

26 novembre 2019

Version intégrale de la Déclaration du Procureur, Fatou Bensouda, au sujet de l'expertise externe sur la situation au Kenya et les enseignements tirés de celle-ci

Introduction

Comme je l'ai dit à maintes reprises, mon Bureau est attaché à apprendre et à progresser en permanence au service du mandat qui nous a été confié en vertu des dispositions du Statut de Rome. Ces sept dernières années, en particulier, mon Bureau a, sous ma direction, mis toute son énergie et ménagé aucun effort dans le cadre d'innombrables initiatives de gestion et de stratégie afin d'accroître sa capacité à remplir le plus efficacement possible son importante mission. Le renforcement de notre mécanisme de contrôle interne de la qualité de notre action en procédant systématiquement à son examen et en tirant les enseignements y afférents fait partie intégrante de la culture du Bureau, que mon équipe de direction et moi-même soutenons et encourageons.

C'est dans ce contexte que je souhaite publier les conclusions de l'examen de la situation au Kenya réalisé en interne par mon Bureau à la suite du rapport établi en février 2018 par un groupe d'experts externes indépendants que j'avais chargé de nous aider dans cette tâche. Ce n'est que maintenant que je fais cette déclaration notamment parce que je souhaitais tout d'abord consulter comme il se doit mon équipe de direction et mes collaborateurs concernés par cette situation sur les résultats de cet exercice et analyser soigneusement les recommandations que nous avons reçues afin de déterminer celles qui ont déjà été mises en œuvre et celles pour lesquelles d'autres mesures s'imposent. En outre, compte tenu du processus d'examen auquel la Cour pénale internationale (la « CPI » ou la « Cour ») se soumet à l'heure actuelle devant les États parties, le moment semble bien choisi pour rendre compte de cet important exercice, qui permet de tirer des enseignements de notre expérience, afin de renforcer le mode de fonctionnement du Bureau.

Ce projet ne visait pas à critiquer ou à incriminer qui que ce soit, mais plutôt à tirer les enseignements du passé, notamment en ce qui concerne la gestion précoce de la situation au Kenya par le Bureau, afin de comprendre comment améliorer notre manière d'opérer.

Outre les facteurs externes, comme [l'absence de coopération suffisante](#) et [les pressions exercées sur les témoins](#), qui ont joué un rôle dans l'issue finale de ce dossier dans le contexte de la situation au Kenya, l'objet de ce projet en interne était d'évaluer l'efficacité de l'action même du Bureau, d'en tirer les enseignements et de procéder aux

changements nécessaires. Je suis heureuse de constater que le Bureau a déjà réalisé la plupart des changements qui lui avaient été recommandés sur la base de son expérience de la situation au Kenya avant même de recevoir le rapport des experts indépendants sur cette question.

Les recommandations des trois experts externes indépendants qui ont mené cet exercice et leurs conclusions figurent dans le résumé de leur rapport confidentiel, qui est joint ci-dessous. Tout le monde n'adhérera pas forcément à toutes les conclusions du rapport et certaines d'entre elles ne sauraient peut-être se justifier pleinement au vu du dossier, mais personne ne saurait en contester le sens général.

La réalisation de cet important projet a permis à mon Bureau d'envisager et de mettre en œuvre, au besoin, tout changement qu'il convenait d'apporter dans le cadre des opérations et en matière d'encadrement, au vu des recommandations des experts externes. La mise en œuvre d'ores et déjà de la plupart de ces recommandations montre bien que nous sommes sur la bonne voie quant aux changements à opérer dans nos méthodes de travail pour affiner nos résultats en interne et mieux maîtriser les facteurs externes qui compromettent le succès de notre action. L'un des objectifs clés de cet exercice était en effet de veiller à ce que les améliorations apportées par le Bureau dans ses processus de gestion et ses méthodes appliquées aux opérations puissent permettre d'obtenir en permanence de bons résultats conformément à nos politiques et nos plans stratégiques.

Grâce à cette initiative, j'espère convaincre la communauté internationale de la bonne foi qui anime mon Bureau, de la transparence de son action et de sa volonté de faire son introspection en toute honnêteté, mais aussi de notre capacité à apprendre de nos expériences et de mettre concrètement en œuvre les changements qui s'imposent.

Je suis fière des améliorations et des accomplissements connexes réalisés par mon Bureau, et j'ai bon espoir que celui-ci maintiendra ce cap.

La situation au Kenya présentait sans aucun doute des obstacles particuliers pour le Bureau¹. Comme celui-ci l'a souligné au fil de ses plans stratégiques, il lui est essentiel de tirer les enseignements de telles expériences pour améliorer ses résultats. Bien qu'il n'ait ménagé au cours de ce processus aucun effort pour faire avancer les affaires relatives au Kenya et préserver ce qui pouvait l'être, et qu'il ait eu à prendre des décisions difficiles mais responsables sur le plan professionnel, l'expérience acquise dans cette situation lui a permis de tirer des enseignements qui l'ont aidé et continuent de le faire.

¹ Sur les six suspects inculpés (trois dans chacune des deux affaires), deux ont été acquittés à l'issue de l'audience de confirmation des charges (un dans chaque affaire) ; les charges qui pesaient contre l'un des accusés dans l'une des affaires ont été abandonnées, sans préjudice, au stade préliminaire, et celles qui pesaient contre le dernier accusé dans cette affaire ont été abandonnées, sans préjudice, à la veille du procès ; le procès des deux accusés restants dans l'autre affaire a débuté, mais les charges ont été annulées par la Chambre de première instance à l'issue de la présentation des moyens à charge, à la suite d'une requête en insuffisance des moyens de preuve, mais sans préjudice pour l'Accusation.

Lorsqu'il a été décidé que le Bureau devait examiner en interne ce qu'il s'était passé dans le cadre de la situation au Kenya afin d'en tirer les enseignements, j'étais convaincue qu'il nous fallait recourir à des experts externes possédant l'expérience et les compétences requises pour mener à bien cet exercice, de manière approfondie, en toute objectivité. Le Bureau a donc engagé Mme Brenda J. Hollis, Procureur du Tribunal spécial résiduel pour la Sierra Leone, et experte indépendante, basée à Denver, dans le Colorado (États-Unis), M. Robert Reid, chef des opérations au Tribunal pénal international des Nations Unies pour l'ex-Yougoslavie et au Mécanisme international des Nations Unies appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux (MIFRTP), dont le siège est à La Haye (Pays-Bas), et Mme Dior Fall, ancien premier substitut du Procureur et premier substitut du Procureur en appel au Tribunal pénal international des Nations Unies pour le Rwanda, et aujourd'hui, experte indépendante à Dakar (Sénégal). Même si tout le monde n'adhérera pas forcément, sans réserve, à toutes leurs conclusions, ces experts ont mené à bien cet exercice de manière indépendante et consciencieuse en y consacrant généreusement leur temps, ce qui a été grandement apprécié.

Le 7 février 2018, les trois experts externes nous ont présenté, au procureur adjoint et à moi-même, le fruit essentiel de leur travail, sous la forme d'un rapport confidentiel intitulé *Affaires relatives à la situation au Kenya engagées par le Bureau du Procureur de la CPI : examen et recommandations*. La présente déclaration publique au sujet des résultats de l'expertise sur la situation au Kenya et des enseignements tirés de celle-ci s'appuie sur ce rapport confidentiel. J'y joins en annexe le résumé analytique du rapport initial.

Fonds utilisés

Étant donné que les coûts liés à l'engagement de trois experts externes pour mener une réflexion sur les enseignements à tirer de l'expérience acquise excédaient l'enveloppe budgétaire du Bureau allouée aux consultants, ce dernier a sollicité un appui financier aux donateurs disposés à soutenir ses efforts en vue de tirer les leçons et d'améliorer ses résultats, tout en garantissant l'indépendance des experts et du processus en cause.

