



La Haye, le 9 février 2006

Je vous remercie de votre communication relative à la situation en Irak.

Le Bureau du Procureur a reçu plus de 240 communications relatives à la situation en Irak. Ces communications rendent compte de l'inquiétude de bon nombre de citoyens et d'organisations en ce qui concerne le lancement d'opérations militaires et les pertes humaines qui en ont résulté.

Bien que je déplore également les pertes humaines engendrées par la guerre et ses répercussions, mes fonctions de Procureur de la Cour pénale internationale me confèrent un rôle et un mandat bien spécifiques, tels qu'ils sont définis dans le Statut de Rome. Il m'incombe d'effectuer une phase préliminaire de collecte et d'analyse de renseignements. Je ne peux solliciter l'ouverture d'une enquête que si les renseignements disponibles répondent aux critères établis par le Statut. Le Statut de Rome définit la compétence de la Cour et un ensemble limité de crimes internationaux.

Mandat du Bureau du Procureur

Conformément à l'article 15 du Statut de Rome, il m'incombe d'analyser les renseignements reçus au sujet de crimes éventuels, de manière à déterminer s'il y existe une base raisonnable pour ouvrir une enquête.

À la différence d'un procureur national, qui peut entamer une enquête en s'appuyant sur des éléments d'information très restreints, l'action du Procureur de la Cour pénale internationale (CPI) est régie par les règles du Statut de Rome. En vertu de ces règles, j'ai pour responsabilité de mener à bien une phase préliminaire de collecte et d'analyse des renseignements, au terme de laquelle je ne pourrai demander l'ouverture d'une enquête que si les critères pertinents du Statut sont remplis.

Je suis tenu d'examiner trois facteurs¹. Tout d'abord, je doit vérifier que les renseignements en ma possession fournissent une base raisonnable pour croire qu'un crime relevant de la compétence de la Cour a été commis ou est en voie de l'être². Lorsque ces exigences sont remplies, je dois alors étudier la recevabilité devant la Cour, eu égard aux exigences relatives à la gravité et à la complémentarité avec des procédures nationales³. Enfin, si ces critères sont respectés, je dois prendre en considération les intérêts de la justice⁴.

L'analyse systématique de ces questions peut prendre du temps. En s'appuyant sur les pouvoirs limités qui sont les siens durant la phase d'analyse, le Bureau du Procureur s'efforce de recueillir des renseignements jusqu'à ce qu'il soit possible de déterminer s'il y a, ou non, une base raisonnable pour ouvrir une enquête conformément aux critères énoncés dans le Statut.

Lorsque ces critères sont remplis, je soumetts à l'une des Chambres préliminaires de la Cour une demande d'autorisation visant à ouvrir une enquête⁵.

En revanche, si les critères ne sont pas remplis, j'en avise les personnes qui ont fournis les renseignements, ce qui ne m'interdit pas d'examiner, à la lumière de faits ou d'éléments de preuve nouveaux, les autres renseignements qui pourraient m'être communiqués au sujet de la même situation⁶.

Analyse

En l'absence de renvoi par un ou plusieurs États, l'analyse des communications relatives à l'Irak a été menée conformément à l'article 15 du Statut de Rome.

Le Bureau du Procureur a examiné toutes les communications, identifié celles qui contenaient des renseignements dûment étayés, et a étudié la documentation et les informations vidéo pertinentes. En outre, nous avons effectué une recherche exhaustive de tous les renseignements publics faciles d'accès, notamment des reportages publiés dans les médias et des rapports gouvernementaux et non gouvernementaux. D'importants éléments supplémentaires recueillis auprès de sources publiques

¹ Voir articles 15 et 53 du Statut de Rome et règle 48 du Règlement de procédure et de preuve.

² Article 53(1)(a).

³ Article 53(1)(b) et article 17. Le terme « procédure » comprend les enquêtes et les poursuites (article 17).

⁴ La troisième prise en compte est d'étudier « s'il y a des raisons sérieuses de penser, compte tenu de la gravité du crime et des intérêts des victimes, qu'une enquête ne servirait pas les intérêts de la justice » (article 53(1)(c)).

⁵ Article 15(3) du Statut de Rome.

