous contenter de mener efficacement des enquêtes et des poursuites. Il nous appartient en outre de nous affirmer comme un partenaire de choix pour les autorités nationales, en fournissant à celles-ci une assistance rapide et adaptée à leurs besoins pour les aider à lutter contre les crimes graves relevant du régime de coopération prévu par le Statut de Rome, et en faisant valoir la pertinence de notre action et l'importance de notre rôle selon différentes points de vue. Et il nous incombe d'entraîner tous nos partenaires avec nous dans ce processus, de faire ouvertement état des progrès que nous accomplissons et de reconnaître publiquement les difficultés que nous rencontrons en rendant efficacement compte de nos activités et en assurant un suivi efficace de ces dernières.

Juste avant de rejoindre la CPI, j'ai passé trois ans en Irak en tant que Conseiller spécial du Secrétaire général de l'ONU et Chef de l'Équipe d'enquêteurs des Nations Unies chargée de concourir à amener Daech/l'État islamique d'Iraq et du Levant à répondre

de ses crimes (UNITAD), travaillant jour après jour avec des personnes directement touchées par des atrocités qui défient l'imagination et m'efforçant d'établir des relations fructueuses avec les autorités locales et nationales. L'objectif principal de ce travail était de fournir un éclairage international aux procédures nationales. Mes échanges avec les communautés touchées, les survivants et les autorités religieuses, qui m'ont permis de tisser de véritables liens de confiance, et le travail en étroite collaboration avec mes homologues nationaux ont également conforté mon point de vue sur la nécessité de concentrer nos efforts sur les relations nouées avec les personnes présentes sur le terrain comme préalable à la justice.

Cette expérience a fortement influencé ma perspective sur la façon dont le Bureau du Procureur peut nouer des partenariats efficaces pour s'acquitter de son mandat. Au cours de ces dernières années, mes nombreux voyages m'ont amené à aller à la rencontre des communautés touchées dans le monde et ont renforcé ma conviction qu'il est crucial d'amener la justice au plus près des communautés, et de faire comprendre à tous les acteurs concernés qu'ils ont voix au chapitre et qu'ils ont un rôle à jouer pour que justice soit rendue. La lutte contre l'impunité ne peut pas se livrer à distance

Cette nouvelle approche de la complémentarité tient également compte de la réalité d'un paysage judiciaire redéfini en ce qui concerne la lutte contre les principaux crimes internationaux, les autorités nationales cherchant de plus en plus à affirmer leur compétence à l'égard des crimes internationaux, notamment selon le principe de la compétence universelle, mais aussi de la multiplication des efforts conjoints des autorités nationales en vue d'échanger des informations et de mettre en commun le fruit de leur travail de collecte de preuves. Ces progrès à l'échelon national ont largement contribué à faire évoluer nos réflexions communes sur la manière dont la complémentarité et la coopération peuvent être renforcées dans la lutte contre l'impunité. Ils témoignent de l'émergence d'un écosystème mondial, d'un réseau de justice internationale, que nous devons consolider et amplifier. Cette évolution nous offre une occasion incomparable d'intensifier le travail que les institutions judiciaires internationales et les autorités nationales peuvent accomplir ensemble. Je crois que cet objectif peut être atteint grâce à une approche proactive et dynamique de la part de tous les acteurs concernés, le Bureau se concentrant simultanément sur l'exécution de la mission première qui lui a été confiée, à savoir mener des enquêtes, tout en s'employant à approfondir ses relations avec d'autres juridictions pénales et d'autres acteurs chargés de faire appliquer la justice et à leur apporter le soutien nécessaire.

Cette politique illustre également un postulat simple : les principes fondamentaux de coopération et de complémentarité au cœur du Statut de Rome sont intimement liés et interdépendants. En renforçant notre capacité à coopérer avec les autorités nationales dans la lutte contre les principaux crimes internationaux et à fournir un soutien tangible aux procédures nationales, nous pouvons donner les moyens aux instances nationales

de s'acquitter de leurs responsabilités premières et réduire ainsi la nécessité pour le Bureau d'intervenir. Dans le même temps, en faisant valoir la pertinence de nos travaux pour les procureurs nationaux à travers le monde, nous forçons des liens plus étroits en matière de coopération qui contribuent à faire avancer nos propres enquêtes.

Le dialogue approfondi récemment instauré entre mon Bureau, les autorités nationales, les organisations internationales et régionales, et la société civile illustre également cette vision, qui s'inscrit dans le prolongement de l'important travail accompli dans le cadre du bilan dressé lors de la Conférence de révision du Statut de Rome, qui s'est tenue à Kampala en 2010, notamment sur le thème de la complémentarité et des processus qui en ont découlé, et de l'Examen de la Cour pénale internationale et du système du Statut de Rome par des experts indépendants en 2020.

Par-dessus tout, cette nouvelle politique expose une approche inédite qui repose sur le principe du partenariat. Elle fait valoir que le renforcement de notre coopération avec les acteurs nationaux, les organisations régionales et internationales, et l'exercice de la vigilance nécessaire quant à la conduite diligente des enquêtes en vertu du mandat qui nous a été confié ne sont pas antinomiques. En effet, l'apport d'une assistance ciblée dans le cadre d'une relation de complémentarité dynamique n'est pas de nature à nuire à notre mission première et l'approfondissement de notre coopération dans le cadre d'une équipe conjointe ne saurait porter atteinte à notre capacité d'agir de manière indépendante. C'est l'inverse qui est vrai. C'est en renforçant nos réseaux de coopération avec les autorités nationales, les acteurs de la société civile et les communautés affectées que nous serons en mesure de faire triompher la justice avec la célérité voulue pour les personnes touchées par les crimes relevant du Statut de Rome, devant la CPI et les tribunaux nationaux.

Mon Bureau propose ici une approche totalement revisitée visant à approfondir nos partenariats avec tous les acteurs chargés de faire appliquer la justice pour les crimes les plus graves. Je me réjouis à la perspective de mettre en œuvre cette vision, avec votre aide, dans les années à venir.

KARIM A. A. KHAN KC

Procureur de la Cour pénale internationale



Avril 2024

TABLE DES MATIÈRES

Préface du Procureur : un nouveau partenariat visant à établir les responsabilités des auteurs de crimes internationaux	iii
I. INTRODUCTION : UNE APPROCHE À DEUX VOIES	1
II. PRINCIPES DIRECTEURS	8
III. LA COMPLÉMENTARITÉ ET LA COOPÉRATION EN PARTENARIAT	13
a. Créer une communauté de pratique	14
b. La technologie comme accélérateur	25
c. Rapprocher la justice des communautés	33
d. Utiliser les mécanismes de coopération	43
IV. LA COMPLÉMENTARITÉ ET LA COOPÉRATION DANS LA PRATIQUE	52
V. LA COMPLÉMENTARITÉ COMME CRITÈRE JURIDIQUE	66
VI. MISE EN ŒUVRE DE LA PRÉSENTE POLITIQUE GÉNÉRALE	79

I. INTRODUCTION : UNE APPROCHE À DEUX VOIES

1. Compte tenu de sa nature complémentaire et de sa dépendance à l'égard de la coopération des États, la Cour pénale internationale (la « Cour » ou la « CPI ») doit œuvrer en collaboration avec les juridictions pénales nationales. Le préambule du Statut de Rome, qui met en avant les éléments fondamentaux sur lesquels il repose, rappelle « qu'il est du devoir de chaque État de soumettre à sa juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux » et la nécessité de prendre « des mesures [...] dans le cadre national et [de renforcer] la coopération internationale ». C'est dans ce contexte que la CPI a été créée, pour être « complémentaire des juridictions pénales nationales ». La complémentarité et la coopération, qui vont de pair, expriment la résolution conjointe des États parties à « garantir durablement le respect de la justice internationale et sa mise en œuvre¹ ». C'est grâce à la coopération et à l'exercice de la complémentarité sur des questions d'intérêt commun que la quête de justice pour les crimes relevant du Statut de Rome peut aboutir. Cette notion de partenariat est au cœur des travaux de la Cour.

2. La concrétisation de cette vision est un thème récurrent depuis l'entrée en vigueur du Statut en juillet 2002². Comme l'a exprimé un groupe d'experts dans un avis consultatif sollicité par le Bureau du Procureur (le « Bureau ») en 2003 : « l'objectif du Procureur n'est pas d'« entrer en concurrence » avec les États pour l'exercice de la compétence, mais de contribuer à faire en sorte que les crimes internationaux les plus graves ne restent pas impunis et de mettre ainsi fin à l'impunité. Le régime de complémentarité est un mécanisme visant à encourager et à favoriser l'exercice, par les États, de leur responsabilité première d'enquêter sur les crimes fondamentaux et d'en poursuivre les auteurs³ ». L'approche visait à

¹ Préambule, paragraphes 4, 6, 10 et 11, et article 1^{er} du Statut de Rome de la CPI.

² Bureau du Procureur de la CPI, *Communication relative à certaines questions de politique concernant le Bureau du Procureur*, 2003 ; Bureau du Procureur de la CPI, *Rapport relatif à la stratégie en matière de poursuites*, 2006, p. 5 ; Bureau du Procureur de la CPI, *Stratégie en matière de poursuites 2009-2012*, par. 16 et 17 ; Bureau du Procureur de la CPI, *Plan stratégique 2012-2015*, par. 66 et 67 ; Bureau du Procureur de la CPI, *Document de politique générale relatif aux examens préliminaires*, 2013, par. 100 à 103 ; Bureau du Procureur de la CPI, *Plan stratégique 2016-2018*, par. 29, 55 à 57 et 103 à 106 ; Bureau du Procureur de la CPI, *Plan stratégique 2019-2021*, par. 21 et 48 à 56 ; Bureau du Procureur de la CPI, *Plan stratégique 2023-2025*, par. 32 à 41 et 78 à 82 ; Assemblée des États parties (l'« AEP »), Rapport du Bureau sur le bilan de la situation : Bilan de la situation sur le principe de complémentarité : éliminer les causes d'impunité, ICC-ASP/8/51, 18 mars 2010 ; AEP, *Résolution RC/Res.1*, 8 juin 2010 ; AEP, Examen de la Cour pénale internationale et du système du Statut de Rome par des experts indépendants : Rapport final, ICC-ASP/19/16, 9 novembre 2020 (le « rapport d'examen »).

³ Bureau du Procureur de la CPI, *Informal expert paper: The principle of complementarity in practice*, 2003.

soutenir et à encourager, dans la mesure du possible, les actions nationales plutôt que l'intervention de la CPI, tout en faisant preuve de la diligence nécessaire pour garantir que la Cour exerce son mandat complémentaire dans les circonstances où cela se justifie. Les experts en ont fait deux principes directeurs : le « partenariat » et la « vigilance⁴ ».

3. Néanmoins, dans la pratique, le partenariat et la vigilance ont souvent été considérés comme deux principes contradictoires, plutôt que complémentaires. Aujourd'hui, dans le cadre de la vision stratégique du Procureur, le Bureau cherche à mettre en évidence le lien qui unit ces deux aspects de la complémentarité, car il est fermement convaincu que cette interdépendance est essentielle à la réalisation du plein potentiel du système du Statut de Rome. Fidèle à la vision exposée d'emblée dans le préambule du Statut, cette nouvelle approche se définit à la fois par la mise en avant de l'application judiciaire du principe de complémentarité visé à l'article 17 du Statut et par des efforts concertés et simultanés destinés à aider les autorités nationales à assumer une plus grande responsabilité à l'égard des enquêtes et des poursuites ayant trait aux principaux crimes internationaux. En vertu de cette approche stratégique à deux voies, le Bureau s'efforcera d'établir des partenariats avec les États pour promouvoir la coopération et la complémentarité autant que possible, tout en faisant preuve de vigilance pour s'acquitter de son



► Le procureur de la CPI, Karim A.A. Khan KC et S.E. le ministre de la Justice de la République démocratique du Congo signe un protocole d'accord lors d'une visite en République démocratique du Congo en juin 2023.

⁴ *Ibid.*, par. 3.

mandat, qui consiste à enquêter sur les crimes relevant du Statut de Rome et à en poursuivre les auteurs en toute indépendance et impartialité. Ce faisant, il cherchera à favoriser la cohérence au sein et au travers des objectifs du Statut de Rome. Si possible, le Bureau appliquera cette approche à deux voies à chaque étape de ses travaux dans l'ensemble des situations et des affaires.



► *Le procureur adjoint Mame Mandiaye Niang signe le protocole d'accord avec la Cour pénale spéciale de République centrafricaine le 21 novembre 2023.*

4. Si cette approche est efficacement mise en œuvre et que de véritables poursuites sont engagées dans des affaires pertinentes à l'échelon national, ces deux voies peuvent finir par converger. Si les États s'investissent davantage, le Bureau limitera son intervention. Mais l'inverse est également vrai : si les États n'agissent pas, le Bureau n'hésitera pas à s'acquitter de son mandat. En fin de compte, en renforçant ses activités de coopération et de complémentarité, en amenant le travail qu'il accomplit au plus près des États et en améliorant sa compréhension des acteurs nationaux, le Bureau sera en mesure de mettre plus efficacement en œuvre sa mission première, qui consiste à mener des enquêtes et des poursuites, tout en encourageant les efforts visant à amorcer de véritables poursuites à l'échelon national lorsque c'est possible.

5. Pour concrétiser cette politique générale, ce document inclut une série d'exemples illustrant la nouvelle approche du Bureau. Comme ils le démontrent, si les rôles de partenariat et de vigilance ont, par le passé, parfois été exercés à la suite l'un de l'autre, les approches parallèles adoptées dans des situations très

différentes, comme celles du Venezuela, de la Colombie, de la Guinée, de l'Ukraine, de la RCA et de la RDC, prouvent bien qu'il est possible d'avancer en matière de complémentarité même si le Bureau prend d'importantes mesures procédurales dans l'exercice de son mandat. Cette approche, qui a prévalu jusqu'ici, montre aussi concrètement que les efforts déployés par le Bureau pour nouer le dialogue avec les autorités nationales et faire progresser la complémentarité n'auront pas pour effet de ralentir ou de retarder les éventuelles actions qu'il mettra en œuvre pour accomplir sa mission première, à savoir mener des enquêtes, si nécessaire.

6. Cette approche à deux voies se reflète dans le Plan stratégique du Bureau 2023-2025, dans son objectif de faire du Bureau un pôle de référence de la justice pénale internationale en le transformant en une organisation accordant une large place à la technologie, capable de s'adapter aisément aux situations nouvelles, centrée sur le terrain, plaçant les victimes en tête de ses priorités et en mesure de fonctionner au rythme voulu. Parallèlement, dans le Plan stratégique, le Bureau s'engage à travailler en étroite collaboration avec les pays concernés par une situation et les autres États, les mécanismes chargés de faire respecter l'obligation de rendre des comptes et d'autres partenaires pertinents afin de veiller à la coordination et à l'efficacité des efforts déployés pour lutter contre l'impunité des principaux crimes internationaux. Ces efforts conjoints prendront différentes formes, qui vont d'une assistance aux juridictions nationales dans leurs procédures nationales à l'instauration d'un dialogue avec les partenaires locaux, régionaux et internationaux, en passant par le partage d'informations, de connaissances et de bonnes pratiques, la définition de normes opérationnelles communes dans des domaines d'intérêt commun et le détachement d'experts. La conjugaison de ces initiatives traduit la volonté du Bureau d'adopter une nouvelle approche en termes de complémentarité et de coopération⁵.

7. Ce document de politique vise à expliquer :

- comment le Bureau entend mettre en œuvre son approche à deux voies, qui consiste à travailler en partenariat avec d'autres acteurs chargés de faire respecter l'obligation de rendre des comptes, tout en exerçant la plus grande vigilance dans l'accomplissement de son mandat ;
- la façon dont ces deux voies se renforcent mutuellement ;
- la manière dont le Bureau cherche à se donner les moyens de devenir un partenaire de choix pour les autorités nationales, par les transformations qu'il met en œuvre et par des exemples tirés de sa pratique ;

⁵ Bureau du Procureur de la CPI, *Plan stratégique 2023-2025*, Objectif stratégique 2 : Intensifier les efforts déployés par les autorités nationales pour lutter contre l'impunité, par. 32 à 41.

- et comment faire progresser les efforts conjoints déployés par un ensemble d'acteurs, de mécanismes et de processus chargés de faire respecter l'obligation de rendre des comptes pour accorder réparation aux victimes des crimes les plus atroces.

8. De toute évidence, dans certaines situations, il peut ne pas y avoir de partenaire prêt au niveau national, que ce soit en raison du manque de volonté, de l'inactivité ou de l'incapacité de l'État ou des États concernés, à mener véritablement à bien des poursuites. Il peut arriver que les homologues nationaux compétents se montrent hostiles à l'idée de faire respecter l'obligation de rendre des comptes. Il n'en reste pas moins que le Bureau, conscient de ses devoirs et de ses responsabilités, s'attachera toujours à agir avec cohérence dans toutes les situations en recherchant et en offrant à tout moment des perspectives de collaboration.

9. Ce document de politique générale (la « Politique ») trouve son fondement dans les textes juridiques fondamentaux de la CPI (Statut de Rome, Règlement de procédure et de preuve, Éléments des crimes, Règlement de la Cour), le Plan stratégique du Bureau 2023-2025, les documents de politique générale et la stratégie en matière de poursuites du Bureau, ainsi que la jurisprudence de la CPI et d'autres cours et tribunaux pertinents. Il s'appuie sur l'expérience du Bureau, sur ses bonnes pratiques et sur les enseignements tirés. La politique tient également compte des rapports, des résolutions et des déclarations de l'Assemblée des États parties (l'« AEP ») sur les questions de la complémentarité et de la coopération,



► *Le procureur de la CPI, Karim A.A. Khan KC et le ministre colombien des Affaires étrangères, M. Álvaro Leyva Durán, signent un plan d'action pour fixer des objectifs communs sur la collaboration entre la CPI-OTP et la Colombie en juin 2023.*

ainsi que des recommandations figurant dans le rapport du Groupe d'experts indépendants chargé de l'examen de la Cour par l'AEP⁶.

10. La présente politique générale met l'accent sur l'approche stratégique du Bureau dans la mise en œuvre de son mandat et est sujette à révision. Elle ne produit aucun effet juridique.

11. Le Bureau publie ses documents de politique générale dans le but de promouvoir la transparence, la clarté et la prévisibilité dans l'application du cadre juridique. L'objectif est que la publication, la diffusion et la mise en œuvre de la présente politique générale renforcent la coopération et la collaboration entre les acteurs concernés, dont les États, les organes et les experts des Nations Unies, les mécanismes de justice transitionnelle, les institutions régionales et internationales, les organisations de la société civile, les universitaires et les praticiens dans leurs efforts en vue de faire respecter l'obligation de rendre des comptes. Il est à espérer que cette politique contribuera également à promouvoir la coopération, à mieux lutter contre l'impunité et à renforcer les effets préventifs du Statut grâce aux travaux de la Cour.

12. Ce document a été publié et diffusé en vue de recueillir les observations de toutes les parties prenantes avant sa finalisation, lors de laquelle il a été dûment tenu compte des réactions pertinentes reçues, conformément à la pratique du Bureau, qui consiste à faire preuve de clarté et de transparence dans la manière dont il applique les critères juridiques requis et élabore ses politiques et sa stratégie en matière d'enquêtes et de poursuites.



► *Le procureur de la CPI, Karim A.A. Khan KC rencontre S.E. M. Nicolás Maduro Moros, Président de la République du Venezuela, lors de sa visite dans la République en juin 2023.*

⁶ Pour la documentation et les ressources relatives à l'AEP, y compris les résolutions pertinentes sur la complémentarité, les rapports du Bureau de l'AEP sur la complémentarité, la déclaration de la Conférence de révision et les résumés des réunions tenues, voir les pages [Complémentarité](#) et [Ressources sur la complémentarité](#) du site de l'AEP. Voir aussi AEP, *Examen de la Cour pénale internationale et du système du Statut de Rome par des experts indépendants : Rapport final, ICC-ASP/19/16*, 9 novembre 2020.

II. PRINCIPES DIRECTEURS

13. Les dispositions du cadre réglementaire de la Cour qui traitent de la complémentarité et de la coopération trouvent leur origine dans de nombreuses dispositions du Statut et du Règlement de procédure et de preuve de la CPI (le « RPPCPI »), et leur pleine exploitation permet de mieux représenter la relation de complémentarité et de coopération. Bien qu'une énumération exhaustive de ces dispositions dépasserait l'objet du présent document, certaines d'entre elles, reprises ci-dessous, sont particulièrement pertinentes pour cerner les considérations s'appliquant à la présente politique. Bon nombre de domaines abordés dans cette politique ont traditionnellement toujours été englobés dans la notion générale de « complémentarité » ou dans l'expression « complémentarité positive ».

14. Le préambule du Statut renferme plusieurs considérations essentielles à la vision énoncée dans cette politique. Si la notion de complémentarité en tant que disposition relative à la recevabilité est généralement considérée en termes exclusifs – du fait qu'elle permet de répondre aux revendications de compétence concurrentes à l'égard d'une même affaire – le préambule donne une idée plus collaborative et plus globale des notions de complémentarité et de coopération, plus généralement dans la mesure où elles sont ancrées dans le système du Statut de Rome.

15. Le préambule affirme que « les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale ne sauraient rester impunis et que leur répression doit être effectivement assurée par des mesures prises dans le cadre national et par le renforcement de la coopération internationale ». Il rappelle à cet égard « qu'il est du devoir de chaque État de soumettre à sa juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux », un devoir antérieur au Statut de Rome et qui n'en découle pas, mais qui est prescrit par des dispositions existantes de droit national et international. C'est dans ce contexte d'un système et d'un devoir préexistants que la CPI a été créée, pour être « complémentaire des juridictions pénales nationales », comme le rappelle l'article premier du Statut. Et c'est sur la base d'une action conjointe et complémentaire et de l'étroite coopération des juridictions pénales nationales et de la CPI que les États parties ont pris la résolution de « garantir durablement le respect de la justice internationale et sa mise en œuvre⁷ ». Les efforts de coopération d'un ensemble d'acteurs travaillant de concert pour lutter contre les crimes les plus atroces donnent corps au concept d'unité dans la diversité.

⁷ Préambule, paragraphes 4, 6, 10 et 11, et article 1^{er} du Statut de Rome de la CPI.

16. Les dispositions relatives à la mise en œuvre de la complémentarité et de la coopération orientent l'ensemble du cadre juridique de la Cour. Certaines de ces dispositions concernent des procédures engagées devant la Cour. Ainsi, les articles 17, 18 et 19 du Statut réglementent l'examen de la recevabilité afin de résoudre les questions d'attribution de compétence entre la CPI et les juridictions pénales nationales. De même, le chapitre IX du Statut régit la manière dont la Cour peut solliciter la coopération des États parties dans le cadre de ses enquêtes et poursuites, ainsi que les obligations des États parties de coopérer pleinement avec la Cour. Les États parties doivent prévoir dans leur législation nationale les procédures qui permettent la réalisation de toutes les formes de coopération visées au chapitre IX du Statut et faire droit aux demandes d'assistance, y compris de la manière précisée par la Cour⁸. La Cour peut ainsi définir des modalités particulières autorisant les personnes concernées de son personnel à être présentes et à participer à l'exécution de la demande⁹. Elle peut aussi prévoir un calendrier ou souligner l'urgence particulière d'une demande en présence de contraintes de temps¹⁰. Cette coopération est vitale pour permettre au Bureau de s'acquitter de son mandat.