Les efforts déployés par l'organisation intergouvernementale Justice Rapid Response (JRR) aux fins de solliciter des fonds auprès de différents gouvernements pour pouvoir mener à bien ce projet n'ont malheureusement pas été couronnés de succès.

Heureusement, le Bureau a fini par obtenir le financement dont il avait besoin par une autre source indépendante. En outre, même si le MIFRTP a généreusement autorisé M. Robert Reid à consacrer du temps au Bureau, et ce, sans frais, le financement en question qui est venu s'ajouter aux propres ressources budgétaires du Bureau a permis de couvrir tous les frais associés à l'expertise.

Examen et recommandations

Les conclusions et les recommandations contenues dans le résumé analytique ci-joint sont abordées ci-dessous.

Comme indiqué dans le résumé analytique, l'équipe d'experts a interrogé une trentaine de membres du personnel du Bureau encore en activité ou non, représentatifs de ses trois divisions et de certaines sections, et examiné divers documents et communiqués de presse, ainsi que des écritures du Bureau et des décisions judiciaires de la CPI, afin de formuler ses recommandations. Les membres du personnel ont été interrogés sous le sceau de la confidentialité. Je crois que les experts n'ont toutefois pas interrogé mon prédécesseur, M. Luis Moreno Ocampo (*par courtoisie, une copie de la présente déclaration et du résumé analytique du rapport élaboré par les experts indépendants a été fournie à M. Ocampo avant sa publication. La réponse de M. Ocampo figure en annexe de la présente déclaration*). Il semble également que certains documents clés, mis à disposition dans le cadre de l'exercice, n'aient pas été suffisamment pris en considération ni mentionnés dans le rapport.

Pour mener à bien cet exercice, les experts ont estimé qu'il serait plus productif de se concentrer avant tout sur les premières années de la gestion de la situation au Kenya par le Bureau, lorsque « les dés étaient jetés », pour ainsi dire, plutôt que sur la phase des procès. Dans leur rapport, ils semblent plutôt indiquer que les résultats obtenus dans les affaires relatives au Kenya pourraient n'être que le reflet de l'incapacité de la CPI à répondre de manière adéquate aux difficultés que présentent des affaires mettant en cause des personnes puissantes et haut placées. Ils ont examiné un certain nombre de facteurs qui, selon eux, ont influé sur les résultats obtenus dans ces affaires et ont principalement identifié les questions liées à la manière de diriger, à la prise de décision et aux pratiques relatives au personnel. Une fois encore, il n'est point question de rejeter la faute sur qui que ce soit mais plutôt d'en tirer les enseignements.

Selon les experts, le style de direction du Bureau, incarnée essentiellement par le premier Procureur, a grandement contribué aux problèmes survenus dans les affaires relatives au Kenya. Toujours selon eux, cette manière de diriger le Bureau a découragé les appréciations et opinions sincères et divergentes au détriment des affaires, et certains responsables de rang inférieur ont perpétué cet état d'esprit.

Les experts ont conclu que la prise de décision se faisait principalement au niveau du premier Procureur et du Comité exécutif (ExCom) (essentiellement le premier Procureur), même en ce qui concerne des décisions quotidiennes au sujet de la conduite des enquêtes et des poursuites. D'après eux, cette tendance à vouloir tout contrôler s'est faite au détriment des affaires. La prise de décision était trop complexe, ce qui la retardait voire l'empêchait de se faire.

Les experts ont également estimé que ce n'était qu'au travers d'une action efficace en matière de poursuites, fondée sur le droit et les faits, qu'il était convenablement possible d'obtenir des résultats connexes, tels que rétablir la paix dans la région ou démontrer la pertinence de la CPI – réalité que le premier Procureur n'a pas semblé accepter.

Les experts ont également exprimé leurs inquiétudes quant à l'inexpérience ou l'incompétence d'un trop grand nombre de membres du Bureau pour mener des enquêtes et des poursuites complexes à l'encontre de suspects ou d'accusés haut placés. Même si

ces personnes ont fait du mieux qu'elles pouvaient, selon les experts, elles n'avaient pas les compétences suffisantes pour traiter la complexité des affaires relatives au Kenya.

Le rapport établi par les experts aborde également d'autres questions. À l'époque, dans la structure du Bureau, la Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération (JCCD) aurait, selon eux, outrepassé les limites de son mandat dans les affaires relatives au Kenya, en exerçant un contrôle excessif sur les opérations au détriment de la bonne marche des enquêtes et des poursuites, et aurait exercé « une influence démesurée » sur le premier Procureur. Certains membres du personnel, qui prenaient part aux enquêtes, n'étaient pas d'accord avec ce rôle caractérisé de JCCD. Les experts se sont intéressés aux questions liées à l'encadrement et à l'approche adoptée, plutôt qu'à la performance individuelle des membres du personnel, dont la bonne foi et le dévouement ne sont pas remis en cause. Il convient de noter que quel que soit le rôle joué par JCCD à l'époque, son style de direction et ses pratiques ont depuis considérablement changé. Cette division fonctionne très différemment aujourd'hui et obtient de très bons résultats.

L'équipe d'experts a analysé le fonctionnement de l'équipe qualifiée d'équipe conjointe, qui fonctionnait sur le modèle d'une direction partagée et de décisions prises par consensus. D'après eux, cette structure empêchait le Bureau de mener, en temps opportun, des enquêtes adaptées aux besoins. Ils ont noté avec satisfaction qu'au cours de mon mandat de Procureur, l'équipe conjointe a été remplacée par l'équipe intégrée — « nouveau modèle testé sous la direction d'un premier substitut », ce qui a amélioré de façon notable la conduite des enquêtes en terme de temps et d'efficacité. Bien qu'il s'agisse déjà d'une amélioration, nous nous efforçons de continuer à rendre le modèle de l'équipe intégrée encore plus efficace.

Les experts ont estimé que la mise en œuvre des poursuites dans les affaires relatives au Kenya a été entravée par les délais imposés par le premier Procureur sur la base de considérations selon eux étrangères aux bonnes pratiques à suivre en la matière. Selon eux, la démarche consistant à prendre, dans le cadre des affaires, « une décision avant d'évaluer la situation » et la volonté d'enquêter et d'inculper à tout prix certaines personnes plutôt que de s'en tenir aux éléments de preuve ont considérablement nui à l'efficacité des enquêtes et des poursuites. Cet état de fait, auquel s'ajoutent d'autres problèmes, a conduit à l'échafaudage de dossiers dont la solidité laissait à désirer, s'appuyant sur un seul ou une poignée de témoins de l'intérieur – dont la déposition n'avait pas pu être vérifiée, en toute indépendance, par le Bureau – pour établir les éléments essentiels de l'affaire.

De plus, la coopération de ces témoins de l'intérieur risquait d'être mise à mal dans le temps en raison des pressions dont ils faisaient continuellement l'objet, situation aggravée par les difficultés que rencontrait, à l'époque, le programme consacré à leur protection.

Selon les experts, les problèmes relatifs aux témoins, tant en termes de crédibilité que de vulnérabilité face aux pressions exercées sur eux, sont apparus dès le départ. Ils ont

estimé que le Bureau avait tardé à répondre avec vigueur à l'éventualité de pressions exercées sur les témoins, puis, à ces pressions elles-mêmes, tardant ainsi à mener une enquête approfondie relevant de l'article 70 du Statut pour atteintes présumées à l'administration de la justice, jusqu'à ce qu'il soit trop tard dans la procédure².

Dans leur rapport, les experts ont également attiré l'attention sur les difficultés rencontrées à l'époque par l'Unité d'aide aux victimes et aux témoins (VWU) pour faire face aux incessants problèmes de protection des témoins, l'incapacité du Bureau à obtenir la coopération adéquate des États parties, notamment le Kenya, l'échec des juges à prendre des mesures préventives pour protéger efficacement les témoins, ce qui, selon les experts, a pu découler en partie du fait que le Bureau n'a pas abordé avec conviction ces questions avec les juges, et la propension du premier Procureur à se laisser influencer par des organisations non gouvernementales (ONG) nationales et internationales au moment de prendre des décisions.