⁶ Article 15(6) du Statut de Rome.

comprennent, entre autres, les constats effectués par Amnesty International, Human Rights Watch, Iraq Body Count et les brigades espagnoles contre la guerre en Irak.

Afin de combler les lacunes identifiées en matière de renseignements, le Bureau du Procureur a sollicité et a reçu des renseignements supplémentaires auprès d'États concernés et d'autres entités identifiées comme étant liées aux intérêts de victimes éventuelles qui pourraient fournir des renseignements indépendants⁷.

Lorsque de nouvelles informations en matière d'abus présumés sur des détenus ont été révélées, le Bureau du Procureur a recueilli des renseignements. Des procédures nationales ont été entamées en ce qui concerne ces allégations et le Bureau du Procureur a recueilli des informations concernant ces procédures.

Le Bureau a procédé à une analyse criminelle de tous les renseignements disponibles, dans le respect de notre méthodologie normalisée et des règles régissant l'évaluation et l'appréciation des sources d'information. Ainsi, l'analyse a notamment consisté à préparer des tableaux des allégations, une analyse structurelle et l'examen des faits. De plus, nous avons réalisé des recherches et une analyse juridiques au sujet des principales questions de doctrine. Ce processus a été placé sous la supervision du Comité exécutif, composé du Procureur et des chefs de division.

Compétence *ratione personae* et *ratione loci*

Les événements en question se sont déroulés sur le territoire de l'Irak, qui ne figure pas parmi les États parties au Statut de Rome et qui n'a pas déposé de déclaration d'acceptation par laquelle il accepte la compétence de la Cour conformément à l'article 12(3).

En conséquence, conformément à l'article 12, les actes commis sur le territoire d'un État non partie ne relèvent de la compétence de la Cour que lorsque la personne accusée du crime est un ressortissant d'un État qui a accepté la compétence de la Cour (article 12(2)(b)). Comme je l'ai fait remarqué dans ma première déclaration publique sur ces communications⁸, nous n'avons pas compétence à l'égard des actions commises par des ressortissants d'États non parties sur le territoire irakien⁹.

⁷ Une méthode standard du Bureau du Procureur est de recueillir des renseignements auprès de sources qui divergent, y compris auprès de sources qui sont le plus susceptibles de rendre compte d'allégations fondées, dans des buts de vérification et d'évaluation.

⁸ Communiqué de presse de la CPI, Bureau du Procureur, « Communications reçues par le Bureau du Procureur de la CPI », 16 juillet 2003.

⁹ Le Bureau du Procureur a étudié les arguments soumis par la suite qui étaient fondés sur des liens présumés avec les territoires des États parties, mais à la lumière du droit applicable conformément à l'article 21, les liens périphériques indiqués par les renseignements disponibles ne remplissaient pas les exigences de la compétence *ratione loci*.

Certaines communications ont présenté des arguments juridiques selon lesquels des ressortissants d'États parties pourraient s'être rendus complices de crimes perpétrés par des ressortissants d'États non parties. Dans son analyse, le Bureau du Procureur a appliqué le principe de base raisonnable pour toute forme de responsabilité pénale individuelle conformément à l'article 25¹⁰.

Allégations concernant la légalité du conflit

Bon nombre de communications reçues étaient liées à des inquiétudes concernant la légalité du conflit armé.

Bien que le Statut de Rome comprenne le crime d'agression, il précise que la Cour ne peut exercer sa compétence à l'égard de ce crime jusqu'à ce qu'une disposition qui définisse ce crime et qui fixe les conditions de l'exercice de la compétence de la Cour ne soit adoptée (article 5(2)). Cette mesure a été mise en place parce que l'inclusion du crime d'agression bénéficiait d'un important soutien, mais que sa définition et les conditions dans lesquelles la Cour pourrait exercer sa compétence donnaient lieu à des désaccords. Les États parties à la Cour débattent actuellement de ces deux questions. Conformément aux articles 121 et 123, la première occasion d'ajouter de telle dispositions aux Statut se présentera lors d'une conférence de révision en 2009.

En d'autres termes, la Cour pénale internationale a le mandat d'étudier le *comportement au cours d'un conflit* mais pas de déterminer si la *décision de participer à un conflit armé* était légale. En qualité de Procureur de la Cour pénale internationale, je n'ai pas de mandat pour examiner les arguments sur la légalité de l'emploi de la force ou du crime d'agression.

