



Situation relative aux navires battant pavillons comorien, grec et cambodgien

Rapport établi au titre de l'article 53-1 du Statut

6 novembre 2014

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

1. Il incombe au Bureau du Procureur (le « Bureau ») de la Cour pénale internationale (la « Cour » ou la « CPI ») de déterminer si une situation répond aux critères juridiques fixés par le Statut de Rome (le « Statut ») permettant à la Cour d'ouvrir une enquête. À cette fin, le Bureau procède à l'examen préliminaire de toutes les situations portées à son attention en se fondant sur les critères en question et sur les renseignements disponibles. Une fois qu'une situation a été décelée, les alinéas a) à c) de l'article 53-1 du Statut fixent le cadre juridique de l'examen préliminaire et prévoient qu'en vue de déterminer s'il existe une base raisonnable pour ouvrir une enquête sur la situation, le Procureur examine la question de la compétence (*ratione temporis*, *ratione materiae* et *ratione loci* ou *ratione personae*), celle de la recevabilité (complémentarité et gravité) et les intérêts de la justice.
2. Le 14 mai 2013, le Bureau a reçu un renvoi au nom de l'Union des Comores portant sur l'interception, le 31 mai 2010, par les forces israéliennes d'une flottille humanitaire qui se dirigeait vers la bande de Gaza. Le même jour, le Procureur a annoncé que son Bureau venait d'amorcer un examen préliminaire en vertu de ce renvoi. Le présent rapport expose les conclusions du Bureau se rapportant aux questions de compétence et de recevabilité découlant de l'examen préliminaire.
3. Au vu des renseignements disponibles, le Procureur a conclu qu'il existait une base raisonnable permettant de croire que des crimes de guerre avaient été commis à bord du navire battant pavillon comorien (le *Mavi Marmara*) lorsque la flottille a été interceptée le 31 mai 2010. Cependant, ces renseignements ne fournissent pas de base raisonnable justifiant l'ouverture d'une enquête sur la situation relative aux navires battant pavillons comorien, grec et cambodgien qui découlait des événements survenus le 31 mai 2010. Cette décision s'appuie sur une analyse approfondie en fait et en droit des renseignements disponibles, conformément au critère établi à l'article 17-1-d du Statut de Rome précisant que les affaires doivent être suffisamment graves pour que la Cour y donne suite.
4. Les renseignements disponibles sur lesquels se fonde le présent rapport proviennent de sources publiques et autres sources fiables et ont fait l'objet d'une analyse approfondie effectuée par le Bureau en toute indépendance et en toute impartialité. Il convient de rappeler que ce dernier ne dispose pas de pouvoirs d'enquête au stade de l'examen préliminaire. Le Bureau n'ayant pas recueilli lui-même d'éléments de preuve, l'analyse contenue dans le présent rapport ne saurait être considérée comme le résultat d'une enquête. Il pourra revoir ses conclusions à la lumière de faits ou d'éléments nouveaux.

Rappel de la procédure

5. Le 14 mai 2013, le Bureau a reçu du cabinet d'avocats Elmadağ, mandaté par l'Union des Comores, un renvoi au sujet de l'interception, le 31 mai 2010, par les forces israéliennes d'une flottille humanitaire qui se dirigeait vers la bande de Gaza.
6. À la suite d'une demande présentée par le Bureau, les avocats représentant les Comores ont précisé que la portée territoriale du renvoi ne se limitait pas au navire battant pavillon comorien (le *Mavi Marmara*), mais qu'elle couvrait également les autres navires de la flottille immatriculés dans des États parties au Statut. Les avocats en question ont en outre expliqué que sur le plan temporel, le renvoi portait sur les faits qui ont commencé le 31 mai 2010 et couvrait également tous les autres crimes présumés commis depuis l'épisode initial, notamment l'interception du septième navire le 5 juin 2010.
7. Le 14 mai 2013, le Procureur a annoncé l'ouverture d'un examen préliminaire en vertu du renvoi en question. Le 5 juillet 2013, la Présidence de la CPI a assigné cette situation à la Chambre préliminaire I.
8. Le 19 mai 2014, les représentants légaux des Comores ont fourni des informations supplémentaires au Bureau.
9. Le Bureau a également offert à la Turquie et à Israël la possibilité de lui fournir des renseignements supplémentaires mais il n'a rien reçu en retour.