Le résumé analytique, joint en annexe, contient une analyse bien plus détaillée des facteurs qui, d'après les experts, ont contribué à l'échec des poursuites mises en œuvre dans les affaires relatives au Kenya ; cela étant, les points évoqués ci-dessus illustrent l'essentiel de leurs conclusions.

Je maintiens la confidentialité du rapport intégral de 95 pages (en comptant le résumé analytique) établi par les experts, en raison des questions liées aux opérations qui y sont abordées en détail. Néanmoins, le résumé analytique rend compte des conclusions et des recommandations présentées par les experts, de manière succincte, mais aussi précise et exhaustive. Tout y est détaillé ci-dessous, y compris mes observations fournies en réponse.

Mise en œuvre

Mon Bureau a examiné avec soin le rapport élaboré par les experts, afin d'identifier les recommandations qu'il a déjà adoptées ou mises en œuvre, celles qui méritent d'être examinées de plus près et les rares qu'il n'adoptera pas. Comme indiqué plus haut, la plupart des recommandations avaient déjà été mises en œuvre dans le cadre du plan stratégique du Bureau et grâce aux efforts qu'il continue de déployer pour renforcer sa gouvernance et améliorer ses méthodes de travail.

Les questions abordées après chaque titre ci-dessous sont présentées dans le même ordre que dans le corps principal du rapport confidentiel élaboré par les experts.

² Les mandats d'arrêt délivrés contre les trois personnes accusées d'atteintes à l'administration de la justice, visées à l'article 70 du Statut de Rome, sur la base d'allégations de pressions exercées sur des témoins, n'ont toujours pas été exécutés, et la question de leur arrestation et de leur remise à la CPI n'a toujours pas été tranchée par les tribunaux kényans.

RECOMMANDATIONS DÉJÀ MISES EN ŒUVRE OU EN COURS D'APPLICATION

Encadrement

Le rapport recommande au Procureur d'adopter un style de direction lui permettant de recueillir les points de vue éclairés des membres de son Bureau sur les plans factuel, juridique, stratégique et tactique, afin de favoriser un « bon échange d'informations », en adoptant notamment « une attitude juste et équitable » dans le cadre de ses rencontres avec les fonctionnaires ; le Procureur et le Procureur adjoint devraient s'assurer que leurs proches collaborateurs mettent en œuvre une approche similaire qui permette à son tour de leur faire connaître d'autres points de vue.

Les recommandations du rapport en matière de style de gestion sont soit pleinement mises en œuvre, soit en voie de l'être. Bien que l'instauration d'une nouvelle culture, où chacun est libre d'exprimer ses idées et où la pensée critique constitue la norme, reste un processus dynamique de gestion du changement au sein du Bureau, celle-ci est au cœur de l'approche que les responsables du Bureau et moi-même avons adoptée³.

Par exemple, une fois que les plans d'enquêtes sont finalisés, ils sont soumis à des collègues pour vérification et amélioration. À diverses étapes régulières au cours de l'enquête ou de la préparation des poursuites, les éléments de preuve et les théories en matière de responsabilité sont passés en revue dans le cadre d'une procédure rigoureuse d'examen des affaires, à laquelle participent des fonctionnaires chevronnés du Bureau extérieurs à l'équipe intégrée chargée de l'enquête ou des poursuites. Ces examens jouent un rôle moteur dans l'élaboration des plans d'enquête, lesquels sont ensuite soumis aux fins d'évaluation à des collègues qui contribuent à le perfectionner. Cette stratégie a permis d'améliorer nettement la qualité et la présentation des affaires portées devant les Chambres de la Cour.

De manière générale, les membres du personnel sont invités à exprimer leurs points de vue de façon libre et productive dans le cadre des réunions d'équipes ou des réunions au niveau du Comité exécutif (ExCom). Une telle ouverture a permis de prendre de meilleures décisions et contribue à un environnement de travail bienveillant pour le personnel.

Enfin, outre le *Code de conduite du Bureau du Procureur* adopté en 2013 auquel le Procureur adjoint et moi-même sommes également liés, le Bureau a instauré un ensemble de valeurs fondamentales, à savoir le Dévouement, l'Intégrité et le Respect, qui servent de principes régissant le travail et les relations interpersonnelles de la direction et du personnel, dans le respect des normes éthiques les plus élevées. Les séances de formation sur le code et les valeurs fondamentales, organisées sous forme d'ateliers, sont obligatoires pour tous les membres du Bureau. Depuis mon entrée en fonction, ces mesures ainsi que d'autres témoignent de l'importance que nous attachons, en tant que Bureau, à la déontologie et à la nécessité de nous doter des moyens d'agir en conséquence. Dès mon entrée en fonction

³ Certaines références au Procureur sont à la troisième personne du singulier pour faciliter la lecture.

en tant que Procureur, l'une de mes premières décisions a été de créer un groupe de travail chargé de la question de l'ambiance au travail au sein du Bureau. Ce groupe de travail m'a rendu compte de ses conclusions et nous avons donné suite à ses recommandations. Les *valeurs fondamentales* mentionnées plus haut sont d'ailleurs le résultat de cette consultation. Je tiens à souligner que nos valeurs fondamentales sont les assises de la culture organisationnelle du Bureau. Une initiative semblable est maintenant à l'examen pour la Cour dans son ensemble, dans le cadre de notre initiative inter-organes pour le bien-être du personnel qui vient d'être lancée. Au sein du Bureau, nous avons bâti une culture professionnelle fondée sur l'excellence, la communication ouverte, le dévouement, l'intégrité et le respect, ainsi que les enseignements tirés de l'expérience.

Nos activités d'auto-évaluation et d'enseignements tirés de l'expérience prennent plusieurs formes, dont des processus d'enseignements fondés sur les jalons, l'examen régulier des éléments de preuve, ainsi que d'autres efforts qui visent tous à évaluer notre rendement d'un œil critique et à l'améliorer. Le Bureau d'aujourd'hui est très différent de ce qu'il était hier, comme l'illustrent bien ses résultats dans les salles d'audience et au-delà ; le Bureau a adopté une organisation et une culture totalement différentes. Nous continuons de poursuivre ces efforts conformément à notre engagement envers l'amélioration continue.

Prise de décision

Il ressort du rapport que « la conversion des équipes conjointes en équipes intégrées constitue une excellente évolution ».

Les auteurs du rapport invoquent également à une prise de décision objective, indépendante des affinités personnelles au sein du Bureau ou des relations avec les acteurs externes.

Le processus de prise de décision s'est largement amélioré, même si nous poursuivons nos efforts en vue de le simplifier davantage. En effet, ExCom et moi faisons en sorte de responsabiliser toujours plus les équipes intégrées et de déléguer davantage le pouvoir de décision, sous ma supervision et celle de mon équipe de direction. L'équipe intégrée est l'unité chargée des fonctions essentielles d'enquête et de poursuites au sein du Bureau et, à ce titre, elle doit prendre la responsabilité des situations qui lui sont assignées, notamment en rendant compte régulièrement de ses activités au Procureur. Il s'agit d'une approche nouvelle et à privilégier pour le Bureau, et nous sommes déterminés à réfléchir à la façon de perfectionner les méthodes de travail et l'efficacité du modèle de l'équipe intégrée. Nous nous sommes déjà engagés dans cette voie.

Au sujet de la prise de décisions objective, le Bureau met déjà en œuvre, depuis un certain temps, les recommandations formulées. J'insiste très clairement sur l'indépendance de mon Bureau qui doit prendre des décisions de façon indépendante, impartiale et objective, sur la base des renseignements ou des éléments de preuve dont il dispose, et de manière rigoureusement conforme au cadre juridique du Statut de Rome. Cette approche est bien établie et clairement définie dans les politiques générales du Bureau et dans l'exercice quotidien de nos fonctions.