17. D'autres dispositions du Statut régissent les situations dans lesquelles il y a intervention concomitante de la CPI et des autorités nationales, comme les dispositions prévoyant que la CPI et les autorités nationales peuvent mener simultanément des enquêtes et/ou des poursuites dans deux affaires différentes, mais éventuellement interconnectées, ce qui nécessite une consultation, une coordination et un séquençage pour garantir que les deux activités puissent être menées à bien¹¹. En outre, il arrive fréquemment que les enquêtes de la CPI se superposent à des axes d'enquête nationaux s'intéressant à des crimes graves relevant du droit interne d'un État. Par exemple, les efforts consentis par le Bureau pour renforcer sa capacité d'enquête financière – en vue de recueillir des informations et des éléments de preuve relatifs à des crimes relevant de l'article 5, mais aussi d'identifier les profits, biens, avoirs et instruments du crime aux fins de leur confiscation éventuelle – lui permettront aussi de consolider ses relations avec les organismes nationaux.

18. Le Statut fournit également un cadre clair qui permet à la Cour de coopérer avec un État qui mène une enquête ou un procès concernant un comportement qui

⁸ Voir, par exemple, les articles 86, 88 et 99-1 du Statut de Rome de la CPI.

⁹ Article 99-1 du Statut de Rome de la CPI.

¹⁰ Articles 96-2-d et 99-1 du Statut de Rome de la CPI.

¹¹ Voir, par exemple, les articles 89-4 et 94 du Statut de Rome de la CPI ; règle 183 du RPP-CPI. Voir également la disposition relative à d'éventuelles demandes d'extradition concurrentes de la même personne, mais pour un comportement différent, comme indiqué à l'article 90-7 du Statut de Rome de la CPI.

constitue un crime relevant de la compétence de la Cour ou un crime grave au regard du droit interne de cet État, et de lui prêter assistance¹². Une telle coopération, que la Cour peut décider d'accorder à sa discrétion, est subordonnée à certaines conditions. La Cour a notamment le devoir de s'assurer d'obtenir le consentement de l'État qui a fourni le renseignement pour la transmission de tout renseignement obtenu en vertu du chapitre IX du Statut, étant donné que ces renseignements peuvent être assortis d'exigences de confidentialité particulières ou avoir été transmis à des fins particulières autorisées. Les dispositions de l'article 68 régissant la protection des victimes et des témoins sont également applicables¹³.

19. L'article 54 du Statut, qui fixe les devoirs du Procureur, énonce également plusieurs considérations guidant cette politique. Par exemple, les devoirs d'impartialité et d'indépendance qui sous-tendent l'action du Bureau dans son ensemble, ainsi que son rôle visant à rechercher la vérité, garantissent que le Procureur reste, à tout moment, fidèle à l'objet et au but du Statut, notamment à ses dispositions en matière de complémentarité et de coopération. Ce devoir d'impartialité et d'indépendance sous-entend que chaque fois qu'il y a de véritables procédures nationales dans des affaires pertinentes, le Bureau soutiendra l'action au niveau national en faveur des procédures devant la CPI. Dans les affaires jugées recevables devant la Cour, chaque fois qu'un changement de circonstances justifie une révision de cette appréciation, le Bureau en prendra l'initiative. S'il est possible d'aider les autorités nationales à mener des procédures pertinentes et véritables, le Bureau apportera son soutien proactif.

20. Parallèlement, l'article 541 exige une certaine vigilance. Les devoirs d'impartialité et d'indépendance du Bureau impliquent qu'il s'assure de la pertinence et de l'authenticité d'une procédure nationale pour se prononcer sur la recevabilité d'une affaire. De même, la nature du mandat du Procureur et les conditions posées par l'article 213 du Statut exigent du Bureau qu'il fasse preuve de la prudence requise pour répondre aux demandes de coopération concernant des procédures dont il a des motifs de croire qu'elles ne respectent pas les garanties d'un procès équitable reconnues par le droit international. Cette assistance ne doit pas non plus contrevenir au devoir de protection des victimes et des témoins qui incombe à la Cour. Dans le cadre des efforts déployés pour promouvoir la complémentarité et la coopération, il convient également de redoubler de vigilance pour prévenir tout retard ou toute tentative de détourner le Bureau de sa mission première. En outre, ces efforts doivent garantir que les États parties coopèrent

¹² Article 93(10) du Statut de Rome de la CPI. Cette disposition s'applique, dans les mêmes conditions, tant aux États parties qu'aux États non parties.

¹³ Voir l'article 93-10-b-ii du Statut de Rome de la CPI. Voir aussi la règle 194 du RPP-CPI. Les articles 54-3-e et f, 72 et 93-8 du Statut de la CPI sont également pertinents.

pleinement avec la Cour aux fins des enquêtes et des poursuites ayant trait aux crimes relevant du Statut de Rome.

21. En outre, l'article 54 confère au Bureau plusieurs pouvoirs inhérents à l'exercice de son mandat. La mise en œuvre de cette politique reposera sur un recours accru au pouvoir du Procureur de rechercher la coopération de tout État ou organisation intergouvernementale ou accord intergouvernemental conformément à leurs compétences et/ou à leur mandat respectifs¹⁴. Le Bureau s'efforcera également de tirer le meilleur parti des dispositions du Statut lui permettant, dans l'exercice de son mandat, de conclure tous arrangements ou accords qui ne sont pas contraires aux dispositions du Statut et qui peuvent être nécessaires pour faciliter la coopération d'un État, d'une organisation intergouvernementale ou d'une personne¹⁵.

22. Les notions de partenariat et de vigilance s'appliquent également aux nouvelles activités de complémentarité exposées dans ce document, qui resteront conformes aux principes d'indépendance, d'impartialité et d'objectivité, ainsi qu'au devoir essentiel de protection des victimes et des témoins qui incombe au Bureau. Dans ce contexte, il importe, et c'est l'un des principaux piliers de la nouvelle approche du Bureau en matière de complémentarité et de coopération, de reconnaître l'aspect complémentaire des démarches novatrices qui caractérisent ces activités, ainsi que leur nature qui vise à améliorer tous les efforts déployés pour établir les responsabilités des auteurs de crimes graves. Dans le respect de son devoir de confidentialité, le Bureau rendra davantage compte publiquement de ses activités de coopération et de complémentarité afin de contribuer à une meilleure compréhension du travail qu'il entend accomplir dans chacune de ces deux voies.

23. Dans le droit fil de la vision de la complémentarité énoncée par les États parties lors de la Conférence de révision du Statut de Rome, qui s'est tenue à Kampala en 2010, le Bureau souligne qu'il travaillera selon l'approche à deux voies afin de répondre, avec un nouvel élan, à la résolution de la Conférence de révision sur la complémentarité, qui « encourage la Cour, les États parties, et les autres parties prenantes, y compris les organisations internationales et la société civile, à continuer d'explorer les moyens de renforcer la capacité des juridictions nationales d'enquêter sur les crimes graves qui touchent la communauté internationale et d'en poursuivre les auteurs¹⁶ ».

¹⁴ Article 54-3-c du Statut de Rome de la CPI.

¹⁵ Article 54-3-d du Statut de Rome de la CPI.

¹⁶ AEP, *Résolution RC/Res.1*, 8 juin 2010.

24. Dans ce contexte, le Rapport du Bureau de l’AEP relatif à la complémentarité a mis l’accent sur plusieurs éléments essentiels qui ont éclairé cette politique et a notamment reconnu que les travaux du Bureau en matière de réponse aux autorités nationales et de coopération avec elles peuvent « également contribuer, à long terme, à alléger la charge de travail et la charge financière imposées à la Cour, une assistance aux autorités nationales pouvant réduire le nombre d’affaires qui lui sont soumises¹⁷ ».

25. La complémentarité et la coopération sont essentielles à la réalisation du plein potentiel du système institué par le Statut de Rome. Dans le même temps, leur mise en œuvre responsable, telle que proposée dans cette politique, garantira une bonne gestion de la charge de travail imposée à la Cour en tant qu’institution permanente dotée d’une vocation potentiellement universelle, mais disposant de ressources limitées.

LA COMPLÉMENTARITÉ ET LA COOPÉRATION

SONT ESSENTIELLES À LA RÉALISATION DU PLEIN POTENTIEL DU SYSTÈME INSTITUÉ PAR LE STATUT DE ROME.

¹⁷ *Ibid.*, par. 42 et 43. Voir aussi les par. 44 et 45 : « [...] le Bureau du Procureur peut néanmoins entreprendre dans les limites des ressources existantes, et sans compromettre son mandat judiciaire, certaines activités de renforcement des capacités. [...] Les organes compétents de la Cour peuvent également, dans les limites de leurs mandats respectifs, catalyser la fourniture d’une assistance en aidant à rapprocher les donateurs et les pays potentiellement partenaires. Ainsi, le système de justice envisagé par le Statut de Rome – qui associe les États Parties et la Cour – pourrait donner effet au principe de complémentarité. »

III. LA COMPLÉMENTARITÉ ET LA COOPÉRATION EN PARTENARIAT

26. Le Bureau prend des mesures sans précédent pour redynamiser et transformer la nature de ses relations avec les juridictions nationales afin de renforcer son impact. Ce chapitre aborde les aspects liés à la politique, mais donne aussi des informations sur les outils et les processus de gestion des connaissances mis en place pour garantir que le Bureau dispose de l'architecture nécessaire pour mener à bien cette nouvelle mission.

27. Il décrit quatre piliers essentiels sur lesquels reposeront les efforts déployés par le Bureau pour approfondir ses relations avec les autorités nationales. Chacun de ces piliers sera examiné en détail un peu plus loin.

CRÉER UNE COMMUNAUTÉ DE PRATIQUE

Pour exploiter pleinement le potentiel de coopération et de complémentarité, et pour savoir où et quand son intervention se justifie le mieux, le Bureau doit d'abord améliorer sa compréhension des paysages juridiques nationaux dans lesquels une collaboration avec les autorités nationales peut être envisagée. À cette fin, il mettra en place de nouveaux forums, de nouvelles plateformes et de nouvelles modalités permettant d'échanger des informations et des idées avec ses homologues nationaux et veillera à assurer un suivi étroit des progrès accomplis et des mesures prises au niveau national à l'égard des crimes internationaux.

LA TECHNOLOGIE COMME ACCÉLÉRATEUR

Pour devenir un des rouages de la coopération dans le domaine de la justice pénale internationale, le Bureau doit être en mesure d'apporter une valeur ajoutée aux enquêteurs et aux procureurs à l'échelon national. Il procède actuellement à la refonte de son architecture technologique pour qu'elle puisse non seulement recevoir, traiter et stocker des ensembles de données plus volumineux, mais aussi catégoriser et analyser efficacement de grands volumes d'informations à l'aide d'outils tels que l'apprentissage automatique et les services cognitifs avancés. À terme, le Bureau sera idéalement armé pour partager des éléments de preuve et des éléments d'analyse à l'appui des procédures nationales, compte tenu de critères essentiels, comme la confidentialité et le consentement de la source.

RAPPROCHER LA JUSTICE DES COMMUNAUTÉS

En ancrant davantage son action dans un environnement local, le Bureau peut gagner la confiance de tous les acteurs, notamment des autorités nationales, et améliorer sa capacité à identifier de nouvelles opportunités de synergies et de coopération. Pour ce faire, il s'emploie à accroître considérablement sa présence sur le terrain dans plusieurs pays concernés par une situation afin de renforcer ses activités d'enquête et d'approfondir le dialogue avec les parties prenantes nationales et les organisations de la société civile implantées localement. Plus que jamais, la Cour se doit de servir les personnes touchées par des crimes, ce qui passe par une justice de proximité et des échanges réguliers avec les communautés touchées. Pour y parvenir, elle peut commencer par mener ses activités au plus près de ces communautés.

UTILISER LES MÉCANISMES DE COOPÉRATION

La période actuelle offre au Bureau du Procureur une occasion inédite de transformer ses relations avec les organisations internationales ou régionales. En nouant et en explorant des partenariats novateurs, le Bureau ouvre de nouvelles voies à la coopération et au partage des renseignements. Il s'efforce également d'intensifier les discussions stratégiques et d'esquisser des pistes de réflexion qui permettraient de répartir plus efficacement les affaires entre les juridictions internationale, régionale et nationale.

28. Les parties qui suivent décrivent la manière dont ces piliers essentiels destinés à renforcer la coopération et la complémentarité encadreront l'action menée par le Bureau selon la nouvelle approche.

A. CRÉER UNE COMMUNAUTÉ DE PRATIQUE

29. Ces dernières années, les juridictions nationales ont constitué un important moteur d'innovation et de progrès dans le domaine de la justice pénale internationale. L'exode massif d'individus des zones où sont commises des atrocités vers d'autres juridictions, allié aux progrès technologiques facilitant la collecte et la diffusion d'informations pertinentes dans le cadre des enquêtes, au renforcement des capacités à l'échelon national, à l'amélioration de la préservation des éléments de preuve et à l'existence de cadres juridiques adaptés, a offert aux autorités nationales des possibilités d'action sans précédent.

30. Cet élan de dynamisme se traduit par plusieurs évolutions : un recours accru à la compétence universelle, la tendance à traiter les infractions liées au terrorisme comme des crimes internationaux afin de mieux cerner la responsabilité pénale des auteurs présumés, ainsi que des efforts déployés par certaines autorités nationales pour déplacer les procès, en tout ou en partie, dans les territoires où les crimes présumés ont été commis afin de renforcer la participation des communautés touchées.

31. Les nouvelles tendances à l'œuvre dans le monde, qui consistent à faire intervenir des éléments étrangers dans les conflits nationaux, qu'il s'agisse de combattants ou de soutien financier, ont également créé des liens profonds entre les faits incriminés, les enquêtes et les poursuites engagées devant les juridictions nationales, les tribunaux internationaux et dans les pays tiers. La présence accrue d'acteurs transnationaux et de groupes armés mus par une idéologie a intensifié la commission de crimes et l'existence d'éléments de preuve dans tous les territoires. Il a donc fallu redoubler d'efforts pour comprendre l'environnement de la menace et du risque. L'évolution de la notion d'enquête structurelle pour les principaux crimes internationaux dans certaines juridictions nationales et le recours accru à ces enquêtes (permettant aux États d'ouvrir des enquêtes non restrictives sur une situation plutôt que sur un incident ou un auteur spécifique) ont encore souligné la nécessité d'une coordination, d'une coopération et d'une complémentarité entre tous les acteurs. Le Bureau a récemment vu des autorités nationales prendre des initiatives novatrices et positives en ouvrant des enquêtes structurelles miroir, en vue de faciliter la coopération, en cas de besoin.

32. Parallèlement à ces importantes évolutions du côté des autorités nationales, s'est fait jour la volonté d'innover en créant divers mécanismes d'enquête internationaux, à l'instar du Mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar, pour recueillir et préserver des éléments de preuve à l'appui des enquêtes et des poursuites menées tant à l'échelon national qu'international.

33. Ce nouvel élan de dynamisme dans le domaine de la justice pénale internationale ouvre de nouvelles possibilités inédites de coopération et de complémentarité. C'est dans cet esprit que le Bureau met en œuvre plusieurs initiatives qui lui permettront de mieux exploiter la capacité des autorités nationales à apporter des réponses judiciaires aux principaux crimes internationaux.

34. Ce processus a pour objectif général de redéfinir le rôle du Bureau, non pas en étant au sommet du système de justice pénale internationale, mais plutôt en étant un acteur clé et ressource au centre des efforts globaux entrepris par les diverses juridictions pénales à travers le monde.

35. Dans ce contexte, la mise en place d'une communauté de pratique repose sur la notion de liens étroits énoncée dans le préambule du Statut de Rome. Les praticiens de cette communauté doivent se sentir unis dans un effort coordonné visant à lutter contre « les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale ». Le renforcement des relations entre les acteurs chargés d'établir les responsabilités des auteurs de crimes internationaux dans divers domaines permettra également d'enrichir le réservoir de pratiques dont s'inspire la justice pénale internationale.

36. Le Bureau exprime cette vision tout en gardant à l'esprit que, dans certaines circonstances, en tant que tribunal international, la CPI sera la mieux placée pour connaître d'une affaire particulière : que ce soit en raison de modèles d'impunité profondément ancrés à l'égard de certaines situations ou de certains crimes, ou pour une question de recevabilité (en raison de l'applicabilité de l'article 17 du Statut), de compétence (pour examiner des faits reprochés survenus sur le territoire de plusieurs États, par exemple) ou de procédure (par exemple, lorsqu'une personne jouit, dans le cadre de ses fonctions officielles, d'une immunité ou de règles de procédure spéciales). Toutefois, même lorsque le Bureau enquête et engage des poursuites dans une situation particulière, il envisage ses travaux comme s'inscrivant dans le cadre d'un éventail plus large d'actions pouvant être menées parmi une multiplicité d'acteurs chargés de faire respecter l'obligation de rendre des comptes et comme étant de nature à contribuer à ces actions.



► La procureure adjointe de la CPI, Nazhat Shameem Khan, rencontre ses homologues de haut rang de l'équipe conjointe pour les crimes contre les migrants en Libye.



► *Le procureur adjoint de la CPI, Mame Mandiaye Niang, s'adresse aux experts de l'Institut de Syracuse à l'occasion du 25e anniversaire du Statut de Rome.*

Recensement et suivi des efforts déployés à l'échelon national pour faire respecter l'obligation de rendre des comptes

37. Dans un premier temps, le Bureau s'efforcera de renforcer sa capacité à recenser l'ensemble des procédures nationales engagées à l'égard des principaux crimes internationaux, en collaboration avec d'autres partenaires ayant déjà amorcé ce travail. Ce n'est qu'en ayant une vue claire de l'éventail des mesures prises aux échelons national et régional que le Bureau sera en mesure d'exploiter pleinement les perspectives d'action conjointe, lorsqu'elles existent, en ce qui concerne la coordination opérationnelle, le partage des bonnes pratiques et des enseignements tirés, la sélection et la hiérarchisation des affaires, l'identification des stratégies d'achèvement et, en définitive, la pleine réalisation de la promesse de complémentarité. Cette activité de recensement et de suivi englobera tous les domaines dans lesquels le Bureau pourrait éventuellement fournir une assistance conformément au cadre de coopération du Statut de Rome.

Forum sur la complémentarité et la coopération

38. Parallèlement, le Bureau s'entourera de partenaires pour tirer parti de précédents régionaux afin d'établir un nouveau Forum mondial sur la complémentarité et la coopération, qui pourra donner naissance à une communauté de praticiens. La mise en commun d'idées, de bonnes pratiques et de connaissances

spécialisées est cruciale pour construire de futures passerelles de coopération qui renforceront la capacité de mettre en application le système instauré par le Statut de Rome et de mettre en œuvre le mandat de la Cour. Dans l'esprit du Bureau, ce forum pourrait se composer de praticiens nationaux et d'experts spécialisés désignés par les États parties et les États non parties, et servir de plateforme d'échange bilatéral d'informations entre le Bureau et les autorités nationales, dans le but d'identifier les domaines dans lesquels le Bureau et les États pourraient s'apporter une assistance et un soutien mutuels pour les affaires faisant l'objet d'enquêtes ou de poursuites.

39. Les autorités nationales participantes et le Bureau pourront faire le point sur les axes d'enquête suivis ou envisagés quant aux principaux crimes internationaux, et identifier les éventuelles priorités pour renforcer la coopération et la coordination. Cette approche facilitera la coordination entre les acteurs concernés, renforcera l'efficacité de la justice et en optimisera l'effet, tout en garantissant une utilisation efficace du temps consacré à la justice et à la gestion des ressources dans la lutte contre l'impunité des auteurs des principaux crimes internationaux.

40. Ce forum se voudra également un lieu où les praticiens pourront partager leur expertise, discuter ensemble et élaborer des normes communes pour les enquêtes et les poursuites ayant trait aux principaux crimes internationaux. Le Bureau envisage d'ouvrir ces échanges non seulement aux praticiens du droit, mais aussi aux enquêteurs, aux analystes en renseignement criminel, aux spécialistes de la criminalistique, aux enquêteurs financiers, aux experts ayant une connaissance approfondie de certains pays, aux linguistes, aux gestionnaires de bases de connaissances, aux experts en stratégies opérationnelles et de protection, aux représentants des victimes, ainsi qu'aux spécialistes de la coopération judiciaire. En outre, tout en tenant compte des différences existant entre les systèmes juridiques, le forum pourrait contribuer à renforcer l'harmonisation et la cohésion du travail, des normes et des protocoles propres aux opérations du Bureau, notamment en lien avec des domaines tels que les entretiens d'enquête, les enquêtes financières et l'identification des avoirs, les opérations sous couverture, ainsi que les activités menées en criminalistique, et d'autres domaines de spécialité. Les consultations régulières avec des praticiens spécialisés membres de cette communauté, tels que des enquêteurs chargés d'enquêter sur des crimes commis contre des enfants, des analystes en criminalistique financière, des analystes en matière de crimes sexuels, des experts de la criminalité organisée et du terrorisme, et leur éventuel déploiement par le Bureau pourraient constituer un volet important de ces partenariats.

41. Au fur et à mesure que le travail du Forum sur la complémentarité et la coopération évoluera, le Bureau continuera d'explorer d'autres possibilités de

soutenir les discussions multilatérales entre partenaires opérationnels à l'échelon régional. La création et la promotion d'espaces de dialogue pour la tenue de ces discussions régionales pourraient favoriser un échange ciblé entre homologues pertinents afin de répondre aux besoins d'information spécifiques liés à certaines situations.

42. Bien que diverses obligations juridiques sous-tendent les relations qu'il entretient avec les États parties et les États non parties au Statut de Rome, le Bureau est convaincu de l'intérêt de renforcer la coopération avec tous les États afin d'accomplir son mandat, de lutter plus efficacement contre l'impunité et de consolider la vision exposée dans cette politique. Le Statut lui-même prévoit la possibilité d'une coopération entre les États et la CPI, indépendamment du fait qu'un État soit partie au Statut de Rome ou non¹⁸. À cette fin, le Bureau s'assurera de mettre en place le cadre et les arrangements juridiques nécessaires avec tout État non partie pour régir toute forme de coopération prévue, y compris en termes de confidentialité, de sécurité de l'information, de consentement de l'État fournissant le renseignement, de protection des témoins et d'autres conditions applicables, dans l'idée de consolider le socle sur la base duquel élargir la collaboration opérationnelle avec ces partenaires.

43. Tout en restant indépendant, le forum serait complété par le dialogue structurel renforcé mis en place par le Bureau conformément à son engagement à approfondir les échanges avec les partenaires de la société civile et de discuter ensemble des activités menées par le Bureau pour mettre cette politique en œuvre (voir la sous-section c. ii.). Comme indiqué plus loin, le Bureau rendra davantage compte de ses activités en matière de coopération et de complémentarité dans son rapport annuel, ce qui consolidera les fondements de ce dialogue.