Rappel des faits

10. Le 3 janvier 2009, Israël impose un blocus maritime au large des côtes de la bande de Gaza, à une distance de 20 milles marins des côtes. Ce blocus fait partie d'un plan plus large visant à imposer un embargo sur les déplacements et les échanges commerciaux à destination et en provenance de la bande de Gaza, suite à la victoire du Hamas aux élections de 2006 et à l'extension de son contrôle en 2007.
11. Le mouvement *Free Gaza* a été créé en opposition au blocus. Il a affrété une flottille appelée « *Gaza Freedom Flotilla* » composée de huit navires, avec à leur bord 700 passagers d'une quarantaine de pays, l'objectif déclaré étant d'apporter de l'aide à Gaza, de briser le blocus israélien et d'attirer l'attention de la communauté internationale sur la situation de cette zone et sur les conséquences du blocus.

12. Les forces de défense israéliennes interceptent la flottille le 31 mai 2010 à 64 nautiques de la zone du blocus. À ce stade, un des navires de la flottille avait rebroussé chemin en raison de difficultés mécaniques, et un autre (le *Rachel Corrie*) avait vu son départ retardé et, ne pouvant se joindre au reste de la flottille, fait route sur Gaza seul, à une date ultérieure. Les six navires restants sont arraisonnés par les forces de défense israéliennes qui en prennent le contrôle. Cette opération cause la mort de dix passagers à bord du *Mavi Marmara*, neuf ressortissants turcs et une personne de nationalité turco-américaine.
13. La situation a fait l'objet d'une Mission d'établissement des faits du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, qui a rendu son rapport en septembre 2010, et d'une enquête réalisée par un panel d'experts nommé par le Secrétaire général des Nations Unies, qui a publié son rapport en septembre 2011. Les gouvernements turc et israélien ont également mené leur propre enquête.

Compétence

14. Compétence *ratione loci/ratione personae* : La flottille était composée de huit navires en tout ; cependant, trois seulement battaient pavillon d'États parties. La Cour peut exercer une compétence *ratione loci* au titre de l'article 12-2-a (l'« État du pavillon ») à propos des actes commis à bord des navires battant pavillons comorien (le *Mavi Marmara*), cambodgien (le *Rachel Corrie*) et grec (l'*Eleftheri Mesogios/Sofia*). Bien qu'Israël ne soit pas un État partie, au regard de l'article 12-2-a du Statut, la CPI peut exercer sa compétence à l'égard du comportement de ressortissants d'un État non partie qui auraient commis des crimes visés par le Statut de Rome sur le territoire d'un État partie à la CPI, à bord d'un navire battant pavillon d'un tel État ou à bord d'un aéronef immatriculé dans celui-ci.
15. Compétence *ratione temporis* : La Cour est compétente pour connaître des crimes visés par le Statut de Rome commis, à compter du 1^{er} novembre 2006, sur le territoire des Comores ou par ses ressortissants, ou à bord d'un navire battant pavillon comorien ou d'un aéronef immatriculé dans ce pays. Elle est également compétente pour connaître des crimes visés par le Statut de Rome commis, à compter du 1^{er} juillet 2002, sur le territoire du Cambodge ou par ses ressortissants, ou à bord d'un navire battant pavillon cambodgien ou d'un aéronef immatriculé dans ce pays, et de ceux commis, à compter du 1^{er} août 2002, sur le territoire de la Grèce ou par ses ressortissants, ou à bord d'un navire battant pavillon grec ou d'un aéronef immatriculé dans ce pays. La situation sur laquelle porte le renvoi a commencé le 31 mai 2010 et concerne tous les crimes allégués depuis l'interception de la flottille par les forces israéliennes, y compris l'interception connexe du 5 juin 2010. Les faits

sur lesquels porte le renvoi sont désignés collectivement par l'expression les « événements se rapportant à la flottille » aux fins du présent rapport.