Pratiques relatives au personnel

En règle générale, le rapport réitère ses recommandations au sujet de la direction du Bureau et la création de conditions de travail favorables à l'instauration d'un climat de respect réciproque entre tous les membres du Bureau.

Il recommande également que le Bureau s'engage à optimiser ses ressources, à faire part de cet engagement aux États parties et à continuer d'expliquer à ces derniers pourquoi les ressources demandées sont indispensables et quelles sont les répercussions du manque de ressources sur les opérations.

Le Bureau devrait proposer une formation qui permettrait de sensibiliser l'ensemble du personnel affecté aux enquêtes et aux poursuites au cadre juridique et aux procédures à respecter dans le cadre de leur travail. Le rapport suggère la création de listes de contrôle, entre autres, pour faciliter le travail des enquêteurs.

Les personnes occupant des postes à responsabilités devraient être sélectionnés en fonction des résultats qu'ils ont obtenus dans ces fonctions dans un contexte de justice pénale.

Le rapport contient également un certain nombre de propositions pour améliorer la qualité du personnel :

- *Le recrutement de personnel qualifié ayant servi dans les cours et tribunaux pénaux internationaux ad hoc ;*
- *La mise en place de programmes d'échange avec des services judiciaires et de police ;*
- *La sollicitation ponctuelle des services d'enquêteurs du MTPI de l'ONU, au besoin ;*
- *La constitution d'une liste de réserve d'enquêteurs, de substituts du procureur et d'analystes chevronnés qui pourrait être ordonnée par zone géographique ;*
- *Une culture de mentorat dans le cadre de laquelle les fonctionnaires expérimentés guident et dirigent leurs collègues moins expérimentés.*

Il est également recommandé d'établir un système de fichiers pour chaque affaire afin de ne pas risquer de perdre les connaissances institutionnelles relatives à une affaire lorsque des membres de l'équipe y afférente quittent le Bureau.

Le rapport formule la recommandation spécifique selon laquelle le Bureau aurait tout intérêt à accroître le nombre de fonctionnaires ayant une expérience confirmée en ce qui concerne les affaires criminelles complexes, et à réduire le nombre de ceux ne disposant pas d'une expérience pertinente en matière d'enquêtes ou de poursuites criminelles ou qui n'ont pas fait leurs preuves. Le Bureau devrait embaucher, garder et « promouvoir » la grande majorité des membres du personnel possédant une expérience avérée en matière de justice pénale. Bien que les personnes qui ont une expérience des enquêtes relatives aux droits de l'homme puissent apporter une perspective appréciable, ces personnes ne devraient représenter qu'une minorité distincte.

Le rapport invite également le Bureau à s'assurer de dégager du temps et des ressources pour former les membres du personnel moins expérimentés.

En dehors de mes observations ci-dessus sur la nouvelle culture du Bureau, les recommandations générales sont déjà mises en œuvre. Le paragraphe sur la stratégie budgétaire résume bien l'approche adoptée depuis déjà plusieurs années par le Bureau, en étroite collaboration avec les autres organes de la Cour et sur le principe de « Cour unique ». Toutefois, l'obtention du niveau de financement requis auprès du Comité du budget et des finances et de l'Assemblée des États parties reste un défi.

Les recommandations spécifiques formulées peuvent sembler simples, mais leur mise en pratique est loin de l'être : tout le monde ne sera peut-être pas d'accord avec l'analyse sous-jacente faite par le rapport au sujet des pratiques de recrutement du Bureau, compte tenu du moins de leur évolution récente. En substance, le Bureau applique déjà, plus ou moins, l'ensemble des recommandations, même si des efforts restent à faire.

Le sujet qui touche au personnel est vaste, et il faut se garder de toute mauvaise interprétation générale des commentaires des experts au sujet de la qualité du personnel du Bureau – que ce soit sous le mandat du Procureur précédent ou depuis mon entrée en fonction. Depuis sa création, le Bureau du Procureur a pu compter sur le concours de fonctionnaires hautement qualifiés et motivés qui sont dévoués à sa mission. Leur contribution au mandat complexe du Bureau mérite d'être reconnue.

Le Bureau recrute le personnel dont l'expérience et les compétences répondent le mieux à l'emploi proposé, tout en tenant compte de l'équilibre géographique et de la parité hommes-femmes. Le Bureau reconnaît qu'il doit continuer à réévaluer les profils de personnel dont il a besoin, en fonction des situations diverses faisant l'objet d'une enquête. Le Bureau s'efforce d'attirer des candidats qualifiés de chaque région, avec pour principe que la diversité de son personnel constitue un véritable atout, et dans l'objectif ultime de mettre sur pied les équipes les plus efficaces possible. Bien entendu, le personnel disposant de l'expérience adéquate dans la police sera un atout, mais le Bureau doit se garder d'être trop rigide dans ses pratiques de recrutement et chercher plutôt à recruter des collaborateurs, quels que soient leurs antécédents, capables de se perfectionner et de progresser dans leur carrière.

Les autres recommandations spécifiques sont en cours d'examen et certaines d'entre elles ont été adoptées ; par exemple, le Bureau a été en mesure de faire appel à la liste de réserve dans le cadre du mécanisme d'intervention rapide au service de la justice et il a finalisé un dispositif lui permettant de solliciter temporairement les services d'un enquêteur chevronné dans le domaine des crimes sexuels et à caractère sexiste auprès d'un État partie et de l'ONU.

Le Bureau a davantage recours à certains outils, comme ePAS, pour mesurer le rendement de son personnel et créer une culture de responsabilisation. Cette démarche s'applique à tous, y compris aux hauts responsables. Toutefois, des progrès restent à faire dans le domaine de la récompense des bons rendements et de la reconnaissance des réalisations.

La formation du personnel est une priorité pour le Bureau, dans le but notamment d'intégrer des personnes venant d'horizons très divers en un groupe homogène aux méthodes uniformes. La formation aux techniques d'entretien, à la plaidoirie et à bien

d'autres domaines constitue un élément clé de la formation continue du personnel et fait déjà partie des pratiques du Bureau. Cependant, celui-ci doit également élaborer et déployer un système de mentorat plus complet auprès de son personnel.

La création de listes de contrôle et de « modèles à suivre » est en cours, à l'instar de grands projets comme la révision du Manuel des opérations et d'autres initiatives de formation du personnel et d'amélioration des méthodes de travail. Sur le plan pratique, la Division des enquêtes du Bureau met en place ou renforce les normes et procédures existantes dans tous les grands domaines d'enquêtes.

Le Bureau a mis en place des systèmes informatiques permettant de créer des référentiels regroupant les fichiers des dossiers, et s'assurera de leur utilisation systématique par les différentes équipes. Pour chaque enquête, l'équipe intégrée consigne sa stratégie dans un plan d'enquête qui est mis à jour régulièrement et soumis à l'examen d'ExCom. L'équipe utilise également un système de gestion des enquêtes qui permet de faire le suivi de toutes les pistes d'enquêtes, des tâches assignées et des décisions ; cette méthode facilite le transfert de savoir dans le cadre d'une affaire, et permet de conserver, aux fins de vérification, la trace des décisions et des mesures prises.

Dans l'ensemble, cette situation devrait s'améliorer encore davantage à mesure que le Bureau progressera dans la mise en œuvre de son plan d'optimisation et de rationalisation de ses systèmes de gestion des informations et des preuves, grâce à leur intégration dans la nouvelle structure unifiée de la Section de la gestion des informations, des connaissances et des éléments de preuve (IKEMS), dirigée par le coordonnateur de la gestion des informations. Par ailleurs, IKEMS facilite considérablement l'adoption d'une approche concertée avec la Section des services de gestion de l'information (IMSS) du Greffe en matière de gestion des informations.

Pour résumer, le Bureau met déjà en œuvre les recommandations clés de cette section ou envisage sérieusement de le faire.