Allégations concernant des crimes de génocide et des crimes contre l'humanité

Très peu d'allégations factuelles ont été soumises concernant des crimes de génocide ou des crimes contre l'humanité. Le Bureau du Procureur a recueilli des renseignements et a étudié les allégations. Les renseignements disponibles ne fournissaient pas d'indice satisfaisant indiquant que les forces de la coalition avaient « l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel » comme l'indique la définition du crime de génocide (article 6). De même, les renseignements

¹⁰ Comme indiqué ci-après, les renseignements disponibles fournissaient une base raisonnable en ce qui concerne un nombre restreint de faits de crimes de guerre commis par des ressortissants des États parties, mais pas en ce qui concerne des faits particuliers de participation indirecte à des crimes de guerre. Ces conclusions peuvent être reconsidérées à la lumière de faits ou d'éléments de preuve nouveaux (Article 15(6)).

disponibles ne fournissaient pas d'indices satisfaisant concernant des éléments constitutifs de crimes contre l'humanité, à savoir une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile (article 7).

Allégations concernant des crimes de guerre

1. Allégations concernant la prise pour cible de civils ou des attaques manifestement excessives

Le Bureau a reçu de nombreuses allégations concernant des civils qui auraient été tués ou blessés ou qui auraient subi des dommages dans le cadre d'opérations militaires menées entre mars et mai 2003.

En droit international humanitaire et selon le Statut de Rome, la mort de civils au cours d'un conflit armé, et ce quels qu'en soient la gravité et le caractère regrettable, ne constitue pas en elle-même un crime de guerre. Le droit international humanitaire et le Statut de Rome autorisent les belligérants à lancer des attaques proportionnées sur des objectifs militaires¹¹, même lorsqu'ils savent que des civils pourraient être tués ou blessés. Il y a crime lorsqu'une attaque est dirigée délibérément contre la population civile (principe de distinction) (article 8(2)(b)(i)) ou qu'une attaque est lancée sur un objectif militaire en sachant que les blessures qu'elle causera incidemment aux personnes civiles seraient manifestement excessives par rapport à l'avantage militaire attendu (principe de proportionnalité) (article 8(2)(b)(iv)).

L'article 8(2)(b)(iv) incrimine :

Le fait de diriger intentionnellement une attaque en sachant qu'elle causera incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile, des blessures aux personnes civiles, des dommages aux biens de caractère civil ou des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel qui seraient manifestement excessifs par rapport à l'ensemble de l'avantage militaire concret et direct attendu ; L'article 8(2)(b)(iv) se fonde sur les principes de l'article 51(5)(b) du Protocole additionnel aux Conventions de Genève de 1949 (Protocole I) mais restreint l'interdiction pénale à des cas qui sont « manifestement » excessifs. L'application de l'article 8(2)(b)(iv) exige, entre autres, d'évaluer :

- (a) les blessures attendues aux personnes civiles et les dommages attendus aux biens de caractère civil;
- (b) l'avantage militaire attendu ; et

¹¹ Article 52 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève (Protocole I) fournit une définition largement acceptée de l'objectif militaire : "En ce qui concerne les biens, les objectifs militaires sont limités aux biens qui, par leur nature, leur emplacement, leur destination ou leur utilisation apportent une contribution effective à l'action militaire et dont la destruction totale ou partielle, la capture ou la neutralisation offre en l'occurrence un avantage militaire précis".

(c) si (a) était « manifestement excessif » par rapport à (b).

En plus de remplir les critères des éléments d'un crime, les renseignements doivent également indiquer la participation nécessaire d'un ressortissant d'un État partie pour que le crime puisse relever de la compétence de la Cour.

Plusieurs communications exprimaient leurs inquiétudes à propos de l'utilisation d'armes à fragmentation. Le Statut de Rome contient une liste d'armes dont l'utilisation est interdite *per se* (article 8(2)(b)(xvii)-(xx)). Les armes à fragmentation ne sont pas incluses dans la liste et par conséquent, leur utilisation *per se* ne constitue pas un crime de guerre conformément au Statut de Rome. Un crime de guerre pourrait toutefois encore être établi si une arme est employée d'une façon qui remplisse les critères des éléments d'autres crimes de guerre. Les allégations concernant des armes à fragmentation ont toutefois été analysées dans le cadre de l'article 8(2)(b)(i) et (iv) (ciblage de la population civile ou lancement d'attaques manifestement excessives).