44. Les activités du Forum sur la complémentarité et la coopération s'appuieraient sur le travail d'exploitation de plusieurs forums, déjà accompli par le Bureau, en vue de renforcer sa coopération avec les partenaires nationaux, comme le réseau européen de points de contacts en ce qui concerne les personnes responsables de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre (le « réseau Génocide »). Le réseau Génocide est un partenaire de longue date et de grande valeur du Bureau, qui y assume, pour sa part, un rôle d'observateur. Ce partenariat a récemment engendré la publication conjointe d'un guide pratique à l'intention des organisations de la société civile sur la collecte d'informations

¹⁸ Voir, par exemple, les articles 87-5 et 99-5 du Statut de Rome et la règle 44 du RPP-CPI.

relatives aux principaux crimes internationaux¹⁹. Le Forum sur la complémentarité et la coopération chercherait à tirer parti de la collaboration essentielle et continue entamée au sein du réseau Génocide en mettant à disposition un espace permanent dédié au dialogue avec les autorités nationales sur le thème des enquêtes et des activités du Bureau, et ce, au sein d'un vivier d'acteurs plus étendu à l'échelon mondial. À cet égard, l'approfondissement du dialogue avec les autorités nationales d'Afrique, d'Asie, d'Amérique latine et des Caraïbes constituera une priorité en vue de consolider les bases d'une coopération opérationnelle accrue avec ces groupes régionaux.

45. Il importe de souligner que, si l'intention du Forum est bien de renforcer la coopération et le dialogue avec toutes les autorités nationales compétentes, le partage direct d'informations et d'éléments de preuve avec ces partenaires en lien avec des situations dont est saisi, le Bureau continuera à se faire au cas par cas et à être soumis aux critères établis en matière de confidentialité, de protection des témoins et de consentement des États fournissant les renseignements.

Résumés de situations

46. La mise en place de cette nouvelle plateforme de complémentarité et de coopération exige également d'étendre la base concrète de collaboration. Dans cette optique, le Bureau a l'intention de créer, à des fins de coopération judiciaire, des résumés de situations donnant un aperçu des affaires à l'étude pour chaque situation qu'il examine. L'idée est de fournir aux États concernés une synthèse actualisée des types d'éléments de preuve recueillis jusque-là, des principaux axes d'enquête suivis et, le cas échéant, d'indications quant aux actes de priorité à venir. Dans l'esprit du Bureau, ces résumés pourraient renforcer la base sur laquelle entamer un dialogue et soutenir une coopération mutuelle en lien avec une situation. Comme indiqué plus haut, le Bureau envisagera tout partage de résumés de situations au cas par cas et à sa discrétion, sous réserve de considérations générales en matière de sécurité de l'information, de protection des témoins, de conditions pertinentes de confidentialité et de gestion, et de la nécessité de préserver l'intégrité des enquêtes en cours.

47. Grâce à l'élaboration et à la diffusion de ces résumés, le Bureau parviendra à mieux sensibiliser les autorités nationales compétentes et multipliera les possibilités de fournir des informations pertinentes à l'appui des enquêtes et des procédures, dans un sens ou dans l'autre. Les différentes autorités chargées

¹⁹ Bureau du Procureur de la CPI et Eurojust, *Collecte d'informations relatives à des crimes internationaux et à des atteintes aux droits de l'homme pour faire respecter l'obligation de rendre des comptes sur le plan pénal : guide pratique à l'intention des organisations de la société civile* (2022).

de mener des enquêtes et des poursuites à l'égard d'une même situation seront également mieux à même de coordonner leurs efforts pour amener les auteurs de crimes internationaux à rendre des comptes à la justice et pour accroître l'impact général des divers acteurs poursuivant cet objectif.

Amélioration de la compréhension mutuelle par le détachement de personnel

48. Afin d'améliorer la compréhension mutuelle entre le Bureau et les autorités nationales, des mesures ont été prises pour exploiter pleinement les possibilités de détachement de personnel en vue d'aider le Bureau dans ses travaux dans toutes les situations.

49. Le 7 mars 2022, le Bureau a adressé une note verbale aux États parties pour leur demander de mettre du personnel à sa disposition afin de l'aider à combler la pénurie de ressources dans toutes les situations dont la Cour est saisie. Il a identifié les profils professionnels et les compétences spécifiques nécessaires. Cette demande a reçu un accueil très favorable, puisque le Bureau a sélectionné et obtenu le détachement de plus de 70 personnes au total pour travailler dans ses équipes unifiées. Le Bureau évalue tous les candidats proposés en vue d'un détachement pour garantir que leur profil et leur expérience correspondent aux besoins spécifiques de chaque équipe. À cet égard, le 6 mars 2024, le Bureau a transmis une nouvelle note verbale renfermant un ensemble actualisé de profils prioritaires et destinée aux États désireux de détacher des experts nationaux, en insistant sur ceux présentant des compétences d'analyse avancées et une expertise spécialisée non couverte par les postes financés dans le cadre de son budget ordinaire.

50. Le Bureau a par ailleurs instauré un nouveau Fonds destiné à soutenir financièrement le personnel détaché par les États parties entrant dans la catégorie des économies en développement et des économies en transition, en vue de faciliter le détachement de ce personnel et d'améliorer la diversité géographique. À cet égard, il veillera à ce que l'intégration de personnel détaché soit conforme aux principes applicables aux membres de la Cour, compte tenu de la nécessité de garantir une représentation des principaux systèmes juridiques du monde, une représentation géographique équitable et une représentation équilibrée des genres. La présence d'une véritable diversité au sein de la communauté de praticiens constitue un « faisceau de compétences » permettant de faire respecter l'obligation de rendre des comptes.

51. Les détachements de personnel offrent la possibilité d'approfondir fondamentalement les relations entre le Bureau et les autorités nationales afin de mieux réaliser les objectifs du Statut de Rome. En favorisant les échanges



► *Le procureur de la CPI, Karim A.A. Khan KC s'adresse à la conférence United for Justice à Lviv, en Ukraine, en mars 2023.*

d'expériences entre le personnel interne et les autorités nationales, le Bureau pourra s'appuyer sur un vivier de compétences bien plus large qui l'aidera à mieux cerner les perspectives de collaboration et à les exploiter. De surcroît, les détachements de personnel favorisent le partage de connaissances dans le contexte du Bureau entre les professionnels des différents États, et permettent au Bureau de consolider le rôle central qu'il joue parmi les efforts collectifs déployés pour établir les responsabilités des auteurs de crimes internationaux..

52. Grâce à la mise à disposition de personnel détaché, les équipes du Bureau bénéficieront d'un éventail accru de compétences et d'un meilleur transfert de connaissances grâce au partage bilatéral des bonnes pratiques opérationnelles les plus modernes et les plus récentes, ainsi que d'un échange d'expériences et de pratiques sur les spécificités et les défis propres aux enquêtes et aux poursuites ayant trait aux principaux crimes internationaux. Le personnel détaché agit sur les instructions du Procureur dans l'exercice indépendant et impartial de son mandat et est soumis à une obligation de confidentialité. L'intégration d'un tel nombre de nouveaux membres du personnel hautement qualifiés au sein du Bureau ne s'est pas faite sans peine, tant sur le plan opérationnel qu'administratif. Toutefois, cette interaction opérationnelle a déjà permis au Bureau d'entrevoir les prémices d'un échange interjuridictionnel qui promet d'enrichir les efforts consentis pour faire respecter l'obligation de rendre des comptes aux échelons national et international.

53. Le détachement de personnel, souvent issu d'unités et de services nationaux chargés des enquêtes et des poursuites ayant trait aux principaux crimes internationaux, crée déjà un terrain fertile pour la mise en place d'une communauté de pratique.

Apport d'un appui et d'une assistance aux autorités nationales

54. Un autre moyen par lequel le Bureau cherchera à contribuer à la création d'une communauté de pratique consiste à promouvoir le transfert de connaissances entre les praticiens et les professionnels impliqués dans les enquêtes, les poursuites et les jugements ayant trait aux crimes relevant du Statut de Rome. Dans ce cadre, il peut notamment faciliter le partage des enseignements tirés, des bonnes pratiques et de l'expertise technique sur des questions ou dans des domaines de pratique spécifiques²⁰.

55. Comme indiqué plus en détail dans d'autres parties de ce document, le Bureau s'efforcera d'adopter une approche progressive et dynamique pour identifier et examiner les domaines dans lesquels les autorités nationales estiment que son soutien et son assistance pourraient être utiles. Parmi les exemples d'assistance récents, citons la formation de membres de la magistrature de la Juridiction spéciale pour la paix en Colombie sur la politique générale du Bureau en matière de persécution liée au genre, l'apport d'orientations et d'un soutien à la Guinée dans le cadre du procès en cours relatif à des allégations datant de 2009 et à une enquête menée précédemment, le déploiement en Ukraine, sous ses auspices, d'équipes et de spécialistes de la criminalistique issus de six États membres pour contribuer aux enquêtes du Bureau, mais aussi pour apporter un soutien aux autorités ukrainiennes dans le cadre de l'analyse des scènes de crime, et l'élaboration d'un plan de coopération et de complémentarité avec le Gouvernement du Venezuela.

56. Ce soutien apporté aux efforts entrepris aux niveaux national et régional pour faire respecter l'obligation de rendre des comptes sur le plan pénal est utile au Bureau à bien des égards. Dans de nombreux cas, il limite efficacement l'éventuelle nécessité, pour le Bureau, de consacrer des ressources à des enquêtes complètes puisqu'il aide les États à s'acquitter de leurs obligations. Il renforce la communication et le dialogue avec les autorités nationales, en démontrant la valeur

²⁰ Voir, par exemple, article 5, Bureau du Procureur de la CPI, *Accord de coopération entre le Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale et le Gouvernement de la République de Colombie*, 28 octobre 2021 ; article 5, *Mémoire d'accord entre la République de Guinée et le Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale*, 28 septembre 2022 ; articles 4 et 5, *Mémoire d'entente entre la République démocratique du Congo et le Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale*, 1^{er} juin 2023.



► *Un expert médico-légal travaille dans la Situation en Ukraine.*

des travaux du Bureau pour les juridictions nationales et, plus généralement, la pertinence de l'action de la Cour pour un public plus large. Et il peut en outre permettre d'élargir les bases d'une coopération susceptible d'enrichir les enquêtes et les poursuites confiées au Bureau conformément à son mandat.

57. Comme il l'a fait par le passé, et comme il continue de le faire dans le cadre de cette nouvelle approche stratégique, le Bureau s'efforcera de mettre à contribution d'autres institutions internationales et régionales susceptibles d'apporter un soutien approprié, tout en déterminant clairement les domaines dans lesquels les deux parties — le Bureau et la juridiction nationale — gagneraient à ce que le premier fournisse lui-même des formes d'assistance plus spécifiques.

58. Dans le cadre de cet effort plus large, le Bureau encouragera également les praticiens nationaux à recourir davantage aux Outils juridiques de la CPI, une initiative lancée par le Bureau à l'origine et soutenue aujourd'hui à l'échelle de la Cour. Les Outils juridiques de la CPI constituent l'un des principaux services d'information sur le droit pénal international²¹. Sont en libre accès la base de données des Outils juridiques (dont la base de données jurisprudentielles), ainsi que les outils de recherche et de référencement juridiques conçus par des juristes spécialistes de la justice pénale internationale et du droit pénal international : la Matrice des affaires, la Compilation relative aux éléments des crimes et la Compilation des moyens de preuve. Les Compilations sont disponibles dans Lexisus, une plateforme connexe actuellement accessible en plusieurs langues, notamment en arabe, en anglais, en français et en persan²².

²¹ La base de données des Outils juridiques de la CPI (y compris la base de données jurisprudentielles) a remporté le *prix Jus Gentium* 2023 décerné par l'American Society of International Law.

²² C'est le *Centre for International Law Research and Policy* (CILRAP) qui gère la *base de données des Outils juridiques de la CPI*, conformément à un accord conclu entre la Cour et CILRAP.

B. LA TECHNOLOGIE COMME ACCÉLÉRATEUR

59. Le Bureau mène actuellement une réforme fondamentale de son architecture technologique afin d'accroître considérablement sa capacité à recevoir, à traiter et à exploiter un plus large éventail d'éléments de preuve. Cette modernisation de l'infrastructure technologique est également cruciale pour permettre au Bureau de devenir un partenaire de choix, fiable, à même de fournir des informations et des éléments de preuve aux entités nationales, régionales et internationales. Elle permet aussi au Bureau de tirer parti des normes de sécurité les plus évoluées pour le stockage et la protection des données qui lui sont fournies par ses partenaires, ce qui est d'une importance cruciale.

Un nouveau cadre technologique pour le Bureau du Procureur

60. En raison des innovations révolutionnaires observées dans la production et l'analyse des médias numériques et du contenu généré par les utilisateurs au cours de la dernière décennie, la quantité d'enregistrements sonores, audiovisuels et de documents générés dans le cadre des crises internationales et des conflits actuels est énorme. Grâce aux enregistrements vidéo in situ et à leur diffusion par le biais des réseaux sociaux, aux données et aux interceptions de télécommunications, ainsi qu'aux éléments de preuve recueillis sur le champ de bataille par la saisie d'appareils électroniques, les personnes qui commettent des crimes internationaux laissent aujourd'hui derrière elles d'importantes traces numériques.

61. Ces types d'informations, qui constituent une aide criminalistique précieuse aux côtés des activités d'enquête plus traditionnelles consistant à recueillir des témoignages auprès de témoins et de victimes, jouent un rôle crucial dans le cadre des enquêtes modernes menées sur les crimes internationaux. Si les activités traditionnelles restent une composante essentielle de toute enquête pénale, la collecte et l'analyse de données numériques ou numérisées, y compris de données vidéo et audio, peuvent permettre aux enquêteurs de parvenir plus rapidement à des conclusions objectives et d'élargir le corpus d'éléments de preuve général utilisé dans les procès, améliorant ainsi considérablement la présentation des affaires dans le prétoire.

62. Étant donné l'éventail sans précédent des éléments de preuve numériques disponibles dans les situations faisant l'objet d'une enquête, des investissements massifs sont consentis au sein du Bureau dans des solutions et des outils servant à recueillir, stocker, analyser, divulguer et présenter ces informations, ainsi qu'à permettre leur éventuelle transmission à d'autres juridictions pénales, conformément aux règles applicables en matière de respect de la vie privée, de confidentialité, de sécurité des données et de propriété des données.

63. Sans préjudice de l'évaluation et de l'appréciation menées en toute indépendance par le Bureau ni des exigences visées à l'article 213 du Statut, les principaux éléments de preuve que ces outils permettent de traiter sont les suivants :

COMMUNICATIONS INTERCEPTÉES ET RELEVÉS TÉLÉPHONIQUES

Communications interceptées et relevés téléphoniques recueillis par les autorités nationales auprès d'entreprises de télécommunications du secteur privé

APPAREILS ÉLECTRONIQUES

Potentiellement des milliers d'appareils électroniques, y compris des ordinateurs portables, des disques durs et des ordinateurs personnels utilisés dans le contexte d'un conflit faisant l'objet d'une enquête, contenant plusieurs téraoctets d'informations pertinentes

FICHIERS VIDÉO ET AUDIO

Potentiellement des centaines de milliers de fichiers vidéo et audio publiés sur les réseaux sociaux ou obtenus grâce à l'analyse criminalistique du matériel numérique recueilli auprès des acteurs concernés

INFORMATION CONCERNANT LES ÉQUIPEMENTS MILITAIRES

Renseignements issus de manifestes de transport et de chaînes privées et gouvernementales de fabrication, de production et de vente d'équipements militaires

RENSEIGNEMENTS EN SOURCES OUVERTES

Renseignements en sources ouvertes dans toutes sortes de formats, y compris les actualités et les médias, la littérature grise, les émissions de radio, les recherches sur le « deep web » et le « dark web », les enregistrements de données de vol, les dossiers d'entreprise

DONNÉES FINANCIÈRES

Ensembles volumineux de données financières, couvrant les comptes bancaires, les intérêts commerciaux, les avoirs financiers et les transactions financières, obtenus auprès de diverses entités financières et fiscales par l'intermédiaire des autorités nationales

IMAGES GÉOSPATIALES ET SATELLITAIRES

Large éventail d'images géospatiales et satellitaires montrant les mouvements des acteurs concernés et apportant une confirmation visuelle des actes clés faisant l'objet d'une enquête

FICHIERS DOCUMENTAIRES

Des millions de fichiers documentaires recueillis sous forme numérique ou numérisés par le Bureau à partir de documents papier recueillis



64. Pour gérer cette multitude de données, le Bureau a mis en œuvre un projet global de systèmes d'information destiné à améliorer la préservation, le stockage et l'analyse de ces éléments de preuve, à la fois en vue d'une utilisation dans les procédures de la CPI et en vue d'une éventuelle transmission à des fins d'utilisation dans les procédures nationales.

65. Pour mener ce travail à bien, le Bureau s'est associé à Microsoft, à Accenture Avanade et à d'autres acteurs du secteur technologique afin de développer des solutions de pointe permettant d'analyser de grands volumes de données numériques composés de types de fichiers hétérogènes, constitués en grande partie de photographies, de vidéos et de fichiers audio. À cet égard, le Bureau a largement bénéficié des contributions financières volontaires de plusieurs États parties et de la Commission européenne, qui lui ont permis de consentir cet investissement crucial pour renforcer ses capacités technologiques.

66. Dans le cadre de cette initiative, les aspects suivants ont été mis en œuvre pour améliorer la base sur laquelle les efforts en matière de complémentarité peuvent prendre appui :

- Nouveau système de gestion du cycle de vie des éléments de preuve

Un nouveau système de gestion du cycle de vie des éléments de preuve a été conçu pour centraliser les connaissances et les informations critiques pour le Bureau. Ce système sur mesure englobe la gestion des affaires, la gestion des sources, la réception et le suivi des éléments de preuve, les données de la filière de conservation et de transmission, la criminalistique numérique, ainsi que la recherche, l'examen et l'analyse des données.

- Plateforme basée sur le cloud

La plateforme actuelle d'examen et d'analyse documentaire du Bureau a été modernisée en une plateforme SaaS hébergée sur le cloud, qui sert d'outil de recherche de preuves informatiques de bout en bout. Cette évolution devrait considérablement aider les équipes chargées des enquêtes à résoudre des problèmes relatifs aux données complexes pendant les enquêtes et les procédures judiciaires. La transition vers une plateforme basée sur le cloud offrira au Bureau la flexibilité nécessaire pour répondre aux demandes futures d'informations stockées électroniquement, tout en améliorant considérablement les normes de sécurité de l'information.

- Transcription et traduction automatisées

Le Bureau pourra s'appuyer sur ces nouvelles plateformes pour exploiter des outils cognitifs améliorés afin d'analyser les informations recueillies. Grâce à l'utilisation adéquate d'outils d'intelligence artificielle et d'apprentissage automatique, il sera

en mesure de transcrire et de traduire de grands volumes de texte issu de fichiers vidéo et audio recueillis dans le cadre de ses activités d'enquête²³. Cette avancée pourrait révolutionner la capacité du Bureau à tirer parti de ces données, car elle limite la nécessité, pour les enquêteurs et les analystes, de procéder à un examen approfondi de tous ces fichiers et permet au personnel de cibler ses recherches sur des vidéos contenant des références à des personnes, des lieux ou d'autres mots clés spécifiques. Cette technologie donnera également au Bureau les moyens de recueillir et de traiter des éléments de preuve dans les langues régionales et locales, tout en permettant aux enquêteurs et aux analystes de parcourir les informations dans une langue commune de leur choix et aux traducteurs et aux interprètes de concentrer leurs efforts sur la traduction de certains documents officiels à un stade ultérieur.

■ Détection améliorée du visage et des objets

En s'appuyant davantage sur ces services cognitifs avancés, le Bureau renforcera considérablement sa capacité à détecter les personnes et les objets pertinents sur les images et dans les fichiers vidéo recueillis. L'exploitation de la technologie pour identifier, dans un premier temps, les images potentiellement pertinentes réduira considérablement le temps nécessaire à l'examen de ce matériel et accroîtra significativement le nombre de résultats positifs obtenus. Ce faisant, conformément à ses obligations de protection et à son devoir de diligence, le Bureau se pliera à la nécessité de protéger la vie privée et la sécurité de tiers innocents et d'assurer un stockage sécurisé des données.

67. Du fait de leur recours à l'apprentissage automatique, les outils introduits dans le cadre de ce projet continueront également d'apprendre et de s'améliorer à mesure que de nouvelles informations seront ajoutées et vérifiées. La reconnaissance faciale et le croisement des données s'affineront. La traduction automatique se fera de plus en plus précise à mesure que les experts linguistiques du Bureau interagiront avec le système et l'entraîneront. Et les enquêteurs du Bureau en bénéficieront à leur tour, car ils seront de mieux en mieux armés pour rechercher des noms, des lieux et des images précis dans le cadre de leurs enquêtes.

68. Ensemble, ces nouveaux outils et ressources permettront également au Bureau de créer rapidement un contexte visuel sans précédent pour ses enquêtes. Il en résultera un ensemble d'outils puissants offrant la possibilité d'analyser et de présenter les éléments de preuve de crimes de façon à apporter une importante contribution aux récits d'enquête, ce qui permettra également au Bureau d'accroître sa capacité à soutenir les procédures judiciaires nationales visant à amener les

²³ Ces actions ne dispensent en aucun cas les États de leur devoir de fournir des traductions, comme l'impose le cadre légal de la Cour.

auteurs de crimes internationaux à rendre des comptes, en parfaite cohérence avec la manière dont le Statut envisage l'action complémentaire à l'échelle nationale et internationale.

Tirer parti des technologies de pointe dans le cadre de la complémentarité et de la coopération

69. En introduisant cette infrastructure technologique améliorée, le Bureau ne se contente pas d'optimiser les enquêtes et poursuites qu'il mène en toute indépendance. L'un des grands objectifs est aussi qu'il puisse tirer parti de ces nouvelles technologies pour identifier, analyser et partager les documents pertinents dans le cadre des demandes d'assistance émanant des États. Il s'agit là d'un pilier essentiel pour que le Bureau devienne un rouage efficace de la coopération et de la complémentarité parmi les États parties et les États non parties.

70. Le Bureau prévoit que l'utilisation accrue de technologies numériques améliorera sa capacité à interagir avec les autorités nationales et à soutenir leurs efforts pour faire respecter l'obligation de rendre des comptes de plusieurs façons :

- Multiplication des possibilités de coopération grâce au plus grand nombre d'éléments de preuve : la mise en place de la nouvelle plateforme de traitement des éléments de preuve et, en particulier, l'ajout de services cognitifs pour améliorer le travail d'analyse permettront au Bureau d'étendre rapidement l'éventail de documents qu'il recueille et traite dans le cadre de ses activités d'enquête. On s'attend à ce que le Bureau enrichisse largement sa collection de documents audio et vidéo, ainsi que d'images satellitaires et d'autres ressources visuelles. Fort de cette base d'informations enrichie, il sera mieux armé pour collaborer dans les deux sens : il sera en effet à même d'identifier et de fournir des informations pertinentes dans le cadre des procédures nationales, de la même façon qu'il cherche à obtenir ces informations des États dans le cadre de ses propres procédures.
- Accélération de la réponse aux demandes : la mise en place de la nouvelle plateforme de traitement des éléments de preuve devrait considérablement réduire le temps nécessaire pour rechercher des informations pertinentes pour les procédures nationales dans les nombreux éléments de preuve dont dispose le Bureau. En optimisant les capacités d'indexation de son logiciel, le Bureau pourra effectuer de nouvelles recherches dans les éléments de preuve qu'il détient, comme la recherche de lieux, de personnes précises ou de types de documents. En particulier, la transcription automatique de documents audio et vidéo lui permettra, pour la première fois,

d'effectuer des recherches automatiques dans ces ressources sur la base des informations fournies par les autorités nationales. Le Bureau sera ainsi en mesure d'identifier plus rapidement les informations pertinentes pour répondre aux demandes émanant des États ou de confirmer qu'il n'en détient aucune à ce stade.