Structure

*À titre de **recommandation générale**, il est proposé au Bureau de simplifier sa structure, d'éliminer les chevauchements de compétences, et de définir clairement le rôle de chaque division pour apporter de la clarté aux fonctionnaires et faciliter la délégation du pouvoir de décision.*

*Au sujet de **JCCD**, il est recommandé que la division agisse dans le cadre de ses compétences, comprenne qu'elle opère dans le cadre d'un processus judiciaire, et non diplomatique, partage des informations et établisse des contacts, tienne les enquêteurs et les membres chargés des poursuites informés de l'avancement des demandes d'assistance, et leur donne accès à sa base de données relative à ces demandes d'assistance. Il est proposé que celles-ci soient préparées par des membres de l'équipe en vue d'être soumises à l'examen de JCCD qui en vérifie la conformité avant de les transmettre aux États.*

*Au sujet de la **Division des enquêtes (ID)**, les auteurs du rapport approuvent la mise en place du modèle d'équipe intégrée, avec un premier substitut du Procureur exerçant le pouvoir décisionnaire, et le décrivent comme ayant « fait ses preuves ».*

*Ils recommandent au Bureau de s'assurer que ses hauts responsables ainsi qu'une grande majorité de fonctionnaires au sein de la **Division des poursuites (PD)** possèdent une expérience confirmée en qualité de substituts du procureur dans des affaires criminelles complexes.*

Ils pensent qu'après avoir consulté son équipe, le premier substitut du Procureur devrait élaborer une feuille de route dès l'ouverture d'une enquête, afin de guider l'action des enquêteurs. Celle-ci serait appelée à évoluer, au fur et à mesure de la collecte des éléments de preuve. Les équipes intégrées devraient intervenir le plus tôt possible dans le cadre d'une situation donnée, peut-être dès la conclusion de l'examen préliminaire. Il serait également judicieux de déléguer davantage de pouvoirs aux équipes intégrées.

Au sujet de la **recommandation générale**, le Bureau est déjà en bonne voie de simplifier et d'optimiser encore davantage ses structures et ses activités, afin de définir les rôles avec plus de clarté et de dégager des gains d'efficience et d'efficacité.

Depuis mon entrée en fonction en tant que Procureur, j'ai veillé à l'harmonie et à l'efficacité structurelles du Bureau afin que les rôles de tous les hauts responsables chargés de portefeuilles spécifiques soient clairement définis et respectés, depuis le Procureur adjoint jusqu'aux directeurs, en passant par les membres de notre Comité exécutif élargi.

Un autre exemple de cette stratégie est le regroupement actuel de plusieurs unités chargées du traitement des connaissances, des preuves et des informations au sein d'une section unique, IKEMS, sous la direction du coordonnateur de la gestion des informations. Cette restructuration devrait permettre de dégager de réels gains d'efficacité et de flexibilité pour relever les futurs défis afférents à la gestion des informations.

ID et PD travaillent en étroite collaboration pour atteindre des objectifs communs, et ont intégré JCCD dans ce processus. Certaines de ces évolutions sont le résultat des changements de rôles découlant de la mise en œuvre du concept d'équipe intégrée.

Par ailleurs, depuis l'établissement de la CPI dans ses locaux permanents, la collaboration et les interactions entre les membres de la direction ont été renforcées, notamment grâce à la tenue régulière de réunions entre les hauts responsables (Procureur, Procureur adjoint et directeurs) ainsi que d'autres dispositifs.

Au sujet de JCCD, je relève que les activités et les processus de travail de la division sont plutôt complexes, et j'émetts quelques réserves quant au constat formulé par les experts à son égard, compte tenu de ma connaissance intime de l'organisation, des documents à l'appui et des processus internes actuels. Nous avons néanmoins examiné leurs recommandations et considéré qu'elles sont désormais caduques, compte tenu du nouveau mode de fonctionnement de JCCD sous la direction actuelle, et de l'évolution du Bureau. Comme nous l'avons noté précédemment, quel que soit le rôle que JCCD ait pu jouer dans la situation du Kenya, son rôle et son mode de fonctionnement ont considérablement évolué depuis. La séparation fonctionnelle entre les deux composantes clés de la division, soit la Section de l'analyse des situations (SAS) et la Section de la coopération internationale (ICS), a été renforcée, tout en autorisant une certaine flexibilité

de manière à permettre l'échange d'informations et la collaboration, ce qui a facilité la prise de décision dans l'intérêt du Bureau et au service de son mandat.

SAS permet à JCCD d'assumer sa fonction vitale de « gardien », surtout dans le cadre des examens préliminaires. Celle-ci consiste à analyser de façon approfondie toutes les informations reçues pour déterminer si les critères juridiques établis dans le Statut de Rome quant à l'ouverture d'une enquête sont remplis. La collaboration entre SAS et les équipes intégrées s'est améliorée et le transfert des situations entre elles se fait de manière concertée, une fois que le Procureur ouvre une enquête. Le Bureau s'applique à favoriser une coopération plus étroite entre, d'une part, SAS et, d'autre part, ID et PD dans l'exercice de leurs fonctions.

La coopération étant un facteur clé de la réussite d'une opération, les membres d'ICS font pleinement partie des équipes intégrées, lesquelles sont composées de fonctionnaires disposant des compétences requises et issus des trois divisions, sous la direction du premier substitut du Procureur issu de PD. Grâce à ICS, la division facilite les contacts avec les États parties et les autres partenaires et veille ainsi à une coopération tangible et en temps voulu pour permettre au Bureau de remplir sa mission d'enquêtes et de poursuites, dans le respect des règles de procédure nationales. Les conseillers en coopération internationale, qui font partie des équipes intégrées, facilitent cette coopération et traitent de ce type de questions.

Chaque équipe décide de la nécessité de recourir à des demandes d'assistance ; si elle est jugée utile, une demande d'assistance est rédigée grâce via un processus consultatif et, une fois finalisée, transmise pour signature au directeur d'ID. La base de données relative aux demandes d'assistance est désormais finalisée pour chaque situation, et les membres de l'équipe intégrée y auront accès afin de suivre l'état d'avancement de ces demandes.

Les recommandations au sujet du personnel et du fonctionnement des équipes intégrées ont déjà été appliquées. Une planification minutieuse, une affectation précoce aux situations et des responsabilités accrues sont autant d'éléments du mode de fonctionnement actuel du Bureau. Un groupe de travail sur la fonction d'équipe intégrée a déjà été mis sur pied pour apporter plus de clarté sur les rôles, responsabilités et activités respectives des divers membres de l'équipe intégrée et sur l'interaction de ces équipes avec les divisions. Le rapport final de ce groupe de travail interne devrait permettre, à terme, d'améliorer encore plus les activités et le fonctionnement du modèle dans l'ensemble des équipes.

Grâce au recrutement de candidats hautement qualifiés, à l'interne et en dehors du Bureau, celui-ci a mis sur pied un solide groupe de premiers substituts du Procureur dotés d'une expérience et d'aptitudes avérées dans les affaires pénales complexes, tant au niveau national qu'international. Ainsi, le Bureau est mieux à même de faire face aux situations les plus complexes.

Processus

Cette longue section du rapport couvre toute l'évolution des affaires relatives au Kenya. Les enseignements tirés de ses affaires ont amené le Bureau à modifier son mode de fonctionnement, et, à quelques exceptions près, les recommandations sont donc devenues caduques. Le résumé des recommandations, ainsi que de leur mise en œuvre, présenté ci-dessous est par conséquent bref et concis.