Le Bureau du Procureur a examiné toutes les communications et tous les renseignements disponibles, appliqué les règles d'évaluation et d'appréciation, préparé des listes d'allégations et effectué l'analyse structurelle de 64 faits qui pourraient être pertinents.

Les renseignements disponibles ont permis d'établir qu'un nombre considérable de civils sont morts ou ont été blessés au cours des opérations militaires¹².

Les renseignements disponibles n'ont pas indiqués que des attaques avaient été intentionnellement dirigées contre la population civile¹³.

Conformément aux allégations portées au titre de l'article 8(2)(b)(iv), les éléments disponibles en ce qui concerne les faits présumés étaient caractérisés par (1) un manque de renseignements indiquant le caractère excessif manifeste lié à l'avantage militaire et (2) un manque de renseignements indiquant la participation de ressortissants d'États parties¹⁴.

¹² Étant donné les difficultés rencontrées pour recueillir des données sur les circonstances, il est difficile pour toute organisation de produire des estimations fiables et par conséquent les estimations disponibles varient considérablement. Une organisation appliquant une méthodologie définie, Iraq Body Count, a estimé que le nombre de victimes civiles s'élevait à 6 900 au cours des opérations militaires menées entre mars et mai 2003. Une autre, le Project on Defense Alternatives, a estimé que 3 750 (+/- 15%) personnes avaient perdu la vie parmi les non-combattants. D'autres sources donnent des estimations de chiffres plus élevés.

¹³ Le Bureau du Procureur a également étudié des allégations selon lesquelles les forces de la coalition ont dirigé intentionnellement des attaques contre des bâtiments consacrés à la religion, à l'enseignement, à l'art, à la science ou à l'action caritative (article 8(2)(b)(ix)). Le Bureau du Procureur a recueilli des renseignements provenant de sources nationales et internationales mais les renseignements disponibles n'ont pas indiqué que des sites historiques et culturels répertoriés avaient été endommagés par les activités de la coalition.

¹⁴ Les renseignements disponibles suggèrent que la plupart des activités militaires ont été effectuées par des États non parties. À titre d'exemple de renseignements disponibles, des rapports de la coalition

Afin de combler ces lacunes, des renseignements supplémentaires ont été sollicités reçus de la part de sources gouvernementales et d'autres sources qui pourraient détenir des renseignements indépendants et qui iraient dans le sens des victimes.

Des renseignements publics provenant du Royaume Uni indiquent que : des listes de cibles éventuelles ont été identifiées à l'avance ; les commandants pouvaient bénéficier à tout moment d'avis juridiques et avaient consciences de la nécessité de respecter le droit international humanitaire, y compris les principes de proportionnalité ; une modélisation mathématique détaillée a été utilisée pour déterminer les cibles ; une surveillance politique, juridique et militaire a été mise en place pour approuver les cibles ; et des renseignements sur les cibles en temps réel, y compris une évaluation des dommages collatéraux, ont été transmis au quartier général. Ces renseignements ont été pris en compte par le Bureau du Procureur conformément aux normes des critères d'évaluation. Les renseignements n'ont été contredits par aucun renseignement disponible.

Selon le ministère de la Défense britannique, près de 85% des projectiles lâchés par les avions britanniques étaient des engins à guidage de précision, chiffre qui tendrait à corroborer les efforts effectués pour réduire autant que possible le nombre de victimes¹⁵.

Le Bureau du Procureur a invité le Royaume Uni à fournir des renseignements supplémentaires en ce qui concerne des allégations précises et le Royaume Uni a fourni des réponses détaillées.

Le Bureau du Procureur a également sollicité des renseignements supplémentaires auprès de sources qui pourraient avoir des renseignements indépendants et qui iraient dans le sens des victimes. Le Bureau du Procureur les a invitées à rendre compte, en particulier, de tout renseignement concernant les faits qui pourraient constituer des attaques manifestement excessives relevant de la compétence de la Cour.