Pour mettre cette nouvelle capacité à profit, le Bureau adaptera et renforcera ses protocoles internes en matière de gestion des demandes d'assistance émanant d'autorités nationales, ce qui lui permettra d'y répondre avec davantage de flexibilité et de mieux soutenir les procédures nationales en cours.

- Traitement d'informations à l'appui des procédures nationales : le Bureau prévoit également d'agir en partenaire des juridictions nationales en les aidant à traiter certains éléments de preuve détenus par les autorités nationales compétentes de façon à en maximiser l'utilité devant les tribunaux nationaux, grâce aux outils de pointe dont il dispose. Cette aide est déjà apportée dans un nombre d'affaires.

71. Afin d'exploiter efficacement ces nouveaux outils technologiques à cette fin, le Bureau a également l'intention de renforcer son équipe spécialisée dans le traitement des demandes d'assistance émanant des autorités nationales et des États tiers afin d'accélérer considérablement les réponses à ces demandes. Cela lui permettra de répondre à davantage de demandes et à des demandes à caractère plus général, mais aussi de resserrer les liens avec ses partenaires nationaux.

C. RAPPROCHER LA JUSTICE DES COMMUNAUTÉS

72. La reconnaissance du fait que la justice est mieux rendue au plus près des communautés touchées par les principaux crimes internationaux est au cœur de la notion de complémentarité.

73. Dans ce contexte, la responsabilité première des juridictions nationales en vertu du Statut de Rome n'est pas seulement l'expression de leur souveraineté nationale, mais reflète surtout le fait que les processus destinés à amener les responsables de crimes à répondre de leurs actes fonctionnent mieux lorsque les personnes directement touchées par ces atrocités peuvent participer, sont autorisées à raconter ce qu'elles ont vécu et peuvent voir que justice leur est rendue localement.

74. Le principe de complémentarité repose aussi sur des considérations d'efficacité et d'efficacités. Chaque fois que l'environnement du pays le permet, il y a de nombreux avantages à mener les procédures au niveau national. Cette logique sous-tend en réalité le caractère complémentaire de la Cour. Les procès qui se tiennent sur le territoire des états concernés permettent de renforcer la responsabilité préexistante qui incombe à ces derniers d'enquêter sur ces crimes et d'en poursuivre les auteurs, en vertu du droit international et national. Ces procès peuvent ainsi contribuer à renforcer les normes liées à l'obligation de rendre des comptes pour les crimes graves et à consolider l'État de droit dans le pays concerné. Ces procédures peuvent également renforcer leurs capacités et les aider à acquérir des compétences en matière d'enquêtes et de poursuites, ainsi qu'une expertise judiciaire pour mener ces procès à l'échelon national. Lorsque les enquêtes sont menées à proximité de l'endroit où les événements ont eu lieu, les éléments de preuve et les témoins sont parfois plus facilement accessibles. Le succès des poursuites nationales relatives aux principaux crimes internationaux contribue au renforcement des capacités à l'échelon national et permet d'intégrer davantage les instances nationales au sein de la communauté de pratique internationale. De même, lorsque les procès se tiennent au niveau national, les victimes y ont plus facilement accès et les communautés touchées et la population dans son ensemble peuvent mieux se les approprier et les accepter. Cela permet de contribuer plus efficacement à des objectifs sociétaux plus généraux, comme la recherche de la vérité, la réconciliation, les mesures administratives de « lustration », la réforme institutionnelle et la prévention. Enfin, les procédures menées devant des juridictions nationales peuvent également donner lieu à des économies significatives par rapport aux procédures menées devant une institution internationale. De son côté, la Cour peut s'inspirer des approches novatrices et évolutives adoptées par les autorités nationales et en tirer des enseignements.



► *L'équipe du Bureau du Procureur rencontre des réfugiés du Darfour au Tchad*

75. Lorsque le Bureau est à la manœuvre, il peut, tout comme la Cour, encore faire beaucoup pour rapprocher ses activités des communautés qu'il sert. Dans cette optique, le Bureau redoublera d'efforts pour resserrer ses liens avec les acteurs locaux, pour maintenir le dialogue avec les autorités nationales et pour leur apporter le soutien nécessaire dans le cadre des enquêtes et des poursuites ayant trait aux crimes relevant du Statut de Rome. Cette justice de proximité voulue par le Bureau sera axée sur plusieurs éléments clés.



► *Le procureur au point de passage de Rafah, entre l'Égypte et Gaza, le 29 octobre 2023*

76. L'objectif de rapprocher la justice des communautés englobe l'effort que le Bureau peut consciemment consentir pour garantir que son travail soit enrichi par une meilleure compréhension des normes et textes culturels, religieux et locaux au niveau national et par une meilleure référence à ceux-ci, afin de mettre l'accent sur l'héritage partagé des valeurs consacrées par le Statut de Rome.

Mener des enquêtes sur le terrain

77. Pour pouvoir mener des enquêtes efficaces, il importe de nouer des relations avec les sociétés dans lesquelles les crimes présumés ont été commis et d'en avoir une bonne compréhension. Pour renforcer son action en général, et améliorer notamment sa capacité à s'assurer la coopération des acteurs nationaux dans cette optique, le Bureau doit absolument ancrer ses travaux dans des contextes nationaux.

78. Pour y parvenir, le Bureau s'emploie à établir des bureaux extérieurs et à accroître considérablement sa présence sur le terrain dans les situations qui s'y prêtent. Il collabore avec les autres organes de la Cour pour effectuer les préparatifs nécessaires en Ukraine, au Venezuela, au Bangladesh et en Libye. Un bureau extérieur de la Cour a été établi à Kiev, en Ukraine, en septembre 2023, à la suite de la signature d'un accord en mars 2023, tandis que les préparatifs nécessaires ont été finalisés au Bangladesh et au Venezuela pour soutenir une présence accrue du Bureau sur le terrain. Le Bureau cherche aussi à explorer toutes les pistes qui s'offrent à lui pour accroître sa présence sur le terrain dans plusieurs autres pays de situation ou dans des pays voisins, y compris dans l'État de Palestine, en vue de renforcer les fondements de ses enquêtes.

79. La présence accrue du Bureau sur le terrain dans les pays concernés par une situation devrait se traduire par une identification et une collecte plus efficaces et plus rapides des informations et des éléments de preuve. L'arsenal d'éléments de preuve du Bureau devrait s'en voir enrichi et diversifié, notamment avec des preuves contextuelles aux aspects uniques, ce qui devrait lui permettre d'en faire bénéficier les poursuites engagées dans des pays tiers qui n'auraient, autrement, probablement pas accès à ces informations.

80. Compte tenu des avantages pour la collecte des éléments de preuve et la bonne gestion des procédures judiciaires, le Bureau continuera de demander les ressources budgétaires nécessaires pour mettre cette présence sur le terrain en œuvre dès que possible. À cet égard, le Bureau souligne qu'une présence accrue sur le terrain pourrait donner lieu à des économies à long terme en ce qui concerne le rythme, l'intensité et la qualité des enquêtes et les frais de déplacement dans le cadre des missions.

81. Pour déterminer les effectifs nécessaires dans chaque situation, le Bureau part de l'hypothèse et du principe que le personnel sur le terrain doit être basé aussi près que possible des lieux où les crimes présumés ont été commis.

Renforcer le dialogue avec les organisations de la société civile

82. La société civile et, en particulier, les organisations locales nées de l'action collective des victimes sont des acteurs essentiels pour les travaux du Bureau. Ce sont des partenaires cruciaux en matière de complémentarité et de coopération. Par la poursuite d'une cause commune et par la mise à disposition d'un espace commun sûr favorisant le dialogue et des échanges ouverts, les personnes les plus directement touchées par des crimes internationaux peuvent apporter une contribution significative aux processus visant à amener les responsables des crimes à rendre des comptes. Dans ce contexte, les avis, les inquiétudes, les

expériences et les idées des victimes et des organisations de la société civile seront essentiels pour garantir une mise en œuvre sensée et efficace de la politique par le Bureau dans chaque situation.

83. Les organisations de la société civile peuvent aussi souvent servir d'intermédiaire décisif entre le Bureau et ceux qui souhaitent apporter leur pierre au processus judiciaire, en particulier au début d'une enquête. Elles sont parfois les premières à consigner des informations relatives à des crimes internationaux et à des atteintes aux droits de l'homme présumés commis dans des situations. Elles possèdent également une vaste expérience dans la transmission d'informations pertinentes aux juridictions pertinentes à l'échelon national comme international. Dans cette optique, le Bureau met en œuvre une série de mesures visant à renforcer les avantages réciproques qu'il est possible de tirer d'un dialogue plus approfondi avec la société civile, tant en ce qui concerne la réalisation d'enquêtes et de poursuites efficaces que l'élaboration d'un cadre politique plus large régissant l'exercice de son mandat indépendant. À ce jour, les mesures suivantes ont été adoptées :

- Organisation de deux tables rondes thématiques par an avec des organisations de la société civile, en plus de la table ronde annuelle entre la CPI et ces organisations. Ces événements ont pour but de réfléchir ensemble de manière approfondie à des domaines d'action spécifique du Bureau afin de profiter des idées et de la vision des organisations de la société civile, notamment de celles actives dans les pays concernés par une situation. La première table ronde s'est tenue au siège de la Cour en novembre 2022 sur le thème des crimes commis à l'encontre des enfants, et la deuxième table ronde thématique sur le crime de persécution liée au genre a eu lieu en mai 2023. La troisième, qui a porté sur l'adoption d'une démarche tenant mieux compte des traumatismes dans les enquêtes, a été organisée en novembre 2023. Le Bureau s'engage à organiser deux tables rondes thématiques cette année.
- Élaboration et publication, en septembre 2022, d'un guide pratique à l'intention des organisations de la société civile sur la collecte d'informations relatives à des crimes internationaux et à des atteintes aux droits de l'homme pour faire respecter l'obligation de rendre des comptes sur le plan pénal, en collaboration avec l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et le réseau européen de points de contacts en ce qui concerne les personnes responsables de génocide, de

crimes contre l'humanité et de crimes de guerre (réseau Génocide), afin de les aider à dialoguer avec les témoins et les victimes de façon à préserver l'intégrité des témoignages potentiels sur lesquels les procédures pénales pourraient s'appuyer et à limiter le risque de reviviscence traumatique²⁴.

- Mise en place d'un nouveau programme visant à donner un rôle plus actif aux organisations non gouvernementales nationales ainsi qu'aux organisations locales implantées au sein des communautés dans les activités du Bureau, grâce à sa présence accrue sur le terrain dans toutes les situations. Il a notamment été question d'assurer un suivi plus clair de la fréquence et de l'ampleur des contacts entre le Bureau et la société civile, toutes activités et situations confondues. Le Bureau s'engage à poursuivre sur cette voie au cours de la prochaine période, conformément à cette politique.
- Autonomisation accrue des équipes unifiées du Bureau chargées de situations et d'affaires précises de façon à ce qu'elles puissent dialoguer efficacement et de manière plus structurée avec les organisations de la société civile.

84. Outre ces initiatives, le Bureau s'engage à créer des espaces de dialogue supplémentaires destinés à renforcer le dialogue structurel avec les partenaires de la société civile, afin de réfléchir à la mise en œuvre de cette politique. En plus de ce dialogue, le Bureau rendra largement compte de ses activités en matière de complémentarité et de coopération dans son Rapport annuel. Il collaborera avec ses partenaires de la société civile en vue de définir un cadre pour ce nouvel espace, qui permette d'aborder en profondeur des questions transversales pertinentes dans le cadre de cette politique et des relations qu'entretient le Bureau avec la société civile et les groupes de victimes.

85. Le Bureau continue d'accueillir favorablement les propositions de ses partenaires de la société civile quant aux moyens d'approfondir le dialogue et les relations afin d'intensifier les efforts en vue de mettre plus efficacement en œuvre le Statut de Rome et, en particulier, les principes de coopération et

²⁴ Bureau du Procureur de la CPI et Eurojust, *Collecte d'informations relatives à des crimes internationaux et à des atteintes aux droits de l'homme pour faire respecter l'obligation de rendre des comptes sur le plan pénal : guide pratique à l'intention des organisations de la société civile*, 21 septembre 2022. Ce guide pratique a remporté le Prix d'excellence de la bonne administration du Médiateur européen en 2023, ainsi qu'un prix distinct dans la catégorie « Excellence dans la prestation de services axés sur le citoyen » ; Bureau du Procureur de la CPI, *Le Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale et Eurojust se félicitent d'avoir remporté le Prix d'excellence de la bonne administration du Médiateur européen*, 28 juin 2023.

de complémentarité. Il encourage également le dialogue en ce qui concerne les difficultés techniques, logistiques et sécuritaires qui pourraient nuire aux relations entre les organisations de la société civile et le Bureau.



► *Le procureur de la CPI, Karim A.A. Khan KC rencontre des membres des groupes de femmes rohingyas lors de sa première visite au Bangladesh en mars 2022.*

Contribuer à l'action à l'échelon national

86. Comme indiqué plus haut, le Bureau a placé au rang de ses priorités la nécessité d'accroître sa capacité à apporter un soutien direct et concret aux procédures nationales en cours. Grâce à un contact plus étroit avec les autorités nationales sur le terrain et au recours à de nouveaux outils technologiques permettant la collecte et l'analyse de plus larges éventails de données, le Bureau s'est fixé pour objectif d'apporter un soutien direct aux procédures en cours dans huit États au moins en 2024.

87. Outre la mise à disposition d'informations et d'éléments de preuve pour les autorités nationales conformément au chapitre IX du Statut de Rome, le Bureau peut contribuer à l'action judiciaire à l'échelon national par toutes sortes de moyens, comme l'apport d'orientations et d'une assistance dans des domaines techniques

tels que les analyses criminalistiques, la sécurité opérationnelle et la protection des témoins, le partage des bonnes pratiques en ce qui concerne les missions dans des environnements à haut risque, l'aide pour élaborer des dispositions législatives/réglementaires visant à mieux aligner la législation nationale sur les exigences du Statut ou à conclure des accords et arrangements complémentaires destinés à renforcer la coopération et l'assistance, ou encore d'autres types d'assistance que le Bureau peut apporter aux autorités nationales pour les aider à enquêter plus efficacement sur les crimes internationaux et à mieux poursuivre les auteurs.

88. En réalisant ces activités de manière plus ciblée, le Bureau peut contribuer à faire évoluer les contextes nationaux, sans qu'il soit nécessaire d'engager des dépenses excessives, conformément aux objectifs de complémentarité et de coopération. Le Bureau est convaincu que ces formes de collaboration positive ou dynamique peuvent constituer une part importante de ses activités et lui permettre, en fin de compte, de s'acquitter plus efficacement de sa mission première et d'alléger sa charge de travail. En aidant les juridictions nationales à assumer leur responsabilité première d'enquêter sur ces crimes et d'en poursuivre les auteurs, le Bureau peut réduire la pression qui pèse sur la Cour dans son ensemble et faire en sorte, au final, de pouvoir axer son action sur les situations où elle est nécessaire, conformément au cadre relatif à la complémentarité et à la coopération exposé dans le Statut.

89. En apportant un soutien plus direct et concret aux autorités nationales, le Bureau accroît également sa capacité à interagir avec ses partenaires nationaux et à mieux les comprendre, même dans le contexte d'une enquête relevant d'une juridiction en particulier. Il en résulte un avantage clair et un effet positif direct sur les objectifs de coopération du Bureau, de manière plus générale. S'il est en mesure de démontrer la pertinence de son action, au sens large, à ses partenaires nationaux, le Bureau améliorera considérablement sa capacité à exploiter la coopération au profit de ses enquêtes indépendantes.

90. En ce sens, il peut être essentiel, pour le Bureau, de soutenir les efforts nationaux déployés conformément au Statut de Rome en vue de faire respecter l'obligation de rendre des comptes, afin d'accroître l'efficacité de la mise en œuvre de sa mission première.

91. Au cours de la période à venir, le Bureau s'efforcera de renforcer ce domaine d'activité, notamment par le biais des mesures suivantes :

- Élaboration et mise en œuvre de programmes de complémentarité dynamique avec les États parties concernés, qui peuvent comprendre, le cas échéant, une formation aux enquêtes et aux poursuites, l'apport d'un soutien direct dans le domaine de la criminalistique et dans d'autres

domaines techniques, des réformes législatives et réglementaires et l'organisation d'événements à l'échelon régional ou national pour intensifier le dialogue entre les acteurs concernés.

- Exploitation du soutien apporté au Bureau en matière criminalistique et scientifique, sur la base du modèle mis au point en 2022, dans le cadre duquel du personnel détaché auprès du Bureau du Procureur est déployé sur le terrain dans certaines situations, parallèlement à d'autres types de soutien, afin d'apporter son expertise et son aide en ce qui concerne, entre autres, l'analyse des lieux de crime, la criminalistique numérique et les fouilles menées dans des charniers.
- Mise à disposition accrue d'informations et d'éléments de preuve pertinents dans le cadre des procédures nationales en vertu du chapitre 9 du Statut de Rome, comme indiqué plus haut.
- Le cas échéant, établissement d'une présence appropriée sur le terrain dans les États concernés aux fins de la mise en œuvre des activités de coopération et de complémentarité.
- Élaboration de guides de mise en œuvre et de bonnes pratiques dans les domaines d'action pertinents en vue de soutenir les enquêtes et les poursuites ayant trait aux crimes relevant du Statut de Rome menées par les autorités nationales. Le Bureau donne initialement la priorité à la publication d'un manuel sur la prise en compte des traumatismes dans les enquêtes.

Collaborer avec des mécanismes spécialisés chargés de faire respecter l'obligation de rendre des comptes

92. Pour assurer une mise en œuvre collective plus efficace du Statut de Rome, il importe également d'approfondir le dialogue avec les institutions judiciaires afin de répondre aux besoins spécifiques et aux défis liés à l'obligation de rendre des comptes à l'échelon national ou régional. Dans le cadre de sa nouvelle vision de la coopération et de la complémentarité, le Bureau s'efforce d'intensifier sa coopération avec les tribunaux spécialisés et les mécanismes hybrides chargés de faire respecter l'obligation de rendre des comptes. Dans de nombreux cas, ces entités seront mieux placées pour faire avancer les procédures en raison de leur orientation juridictionnelle spécifique, de l'accessibilité des éléments de preuve, du fait qu'elles peuvent mener les procédures d'une manière qui rapproche la justice

des communautés touchées, et de la possibilité de cibler davantage d’auteurs à différents niveaux de responsabilité.

93. Conformément à cette approche, le Bureau a considérablement renforcé sa coopération avec la Cour pénale spéciale (la « CPS ») de la République centrafricaine, notamment en répondant aux demandes d’assistance reçues de la CPS et en partageant des enseignements tirés de son expérience et des bonnes pratiques. Dans le cadre de cette étroite collaboration, le Procureur adjoint, M. Mame Mandiaye Niang, a pris part, au nom du Procureur, à la cérémonie d’ouverture du premier procès devant la CPS en avril 2022²⁵. La CPS, les autorités centrafricaines et le Bureau ont également mené des activités conjointes en matière de collecte, de stockage et de préservation de preuves²⁶. Cette coopération démontre qu’il n’y a pas de dichotomie dans la nature des mécanismes chargés de faire respecter l’obligation de rendre des comptes, selon qu’ils sont purement nationaux ou régionaux, hybrides ou internationalisés. Bien que l’article 17 du Statut s’intéresse à la question de savoir si une affaire fait l’objet d’une enquête ou de poursuites de la part d’un État, il ne limite pas l’éventuelle mise en œuvre et l’applicabilité des dispositions relatives à la recevabilité à l’égard d’autres mécanismes chargés de faire respecter l’obligation de rendre des comptes sur le plan pénal, capables de satisfaire aux conditions de recevabilité énoncées dans le Statut. En outre, dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire en matière de sélection et de hiérarchisation des affaires, le Bureau peut choisir de déférer le soin de mener une véritable procédure pertinente à un mécanisme compétent chargé de faire respecter l’obligation de rendre des comptes sur le plan pénal.

94. Dans le cadre des enquêtes qu’il mène au Bangladesh/Myanmar, le Bureau s’est efforcé de renforcer sa coopération avec le Mécanisme d’enquête indépendant pour le Myanmar (le « MEIM ») établi par le Conseil des droits de l’homme des Nations Unies²⁷. Le MEIM a été spécifiquement habilité à « coopérer étroitement à toute enquête relative aux violations des droits de l’homme au Myanmar [que la Cour] pourrait mener dans l’avenir²⁸ ».

²⁵ Bureau du Procureur de la CPI, *Le Procureur de la CPI réaffirme son engagement à soutenir l’action de la Cour pénale spéciale de la République centrafricaine à la suite de l’allocution du Procureur adjoint, M. Mame Mandiaye Niang, à l’occasion de l’ouverture du tout premier procès*, 11 mai 2022.

²⁶ Bureau du Procureur de la CPI, *Le Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale collabore avec les autorités nationales et des experts internationaux dans l’analyse médico-légale des restes de victimes en République centrafricaine*, 23 juin 2022.

²⁷ Résolution 39/2 du Conseil des droits de l’homme des Nations Unies (2018). Voir aussi la résolution A/RES/73/264 de l’Assemblée générale des Nations Unies du 22 décembre 2018.

²⁸ Résolution 39/2 du Conseil des droits de l’homme des Nations Unies (2018), par. 24.

95. Fort de ces expériences et du socle légal exhaustif que représente le Statut de Rome, le Bureau envisage de renforcer sa coopération avec ces acteurs :

- En collaborant activement avec les tribunaux spécialisés, les mécanismes hybrides et les mécanismes d'enquête internationaux afin d'identifier les possibilités de collaboration et de coopération ;
- En répondant plus rapidement aux demandes d'information et d'assistance reçues conformément aux exigences du Statut, tout en tirant parti des capacités améliorées décrites plus haut ;
- En identifiant les possibilités de partager la charge de travail avec diverses juridictions pénales, tout en s'employant à rapprocher le processus de justice des victimes et des témoins ;
- En dégageant des synergies donnant lieu à des activités opérationnelles et d'enquête lorsque c'est possible, et en favorisant la cohérence de l'action dans toutes les entités et dans l'achèvement de la phase d'enquête des activités du Bureau dans chaque situation ;
- En contribuant au renforcement des communautés de pratique parmi les entités juridiques chargées de la mise en œuvre du droit pénal international à l'échelon international, régional et national, grâce à des efforts de soutien mutuel aux fins de partager les pratiques et d'accroître la sensibilisation des uns et des autres au travail accompli et aux défis rencontrés par chacun ;
- En renforçant son cadre juridique de collaboration avec ces entités grâce à un réseau amélioré de protocoles d'accord ou d'accords de coopération.

Procédures *in situ* de la CPI

96. L'esprit de complémentarité et la nécessité absolue de rapprocher la justice des communautés devraient également orienter les actions du Bureau pour ce qui est du déroulement des procédures devant la Cour.

97. Conformément à cette approche, et sous réserve de la décision de la Chambre compétente de la Cour, le Bureau s'efforcera, chaque fois que c'est possible et approprié, de veiller à ce qu'au moins une partie de la procédure devant la Cour se tienne dans le pays concerné par la situation ou, si ce n'est pas possible, dans la région, pour se rapprocher le plus possible des communautés touchées. Cette nouvelle configuration pourrait s'avérer très fructueuse et facilitera notamment la participation directe des victimes et des témoins à des procédures plus proches

des lieux où les crimes ont été commis et contribuera à accroître les connaissances de tous les acteurs quant au contexte dans lequel s'inscrivent les principaux crimes internationaux. En outre, la tenue de procès dans des pays concernés par une situation ou à proximité de ceux-ci nécessitera obligatoirement de recruter du personnel supplémentaire sur place, ce qui consolidera les fondements d'une communication efficace avec les communautés touchées et aidera la Cour à mieux comprendre les traditions religieuses, culturelles et sociales pouvant s'avérer pertinentes dans le cadre des procédures.