*Au sujet des **examens préliminaires**, les auteurs du rapport recommandent que, dans le cadre du processus, le Bureau tienne compte de la possibilité d'enquêter dans le pays concerné (au vu des ressources, de la protection des témoins et des conditions de déploiement des équipes sur le terrain). Cependant, ils soulignent qu'une politique de « risque zéro » empêcherait de mener efficacement une enquête dans quasiment toutes les situations. Ils recommandent aussi de faire appel, dans le cadre de l'examen préliminaire, à du personnel chargé des poursuites et des enquêteurs chevronnés, à un représentant de l'Unité de la stratégie en matière de protection (PSU) et à un expert du pays en question.*

*Au sujet des demandes **d'autorisation d'ouvrir une enquête** au titre de l'article 15, les auteurs du rapport déconseillent d'imposer des délais arbitraires et avalisent la pratique actuelle du Bureau qui consiste à mener à terme l'examen préliminaire avant de déposer toute demande et de solliciter l'aide de membres du Bureau extérieurs à JCCD pour préparer cette demande. Ils conseillent de ne pas présumer que la Chambre préliminaire approuvera systématiquement une demande, mais plutôt de prévoir toute les questions juridiques et de compétence qui risquent d'être soulevées.*

*Concernant les **enquêtes**, il est recommandé de ne pas prédéterminer qui en sera la cible : les enquêtes devraient être menées en fonction des éléments de preuve et non de cibles prédéterminées. Les éléments de preuve sur lesquels le Bureau s'appuie devraient être recueillis par les enquêteurs du Bureau (et non pas reçus de tiers). Les enquêtes devraient commencer sur place immédiatement après l'autorisation de leur ouverture.*

*Pour ce qui est de la **mise en accusation**, les recommandations du rapport se rapportent, en gros, à l'appréciation du niveau de la preuve visé à l'article 61, à un examen complet des éléments de preuve et du droit applicable, à une mise en accusation sur la base des éléments de preuve et au recours au mandats d'arrêt ou à la citation à comparaître (le premier étant nécessaire en cas de risques de subornation de témoin).*

*Au sujet de la **confirmation des charges**, le rapport préconise globalement de s'appuyer sur les enquêtes, et pas seulement sur les éléments provenant de sources secondaires, et d'analyser minutieusement les éléments de preuve et le droit applicable.*

*En ce qui concerne la **phase préalable au procès**, il est conseillé d'éviter de s'appuyer sur des preuves documentaires et des oui-dire et de recourir de façon excessive aux intermédiaires, pour que le Bureau reste entièrement maître de ses propres enquêtes. Les auteurs du rapport soulignent également le danger de s'appuyer de manière excessive sur les dépositions d'un nombre restreint de témoins clés.*

*Enfin, pour ce qui est du **procès**, le rapport indique qu'il est souhaitable que le Bureau soit prêt pour le procès au moment de l'audience de confirmation des charges ; il insiste sur le besoin de vérifier la crédibilité des témoignages et sur l'importance de prendre des mesures pour assurer la protection des témoins.*

*Au sujet des **examens préliminaires**, le Bureau a eu pour politique, jusqu'à présent, de ne pas tenir compte de la possibilité ou non d'enquêter au moment de présenter une*

demande d'autorisation d'ouvrir une enquête, mais de la considérer plutôt comme un facteur dans la sélection et la hiérarchisation des affaires, une fois l'enquête ouverte. Il existe de nombreuses façons de contourner les obstacles aux enquêtes et il est rare que toutes les opérations soient impossibles.

Par ailleurs, le Bureau commence désormais à affecter des membres d'ID et de PD à des situations en cours d'examen préliminaire, afin de favoriser leur collaboration avec le personnel de SAS dans le cadre de la préparation en vue d'une éventuelle enquête, ainsi que leur contribution aux mesures requises pour préserver les éléments de preuve.

Les autres recommandations du rapport sont déjà mises en œuvre ou sont en voie de l'être.

Au sujet des **demandes d'autorisation d'ouvrir une enquête** au titre de l'article 15, les recommandations sont déjà pleinement intégrées dans les pratiques du Bureau. L'examen préliminaire doit permettre de déterminer, de façon parfaitement éclairée, s'il existe une base raisonnable pour ouvrir une enquête. SAS procède à une analyse indépendante, impartiale et approfondie de toutes les informations qu'il reçoit. Un examen interne par des analystes et avocats externes à SAS contribue également à ce processus. Ce n'est qu'à ce moment-là que la section formule ses recommandations au Procureur et à ExCom. Le Procureur n'ouvre une enquête ou n'en demande l'autorisation aux juges, qu'une fois le processus d'examen préliminaire mené à terme de façon satisfaisante. Le Statut de Rome n'impose pas de délai pour mener les examens préliminaires, et le Bureau prend le temps nécessaire pour mener une analyse approfondie. Cependant, conscient de la nécessité de réduire la durée de ces examens et de rendre la justice aussi rapidement que possible, le Bureau réfléchit à des moyens d'accélérer la cadence des examens préliminaires, le cas échéant.

Au sujet des **enquêtes**, les pratiques du Bureau sont déjà conformes aux recommandations, puisque la possibilité ou non d'enquêter est prise en compte dans la sélection et la hiérarchisation des affaires. Veuillez vous reporter aux plans stratégiques du Bureau et à son Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires.

Les recommandations sur les **mises en accusation** sont déjà parties intégrantes des pratiques du Bureau. Veuillez vous reporter aux plans stratégiques du Bureau.

Au sujet de la **confirmation des charges**, les méthodes de travail actuelles du Bureau et la politique consistant à être autant que possible prêt pour le procès, même avant l'étape de la confirmation, sont entièrement conformes aux recommandations.

Au sujet de la **phase préalable au procès**, les méthodes de travail actuelles du Bureau sont parfaitement conformes aux recommandations.

Enfin, pour ce qui est de la phase du **procès**, les méthodes de travail actuelles du Bureau sont entièrement conformes aux recommandations.

Questions relatives aux témoins

En ce qui concerne les témoins, les recommandations du rapport ont notamment trait aux problèmes de crédibilité des témoins et aux pressions exercées sur eux, compte des difficultés rencontrées dans les affaires relatives à la situation au Kenya.

*En ce qui concerne la **crédibilité**, il est préconisé au Bureau de s'assurer qu'il existe une base raisonnable permettant de croire qu'il sera possible de recueillir des éléments de preuve, d'interroger des témoins potentiels dans les meilleurs délais, d'évaluer objectivement la crédibilité de ces derniers et de ne pas s'appuyer sur des entretiens réalisés par des acteurs externes au Bureau.*

*En ce qui concerne les **pressions exercées sur les témoins**, il est indiqué dans le rapport que les situations dans lesquelles les témoins potentiels ne seraient exposés à aucun risque ne sont pas légion et qu'il convient surtout de déterminer la gravité du risque attendu et de tenter de l'atténuer. Il est préconisé de réfléchir dès le départ aux questions liées à l'encadrement des témoins et à leur protection.*

Le Bureau doit répondre avec la plus grande fermeté et dans les meilleurs délais aux allégations de pressions exercées sur les témoins en ouvrant une enquête au titre de l'article 70 et en informant les juges.

Les recommandations concernant la **crédibilité** des témoins font désormais partie intégrante du mode opératoire du Bureau : l'accès aux éléments de preuve est pris en compte lors de la planification de l'enquête ; l'évaluation des risques est prise en compte par PSU et, une fois les fondements posés, un entretien préliminaire des témoins potentiels est organisé, et débouche, s'il y a lieu, sur un entretien. Les enquêteurs peuvent être amenés à s'appuyer sur des entretiens réalisés par des tiers pour obtenir des pistes et conduisent eux-mêmes des entretiens avec les témoins.

La démarche du Bureau en ce qui concerne les évaluations des risques encourus par les témoins, les méthodes employées pour les entretiens préliminaires ainsi que les tâches de terrain liées au recueil d'éléments de preuve va désormais bien au-delà des recommandations.

Pour ce qui est des pressions exercées sur les témoins, les pratiques actuelles du Bureau – et celles des Chambres et du Greffe – vont plus loin que les recommandations : le Bureau réagit rapidement en cas de problème, et prend contact avec les Chambres et le Greffe afin de tout mettre en œuvre pour le bien-être et la sécurité des témoins. Nous sommes déterminés à agir ainsi de manière systématique.