En s'appuyant sur tous les renseignements supplémentaires qui ont été recueillis, le Bureau du Procureur a étudié plusieurs faits plus en détails. Un large éventail de techniques a été utilisé pour analyser les renseignements. Les informations qui en résultent n'ont pas permis de conclure qu'il y avait une base raisonnable de croire que

convergeaient en indiquant qu'entre 94 et 96% des sorties aériennes étaient effectuées par des États non parties.

¹⁵ Pour placer ce chiffre rapporté dans le contexte, selon des rapports publics disponibles, les parties au conflit ont donné la proportion d'engins à guidage de précision par rapport au nombre total d'engins lâchés qui est de : 8% dans le Golfe Persique (1991), 33% au Kosovo (1999), 65% en Afghanistan (2002) et 66% en Irak (2003, pour l'ensemble de la coalition). Les renseignements britanniques ont également indiqué l'utilisation d'armes à fragmentation, comme indiqué ci-dessus.

des attaques manifestement excessives relevant de la compétence de la Cour avaient été commises¹⁶.

Après avoir pris toutes les mesures appropriées au cours de la phase d'analyse, le Bureau du Procureur a décidé que, bien que de nombreux faits restent encore à déterminer, les renseignements disponibles ne fournissaient pas de base raisonnable pour croire qu'un crime relevant de la compétence de la Cour ait été commis. Conformément au paragraphe 6 de l'article 15 du Statut, cette décision pourra être réexaminée à la lumière de faits ou d'éléments de preuve nouveaux.

2. Allégations concernant l'homicide intentionnel et le traitement inhumain de personnes civiles

Au cours de l'analyse, des allégations ont été révélées par les médias en ce qui concerne des faits de mauvais traitements sur des détenus ou des homicides intentionnels sur des personnes civiles. Les allégations générales comprenaient la brutalité contre des personnes lors de leur capture ou de leur détention initiale, causant la mort ou de graves blessures. On relève de surcroît des cas de civils tués aux cours d'opérations de police pendant la phase d'occupation.

Le Bureau du Procureur a recueilli des renseignements relatifs à ces faits ainsi qu'aux procédures pénales nationales pertinentes entreprises entamées par les gouvernements des États parties en ce qui concerne leurs ressortissants. L'analyse a été effectuée à la lumière des éléments d'homicide intentionnel (article 8(2)(a)(i)) et de torture ou de traitement inhumain (article 8(2)(a)(ii))¹⁷.

Après avoir analysé tous les renseignements disponibles, il a été conclu qu'il existait une base raisonnable de croire que des crimes relevant de la compétence de la Cour avaient été commis, à savoir l'homicide intentionnel et le traitement inhumain. Les renseignements disponibles à cette époque appuyaient une base raisonnable en ce qui concerne 4 à 12 victimes estimées d'homicides intentionnels et un petit nombre de victimes de traitements inhumains, à savoir, moins de 20 personnes au total.

Recevabilité

¹⁶ De même, suite aux enquêtes qu'elle a menées concernant les événements avant juin 2003, Human Rights Watch a signalé que les forces de la coalition s'étaient « engagées dans un nombre de pratiques qui auraient violé le droit international humanitaire » mais « aucune preuve suggérant que les forces de la coalition [avaient] commis des crimes de guerre n'a été révélée .» : <http://www.hrw.org/press/2003/12/ihl-qna.htm> ; le rapport était lié au rapport de HRW « Erreur de cible » <http://www.hrw.org/reports/2003/usa1203/>

¹⁷ Le Bureau du Procureur a pris en considération les Éléments des crimes pour l'article 8(2)(a), qui font référence au fait d'infliger « une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, à une ou plusieurs personnes ».

Même lorsqu'il existe une base raisonnable de croire qu'un crime a été commis, cela ne suffit pas pour que la Cour pénale internationale ouvre une enquête. Le Statut exige alors que la recevabilité devant la Cour soit considérée à la lumière de la gravité des crimes et de la complémentarité avec des systèmes nationaux¹⁸.

Bien que, au sens général, tout crime relevant de la compétence de la Cour est « grave », le Statut exige une condition minimale supplémentaire de gravité même lorsque le critère de compétence *ratione materiae* est rempli. Cette évaluation est nécessaire étant donné que la Cour fait face à de multiples situations impliquant des centaines, voire des milliers, de crimes et doit sélectionner les situations conformément aux critères de l'article 53.