98. Dans le cadre de cette approche, le Bureau garde à l'esprit la nécessité d'une protection supplémentaire des témoins et les incidences accrues sur la sécurité que peuvent avoir les procédures in situ dans certaines situations. Il est prévu d'élaborer un plan plus général visant à limiter les éventuels risques, en collaboration avec d'autres organes de la Cour, afin de fournir une approche de référence pouvant être adaptée à des situations individuelles. Le Bureau n'apportera son soutien à ces procédures que si elles sont considérées comme étant sûres pour les communautés touchées et les personnes qui y participent. Compte tenu du fait que le lieu des procédures peut rester géographiquement éloigné des communautés de victimes situées dans des endroits inaccessibles et/ou manquant de moyens de transport, de lieux d'hébergement et d'un accès à Internet adéquats, cette approche de référence poursuivra également une stratégie de communication adaptée à la réalité locale, faisant appel aux moyens de communication couramment usités, pour donner corps aux activités du Bureau et rendre la justice tangible. Le Bureau s'emploiera à collaborer avec le Greffe pour étudier la possibilité de recourir à un éventail plus varié d'outils de communication à la fois modernes et traditionnels afin de pouvoir mener de véritables procédures et de fournir des informations pertinentes et des comptes rendus de suivi essentiels aux communautés particulièrement concernées, ainsi qu'au grand public.

99. La tenue d'une procédure in situ sera soumise à l'approbation de la Cour et le Bureau est conscient des défis opérationnels qu'il devra surmonter le cas échéant. Néanmoins, il reste persuadé que, lorsque c'est possible, la justice est mieux rendue au plus près des personnes touchées par les crimes. Dès lors, il soutiendra tous les efforts visant à impliquer et à donner un rôle plus actif aux communautés, et à leur permettre de participer plus directement au processus de justice à l'échelon local²⁹.

²⁹ Voir aussi Bureau du Procureur de la CPI, *Le Procureur de la CPI réaffirme son engagement à soutenir l'action de la Cour pénale spéciale de la République centrafricaine à la suite de l'allocation du Procureur adjoint, M. Mame Mandiaye Niang, à l'occasion de l'ouverture du tout premier procès*, 11 mai 2022.

D. UTILISER LES MÉCANISMES DE COOPÉRATION

100. Le contexte international et politique actuel a créé d'importantes possibilités de renforcement de la coopération avec les partenaires locaux, régionaux et internationaux. Le Bureau en a profité pour chercher à collaborer étroitement avec divers acteurs afin d'identifier les moyens d'étendre et de renforcer la coopération opérationnelle, tant pour mener ses propres enquêtes que pour soutenir les procédures nationales.

101. Les crimes relevant de la compétence de la CPI se produisent généralement dans un contexte de criminalité qui englobe d'autres crimes graves relevant du droit national, comme le terrorisme, la criminalité organisée transnationale et les flux financiers illicites. En outre, le lieu où sont commis les crimes relevant de la CPI est souvent lié à d'autres lieux où les crimes ont été planifiés et/ou où les produits des crimes sont mis en dépôt. Il est donc essentiel pour le Bureau de pouvoir travailler en partenariat avec plusieurs organismes nationaux afin de faire progresser ses axes d'enquête. Parallèlement, on sait d'expérience que le Bureau a souvent été idéalement placé pour aider les autorités nationales dans leurs propres enquêtes, concernant tant les principaux crimes internationaux que les autres crimes graves relevant du droit national.

Enquêtes communes

102. De plus en plus, l'architecture moderne qui appuie les enquêtes menées sur la criminalité transnationale et organisée prévoit la possibilité que deux organes judiciaires ou chargés des enquêtes ou des poursuites, voire davantage, coordonnent des axes d'enquête communs ou travaillent côte à côte dans des opérations spécifiques. Ces activités conjointes peuvent contribuer à limiter les éventuels efforts redondants et à mettre en commun le savoir-faire opérationnel de plusieurs acteurs, tout en respectant l'indépendance, l'impartialité et le régime juridique de chacune des entités participantes.

103. Cette approche se reflète dans la toute première participation du Bureau à une équipe commune d'enquête sur les principaux crimes internationaux présumés commis dans le cadre d'une situation spécifique, sous les auspices d'Eurojust. Pour faire face à la situation en Ukraine, le Bureau s'est efforcé de mettre en place cette équipe commune d'enquête en collaboration avec les autorités nationales chargées des poursuites de sept pays : Lituanie, Pologne, Ukraine, Slovaquie, Estonie, Lettonie et Roumanie. Les États-Unis participent également aux travaux de l'équipe par le biais d'un mémorandum d'accord.

104. La participation à cette initiative a eu un effet concret sur les enquêtes indépendantes du Bureau et lui a également permis de travailler main dans la main avec les autorités nationales dans le but commun d'enquêter sur les principaux crimes internationaux et d'en poursuivre les auteurs. Grâce à sa participation à l'équipe commune d'enquête, le Bureau a amélioré sa capacité à accéder à des informations utiles à ses enquêtes et à les recueillir, ainsi qu'à garantir une coordination rapide avec les pays partenaires.

105. En plus de diligenter l'accès aux informations et aux éléments de preuve pertinents, l'équipe commune d'enquête sert d'important forum grâce auquel le Bureau peut suivre les actions entreprises par les autorités nationales pour essayer de faire respecter l'obligation de rendre des comptes au regard de la situation en Ukraine, mais aussi encourager une délimitation efficace des responsabilités conformément au principe de complémentarité, ainsi qu'une plus grande cohérence de l'action menée en vertu du Statut de Rome. Par ailleurs, la coopération ne se limite pas à partager des informations ou des éléments de preuve. Elle offre aussi au Bureau la précieuse possibilité de s'entourer de partenaires de confiance avec lesquels il peut échanger des connaissances et des expériences sur les pratiques opérationnelles, la logistique, la gestion des risques, les services de soutien et l'assistance du réseau.

106. Dans cet esprit et en misant sur l'intensification de la coordination stratégique que l'équipe commune d'enquête permettra, le Bureau étudiera toutes les possibilités de coopération avec les autorités nationales concernées afin de les assister dans leurs enquêtes et poursuites. Compte tenu de la nature indépendante du Bureau, cette assistance se décidera au cas par cas et de manière discrétionnaire, conformément au Statut de Rome.

107. Cette démarche crée un précédent pour le renforcement des efforts conjoints dans les enquêtes que le Bureau s'efforcera d'étendre à d'autres situations à l'avenir. Dans ce contexte, le Bureau a demandé que soit appliqué le même degré d'urgence, de coopération et d'action concertée, quel que soit l'endroit où les crimes sont commis³⁰. Pour améliorer sa capacité à identifier toutes les possibilités de collaboration, il a rejoint le réseau d'experts nationaux des équipes communes d'enquête³¹.

³⁰ Bureau du Procureur de la CPI, *Déclaration du Procureur de la CPI, Karim A.A. Khan QC, à l'issue de la Conférence sur l'établissement des responsabilités pour les crimes commis en Ukraine : « Seule une action concertée permettra de rendre justice aux victimes »*, 14 juillet 2022.

³¹ <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/jits-network>

108. Dans ce même ordre d'idées, en septembre 2022, le Bureau a également rejoint les autorités nationales compétentes de l'Italie, des Pays-Bas, de l'Italie, du Royaume Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et de l'Espagne au sein de l'équipe commune chargée de fournir un appui aux enquêtes portant sur les crimes commis contre les migrants et les réfugiés en Libye, dont il est devenu un membre officiel. Cette équipe commune bénéficie également du soutien de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol).

109. Ces efforts de coordination ont donné des résultats tangibles, sous la forme d'arrestations et d'extradition vers l'Italie et les Pays-Bas de suspects principaux, lors d'opérations auxquelles le Bureau a apporté son soutien. En outre, le Bureau s'attache à collaborer avec les acteurs chargés de faire respecter l'obligation de rendre des comptes à l'échelon régional et international pour retracer les avoirs, les flux financiers et les produits de la criminalité.

110. Le Bureau cherche également à renforcer les accords de coopération avec d'autres organisations régionales, comme l'Union africaine, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest et l'Organisation des États américains, ainsi qu'en Asie et dans la région Asie-Pacifique.

111. Dans ce contexte, le Bureau voit l'adoption, en mai 2023, de la Convention de Ljubljana-La Haye pour la coopération internationale en matière d'enquête et de poursuite du crime de génocide, des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et autres crimes internationaux comme une innovation importante. Au fil des ans, il a participé et apporté son soutien à plusieurs séances de l'initiative d'entraide judiciaire, dont il a assisté à la cérémonie de signature en février 2024. Il considère cet instrument comme un outil important dans le cadre de la lutte contre l'impunité, grâce à sa capacité à renforcer les fondements de l'entraide judiciaire entre États. Il comble le vide qui existe dans l'architecture des mécanismes juridiques conçus pour promouvoir les enquêtes et les poursuites ayant trait aux principaux crimes internationaux au niveau national. Si les États sont mieux à même d'exercer leur compétence en matière pénale, les victimes et les communautés touchées en bénéficieront, et la CPI et le système du Statut de Rome s'en verront renforcés.

112. À l'avenir, ces efforts permettront au Bureau de se focaliser sur un domaine clé, à savoir l'harmonisation, dans toute la mesure du possible, des normes et des pratiques de collecte d'éléments de preuve dans les différentes juridictions pénales concernées, afin de garantir la recevabilité immédiate des éléments de preuve matériels et testimoniaux recueillis dans toutes les juridictions. Le Bureau veillera également à se donner la possibilité de participer à des activités d'enquête communes de manière à ce que son représentant puisse être présent et contribuer à la mise en œuvre de mesures d'enquête particulières, sur demande.

Coordination avec les autres acteurs chargés de faire respecter l'État de droit et de lutter contre l'impunité

113. Le Bureau tient également à tirer au maximum parti de ses années passées à travailler aux côtés d'autres acteurs chargés de faire respecter l'état de droit et l'obligation de rendre des comptes dans les pays concernés par une situation ou en contact avec ces pays. Dans de nombreux contextes, au fil des examens préliminaires, des enquêtes et des procès, le Bureau a noué des relations et établi une coordination étroite avec les principales organisations internationales et régionales, intergouvernementales et non gouvernementales, chargées d'apporter une assistance technique, de renforcer les capacités, de surveiller, d'établir des rapports, de défendre des causes et/ou de donner des conseils d'experts, et actives dans certains domaines thématiques.

114. En particulier, en concrétisant sa nouvelle vision de la complémentarité, le Procureur a noué des relations de travail institutionnelles avec les différents Hauts-Commissaires des Nations Unies aux droits de l'homme, Michelle Bachelet et Volker Türk, sous l'égide de l'Accord régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la Cour, afin de promouvoir les mandats indépendants, mais complémentaires et se renforçant mutuellement, du Procureur et du Haut-Commissaire. Dans le cadre de ses activités concernant la situation au Venezuela, par exemple, le Gouvernement vénézuélien s'est félicité de cette coordination et a collaboré avec le Bureau du Procureur et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (le « HCDH ») pour mettre en place les conditions nécessaires à une administration véritable et efficace de la justice. Le Bureau a coordonné ses efforts pour promouvoir la tenue de véritables procédures nationales grâce aux mandats d'assistance technique, de renforcement des capacités, de surveillance et d'établissement de rapports, selon le cas, du HCDH, et ce, dans plusieurs situations dont la Cour est saisie, y compris concernant des contextes propres à différentes régions du monde et aussi divers que ceux du Bangladesh/Myanmar, de la Colombie, de la République démocratique du Congo et de l'Ukraine, parmi d'autres. Il a développé des interactions similaires avec les organes d'enquête indépendants du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, ainsi qu'avec les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, le cas échéant. Dans toutes ces interactions, le Bureau a consulté ses partenaires et s'est coordonné avec eux pour identifier des synergies et des liens d'interdépendance entre la mise en œuvre effective de son propre mandat et celui d'autres acteurs chargés de faire respecter l'état de droit. Pour mettre en œuvre cette politique, il s'efforcera de développer cette collaboration avec les entités de l'Organisation des Nations Unies, dans le plein respect de l'indépendance de leurs mandats respectifs.

115. Le Bureau cherche également à renforcer ses relations avec Europol, en tirant notamment parti de l'accord de travail récemment conclu entre Europol et la Cour. Dans le cadre de cet accord de travail, la Cour met en place des modalités pour établir une connexion directe qui facilitera l'accès aux outils pertinents à disposition et améliorera la collaboration et la communication avec les autorités nationales compétentes, ce qui renforcera considérablement la capacité du Bureau à collaborer avec les partenaires nationaux concernés. Comme mentionné précédemment, Eurojust est également un partenaire important, qui jette des ponts entre le Bureau et les services européens chargés des poursuites, étant donné son rôle de coordination des efforts déployés par les différentes autorités nationales impliquées. L'agence offre une expertise juridique et analytique, notamment dans le cadre des enquêtes sur les principaux crimes internationaux, qui sont en augmentation, y compris ceux fondés sur la compétence universelle.

116. De même, le Bureau cherche à renforcer sa collaboration avec un large éventail d'organes régionaux, internationaux, spécialisés dans le maintien de l'ordre ou chargés des enquêtes et des poursuites dans le monde entier.

Processus et mécanismes de justice transitionnelle

117. Pour apporter des réponses mieux intégrées et plus complexes aux situations, le travail de la CPI devrait également, dans la mesure du possible et moyennant un partenariat avec les parties prenantes nationales, s'ancrer dans l'ensemble des processus et mécanismes de justice transitionnelle existant au niveau national. Dans ce contexte, le Bureau rappelle que le critère juridique régissant la recevabilité se fonde sur la question de savoir si des procédures pénales pertinentes ont été engagées, ce qui signifie que la Cour n'est pas tenue

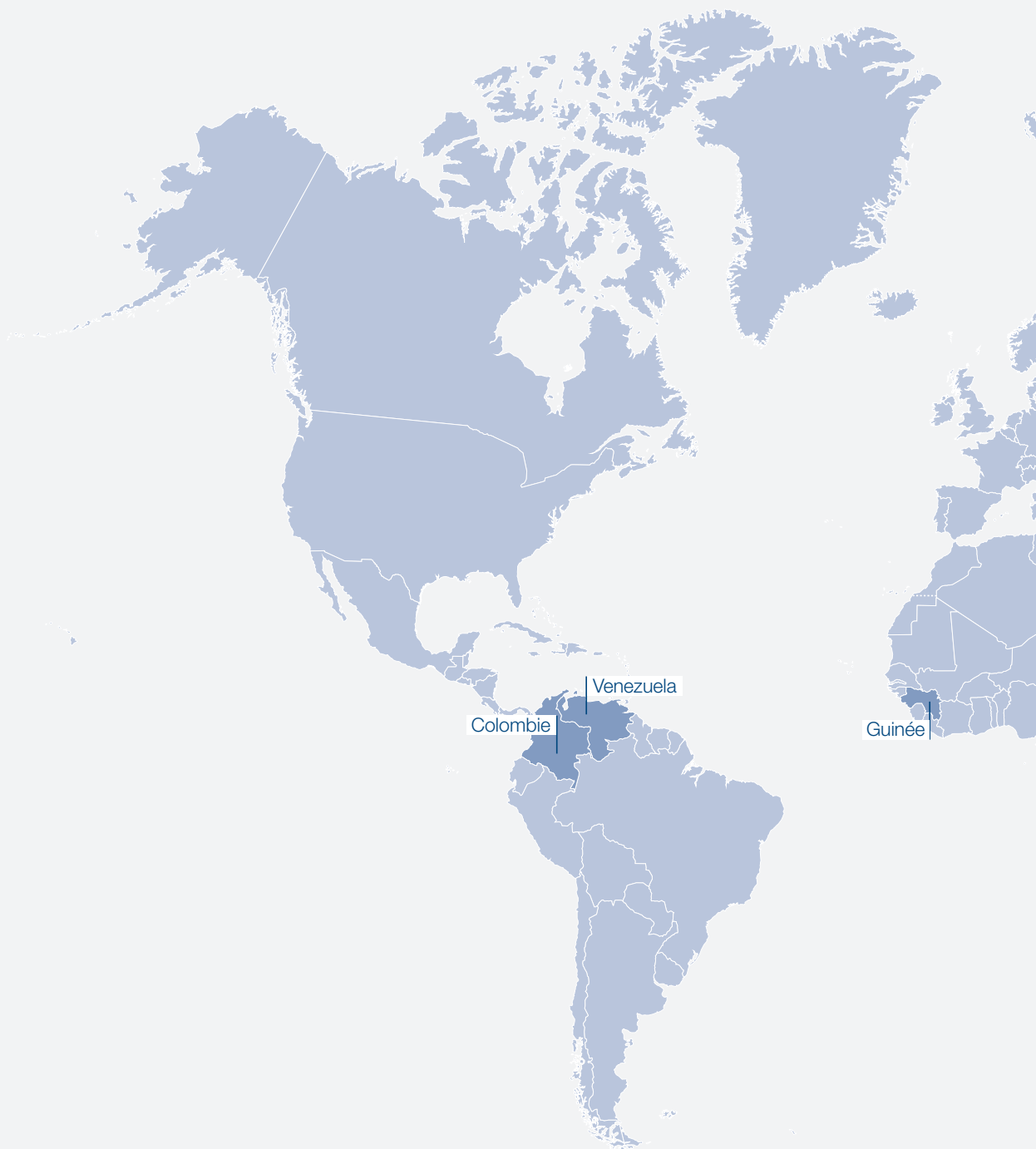
d'examiner d'autres procédures non pénales en vertu de l'article 17 du Statut³². Toutefois, cela n'empêche pas le Bureau (ni la Cour dans son ensemble) de chercher, par principe, des possibilités et des moyens d'intégrer et de coordonner ses efforts pour privilégier une approche globale de la justice transitionnelle, en tenant compte de l'éventail complet des mesures judiciaires et non judiciaires visant à garantir le respect de l'obligation de rendre des comptes, à servir la justice, à offrir des recours aux victimes, à favoriser l'apaisement et la réconciliation, à mettre en place un contrôle indépendant du système de sécurité, à rétablir la confiance dans les institutions de l'État et à promouvoir l'État de droit³³.

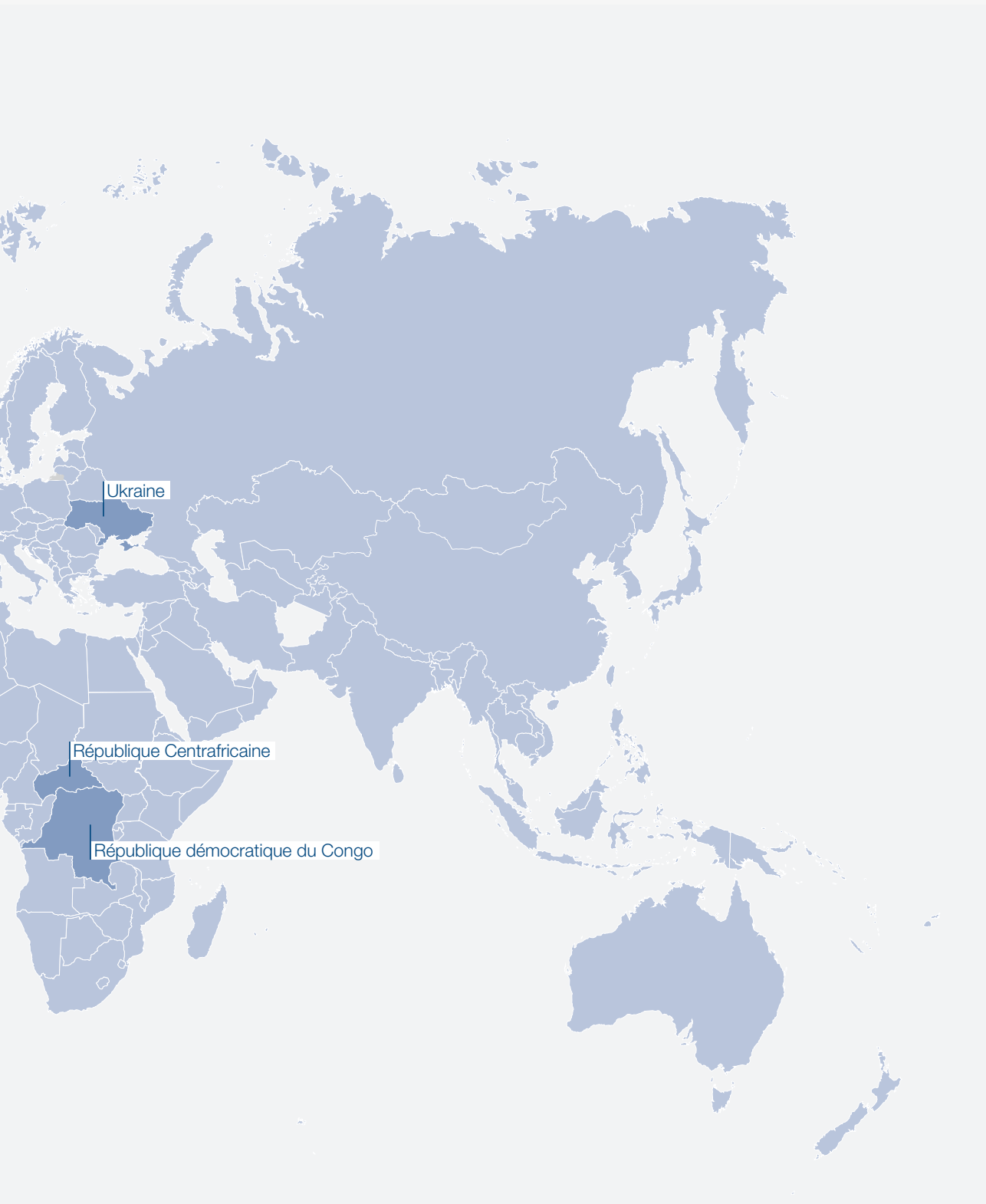
118. Le Bureau hisse la collaboration avec ces mécanismes, tels que la Juridiction spéciale pour la paix en Colombie, comme on le verra plus loin, au rang de ses priorités. Cette collaboration comprendra notamment l'apport d'une assistance à ces mécanismes, le cas échéant, ainsi qu'une participation à des échanges sur les bonnes pratiques et les leçons tirées.

³² Articles 1 et 17 du Statut de la 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 (ICC-01/17-X-9-US-Exp), [ICC-01/17-9-Red-tFRA](#), 9 novembre 2017 (ci-après la « Décision relative au Burundi en application de l'article 15 »), par. 152 ; *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 (ci-après la « Décision relative à l'Afghanistan en application de l'article 15 »), par. 79 ; *Situation en République des Philippines, Public Redacted Version of "Authorisation pursuant to article 18(2) of the Statute to resume the investigation"*, [ICC-01/21-56-Red](#), 26 janvier 2023 (ci-après la « Décision relative aux Philippines en application de l'article 18 »), par. 36 à 40. Voir aussi *Situation en République des Philippines, Judgment on the appeal of the Republic of the Philippines against Pre-Trial Chamber I's "Authorisation pursuant to article 18(2) of the Statute to resume the investigation"*, [ICC-01/21-77](#), 18 juillet 2023 (ci-après l'« Arrêt Philippines en application de l'article 18 »), par. 106, 124, 125 et 147 à 155 ; *Situation en République bolivarienne du Venezuela I, Judgment on the appeal of the Bolivarian Republic of Venezuela against Pre-Trial Chamber I's "Decision authorising the resumption of the investigation pursuant to article 18(2) of the Statute"*, [ICC-02/18-89](#), 1^{er} mars 2024 (ci-après l'« Arrêt Venezuela I en application de l'article 18 »), par. 110 et 245.