16. *Compétence ratione materiae*: Les hostilités entre Israël et le Hamas à l'époque des faits ne peuvent être fondamentalement qualifiées de conflit armé international puisqu'un tel conflit oppose au moins deux États. Toutefois, comme le confirme la jurisprudence de la Cour, il est précisé dans les Éléments des crimes que le droit des conflits armés internationaux s'applique également à un contexte d'occupation militaire. Bien que les autorités israéliennes affirment ne plus occuper Gaza, le point de vue prédominant au sein de la communauté internationale, au vu de l'ampleur et de l'étendue du contrôle qu'a conservé Israël sur le territoire de Gaza à l'issue de son désengagement en 2005, veut que ce pays demeure une puissance occupante, au regard du droit international. Suivant cette logique et au vu de la poursuite de l'occupation militaire exercée par Israël, le Bureau a estimé que la situation à Gaza pouvait être analysée dans le cadre d'un conflit armé international.
17. L'analyse de la situation et les conclusions qui en découlent ne seraient pas globalement remises en cause et demeureraient valables, si le Bureau considérait, au contraire, que le droit applicable dans le contexte qui nous occupe ici et à la lumière du conflit opposant Israël au Hamas était le droit des conflits armés non internationaux. Au vu des crimes en cause susceptibles d'être pris en compte dans le cadre de la présente situation, lesquels sont intrinsèquement identiques, qu'ils soient commis dans le cadre de conflits armés présentant un caractère international ou non, il n'est pas nécessaire, à ce stade, de se prononcer de manière définitive sur la classification de ce conflit. En outre, étant donné que la protection accordée par les règles régissant les conflits armés internationaux est plus large que celle applicable aux conflits internes, il semble approprié, aux seules fins d'un examen préliminaire, d'appliquer celles qui régissent les conflits armés internationaux en cas de doute.
18. Les événements se rapportant à la flottille se sont produits dans le cadre d'un blocus maritime imposé par Israël à la bande de Gaza et y étaient directement liés. La légalité de ce blocus a fait l'objet de controverses. Aux fins du présent rapport, il n'est toutefois pas nécessaire de se prononcer sur cette question, qui influe uniquement sur l'évaluation du crime de guerre présumé consistant à diriger intentionnellement des attaques contre des biens de caractère civil, visé à l'article 8-2-b-ii du Statut. Bien que le Bureau ne se soit pas prononcé sur la légalité du blocus, il a effectué son analyse en tenant compte des deux hypothèses, à savoir que le blocus était légalement fondé ou non.

19. En définitive, du point de vue du Bureau, les informations disponibles indiquent qu'il existe une base raisonnable permettant de croire que des crimes de guerre ont été commis à bord du *Mavi Marmara* lors de l'interception de la flottille le 31 mai 2010 dans le contexte d'un conflit armé international, à savoir : 1) l'homicide intentionnel au titre de l'article 8-2-a-i ; 2) le fait de porter gravement atteinte à l'intégrité physique ou à la santé, au titre de l'article 8-2-a-iii ; et 3) les atteintes à la dignité de la personne au titre de l'article 8-2-b-xxi du Statut. En outre, si le blocus maritime imposé par Israël à Gaza était illégal, il y aurait alors une base raisonnable permettant de croire que les forces de défense israéliennes ont commis le crime consistant à diriger intentionnellement une attaque contre deux biens de caractère civil, au titre de l'article 8-2-b-ii, lors de l'arraisonnement des navires *Mavi Marmara* et *Eleftheri Mesogios/Sofia*.
20. D'une manière générale, il convient de noter que le statut de civil protégé n'empêche pas, dans certaines circonstances, l'usage de la force, au titre de la légitime défense, contre des civils ayant eu recours à la violence. Au regard du Statut de Rome, la légitime défense est considérée comme un motif d'exonération de la responsabilité pénale. Par conséquent, c'est au stade de l'enquête puis du procès, et non au stade de l'examen préliminaire, qu'il convient de se prononcer sur la question de savoir si l'auteur d'un crime a agi ou non en légitime défense, et peut donc s'exonérer de sa responsabilité pénale.
21. Enfin, d'après les renseignements disponibles, il ne semble pas que les actes commis par les forces armées israéliennes au cours de l'interception de la flottille se soient inscrits dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique, ni qu'ils aient constitué intrinsèquement une telle attaque dirigée contre une population civile. Par conséquent, il n'existe aucune base raisonnable permettant de croire que des crimes contre l'humanité visés à l'article 7 ont été commis dans le cadre de la situation qui nous a été déférée.