L'Accusation peut désormais s'appuyer, dans des cas extrêmes, sur la règle 68 du Règlement de procédure et de preuve (le « Règlement ») sans aucune restriction afin de faire face aux pressions exercées sur des témoins ayant entraîné une rétractation de leur part. L'application de cette règle permet aux juges de recevoir les entretiens écrits antérieurs des témoins qui se sont rétractés après avoir été soudoyés ou avoir subi des pressions et d'accorder un poids adéquat à ces témoignages dans le cadre de l'affaire.

Il convient également de noter que, bien qu'il revienne dans un premier temps au Bureau de s'inquiéter de la sécurité des témoins, c'est au Greffe qu'il incombe de s'assurer de leur protection et de leur bien-être en vertu du Statut de Rome. Le Bureau et le Greffe travaillent en étroite collaboration et leurs relations de travail sont efficaces dans ce domaine.

Acteurs externes

Dans cette partie du rapport, il est question des acteurs externes au Bureau, à savoir VWU (désormais la Section d'aide aux victimes et aux témoins ou VWS), du Gouvernement kenyan, des États parties, des Chambres et des ONG.

Les recommandations du rapport découlent de l'expérience acquise dans le cadre de la situation et des affaires relatives au Kenya. Cette expérience, ainsi que les stratégies actuellement mises en œuvre par le Bureau, sont détaillées à la suite.

En résumé, nos méthodes actuelles correspondent en tout point aux propositions figurant dans le rapport.

Ainsi, le Bureau travaille étroitement avec **VWS**, avec qui il entretient d'excellentes relations de travail, notamment au stade de la planification relative à la protection des témoins dès le début de nos activités (ce travail s'inscrit dans le cadre de l'étroite collaboration entre le Bureau du Procureur et le Greffe, dès la phase de planification budgétaire). Les moyens d'action de VWS et les compétences offertes par cette section ont été fortement renforcés pendant la mandature du précédent Greffier, et continuent de l'être avec l'actuel Greffier.

Le facteur déterminant en ce qui concerne le **Gouvernement kenyan** se rapporte à la réaction tardive du Bureau pour solliciter l'aide de la Chambre de première instance en vue d'obtenir une coopération, qui résultait partiellement de démarches contradictoires émanant de JCCD et PD (à savoir, poursuivre les efforts diplomatiques pour persuader les autorités de coopérer ou demander à la Chambre de première instance de dresser un constat d'absence de coopération à l'égard du Gouvernement, respectivement). Nous avons tenu compte de cet enseignement. Le Bureau a également élaboré plusieurs stratégies qui sont appelées à évoluer pour s'assurer la coopération des États parties et des pays concernés par des situations.

La capacité de la Cour – et pas seulement celle du Bureau – à s'assurer que des **États parties** prennent des mesures visant à contraindre d'autres États à coopérer avec elle est une question qui exige davantage de réflexion et qui gagnerait à être peaufinée, bien que le Bureau fasse parfois usage de « diplomatie discrète » auprès d'États parties tiers, voire d'États non parties, afin d'obtenir une assistance en matière de coopération, et que certains États parties aient apporté leur concours à d'autres égards. En outre, le Bureau et la Cour dans son ensemble mettent en œuvre une stratégie visant à obtenir les ressources budgétaires adéquates, afin de persuader les États parties de fournir des moyens suffisants à la CPI.

Au sein des **Chambres**, les juges ont dorénavant bien conscience du risque qu'encourent les témoins de subir des pressions et prennent désormais des mesures préventives à cet égard.

Ainsi qu'il est indiqué plus haut, il est désormais possible d'invoquer la règle 68 sans restriction aucune afin de pallier des manœuvres de subornation de témoins⁴.

Le Bureau entretient d'excellentes relations de travail avec les ONG et la société civile en général, sans sacrifier pour autant son indépendance quant aux décisions qu'il prend en matière de poursuites. Les ONG peuvent fournir des avis éclairés sur l'action du Bureau et, dans certains cas, être en première ligne et se trouver sur place lors de certains événements et recueillir ainsi des informations de première main. Le Bureau entretient des contacts étroits avec les ONG afin de bien leur faire comprendre l'importance de recueillir des éléments de preuve le plus tôt possible et de préserver ces derniers mais aussi de les former pour qu'elles puissent accomplir cette tâche sans compromettre l'aspect technico-légal. En conséquence, bien qu'il soit nécessaire de maintenir une certaine distance dans les relations entre le Bureau et les ONG, cette collaboration est précieuse pour le Bureau dans l'exercice de son mandat en toute indépendance et impartialité.

RECOMMANDATIONS QUI MÉRITENT UN EXAMEN APPROFONDI

Encadrement

Le Procureur et son adjoint acceptent *les recommandations du rapport qui les encouragent à avoir davantage de contacts directs avec les fonctionnaires, à leur rendre visite dans leur bureau, à prendre de leurs nouvelles et à s'intéresser à leur travail*, ce que l'on pourrait qualifier d'« encadrement de proximité ».

Prise de décisions

Il est indiqué dans le rapport qu'il serait utile d'harmoniser le processus de prise de décisions au sein du Bureau : dans la mesure du possible, il convient de déléguer la prise de décision, afin qu'elle se fasse au niveau de l'équipe, sous la supervision des hauts responsables.

Les séminaires organisés par chaque division ont mis au jour le désir du Bureau d'harmoniser encore plus le processus de prise de décision par rapport aux initiatives déjà prises en ce sens, afin de réduire les délais et de réaliser des gains d'efficacité. Le Bureau a donc adopté une démarche qui va exactement dans le sens de la recommandation et réfléchit à des solutions qui permettraient de prendre des décisions de manière plus efficace sans pour autant sacrifier la qualité, l'obligation de diligence et la réflexion approfondie qui accompagne toujours les décisions qu'il prend.

Structure

En ce qui concerne JCCD, il est préconisé dans le rapport que les demandes d'entraide judiciaire soient préparées par les membres des équipes qui les soumettent ensuite à JCCD pour en assurer la

⁴ Dans l'affaire Kenya I, j'ai invoqué la version modifiée de la règle 68 pour verser au dossier les déclarations antérieures de témoins qui s'étaient rétractés après avoir subi des pressions. Toutefois, le Règlement ayant été modifié après le début de l'affaire, la Chambre d'appel a conclu que la règle 68 ne pouvait pas être invoquée car les amendements en question auraient alors été appliqués rétroactivement.

relecture et en vérifier la conformité avant de les transmettre aux États et que le Bureau utilise des modèles de formulaires adaptés aux exigences de chaque État.

Les recommandations relatives à la rédaction et à la validation des demandes d'entraide judiciaire ont déjà été mises en œuvre et des efforts sont déployés pour élaborer, dans la mesure du possible, des modèles de formulaires adaptés aux exigences de chaque État. Il convient de noter que l'équipe intégrée compte dans ses rangs un représentant de JCCD, à savoir un conseiller en coopération internationale, qui participe comme il se doit à la rédaction desdites demandes.

Questions relatives aux témoins

En ce qui concerne la recommandation selon laquelle le Bureau doit réagir dans les plus brefs délais et avec la plus grande fermeté aux allégations de pressions exercées sur des témoins, ouvrir des enquêtes au titre de l'article 70 et en informer les juges, il est également indiqué dans le rapport qu'il serait judicieux que le Bureau, au travers de ses activités de sensibilisation auprès des populations touchées, fasse bien comprendre que toute pression exercée sur des témoins entraînera des sanctions pénales, afin de rassurer les témoins et les sources d'information.