En ce qui concerne les crimes de guerre, une condition minimale de gravité spécifique est établie à l'article 8(1), qui énonce que « La Cour a compétence à l'égard des crimes de guerre, en particulier lorsque ces crimes s'inscrivent dans le cadre d'un plan ou d'une politique ou lorsqu'ils font partie d'une série de crimes analogues commis sur une grande échelle ». Cette condition minimale ne constitue pas un élément du crime et les mots « en particulier » suggèrent que ce n'est pas une exigence au sens strict. Cependant, elle donne une indication statutaire selon laquelle la Cour doit se concentrer sur des situations remplissant ces exigences.

Selon les renseignements disponibles, il apparaît qu'aucun des critères de l'article 8(1) n'a été rempli.

Même si on supposait que les exigences de l'article 8(1) ont été remplies, il serait alors nécessaire d'examiner l'exigence de gravité générale conformément à l'article 53(1)(b). Le Bureau du Procureur prend en considération plusieurs facteurs pour évaluer la gravité. Un facteur clé est le nombre de victimes de crimes particulièrement graves, tels que l'homicide intentionnel ou le viol. Le nombre de victimes potentielles de crimes relevant de la compétence de la Cour dans cette situation – de 4 à 12 victimes d'homicide intentionnel et un nombre limité de victimes de traitement inhumain – était d'un ordre différent du nombre de victimes relevé dans d'autres situations faisant l'objet d'une enquête ou d'une analyse par le Bureau du Procureur. Il est essentiel de garder à l'esprit que le Bureau du Procureur est actuellement en train d'enquêter sur trois situations impliquant des conflits de longue durée au nord de l'Ouganda, en République démocratique du Congo et au Darfour. Chacune des trois situations faisant l'objet d'une enquête implique des milliers d'homicides intentionnels ainsi que des violences sexuelles et des enlèvements à grande échelle. Dans l'ensemble, elles ont entraîné le déplacement de plus de 5 millions de personnes.

¹⁸ Article 53(1)(b) et règle 48.

En prenant en considération tous les facteurs, la situation ne semblait pas remplir les conditions minimales exigées par le Statut.

À la lumière de la conclusion en ce qui concerne la gravité, il n'était pas nécessaire de prendre une décision relative à la complémentarité. On peut toutefois remarquer que le Bureau du Procureur a aussi recueilli des renseignements sur les procédures nationales, y compris des commentaires issus de diverses sources et que des procédures nationales ont été entamées en ce qui concerne chacun des faits concernés.

Conclusion

Au vu des motifs exposés ci-dessus et conformément au paragraphe 6 de l'article 15 du Statut de Rome, je souhaite vous faire part de mes conclusions, à savoir qu'en l'état actuel, les critères énoncés dans le Statut ne sont pas remplis pour solliciter l'autorisation d'ouvrir une enquête à propos de la situation en Irak.

Cette conclusion pourra être réexaminée à la lumière de faits ou d'éléments de preuve nouveaux. Je souhaite vous rappeler qu'en application du paragraphe 2 de la règle 49 du Règlement de procédure et de preuve, il vous est loisible de soumettre au Bureau du Procureur tout renseignement supplémentaire que vous auriez à propos de crimes relevant de la compétence de la Cour¹⁹. Compte tenu de la compétence limitée de la Cour, ainsi que de son caractère complémentaire, des systèmes juridiques nationaux qui fonctionnent correctement constituent, en principe, les enceintes les mieux adaptées et les plus efficaces pour examiner les allégations de crimes de cette nature.

Je vous suis extrêmement reconnaissant d'avoir communiqué au Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale des renseignements à propos de crimes présumés. Pour plus de renseignements à propos de nos activités et de nos politiques générales, je vous invite à consulter notre site web à l'adresse www.icc-cpi.int.

Je vous prie, Madame, Monsieur, d'agréer l'expression de ma considération distinguée.

Luis Moreno-Ocampo
Procureur de la Cour pénale internationale

¹⁹ Article 15(6) du Statut. Règle 49 du Règlement de procédure et de preuve.