Recevabilité

22. Gravité: L'appréciation de la gravité des crimes tient à la fois compte d'aspects quantitatifs et qualitatifs. Comme il est fait mention à la norme 29-2 du Règlement du Bureau, celui-ci prend notamment en considération l'échelle, la nature, le mode opératoire et l'impact des crimes. Cette évaluation se fait sans perdre de vue les affaires éventuelles qui pourraient être engagées à l'issue d'une enquête dans le cadre de cette situation.
23. Il convient également de souligner qu'aux termes de l'article 8-1 du Statut, « [l]a 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 ». Bien que cette condition ne soit pas requise en termes de compétence, elle nous guide néanmoins en indiquant que la Cour doit se concentrer sur des affaires qui remplissent ces conditions.

24. Après avoir procédé à une analyse minutieuse des facteurs pertinents, le Bureau est parvenu à la conclusion que les éventuelles affaires qui pourraient découler d'une enquête sur les événements se rapportant à la flottille ne seraient pas suffisamment graves pour que la Cour y donne suite, à la lumière des critères de recevabilité énoncés à l'article 17-1-d et des éléments figurant à l'article 8-1 du Statut.
25. Les paramètres de l'évaluation effectuée par le Bureau sont déterminés par la portée limitée de la situation en cause, c'est-à-dire une série d'événements restreints qui se sont produits principalement le 31 mai 2010. Au regard de l'article 12-2-a du Statut, la compétence territoriale de la Cour est en outre limitée aux événements qui se sont produits sur trois navires de la flottille et ne peut s'exercer à l'égard de faits qui se seraient produits après le débarquement des passagers en cause. Il en ressort que les éventuelles affaires qui pourraient en découler seraient intrinsèquement limitées à des événements concernant un faible nombre de victimes de crimes présumés relevant de la compétence de la CPI, et comporteraient peu de facteurs de pondération qualitatifs.
26. Bien que l'interception de la flottille se soit produite dans le cadre du conflit qui oppose Israël au Hamas, la Cour n'est pas compétente quant à d'autres crimes présumés commis dans ce contexte, ni dans le contexte plus large de tout conflit opposant Israël à la Palestine. S'agissant de la situation relative à la population civile de Gaza, il s'agit d'une question ayant une portée internationale, sortant du cadre de la présente évaluation, qui vise uniquement à apprécier la gravité des crimes prétendument commis par les forces israéliennes à bord des navires pour lesquels la Cour est compétente au moment de l'interception de la flottille.
27. À la lumière de cette conclusion relative à l'appréciation de la gravité, il n'est pas nécessaire d'analyser ni même de trancher la question de la complémentarité.

Conclusion

28. Le Procureur a estimé que les informations disponibles ne fournissaient pas de base raisonnable permettant d'ouvrir une enquête quant à la situation en cause. L'État des Comores, qui a procédé au renvoi, peut toutefois, au titre de l'article 53-3-a du

Statut, demander à la Chambre préliminaire de réexaminer la décision du Procureur de ne pas poursuivre.