³³ Voir Bureau du Procureur de la CPI, *Policy Paper on the Interests of Justice*, 2007, p. 8 et 9, notant que le Bureau « approuve pleinement le rôle complémentaire que peuvent jouer les poursuites nationales, la recherche de la vérité, les programmes de réparation, la réforme institutionnelle et les mécanismes de justice traditionnelle dans la poursuite d'une justice plus large [...] Le Bureau s'efforcera de travailler avec ceux qui collaborent aux divers mécanismes de justice dans toute situation donnée, en veillant à ce que tous les efforts déployés soient aussi complémentaires que possible pour garantir une approche globale ».

La complémentarité dans la pratique : exemples de complémentarité dynamique





Ukraine

République Centrafricaine

République démocratique du Congo

IV. LA COMPLÉMENTARITÉ ET LA COOPÉRATION DANS LA PRATIQUE

119. L'approche adoptée par le Bureau en matière de complémentarité et de coopération sous l'impulsion du Procureur Khan montre comment cette vision s'est concrétisée dans la pratique. Elle est guidée par la collaboration et le dialogue constructif avec les personnes les plus directement touchées, dont les autorités nationales, les victimes, les organisations de la société civile et les autres parties prenantes concernées. Cette approche implique une prise en compte scrupuleuse des faits et des circonstances propres à chaque situation. Il n'y a pas de solutions toutes faites ni de solution unique qui conviendrait à tous les scénarios. Le Bureau doit toujours rester attentif à la réalité du terrain, y compris au potentiel et à l'authenticité des processus nationaux tels qu'ils existent. Dans le même temps, cette approche doit aussi rester prospective, compte tenu de la nécessité de rectifier le tir à la suite d'un changement de circonstances, englobant ainsi une vision de ce qui peut encore être réalisé au niveau national avec la volonté et la détermination de toutes les parties concernées.

120. Étant donné son caractère dynamique et interactif, cette politique n'a pas pour but de dresser une liste d'éléments indiquant à quel moment et dans quels cas la mettre en œuvre. Elle vise en revanche à promouvoir les applications pratiques afin d'illustrer les nombreuses possibilités et conditions dans lesquelles les approches qu'elle prône peuvent être concrétisées. Il est à espérer qu'au fur et à mesure que les praticiens accumuleront des connaissances et de l'expérience, ces avancées pourront contribuer à nourrir une réflexion inédite afin de trouver de nouveaux champs d'application.

Venezuela

121. Au Venezuela, le Procureur a décidé que les conditions pour ouvrir une enquête sur les crimes présumés étaient réunies, dont un examen de la complémentarité fondé sur les faits tels qu'ils existaient à l'époque. En novembre 2021, le Procureur s'est rendu à Caracas pour faire cette annonce en personne, demander la coopération des autorités vénézuéliennes en vue de ses enquêtes et engager un dialogue ouvert avec elles et notamment avec le Président du Venezuela, Son Excellence M. Nicolás Maduro. Bien que le Gouvernement vénézuélien n'ait pas approuvé la décision du Bureau d'ouvrir une enquête, le 3 novembre 2021, il a proposé, et c'est tout à son honneur, de conclure un mémorandum d'accord avec le Bureau. Aux termes de ce mémorandum, le Venezuela s'engage, entre autres, à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer une administration efficace de la justice, conformément aux normes

internationales, avec le soutien et la collaboration active du Bureau, comme le veut le principe de complémentarité.

122. Le mémorandum d'accord prévoit en outre la mise en place de mécanismes visant à renforcer la coopération entre la Cour et le Venezuela et à faciliter l'exercice du mandat du Procureur en toute efficacité. Ce faisant, le mémorandum d'accord définit une série de domaines dans lesquels le Bureau et le Gouvernement vénézuélien s'engagent à travailler ensemble³⁴. À la suite du premier mémorandum d'accord, dans le contexte d'une troisième visite officielle du Procureur à Caracas, le Bureau et le Gouvernement vénézuélien ont conclu un deuxième mémorandum d'accord fixant les détails de l'établissement d'une représentation permanente du Bureau du Procureur au Venezuela et définissant un ensemble de domaines prioritaires vis-à-vis desquels le Bureau fournira des conseils et une assistance aux autorités vénézuéliennes. Cette assistance visera notamment à introduire des adaptations législatives dans le domaine de la justice et le partage de connaissances et de bonnes pratiques avec les autorités nationales. Le Bureau travaillera également avec ses homologues nationaux afin de mieux faire connaître le Statut de Rome et les modalités de coopération avec la CPI³⁵. En décembre 2023, le Bureau et le Venezuela ont signé un plan d'action détaillant les activités spécifiques prévues pour 2024, dans l'optique de mettre en œuvre les priorités définies dans le mémorandum d'accord.

123. Cette approche à deux voies s'est également poursuivie pendant les procédures judiciaires, après que les autorités nationales ont exercé leur prérogative de présenter une demande de sursis à enquêter en vertu de l'article 18 du Statut. Comme le Bureau l'a déjà déclaré, la vision énoncée dans le Statut ne peut efficacement se concrétiser qu'à condition de renforcer la coopération et de trouver un terrain d'entente chaque fois que c'est possible, même dans des circonstances complexes et difficiles. Compte tenu de ce point de vue, le Bureau a démontré sa volonté de coopérer avec les autorités nationales pour les aider à obtenir justice, tout en précisant qu'il n'hésitera pas à intervenir lorsque les critères du Statut de Rome seront remplis.

³⁴ Bureau du Procureur de la CPI, *Le Procureur de la CPI, M. Karim A.A. Khan QC, ouvre une enquête sur la situation au Venezuela et conclut un Mémorandum d'accord avec le Gouvernement vénézuélien*, 5 novembre 2021 ; *Mémorandum d'accord entre la République bolivarienne du Venezuela et le Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale*, 3 novembre 2021.

³⁵ Bureau du Procureur de la CPI, *Le Procureur de la Cour pénale internationale, M. Karim A.A. Khan KC, conclut sa visite officielle au Venezuela par la signature d'un mémorandum d'accord sur l'établissement d'un bureau de pays*, 13 juin 2023.



► *Le procureur de la CPI, Karim A.A. Khan KC, signe le protocole d'accord sur la création d'un bureau dans le pays avec S.E. M. Nicolás Maduro Moros, président de la République du Venezuela, lors de sa visite en juin 2023.*

124. Le chemin emprunté par le Bureau au Venezuela vise à résoudre la contradiction qui peut apparaître entre les principes de partenariat et de vigilance, en exploitant le potentiel de complémentarité des axes d'activité. Au fur et à mesure que le Bureau poursuivra ces deux types d'activités, il continuera d'affirmer sa compétence devant la CPI jusqu'à ce qu'il soit d'avis que le Venezuela est effectivement en mesure de s'acquitter de ses obligations ; parallèlement, il approfondira sa collaboration par la coopération avec les autorités nationales vénézuéliennes afin de renforcer les fondements d'une véritable action nationale³⁶.

Colombie

125. En Colombie, en octobre 2021, compte tenu de l'avancement des procédures nationales, en particulier des procédures devant la Juridiction spéciale pour la paix (Jurisdicción Especial para la Paz ou « JEP » en espagnol)³⁷, le

³⁶ *Ibid.*

³⁷ La Juridiction spéciale pour la paix est la composante judiciaire du système intégral de vérité, de justice, de réparation et de non-répétition établi dans le cadre de l'Accord de paix final de 2016 mettant fin au conflit et instaurant une paix stable et durable. Elle vise à défendre les droits des victimes du conflit armé à la justice et à connaître la vérité, ainsi qu'à remplir les obligations internationales de la Colombie en vue d'établir les responsabilités des auteurs de crimes internationaux graves. Voir Bureau du Procureur de la CPI, Rapport final sur la situation en Colombie, 30 novembre 2013, par. 13.



► Le procureur de la CPI, Karim A.A. Khan KC, rencontre les juges de la Juridiction spéciale pour la paix

Procureur a annoncé sa décision de clôturer l'examen préliminaire étant donné que les autorités nationales ne pouvaient plus être considérées comme faisant montre d'une inaction, d'un manque de volonté ou d'une incapacité à mener véritablement à bien l'enquête et les poursuites à propos des crimes relevant du Statut de Rome. Néanmoins, pour assurer la pérennité des progrès, le Procureur et le Gouvernement colombien ont signé un accord de coopération énonçant une série d'engagements mutuels, tout en rappelant que la question de la recevabilité serait réexaminée en cas de changement de circonstances³⁸.

126. Cet accord volontaire a été rendu possible grâce au pouvoir conféré au Procureur, en vertu des alinéas c et d de l'article 543 du Statut, de rechercher la coopération de tout État conformément à ses compétences et de conclure tous accords qui ne sont pas contraires aux dispositions du Statut et qui peuvent être nécessaires pour faciliter la coopération d'un État. En termes de procédure, l'accord de coopération est lié au pouvoir conféré au Procureur en vertu de l'article 156 du Statut de réexaminer une évaluation antérieure à la lumière de faits nouveaux,

³⁸ Bureau du Procureur de la CPI, *Accord de coopération entre le Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale et le Gouvernement de la République de Colombie*, 28 octobre 2021.

comme en cas de changement important de circonstances³⁹. Compte tenu de ce cadre, le Bureau a estimé qu'il était prioritaire de soutenir autant que possible les efforts de complémentarité et de coopération déployés à l'échelon national et d'éviter que le Bureau ne doive rouvrir son examen préliminaire et/ou ouvrir une enquête en raison d'une régression dans les procédures nationales. Afin d'atteindre cet objectif, plusieurs engagements visant à soutenir et à favoriser les conditions nécessaires pour permettre la tenue de véritables procédures pertinentes au niveau national ont été pris.

127. Dans l'accord de coopération, le Gouvernement de la Colombie s'est notamment engagé à : 1) préserver le cadre constitutionnel et législatif actuel ; 2) préserver et soutenir les structures existantes visant à faire respecter l'obligation de rendre des comptes ; 3) continuer à financer correctement ces structures et à préserver leurs budgets ; 4) protéger leur indépendance et prévenir toute entrave à leur fonctionnement ; 5) assurer la sécurité et la protection du personnel judiciaire et des personnes chargées des poursuites, ainsi que des personnes comparissant devant les différentes juridictions ; et 6) promouvoir une coopération et une coordination totales entre les différentes entités de l'État concernées, en particulier entre le Bureau du procureur général et la JEP⁴⁰. Cette approche novatrice visait à garantir la réalisation des objectifs de complémentarité du Statut de Rome, tout en permettant à l'État et à la CPI d'assumer leurs rôles et responsabilités respectifs.

128. En juin 2023, lors d'une visite de haut niveau du Procureur à Bogota, le Procureur et le Ministre des affaires étrangères colombien ont signé un nouveau plan d'action définissant un ensemble clair d'objectifs communs en vue d'une collaboration plus approfondie. Les domaines d'activité définis dans le plan d'action comprennent l'apport d'une expertise technique et d'un soutien de la part du Bureau ; l'échange de bonnes pratiques dans les domaines thématiques prioritaires ; une aide permettant de coordonner l'action des institutions judiciaires ; et l'établissement futur d'une représentation permanente du Bureau à Bogota. Le Bureau a également poursuivi ses réunions et échanges directs avec les institutions colombiennes, parmi lesquels une rencontre avec le Président de la JEP, une réunion plénière avec les magistrats qui la composent, ainsi qu'une rencontre

³⁹ En particulier, l'article 6 de l'*accord de coopération* identifie les facteurs que le Bureau pourrait prendre en considération dans ce contexte, à savoir toute mesure susceptible d'entraver de manière significative le déroulement ou l'authenticité des procédures engagées et l'application effective et proportionnée de sanctions pénales à finalité répressive et réparatrice ; toute initiative ayant pour effet d'entraver de manière significative le mandat ou le bon fonctionnement des juridictions concernées ; ou toute suspension ou révision du système judiciaire établi dans l'Accord de paix d'une manière susceptible de retarder ou d'entraver le déroulement de véritables procédures nationales.

⁴⁰ Article 1^{er}, *Accord de coopération entre le Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale et le Gouvernement de la République de Colombie*.



► *Le procureur de la CPI, Karim A.A. Khan KC, rencontre S.E. le président de la Colombie lors de sa visite de haut niveau à Bogota en 2023.*

avec le procureur général de Colombie. Dans ce contexte, le Bureau a signé un plan d'action conjoint avec la JEP, qui lui permet de l'aider à relever les défis permanents auxquels elle se trouve confrontée en raison de sa charge de travail ambitieuse, et de lui fournir un appui en ce qui concerne les domaines prioritaires tels que les enquêtes et les poursuites menées à l'encontre des auteurs de crimes sexuels et liés au genre, les crimes environnementaux ou les crimes commis par des civils tiers. Le plan d'action repose sur des relations dynamiques fondées sur un dialogue bilatéral favorisant l'échange de bonnes pratiques et d'enseignements, et enrichissant le système du Statut de Rome d'un corpus de pratiques tiré de l'expérience de la Colombie⁴¹.

129. Dans le prolongement immédiat de cette visite, Lisa Davis, la Conseillère spéciale du Procureur, et des experts du Bureau se sont rendus à Bogota pour dispenser une formation aux membres de la JEP et d'autres institutions judiciaires

⁴¹ Bureau du Procureur de la CPI, *Le Procureur de la CPI Karim A.A. Khan KC conclut sa visite en Colombie par la signature d'un plan d'action visant à renforcer la coopération avec les autorités nationales afin d'établir les responsabilités des auteurs de crimes internationaux*, 9 juin 2023

colombiennes sur la nouvelle politique du Bureau en matière de persécution liée au genre. Le Bureau a également partagé son expertise à l'occasion de deux événements organisés par la JEP, l'un sur les crimes environnementaux et l'autre sur l'exemple donné par la JEP en tant que modèle de justice transitionnelle.

Guinée

130. Une approche similaire a été adoptée en ce qui concerne la situation en Guinée. Le 29 septembre 2022, à la suite de l'ouverture du procès national tant attendu, le Procureur a décidé que les autorités nationales compétentes ne pouvaient plus être considérées comme faisant montre d'une inaction, d'un manque de volonté ou d'une incapacité à mener véritablement à bien des procédures.



► *Le procureur adjoint Mame Mandiaye Niang ; l'ancien Ministre Secrétaire Général du Gouvernement, M. Abdourahmane Siké Camara; la Secrétaire Générale du Ministère de la Justice, Mme Irène Marie Hadjimalis à Conakry, Guinée, le 8 septembre 2022*



► *Le procureur de la CPI, Karim A. A. Khan KC, et l'ancien ministre de la Justice, M. Alphonse Charles Wright, ouvrent officiellement le tribunal où se tient le procès concernant les événements du 28 septembre 2009 à Conakry, en Guinée*

Néanmoins, pour éviter toute régression et garantir l'avancement des procédures, le Procureur a signé un mémorandum d'accord avec le Président de la transition en Guinée. Le mémorandum d'accord prévoit l'accompagnement continu, par le Bureau, des efforts nationaux déployés pour établir les responsabilités et énonce l'engagement pris par le gouvernement de tenir ses promesses législatives, opérationnelles, sécuritaires et financières, nécessaires pour permettre aux institutions judiciaires nationales compétentes de s'acquitter de leur mandat⁴². Ces efforts collectifs visent à assurer qu'une justice effective soit rendue aux familles des victimes grâce à des actions concrètes menées au niveau national, conformes à la conception de la complémentarité du Bureau, c'est-à-dire en cherchant à créer ensemble un environnement propice à un dialogue constructif et à la coopération afin de permettre aux autorités nationales d'assumer une plus grande responsabilité vis-à-vis des crimes visés par le Statut de Rome⁴³.

Ukraine

131. Le travail du Bureau en Ukraine montre que la complémentarité et la coopération ne sont pas mutuellement exclusives, mais peuvent être collaboratives et concomitantes lorsqu'on travaille main dans la main avec plusieurs partenaires.



► Le procureur de la CPI Karim A.A. Khan KC et S.E. M. Andriy Kostin, procureur général d'Ukraine, marquent l'ouverture du bureau extérieur de la CPI en Ukraine.

⁴² Bureau du Procureur de la CPI, *Déclaration du Procureur de la CPI, Karim Khan KC, à propos de l'ouverture du procès relatif aux événements survenus en Guinée le 28 septembre 2009, de la signature d'un Accord portant sur la complémentarité et de la clôture de l'examen préliminaire*, 29 septembre 2022.

⁴³ *Ibid.*



► *Le procureur de la CPI, Karim A.A. Khan KC, rencontre des personnes touchées par les bombardements en Ukraine en avril 2022.*

Ainsi, bien que l'article 17 du Statut règle la question de l'attribution de la compétence en cas de conflit de compétence dans une affaire en particulier, rien n'empêche plusieurs juridictions de coopérer dans différentes affaires en agissant de manière complémentaire. En réalité, le Statut l'encourage même⁴⁴. Dès l'ouverture de ses enquêtes, le Bureau a rapidement renforcé davantage des relations de travail avec le procureur général d'Ukraine, tout en mobilisant un soutien international tant en faveur du Procureur général que du Bureau. Compte tenu de l'étendue et de l'ampleur des crimes présumés, mais aussi de l'éparpillement des victimes dans plusieurs États, le Bureau a rapidement pris des mesures pour veiller à ce que les diverses initiatives ne dispersent pas les efforts. Conformément à la notion de complémentarité, le Procureur a souligné la nécessité d'une coopération et d'une coordination étroites entre tous les secteurs et acteurs. Comme indiqué ci-dessus, le Bureau a rejoint l'équipe commune

⁴⁴ Voir le chapitre II ci-dessus et le chapitre V ci-dessous.

d'enquête⁴⁵, s'est efforcé de collaborer étroitement avec Eurojust, Europol et le réseau Génocide et a appelé à la coordination et au dialogue au Conseil de sécurité des Nations Unies.

132. En juillet 2022, en collaboration avec le Gouvernement néerlandais, le Bureau a convoqué un sommet de haut niveau sur l'établissement des responsabilités afin de participer aux diverses initiatives visant à faire respecter l'obligation de rendre des comptes en lien avec la situation en Ukraine, de les promouvoir et d'identifier comment mieux coordonner l'action⁴⁶. En coopération avec la Maréchaussée royale néerlandaise, le Bureau s'est également employé à mettre au point une modalité novatrice pour la mise à disposition d'éléments multidisciplinaires en matière de criminalistique à l'appui des efforts nationaux et internationaux. Des équipes d'experts en criminalistique ont ainsi été déployées par roulement sous l'égide de la CPI, grâce à la coopération des États parties disposés à détacher des experts⁴⁷.

133. En 2023, le Bureau a renforcé sa coopération et sa coordination avec le bureau du procureur général d'Ukraine. Et conformément au principe de complémentarité, il a concentré ses efforts sur la promotion de l'établissement des responsabilités dans les domaines où il est sans doute le mieux placé pour le faire – comme l'identification des schémas de comportement, la responsabilité des supérieurs hiérarchiques et l'établissement de dossiers à l'appui des accusations dirigées contre les principaux responsables –, tout en appuyant et en renforçant les efforts nationaux consentis pour faire respecter l'obligation de rendre des comptes.

République centrafricaine

134. La complémentarité et la coopération s'appliquent également lorsque des procès sont en instance devant la Cour et dans le cadre de stratégies plus générales relatives à la clôture des situations. En République centrafricaine, alors que les procès contre des membres des groupes séléka et antibalaka progressent devant la CPI, le Procureur a activement soutenu et promu le travail de la CPS

⁴⁵ Bureau du Procureur de la CPI, *Déclaration du Procureur de la CPI, Karim A.A. Khan QC : le Bureau du Procureur se joint aux autorités nationales participant à l'Équipe commune d'enquête sur les crimes internationaux commis en Ukraine*, 25 avril 2022 ; CPI, *Conférence de presse du Procureur de la CPI et Eurojust avec l'équipe commune d'enquête sur les crimes internationaux présumés en Ukraine*, 27 mai 2022.

⁴⁶ Bureau du Procureur de la CPI, *Déclaration du Procureur de la CPI, Karim A.A. Khan QC, à l'issue de la Conférence sur l'établissement des responsabilités pour les crimes commis en Ukraine : « Seule une action concertée permettra de rendre justice aux victimes »*, 14 juillet 2022.

⁴⁷ Bureau du Procureur de la CPI, *Le Procureur de la CPI, M. Karim A.A. Khan QC, annonce le déploiement en Ukraine d'une équipe d'enquêteurs et d'experts en criminalistique et se félicite de l'étroite coopération du Gouvernement néerlandais*, 17 mai 2022.



► *Le Bureau du Procureur est associé aux autorités nationales et aux experts internationaux en matière d'identification criminelle et de restitution des restes de victimes en République centrafricaine*

de la République centrafricaine et a cherché à renforcer la coopération dans la conduite des activités d'enquêtes et de poursuites⁴⁸. Ce soutien se reflète dans l'aide concrète apportée par le Bureau aux enquêtes en cours de la CPS. Le Bureau a ainsi notamment permis à cette dernière d'inspecter les éléments de preuve qu'il détient et facilité la transmission à cette cour d'éléments d'information et d'éléments de preuve spécifiques dont il dispose, conformément aux exigences de l'article 93(10) du Statut. Il s'est également lancé dans des consultations et une collaboration opérationnelle quant à une éventuelle division du travail et du volume d'affaires, y compris eu égard à des affaires concernant des suspects n'ayant pas encore comparu devant la CPI.

135. Le Bureau s'est également associé aux autorités nationales et à des experts internationaux pour entreprendre des activités de criminalistique destinées à appuyer les procédures nationales. Ces activités, animées par un esprit de collégialité

⁴⁸ Bureau du Procureur de la CPI, *Le Procureur de la CPI réaffirme son engagement à soutenir l'action de la Cour pénale spéciale de la République centrafricaine à la suite de l'allocation du Procureur adjoint, M. Mame Mandiaye Niang, à l'occasion de l'ouverture du tout premier procès*, 11 mai 2022.

et un objectif commun, ont renforcé la collaboration du Bureau avec la CPS et les autorités nationales, et ont permis de franchir une étape importante dans les efforts menés afin que justice soit rendue aux victimes des crimes graves commis en RCA. En partenariat avec les autorités judiciaires, médicales et policières du pays, la mission de criminalistique a fait progresser les enquêtes indépendantes du Bureau, mais elle a également exploité toutes les possibilités d'échange des connaissances et de renforcement des capacités. Elle a en outre travaillé en étroite collaboration avec les communautés locales pour rendre les restes humains identifiés aux familles afin qu'ils puissent être inhumés dans le respect des traditions religieuses et de la culture locale. Le Bureau a fondé son approche sur les principes de partenariat et de créativité, tout en veillant à amener le travail qu'il accomplit au plus près des personnes touchées par des crimes relevant du Statut de Rome. Cette opération de criminalistique a donné un exemple concret de la façon dont ces principes peuvent être mis en action⁴⁹.

136. De plus, avec l'annonce par le Procureur des stratégies de clôture des travaux du Bureau en ce qui concerne la RCA, à l'issue de la phase d'enquête sur la situation, le Bureau a montré à quel point la complémentarité est également à l'œuvre lorsque le Bureau clôture ses activités⁵⁰. En effet, une stratégie de clôture n'aura souvent de sens que si elle s'inscrit dans le cadre d'une stratégie fondée sur une approche redynamisée de la complémentarité et de la coopération. Dans ce contexte, deux mémorandums d'accord ont été signés avec les autorités nationales et avec la Cour spéciale de la RCA en 2023 afin d'intensifier la coopération et la complémentarité en vue de renforcer l'impact de la lutte contre l'impunité en RCA.

République Démocratique du Congo

137. Le Bureau s'est attaché à appliquer les bonnes pratiques et les enseignements tirés de son expérience en Ukraine et en RCA à la situation en République Démocratique du Congo (RDC), où des crimes présumés relevant de la situation continuent d'être commis. Il s'agit de l'une des enquêtes ouvertes depuis le plus longtemps devant la Cour. Tout en évaluant le nouveau renvoi effectué par les autorités nationales le 23 mai 2023, le Bureau a examiné les possibilités qui s'offraient à lui de soutenir, dans les limites de son mandat et de ses moyens, l'établissement des responsabilités dans le cadre de la stratégie en vigueur dans le pays en matière de lutte contre les crimes internationaux. En juin 2023, le Bureau a conclu un

⁴⁹ Bureau du Procureur de la CPI, *Le Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale collabore avec les autorités nationales et des experts internationaux dans l'analyse médico-légale des restes de victimes en République centrafricaine*, 23 juin 2022.

⁵⁰ Bureau du Procureur de la CPI, *Le Procureur de la Cour pénale internationale, Karim A.A. Khan KC, annonce la clôture de la phase d'enquête dans la situation en République centrafricaine*, 16 décembre 2022.

mémorandum d'entente avec les autorités de la RDC en vue d'accélérer la mise en œuvre de la stratégie nationale au moyen des affaires prioritaires et de renforcer la capacité des institutions nationales chargées de faire respecter l'obligation de rendre des comptes à apporter une réponse adéquate aux allégations de crimes internationaux. Conformément au principe de complémentarité, le Bureau a procédé, conjointement avec les autorités de la RDC, à une cartographie complète des incidents majeurs et des affaires auxquelles le Bureau ou les autorités de la RDC pourraient donner suite. Lorsque des affaires sont portées devant la CPI, le Bureau s'est également déclaré prêt à soutenir la possibilité de mener les procédures in situ. Il s'est en outre engagé à étudier les moyens de renforcer son soutien aux autorités de la RDC en déployant des experts en criminalistique. Une mission a ainsi été mise en place début 2024 pour identifier les principaux partenaires potentiels et mettre au point un plan destiné à appuyer les efforts nationaux visant à protéger et à mettre au jour des charniers, afin d'obtenir des preuves essentielles de crimes. Il est aussi prévu de faciliter le partage de bonnes pratiques provenant d'autres États parties dans le domaine du recueil et de la préservation des preuves⁵¹.

Résumé des enseignements

138. Ces exemples montrent les multiples formes que peut prendre la complémentarité : apport d'expertise et de soutien pour renforcer les capacités nationales ; partage d'informations et d'éléments de preuve avec les autorités nationales en appui à de véritables procédures ; opérations communes d'enquête visant à soutenir l'accroissement des efforts destinés à rendre la justice ; déploiement d'experts en criminalistique dans l'intérêt de tous ; échange de renseignements financiers aux fins de retracer les avoirs et d'identifier les flux financiers ; et conduite de consultations stratégiques sur la sélection et la hiérarchisation des affaires et le partage de la charge de travail.

139. Ils concrétisent également la vision exposée dans cette politique. En nouant des contacts et en instaurant un dialogue continu avec les autorités nationales, les organisations internationales et régionales et les acteurs de la société civile, le Bureau a cherché à redéfinir un plan d'action commun. Il s'agit d'une approche qui privilégie l'enrichissement mutuel entre les initiatives, veille à la cohérence et,

⁵¹ Bureau du Procureur de la CPI, *Le Procureur de la Cour Pénale Internationale, M. Karim A.A. Khan KC, achève sa première visite en République démocratique du Congo par la signature d'un nouveau mémorandum d'accord, renouvelant la coopération en faveur de la justice en RDC*, 6 juin 2023 ; *Mémorandum d'entente entre la République démocratique du Congo et le Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale*, 1^{er} juin 2023.

surtout, place les droits et le vécu des victimes au cœur de ses priorités⁵². Et bien que chaque exemple soit spécifique à une situation, les leçons tirées ne le sont pas. Le Bureau s'est efforcé de diffuser et d'appliquer les bonnes pratiques d'un bout à l'autre de ses travaux, en tenant compte du contexte. Parallèlement, il cherche à faire preuve de cohérence dans le soutien qu'il apporte. Plus précisément, il a appelé à se mobiliser et à coopérer tout autant pour toutes les situations où sont commis des crimes internationaux et à créer un modèle d'action qui pourra servir à donner une nouvelle impulsion aux activités menées pour faire respecter l'obligation de rendre des comptes⁵³.

140. De toute évidence, il n'est sans doute pas toujours possible de mettre en œuvre une telle approche à deux voies partout. Comme indiqué plus haut, dans certaines situations, il peut ne pas y avoir de partenaire prêt au niveau national, que ce soit en raison du manque de volonté, de l'inactivité ou de l'incapacité de l'État ou des États concernés à mener véritablement à bien des poursuites. Dans ce cas, le Bureau n'hésitera pas et assumera sans délai les responsabilités que lui confie le Statut pour enquêter et engager des poursuites à l'égard des crimes qui y sont visés.

141. Néanmoins, le Bureau est convaincu que l'approche la meilleure et la plus efficace consiste à maintenir une communication ouverte et régulière avec tous les États, qu'il s'agisse d'États parties ou non, à tendre la main aux parties prenantes concernées et à interagir avec elles chaque fois que c'est possible, même lorsque la perspective d'encourager ou de soutenir une véritable procédure nationale, et/ou de déclencher la tenue d'une telle procédure peut sembler plus difficile. C'est ce qu'a fait le Bureau au cours des dernières années et ce qu'il s'efforcera de continuer à faire à l'avenir, car seule une action concertée permettra de lutter efficacement contre l'impunité.

142. C'est là une vision qui englobe la complémentarité et la coopération à chaque étape, pendant les examens préliminaires, pendant les enquêtes, au fur et à mesure que les procès progressent et dans le cadre des stratégies de clôture des activités du Bureau, au cœur d'une stratégie globale relative à la situation⁵⁴. C'est là une vision qui reconnaît que le Bureau peut jouer un rôle important dans

⁵² Bureau du Procureur de la CPI, *Déclaration du Procureur de la CPI, Karim A.A. Khan QC, à l'issue de la Conférence sur l'établissement des responsabilités pour les crimes commis en Ukraine* : « *Seule une action concertée permettra de rendre justice aux victimes* », 14 juillet 2022.

⁵³ Bureau du Procureur de la CPI, *Déclaration du Procureur de la CPI, Karim A.A. Khan QC, à l'issue de la Conférence sur l'établissement des responsabilités pour les crimes commis en Ukraine* : « *Seule une action concertée permettra de rendre justice aux victimes* », 14 juillet 2022.

⁵⁴ Bureau du Procureur de la CPI, *Document de politique générale relative à la clôture des situations*, 15 juin 2021, par. 29.

l'apport d'un soutien direct à l'action nationale. En conséquence, les questions de complémentarité et de coopération sont constamment examinées et prises en considération tout au long du cycle de vie d'une situation dont la Cour est saisie.

143. Même si le Procureur décide de ne pas ouvrir d'enquête devant la Cour, le Bureau peut toujours coopérer et apporter un précieux soutien aux enquêtes et poursuites nationales concernant des crimes relevant du Statut de Rome ou tout autre crime grave relevant du droit national. En effet, étant donné les restrictions qu'il est indispensable d'appliquer au nombre d'enquêtes que peut effectivement mener le Bureau simultanément, il peut être particulièrement utile de mettre en place des mesures de complémentarité et de coopération dans telles situations.

V. LA COMPLÉMENTARITÉ COMME CRITÈRE JURIDIQUE

144. Le dernier chapitre de cette politique examine la complémentarité sous l'angle de sa fonction judiciaire. C'est en effet la complémentarité qui réglemente la compétence de la Cour pour connaître d'affaires (potentielles) et qui lui permet d'exercer les fonctions et les pouvoirs que lui confère le Statut. Pour comprendre comment le Bureau aborde son cadre stratégique, il est également important de cerner comment il interprète et applique les dispositions qui régissent la complémentarité et la coopération.

145. Comme on le sait, en vertu de l'article 17 du Statut, la complémentarité fonctionne comme un principe qui permet à la Cour de régler les questions d'attribution de compétence en fonction de l'exercice de la compétence pénale par les États et la CPI sur les crimes relevant du Statut de Rome, au moment opportun. Comme l'a déclaré la Chambre d'appel, « [l']article 17 du Statut prévoit les conditions de fond dans lesquelles une affaire n'est pas recevable devant la Cour. Il donne effet au principe de complémentarité (dixième alinéa du préambule et article 1^{er}), en vertu duquel la Cour "est complémentaire des juridictions pénales nationales"⁵⁵ ». Dans ce contexte, l'autorité de la CPI pour interpréter et appliquer les dispositions gouvernant le régime de complémentarité et pour rendre une décision contraignante concernant la recevabilité d'une affaire donnée constitue une force fondamentale du système du Statut de Rome, vitale pour la capacité de la Cour à exercer une fonction de vigilance⁵⁶.

146. Le Bureau examine la complémentarité à tous les stades de ses activités, en particulier au cours de l'examen préliminaire, avant de décider s'il y a lieu d'ouvrir une enquête conformément à l'article 531 (b) du Statut/règle 48 du RPPCPI, au début d'une enquête en vertu de l'article 18 du Statut, lorsqu'il demande à une Chambre de délivrer un mandat d'arrêt ou une citation à comparaître, ainsi qu'en réponse à d'éventuels changements de circonstances. Le Bureau procède également

⁵⁵ *Le Procureur c. William Samoei Ruto, Henry Kiprono Kosgey et Joshua Arap Sang*, Arrêt relatif à l'appel interjeté par la République du Kenya contre la Décision relative à l'exception d'irrecevabilité de l'affaire soulevée par le Gouvernement kényan en vertu de l'article 19-2-b du Statut rendue par la Chambre préliminaire II le 30 mai 2011, [ICC-01/09-01/11-307-tFRA](#), 30 août 2011 (ci-après l'« Arrêt *Ruto* sur la recevabilité »), par. 36 ; Chambre d'appel, *Le Procureur c. Francis Kirimi Muthaura, Uhuru Muigai Kenyatta et Mohammed Hussein Ali*, Arrêt relatif à l'appel interjeté par la République du Kenya contre la Décision relative à l'exception d'irrecevabilité de l'affaire soulevée par le Gouvernement kényan en vertu de l'article 19-2-b du Statut rendue par la Chambre préliminaire II le 30 mai 2011, [ICC-01/09-02/11-274-tFRA](#), 30 août 2011 (ci-après l'« Arrêt *Muthaura* sur la recevabilité »), par. 35.

⁵⁶ *Le Procureur c. Joseph Kony et consorts*, Décision relative à la recevabilité de l'affaire, rendue en vertu de l'article 19-1 du Statut, [ICC-02/04-01/05-377-tFRA](#), 10 mars 2009, par. 45.

à cet examen dans le cadre de sa prise de décision en matière de sélection et de hiérarchisation des affaires⁵⁷, ainsi que dans le contexte des stratégies de clôture des situations⁵⁸.

147. L'article 17 du Statut a été interprété à tous les stades de la procédure conformément au processus d'examen en deux étapes de la recevabilité, qui exige de la Cour qu'elle détermine : a) premièrement, si la même affaire ou des affaires potentielles font ou ont fait l'objet d'une procédure pertinente à l'échelon national (analyse de l'action/inaction); et, seulement en cas de réponse affirmative à cette première question, b) deuxièmement, si ces procédures nationales ont été ou sont entachées d'un manque de volonté ou d'une incapacité de l'État à les mener véritablement à bien (analyse de l'authenticité). Comme l'a déclaré la Chambre d'appel, « en cas d'inaction, la question du manque de volonté et de l'incapacité ne se pose pas ; l'inaction de la part d'un État compétent (c'est-à-dire le fait que l'affaire ne fasse ou n'ait fait l'objet ni d'une enquête ni de poursuites de la part de l'État) rend l'affaire recevable devant la Cour⁵⁹ ».

148. Dans le cadre du processus d'examen en deux étapes de la complémentarité, le Bureau a également été appelé, ces dernières années, à examiner non seulement si un ensemble d'allégations particulier fait l'objet d'une procédure à l'échelon national (article 17-1), mais aussi à se poser la question de l'authenticité (paragraphes 2 et 3 de l'article 17). À cette fin, il a dû adopter une approche tenant compte des faits et des circonstances de chaque situation, tout en gardant à l'esprit que de nombreuses questions doivent encore être soumises à l'examen juridique des Chambres de la Cour. La pratique du Bureau et la jurisprudence de la Cour à cet égard ont fait ressortir plusieurs importantes considérations.

PREMIÈRE ÉTAPE DE L'EXAMEN DE LA COMPLÉMENTARITÉ

L'affaire fait-elle l'objet d'une procédure pertinente à l'échelon national au sens de l'article 17-1 ?

149. S'agissant de la première étape de l'examen de la complémentarité, la Chambre d'appel a fait observer qu'il doit y avoir un conflit de compétence (entre

⁵⁷ Bureau du Procureur de la CPI, *Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires*, 15 septembre 2016, par. 29 à 31.

⁵⁸ Bureau du Procureur de la CPI, *Document de politique générale relative à la clôture des situations*, 15 juin 2021, par. 29.

⁵⁹ *Arrêt Katanga sur la recevabilité*, par. 78.

la Cour et une juridiction nationale) concernant la même affaire⁶⁰. C'est pourquoi, dans un premier temps, le Bureau cherchera à déterminer si des autorités nationales mènent des enquêtes et/ou des poursuites pertinentes. La Cour peut se retrouver confrontée aux scénarios suivants au niveau national : i) l'affaire fait l'objet d'une enquête ou de poursuites au niveau national ; ii) l'affaire a fait l'objet d'une enquête au niveau national, mais il a été décidé de ne pas poursuivre la personne concernée ; ou iii) la personne concernée a déjà été jugée au niveau national et une décision finale a été rendue.

150. Comme l'ont rappelé les Chambres de la Cour, étant donné que l'article 17 du Statut s'applique non seulement aux décisions relatives à la recevabilité d'affaires concrètes (conformément à l'article 19 du Statut), mais aussi aux décisions préliminaires sur la recevabilité en vertu de l'article 18 du Statut, les termes « fait l'objet d'une enquête » figurant à l'article 171a du Statut doivent être compris et interprétés compte tenu du contexte particulier dans lequel le critère est appliqué⁶¹.

151. Dans le cadre d'un examen préliminaire, le Procureur examinera s'il existe des procédures nationales correspondant aux « affaires potentielles » identifiées par le Bureau, à savoir des affaires se rapportant à la catégorie de comportement et aux personnes ou groupes de personnes provisoirement identifiés par le Bureau comme justifiant une enquête⁶².

152. Lorsque les enquêtes du Bureau en arrivent au stade où les Chambres délivrent un mandat d'arrêt ou une citation à comparaître, la Cour examine s'il existe une procédure nationale qui correspond à l'affaire concrète que le Bureau a portée devant la Cour, à savoir si les poursuites menées au niveau national visent

⁶⁰ *Arrêt Ruto sur la recevabilité*, par. 37 ; *Arrêt Muthaura sur la recevabilité*, par. 36.

⁶¹ *Arrêt Ruto sur la recevabilité*, par. 39 et 40 ; *Arrêt Muthaura sur la recevabilité*, par. 38 et 39 ; *Situation en République des Philippines, Autorisation pursuant to article 18(2) of the Statute to resume the investigation*, 28 janvier 2023, *ICC-01/21-56-Red*, 27 janvier 2023 (ci-après la « Décision Philippines en application de l'article 18-2 »), par. 12 ; *Situation en République bolivarienne du Venezuela I, Decision authorising the resumption of the investigation pursuant to article 18(2) of the Statute*, *ICC-02/18-45*, 27 juin 2023 (ci-après la « Décision Venezuela I en application de l'article 18-2 »), par. 64 ; *Arrêt Philippines en application de l'article 18*, par. 105 ; *Arrêt Venezuela I en application de l'article 18*, par. 364.

⁶² Pour la jurisprudence sur la notion d'« affaires potentielles », voir *Situation en République du Kenya, Corrigendum of the Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation into the Situation in the Republic of Kenya*, *ICC-01/09-19-Corr*, 31 mars 2011, par. 59 ; *Situation en République de Côte d'Ivoire, Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorisation of an Investigation into the Situation in the Republic of Côte d'Ivoire*, *ICC-02/11-14*, 3 octobre 2011, par. 190 et 191 ; *Décision Burundi en application de l'article 15*, par. 143. Voir aussi *Arrêt Philippines en application de l'article 18*, par. 106, 109 et 110 ; *Arrêt Venezuela I en application de l'article 18*, par. 110. Voir aussi *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, par. 40 à 42.

la même personne et essentiellement le même comportement que la procédure engagée devant la Cour⁶³.

153. Si les autorités nationales mènent ou ont mené une enquête ou des poursuites pertinentes, et si ces procédures n'ont pas été entachées d'un manque de volonté ou d'une incapacité à les mener véritablement à bien, l'affaire concernée ne fera pas l'objet d'une enquête plus poussée ou de poursuites devant la Cour. Le Bureau se retirera en faveur d'une procédure nationale et examinera plutôt s'il peut partager les renseignements ou les éléments de preuve en sa possession, conformément à l'article 93(10) du Statut. Il réfléchira également à la question de savoir s'il doit, et dans quelle mesure, accorder la priorité à l'enquête et aux poursuites à l'encontre d'autres personnes faisant partie du même groupe⁶⁴.

154. Pour que le Bureau et les Chambres puissent procéder à l'examen de la complémentarité, il est essentiel que la Cour dispose d'informations suffisantes. À cet égard, les Chambres ont souligné que tout élément fourni par un État dans le cadre de sa propre procédure doit « [signifier] que des mesures sont prises pour déterminer si ces suspects sont responsables de ce comportement, par exemple en entendant des témoins ou des suspects, en recueillant des preuves documentaires ou en procédant à des analyses médico-légales ». Ces éléments doivent être « d'un degré de précision et d'une valeur probante suffisants » et il doit être établi que « des mesures d'enquête tangibles, concrètes et progressives » visant à établir la responsabilité pénale d'une personne ont été prises. Les éléments de preuve pertinents ne se limitent pas « aux preuves touchant au fond de l'affaire considérée au niveau national et ayant pu être recueillies dans le cadre de l'enquête qui serait menée pour établir les crimes allégués⁶⁵ », mais s'étendent à « toute pièce pouvant démontrer qu'une enquête ou des poursuites sont bien en cours⁶⁶ », dont « des instructions, ordres ou décisions émanant des autorités compétentes [...] »

⁶³ *Arrêt Ruto sur la recevabilité*, par. 40 ; *Arrêt Muthaura sur la recevabilité*, par. 39. Voir aussi *Arrêt Philippines en application de l'article 18*, par. 109 et 110.

⁶⁴ Bureau du Procureur de la CPI, *Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires*, 15 septembre 2016, par. 30 et 31.

⁶⁵ *Décision Simone Gbagbo sur la recevabilité*, par. 29 ; *Le Procureur c. Saif Al-Islam Gaddafi et Abdullah Al-Senussi, Decision requesting further submissions on issues related to the admissibility of the case against Saif Al-Islam Gaddafi*, ICC-01/11-01/11-239, 7 décembre 2012 (ci-après la « *Décision Gaddafi* sollicitant des observations complémentaires »), par. 10 et 11.

⁶⁶ *Décision Simone Gbagbo sur la recevabilité*, par. 29 ; *Décision Gaddafi sollicitant des observations complémentaires*, par. 10 et 11 ; *Décision Philippines en application de l'article 18-2*, par. 15 ; *Décision Venezuela I en application de l'article 18-2*, par. 88.

ainsi-que des rapports internes, des renseignements nouveaux, des notifications ou des observations versés au dossier [des procédures nationales] »⁶⁷.

155. C'est pour cette raison que, lorsqu'il adresse des demandes d'informations complémentaires aux États sur l'existence et/ou l'objet des procédures nationales potentiellement pertinentes, le Bureau énonce généralement cette norme. Il a besoin de ces informations pour vérifier l'existence et l'objet des procédures nationales et pour pouvoir apprécier en toute connaissance de cause la recevabilité des affaires pertinentes ou potentielles en cours d'examen. Ce faisant, le Bureau continue également de demander des réponses pour garantir qu'un examen pertinent et les procédures correspondantes puissent avoir lieu sans retard excessif⁶⁸.

156. Il convient également de rappeler que l'évaluation de la recevabilité ne dépend pas de la question de savoir si les autorités nationales enquêtent ou engagent des poursuites sous la même qualification juridique que celle utilisée par la Cour. Comme la Chambre d'appel l'a précisé « le Statut n'exige pas qu'un crime soit poursuivi en tant que crime international à l'échelon national » ajoutant que ce que le Statut exige, c'est que les crimes poursuivis à l'échelon national couvrent en substance le même comportement que ceux qui seraient portés devant la CPI. Toutefois, le régime prévu par le Statut et l'examen de la complémentarité incitent aussi vivement à promouvoir l'harmonisation entre les qualifications juridiques nationales et internationales afin d'éviter des lacunes en matière de lutte contre l'impunité. En ce qui concerne les crimes sexuels et liés au genre, par exemple, la Chambre d'appel a conclu que, pour déterminer s'il existait un enquête à un processus d'enquête avancé et des poursuites nationales sur les faits et les circonstances à l'origine des crimes allégués, les qualifications juridiques nationales devaient contenir une « composante sexuelle ou liée au genre ». Dans le contexte des procédures de la CPI concernant les crimes contre l'humanité, la Chambre d'appel a également statué qu'aux fins de recevabilité les autorités nationales devaient enquêter sur les allégations factuelles sous-tendant les éléments contextuels, comme les schémas de criminalité. Dès lors, bien que le Statut n'impose pas expressément aux États parties l'obligation d'incorporer les crimes dans leur législation nationale, « cette incorporation pourrait les aider à remplir leur devoir d'exercer leur compétence en matière pénale à l'égard des responsables des crimes internationaux'' ».

⁶⁷ *Décision Simone Gbagbo sur la recevabilité*, par. 29 ; *Décision Gaddafi sollicitant des observations complémentaires*, par. 10 et 11 ; *Décision Philippines en application de l'article 18-2*, par. 15 ; *Décision Venezuela I en application de l'article 18-2*, par. 88.

⁶⁸ Rapport d'examen, R.256 ; voir aussi l'*Arrêt Venezuela I en application de l'article 18*, par. 130.

DEUXIÈME ÉTAPE DE L'EXAMEN DE LA COMPLÉMENTARITÉ

Les procédures nationales pertinentes sont-elles véritablement menées à bien au sens de l'article 17-2 et 3 ?

157. Les paragraphes suivants exposent plusieurs considérations générales encadrant l'approche adoptée par le Bureau pour évaluer l'authenticité des procédures dans le cadre de la deuxième étape de l'examen de la complémentarité, lorsqu'il a été établi que des procédures nationales pertinentes sont en cours.

158. Premièrement, en ce qui concerne le chapeau de l'article 172, qui attire l'attention de la Cour sur « les garanties d'un procès équitable reconnues par le droit international », ainsi que les références de cette disposition à la question de savoir si la procédure a été « menée de manière indépendante ou impartiale », la Chambre d'appel a fait observer que les concepts d'indépendance et d'impartialité sont courants dans le domaine du droit relatif aux droits de l'homme et que, par conséquent, les normes en la matière peuvent aider la Cour à apprécier les contours de certains termes énoncés à l'article 17⁶⁹. C'est pourquoi le Bureau a adopté une pratique consistant à examiner la jurisprudence pertinente en matière de droits de l'homme, dans la mesure où elle peut aider à interpréter certains termes de l'article 172, mis en contexte⁷⁰. Toutefois, comme l'a souligné la Chambre d'appel, ce faisant, la CPI n'agit pas en qualité de tribunal des droits de l'homme

⁶⁹ *Le Procureur c. Saïf Al-Islam Kadhafi et Abdullah Al-Senussi, Judgment on the appeal of Mr Abdullah Al-Senussi against the decision of Pre-Trial Chamber I of 11 October 2013 entitled "Decision on the admissibility of the case against Abdullah Al-Senussi", ICC-01/11-01/11-565, 24 juillet 2014 (ci-après l'« Arrêt Al-Senussi sur la recevabilité », par. 220 et 229. La Chambre d'appel a également affirmé à maintes reprises que le Statut dans son ensemble repose sur l'exigence énoncée à l'article 21-3, selon laquelle l'application et l'interprétation du droit en vertu du Statut « doivent être compatibles avec les droits de l'homme internationalement reconnus » ; voir, par exemple, *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, Arrêt relatif à l'appel interjeté par Thomas Lubanga Dyilo contre la décision du 3 octobre 2006 relative à l'exception d'incompétence de la Cour soulevée par la Défense en vertu de l'article 19-2-a du Statut, ICC-01/04-01/06-772, 14 décembre 2006, par. 36 à 39.*

⁷⁰ Cette approche est conforme à la règle 51 du RPP-CPI, qui dispose que, lorsqu'elle examine les questions visées à l'article 17-2, la Cour peut, « au vu des circonstances de l'espèce », tenir compte, entre autres considérations, des informations fournies par un État pour attester que « ses tribunaux satisfont aux normes internationales en matière d'indépendance et d'impartialité des poursuites en cas de comportement similaire ». Cette approche est également conforme à l'article 21-3, qui s'applique à toutes les dispositions du Statut.

et n'applique pas directement les normes relatives aux droits de l'homme⁷¹. La CPI n'est pas non plus appelée à se prononcer sur la question de savoir si l'État s'est acquitté de ses obligations procédurales en vertu de ces normes⁷².

159. Deuxièmement, en ce qui concerne l'objet de l'examen effectué au titre de l'article 172, le Bureau comprend le terme « procédure » comme englobant à la fois la phase d'enquête et la phase judiciaire, étant donné que l'article 171 fait référence à la fois à l'« enquête » et aux « poursuites ». Dans ce contexte, le Bureau rappelle que la Cour doit effectuer son examen à la lumière du « cas d'espèce » dont elle est saisie et compte tenu des « circonstances » de l'espèce, et qu'elle ne peut donc pas l'effectuer de façon abstraite⁷³. En outre, il rappelle que les éléments de preuve fournis à l'appui de la première étape de l'examen de la complémentarité quant à l'existence d'une procédure pertinente en cours peuvent également s'avérer pertinents pour examiner son authenticité dans le cadre de la deuxième étape⁷⁴.

160. Troisièmement, le Bureau fait observer que, si l'article 17 oriente l'analyse de la Cour vers le manque de volonté ou l'incapacité de l'« État », des institutions nationales différentes peuvent faire preuve de degrés variables et incohérents de volonté ou de manque de volonté⁷⁵. Dès lors, lorsqu'il analysera la réponse d'un organe national donné dans une affaire spécifique, le Bureau devra également tenir compte des activités de toute autre composante du système national ayant une incidence sur la procédure en cours.

161. Quatrièmement, en ce qui concerne la nature de l'examen de l'authenticité en lui-même, lorsqu'il examine le manque de volonté visé à l'article 172, le Bureau

⁷¹ *Arrêt Al-Senussi sur la recevabilité*, par. 190 et 219 : « dans le cadre de la procédure de recevabilité, la Cour n'est pas appelée à décider au premier chef si, dans les procédures nationales, certaines exigences du droit relatif aux droits de l'homme ou du droit national sont violées » et « la Cour n'a pas été créée pour être une cour internationale des droits de l'homme et pour statuer sur les systèmes juridiques nationaux afin de s'assurer de leur conformité aux normes internationales relatives aux droits de l'homme ».

⁷² Voir aussi Bureau du Procureur de la CPI, *Informal expert paper: The principle of complementarity in practice*, 2003.

⁷³ Le chapeau de l'article 17-2 appelle à ce que l'examen soit effectué « dans un cas d'espèce ». Bien que seuls les alinéas b) et c) de l'article 17-2 utilisent l'expression « dans les circonstances », cette exigence semble également nécessaire pour l'examen des faits visé à l'alinéa a). Voir aussi *Le Procureur c. Saif Al-Islam Kadhafi et Abdullah Al-Senussi, Decision on the admissibility of the case against Abdullah Al-Senussi*, ICC-01/11-01/11-466-Red, 11 octobre 2013 (ci-après la « Décision Al-Senussi sur la recevabilité »), par. 202.

⁷⁴ *Décision Al-Senussi sur la recevabilité*, par. 210.

⁷⁵ Voir aussi Cour interaméricaine des Droits de l'Homme, *Communauté Moiwana c. Suriname*, Arrêt du 15 juin 2005, par. 86(27) et 162 ; *García Prieto et consorts c. El Salvador*, Arrêt du 20 novembre 2007, par. 112 à 116 ; *Gudiel Álvarez et consorts (Diario Militar) c. Guatemala*, Arrêt du 20 novembre 2012, par. 248 à 252.

considère que la véritable question n'est pas de savoir si le Procureur ou une chambre de cette Cour serait parvenu à une conclusion différente de celle de la juridiction nationale compétente, ou aurait procédé différemment, mais bien de déterminer si les faits, dans les circonstances, témoignent d'une volonté de soustraire des personnes à leur responsabilité pénale. Et puisque la « procédure » dont il est question à l'article 17 est engagée dans le contexte du cadre juridique national et de la pratique nationale en matière d'enquêtes et de poursuites, c'est dans cette optique que l'évaluation doit être menée, et non pas en se basant sur une idée abstraite de la façon dont le Procureur aurait pu procéder au regard du Statut de Rome.⁷⁶

162. Le Bureau n'est pas pour autant tenu d'accepter les propositions faites par les autorités nationales au pied de la lettre. Sur la base des informations fournies par l'État, le Bureau doit procéder à son propre examen afin de déterminer si l'application, par les autorités nationales, des critères juridiques pertinents en vertu du droit national a abouti à des résultats qui semblent manifestement incompatibles avec les éléments disponibles. Dès lors, aux fins de l'article 17, il importe peu que le Bureau soit en désaccord avec une approche particulière adoptée par les autorités nationales ou avec une décision particulière prise. Ce qui importe, c'est de savoir si, dans les circonstances, cette approche ou décision était déraisonnable ou insuffisante au point de constituer soit une inaction⁷⁷, soit un manque de volonté des autorités nationales de mener véritablement à bien des enquêtes ou des poursuites pertinentes, en ce sens qu'elle démontrait une intention de soustraire les auteurs à la justice pénale⁷⁸.

163. Le Bureau a adopté cette approche compte tenu de la nécessité de garantir que son examen puisse satisfaire aux critères d'un examen judiciaire, que ce soit dans le cadre d'une procédure menée au titre de l'article 18 ou de l'article 19 du Statut. Pour satisfaire à cette exigence, un simple désaccord ou une simple divergence de vues ne suffit pas : indépendamment de la charge de la preuve, le Bureau devra être en mesure d'étayer son point de vue devant les Chambres de la Cour et d'expliquer pourquoi il devrait être autorisé à engager des poursuites dans un cas d'espèce donné, sur la base des considérations énoncées à l'article 17 du Statut.

⁷⁶ Bureau du Procureur de la CPI, *Situation en Iraq/Royaume-Uni : Rapport final*, 9 décembre 2020, par. 10 et 347 ; Bureau du Procureur de la CPI, *Rapport final sur la situation en Colombie*, 30 novembre 2023, par. 28.

⁷⁷ Voir ci-dessus, première étape de l'examen de la complémentarité ; *Arrêt Philippines en application de l'article 18*, par. 106 ; *Arrêt Venezuela I en application de l'article 18*, par. 281 et 367.

⁷⁸ Bureau du Procureur de la CPI, *Situation en Iraq/Royaume-Uni : Rapport final*, 9 décembre 2020, par. 348 ; Bureau du Procureur de la CPI, *Rapport final sur la situation en Colombie*, 30 novembre 2023, par. 29.

164. Enfin, même s'il tient compte de la pratique des juridictions des droits de l'homme compétentes et des organismes créés en vertu de traités relatifs aux droits de l'homme, dans la mesure où elle peut aider à interpréter certains termes de l'article 172, le Bureau considère que son rôle en vertu de l'article 17 du Statut n'est pas de se prononcer sur la question de savoir si un État a rempli son devoir d'offrir un recours effectif et s'est acquitté d'une obligation procédurale de garantir le plein effet des droits de l'homme fondamentaux consacrés dans certains instruments relatifs aux droits de l'homme par lesquels il peut être lié. Ce rôle consiste plutôt à déterminer s'il existe des éléments de preuve permettant d'établir que l'État concerné n'a pas eu la volonté ou a été dans l'incapacité de mener véritablement à bien l'enquête ou les poursuites. Cependant, pour la même raison, les conclusions auxquelles parvient le Bureau en vertu de l'article 17 sont également sans préjudice du devoir d'un État d'offrir un recours effectif aux victimes ou de s'acquitter d'une obligation procédurale particulière découlant du droit national ou international, de manière plus générale.

165. Le Bureau souligne que la jurisprudence de la Cour concernant l'étape de l'évaluation de l'authenticité dans le cadre de l'examen de la complémentarité au titre des paragraphes 2 et 3 de l'article 17 continue d'évoluer, au fil des procédures engagées en vertu des articles 18 et 19 du Statut. Il actualisera donc continuellement son interprétation et son application du droit en fonction des décisions des juges.

EFFETS DE LA JURISPRUDENCE DE LA COUR ET DE LA PRATIQUE DU BUREAU SUR L'APPROCHE À DEUX VOIES

166. Cette dernière partie se penche sur plusieurs effets de la jurisprudence de la Cour et de la pratique du Bureau sur l'approche à deux voies exposée dans cette politique générale.

167. L'examen de la complémentarité pour décider de la recevabilité n'est pas statique, il doit nécessairement rester dynamique et s'adapter à l'évolution de la situation dans le pays concerné et à la possibilité que l'élément sur lequel il repose change au fil du temps. Par conséquent, si le Bureau doit fonder sa décision sur

les faits existants au moment de la procédure, cette décision peut faire l'objet d'un réexamen en cas de changement des circonstances⁷⁹.

168. Cette approche est guidée par la conclusion tirée par la Chambre d'appel selon laquelle, aux fins de l'article 17, la Cour doit examiner les faits existants⁸⁰. Comme la Cour l'a jugé, le simple fait qu'un État soit disposé ou ait la volonté de mener une enquête ou des poursuites ne suffit pas, à lui seul, à établir qu'il mène effectivement une enquête ou des poursuites pertinentes : cette procédure doit effectivement être en cours⁸¹. La Cour ne peut pas non plus surseoir à ses poursuites relatives à une affaire spécifique au motif que des processus généraux de réforme judiciaire sont en cours ou que des travaux d'enquête sont envisagés⁸².

169. C'est pour cette raison que, dans ses interactions avec les États et dans les procédures portées devant la Cour, le Bureau a adopté la position selon laquelle il doit être autorisé à mener ses enquêtes et ses poursuites dans de telles circonstances, sans préjudice de tout réexamen ultérieur de la recevabilité à la lumière de faits nouveaux ou d'un changement de circonstances. Dans le même temps, le Bureau s'efforcera de poursuivre la coopération avec un État qui souhaite engager des procédures pertinentes et véritables, et de le soutenir, tout en continuant à mener ses activités d'enquêtes et de poursuites. Ces deux voies peuvent être suivies parallèlement, voire se renforcer mutuellement.

170. La politique du Bureau entraîne également plusieurs effets sur l'assistance qu'il apporte aux États qui mènent leurs propres enquêtes. En règle générale, le Bureau continuera, à sa discrétion, de considérer favorablement chaque demande de partage d'éléments de preuve avec une autorité nationale qui pourrait être en mesure d'engager et/ou de faire avancer des procédures pertinentes et véritables

⁷⁹ *Arrêt Katanga sur la recevabilité*, par. 56 ; *Décision Venezuela I en application de l'article 18-2*, par. 134. Voir aussi Bureau du Procureur de la CPI, *Le Procureur de la CPI, M. Karim A.A. Khan QC, ouvre une enquête sur la situation au Venezuela et conclut un Mémoire d'accord avec le Gouvernement vénézuélien*, 5 novembre 2021 : « L'enquête, qui est désormais ouverte, ne constitue pas une voie à sens unique. Ce n'est que le début d'un processus. [...] Le principe de complémentarité constitue la pierre angulaire du Statut de Rome et continue de jouer un rôle important durant la phase d'enquête. »

⁸⁰ *Arrêt Katanga sur la recevabilité*, par. 56.

⁸¹ *Arrêt Ruto sur la recevabilité*, par. 41 et 83 ; *Arrêt Muthaura sur la recevabilité*, par. 40 et 81 ; *Arrêt Philippines en application de l'article 18*, par. 102.

⁸² *Le Procureur c. William Samoei Ruto, Henry Kiprono Kosgey et Joshua Arap Sang*, Décision relative à l'exception d'irrecevabilité de l'affaire soulevée par le Gouvernement kényan en vertu de l'article 19-2-b du Statut, ICC-01/09-01/11-101, 30 mai 2011 (ci-après la « *Décision Ruto sur la recevabilité* »), par. 64 et 65 ; *Le Procureur c. Francis Kirimi Muthaura, Uhuru Muigai Kenyatta et Mohammed Hussein Ali*, Décision relative à l'exception d'irrecevabilité de l'affaire soulevée par le Gouvernement kényan en vertu de l'article 19-2-b du Statut, ICC-01/09-02/11-96-tFRA, 30 mai 2011 (ci-après la « *Décision Muthaura sur la recevabilité* »), par. 60 et 61 ; voir aussi *Décision Burundi en application de l'article 15*, par. 162.

contre des suspects particuliers. Conformément aux exigences de l'article 93(10), avant de faire droit à une telle demande et de transmettre tout élément qu'il aurait pu obtenir par le biais d'une demande d'assistance à un autre État, le Bureau s'assurera d'obtenir le consentement de cet État⁸³. Il veillera également à s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu de l'article 68 du Statut, compte tenu de ses devoirs de protection envers les victimes et les témoins⁸⁴. Dans ce contexte, le Bureau fera preuve d'une attention particulière lorsqu'il lui sera demandé de partager toute information relative à des victimes ou des témoins particulièrement vulnérables, y compris des victimes de violences sexuelles et de violences commises à l'encontre d'enfants. En outre, compte tenu de l'article 213 du Statut, le Bureau veillera également à ce que toute assistance fournie soit utilisée dans le cadre de procédures qui respectent les principes d'une procédure équitable reconnus par le droit international et n'entraîne pas de violation des droits de l'homme internationalement reconnus aux accusés, tels que l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou de l'arrestation ou détention arbitraire.

171. S'agissant de la relation entre les dispositions du Statut de Rome relatives à la complémentarité et son régime de coopération, dans ce contexte, les Chambres de la Cour ont jugé qu'une contestation de la complémentarité soulevée par un État ne saurait être subordonnée à la condition que le Bureau lui transmette au préalable les informations et les éléments de preuve qu'il a recueillis afin de mettre l'État en mesure de contester la recevabilité⁸⁵.

172. En outre, le Bureau continuera de veiller à ce que l'approche à deux voies adoptée conformément à la présente politique générale ne devienne pas contradictoire et n'entraîne pas de retards, mais reste complémentaire. Dans ce contexte, en approuvant les efforts de coopération du Bureau et des États pour promouvoir le principe de complémentarité dans la mesure du possible et pour maintenir un dialogue constructif, les Chambres ont appelé à la vigilance afin d'éliminer tout risque que cette approche valide les procédures nationales ou entache toute éventuelle procédure de recevabilité future⁸⁶.

⁸³ Voir l'article 93-10-b-ii du Statut de Rome de la CPI. Voir aussi la règle 194 du RPP-CPI.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Décision Ruto sur la recevabilité*, par. 32 à 35 ; *Décision Muthaura sur la recevabilité*, par. 28 à 31.

⁸⁶ *Situation en République bolivarienne du Venezuela I, Public Redacted Version of 'Decision on the "Request for judicial control submitted to the Pre-Trial Chamber I of the International Criminal Court by the Bolivarian Republic of Venezuela pursuant to Articles 15 and 21.3 of the Statute and Rule 46.2 of the Rules of the regulations of the Court"', ICC-02/18-9-Red*, 2 mars 2022, par. 19. Voir aussi Bureau du Procureur de la CPI, *Informal expert paper: The principle of complementarity in practice*, 2003.

173. En ce qui concerne la sélection des affaires, le Bureau rappelle que le fait que le critère de recevabilité prévu à l'article 17 soit nécessairement spécifique à chaque affaire n'empêche pas le Procureur de faire preuve d'une plus grande latitude et de discernement lorsqu'il sélectionne les affaires aux fins d'ouvrir une enquête et d'engager des poursuites. Étant donné que le Procureur jouit d'un large pouvoir discrétionnaire en matière de sélection et de hiérarchisation des affaires, le Bureau peut tenir compte d'un ensemble plus large de critères pour déterminer s'il convient d'accorder la priorité à une affaire en particulier, et notamment de « la question de savoir si une personne ou des membres du même groupe ont déjà fait l'objet d'une enquête ou de poursuites engagées par le Bureau ou un État pour un autre crime grave⁸⁷ ».

174. Enfin, une politique relative à la complémentarité et à la coopération efficace pourra également contribuer à définir et à faciliter l'approche générale du Bureau au regard de chaque situation, y compris la mise en œuvre de stratégies relatives à la clôture des situations en temps opportun.



► La procureur adjointe Nazhat Shameem Khan s'adresse à la Cour en mars 2022.

⁸⁷ Bureau du Procureur de la CPI, *Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires*, 15 septembre 2016, par. 49 et 50.

VI. MISE EN ŒUVRE DE LA PRÉSENTE POLITIQUE GÉNÉRALE

175. Le Bureau a déjà commencé de traduire cette politique dans son travail quotidien en faveur de la justice pénale internationale. Comme il le fait pour tous ses documents de politique générale, le Bureau surveillera ses pratiques pour s'assurer de mener des examens préliminaires, des enquêtes et des poursuites efficaces, conformément à la présente politique. Il utilisera le processus institutionnalisé et normalisé par lequel il tire des enseignements pour identifier, documenter et mettre en œuvre les bonnes pratiques en tenant compte du contexte. Cela favorisera l'apprentissage et la préservation des connaissances institutionnelles tirées de l'expérience. La présente politique générale et d'autres règles et procédures internes pertinentes seront régulièrement revues en vue d'y intégrer les bonnes pratiques et d'autres développements pertinents, y compris la jurisprudence.

176. Le Bureau s'emploiera également à collaborer avec les autres organes de la Cour, avec le Secrétariat de l'AEP, y compris avec le groupe de travail de La Haye, qui apporte une aide en matière de complémentarité et de coopération, et avec le Fonds au profit des victimes dans les domaines relevant de leur compétence et de leur mandat, en particulier dans le cadre des efforts généraux déployés à l'échelle de la Cour et à l'appui des axes d'action complémentaires. À cet égard, le Bureau rappelle que ses propres objectifs stratégiques s'inscrivent dans le cadre plus large du Plan stratégique de la CPI 2023-2025, qui contient deux buts de performance spécifiques en matière de coopération et de complémentarité⁸⁸.

177. La mise en œuvre de cette politique présente un intérêt pour tous les partenaires du Bureau. Pour veiller à ce que tout le monde se l'approprie, le Bureau va élargir l'information disponible sur ses activités de complémentarité et de coopération dans le cadre de son Rapport annuel. Tout en respectant les exigences de confidentialité, il fournira un aperçu des activités de complémentarité entreprises ayant eu un effet positif sur le soutien des procédures judiciaires nationales visant à établir des responsabilités, et décrira les progrès concrets accomplis et, le cas échéant, les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ces activités. Il mettra également en évidence les nouvelles initiatives lancées à l'appui des activités de complémentarité et de coopération, y compris les nouvelles mesures prises en collaboration avec d'autres partenaires institutionnels.

⁸⁸ Voir *Plan stratégique de la Cour pénale internationale 2023-2025*, 13 juin 2023, par. 8 à 10, et Buts stratégiques 4 et 5, par. 44 à 51.

178. En vue de cette mise en œuvre, le Bureau gardera à l'esprit le caractère très interconnecté de cette politique et d'autres aspects de l'architecture de nos politiques. À titre d'exemple, bon nombre d'initiatives prises pour mettre cette politique en œuvre viendront se superposer et s'associer à d'autres activités entreprises dans le cadre de la mise en œuvre d'autres politiques, comme la récente politique générale relative aux crimes liés au genre et la politique générale relative aux enfants. Le Bureau entend également achever un examen global et un enrichissement de ses politiques relatives à la gravité/la hiérarchisation/la clôture des enquêtes dans le cadre du renforcement de son cadre réglementaire.

179. Le Bureau veillera à adopter une approche intégrée et globale pour mettre cette politique en œuvre. À cette fin, il identifiera les domaines dans lesquels des points de convergence peuvent émerger entre les actions en matière de coopération et de complémentarité et d'autres actions menées dans d'autres domaines politiques prioritaires qui se verront ainsi renforcées. Les activités de compte rendu susmentionnées porteront notamment sur l'évaluation de l'intégration effective de la politique et sur sa mise en œuvre cohérente dans différentes composantes de la politique du Bureau.

180. Le Bureau s'efforcera également de renforcer la base de ressources lui permettant de soutenir les activités décrites dans le présent document de politique générale, en particulier celles impliquant l'apport d'une assistance et d'un soutien aux efforts déployés par les acteurs chargés de faire respecter l'obligation de rendre des comptes à l'échelon national et régional, pour garantir que les efforts consentis dans le cadre de cette politique soient en phase avec les ressources à sa disposition. Dans ce contexte, le Bureau a collaboré avec le Greffe de la Cour pour l'établissement du Fonds du Bureau du Procureur en faveur de la complémentarité, appelé à recevoir des fonds destinés à soutenir les activités menées dans ce domaine, qui ne sont actuellement pas financées dans le cadre du budget ordinaire du Bureau. Le Fonds est maintenant ouvert à recevoir des contributions.

181. Le Bureau espère exploiter cette politique comme base revigorée pour une action collective avec tous ses partenaires en faveur de la justice pour les crimes internationaux.



www.icc-cpi.int/fr



CourPenaleInternationale



CourPenaleInt

flickr

icc-cpi



IntlCriminalCourt



CourPenaleInternationale