Il incombe en premier lieu au Greffe de la CPI de mener des activités de sensibilisation dans les pays concernés par des situations. Bien que la collaboration avec le Bureau soit effective dans toutes les situations, le Bureau et le Greffe ont développé dans au moins cinq situations une action coordonnée efficace qui a donné lieu, dans la mesure du possible, à la participation de membres du Bureau à d'importantes missions de sensibilisation et à des activités connexes sur le terrain. Le Greffe et le Bureau bénéficient à présent d'une collaboration étroite, coordonnée et efficace et d'une articulation claire entre les services en ce qui concerne les activités de sensibilisation et d'information publique. Ainsi qu'il a été précisé dans le dernier Plan stratégique du Bureau, ce dernier s'efforcera de renforcer sa stratégie en matière de communication.

Acteurs externes

Il est recommandé dans le rapport que le Bureau mette tout en œuvre pour que les États parties prennent des mesures concrètes en vue d'une coopération effective.

Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, la capacité de la Cour à s'assurer le concours effectif des États parties en vue d'une coopération effective est une question qui exige davantage de réflexion et d'attention et qui reste au cœur des préoccupations du Bureau dans sa planification stratégique et ses opérations quotidiennes. Cette question est également une préoccupation des États parties. Ainsi, un groupe de travail sur la coopération se réunit régulièrement depuis plusieurs années sous l'égide du Groupe de travail de La Haye et la coopération a été à l'ordre du jour de toutes les sessions de l'Assemblée des États parties. Il reste néanmoins une marge de progression en ce qui concerne la question de la coopération et le Bureau continue de faire tout ce qui est en son pouvoir pour la renforcer. Le Bureau se réjouit également que la coopération des États parties soit un sujet de discussion dans le contexte du processus de révision qui doit se dérouler prochainement.

RECOMMANDATIONS QU'IL N'Y A PAS LIEU DE METTRE EN OEUVRE

Structure

Selon le rapport, il serait judicieux que le Bureau envisage de renforcer les fonctions de conseil juridique de JCCD, notamment en ce qui concerne la compétence, la recevabilité et la coopération au sein de la Section des avis juridiques.

Il est également préconisé de fusionner ID et PD au sein d'une seule et même division, afin de fournir un soutien administratif aux équipes intégrées qui devraient avoir la responsabilité des opérations et de disposer d'un « sas préparatoire » pour les professionnels de ces unités n'ayant pas encore été affectés à l'une des équipes intégrées.

Enfin, en ce qui concerne PD, il est préconisé de renforcer les attributions de conseil juridique de la division et de transférer la section des appels, actuellement au sein de PD, pour en faire une section indépendante, rendant compte uniquement au procureur adjoint, puisque les substituts en appel ne partagent pas toujours les mêmes points de vues que leurs homologues en première instance et que le Procureur et le procureur adjoint doivent être assurés de recevoir des conseils indépendants et éclairés.

Bien que le renforcement des attributions de conseil juridique recommandé soit possible en théorie, le moment n'est pas opportun car le système actuel fonctionne de manière satisfaisante. Il est certes toujours possible de renforcer les structures mais cette recommandation ne constitue pas une priorité.

En ce qui concerne ID, le Bureau a évolué dans le sens des recommandations, qui n'ont donc plus lieu d'être, et qui confirment la validité du concept d'équipe intégrée. Des fonctions de soutien indispensables ont été développées depuis un certain temps au sein d'ID afin de soutenir les équipes intégrées. Par exemple, des sections spécialisées ont été créées : la Section des sciences criminalistiques (FSS), qui est au service de toutes les équipes intégrées ; la Section de l'analyse liée aux enquêtes (IAS), dont les membres ont rejoint des équipes intégrées et qui contribue à remplir d'autres fonctions au sein du Bureau ; et enfin la Section de la planification et des opérations (POS), qui offre, au travers de ses diverses unités, telles que PSU, ses services à toutes les équipes et accomplit des tâches essentielles pour l'ensemble du Bureau.

Les multiples facettes du travail accompli par ID ne transparaissent pas dans le rapport. Chacune de ses quatre sections fournit des membres⁵ (notamment les chefs des équipes d'enquêteurs) ou une expertise⁶ aux équipes. Ces fonctions d'appui essentielles et leur apport aux opérations de l'équipe intégrée sont devenues de plus en plus sophistiqués et efficaces. Il reste une marge de progression pour le Bureau mais il faut néanmoins reconnaître qu'il a évolué d'une manière qui s'attaque aux problèmes révélés par la situation au Kenya.

⁵ Au travers de la Section des enquêtes (le « quartier général » des enquêteurs) et d'IAS (le « quartier général » des analystes).

⁶ Au travers de FSS et de POS.

Pour des raisons évidentes – mentionnées en partie plus haut– une fusion entre ID et PD n'est pas nécessaire et ne renforcerait pas forcément l'efficacité des opérations du Bureau. Le concept de « quartier général » pour les analystes et les enquêteurs, qui permet de répartir le travail de façon équilibrée entre les équipes respectives, tout comme les fonctions d'appui spécialisées accomplies par les unités de FSS et POS, donne entière satisfaction. De même, il est préférable que les attributions juridiques essentielles et variées remplies par les juristes, les personnes chargées de la gestion des dossiers et les assistants chargés du soutien aux substituts du Procureur de PD, soient concentrées au sein d'une division distincte, afin de traiter les nombreuses questions juridiques soulevées au sein du Bureau et l'appui logistique sollicité par les équipes.

Enfin, en ce qui concerne PD, l'actuelle répartition des responsabilités quant aux avis juridiques à fournir peut sembler fragmentée mais donne entière satisfaction et il ne nous semble pas nécessaire pour le moment de la faire évoluer.

La recommandation relative à la Section des appels est inutile car la structure actuelle donne satisfaction et permet d'obtenir des conseils objectifs et indépendants. En outre, ce changement nuirait au bon fonctionnement de PD car la Section des appels joue un rôle déterminant au sein de la division : non seulement cette section examine tous les appels interlocutoires et ceux formés contre les jugements, mais elle fournit également des conseils juridiques à toutes les équipes affectées aux procès (et fréquemment à SAS et ID), rédige des écritures clés pour ces équipes (notamment sur des points de droit ou de procédure inédits) et s'assure globalement de la qualité des arguments juridiques invoqués par le Bureau. En outre, le substitut du Procureur en appel est le numéro deux de la division et, en tant qu'adjoint du directeur, participe aux réunions d'ExCom et assume les fonctions du directeur en l'absence de celui-ci.

Je reviendrai éventuellement sur ces recommandations dans le cadre de mon bilan de fin de mandat.

Procédure

En ce qui concerne les enquêtes, si les risques en matière de sécurité sont trop élevés pour mener des opérations dans le pays concerné, il est déconseillé au Bureau de demander l'autorisation d'ouvrir une enquête.

À ce jour, le Bureau n'a pas opté pour cette stratégie. Conformément aux obligations qui sont les siennes en vertu du Statut de Rome et du Document de politique générale relatif aux examens préliminaires, il ne réalise pas d'étude de faisabilité pour se prononcer quant à l'opportunité d'ouvrir une enquête. Il convient néanmoins de tenir compte de ce facteur lors de la sélection des affaires ou de l'établissement des priorités, après l'ouverture d'une enquête. D'autres méthodes d'enquête peuvent également être employées par le Bureau s'il s'avère impossible d'enquêter sur le terrain.

La recommandation du rapport qui déconseille de présenter plusieurs formes de responsabilité est en contradiction totale par rapport à la jurisprudence actuelle de la Cour et à la pratique du Bureau.

Questions relatives aux témoins

Il est préconisé au Bureau de réagir dans les plus brefs délais et avec la plus grande fermeté aux allégations de pressions sur les témoins, *mais aussi d'ouvrir des enquêtes au titre de l'article 70.*

Les mesures adoptées par mon Bureau pour se prémunir face aux allégations de subornation de témoins et de pressions exercées à leur encontre au cours de la procédure judiciaire ont été rendues publiques. Dans ce cas précis, nous avons tenté de réagir face à ces entraves à la bonne marche de la justice en utilisant les moyens à notre disposition dans le cadre de notre mandat en enquêtant sur les manœuvres d'intimidation ou de subornation, en recueillant des éléments de preuve et en tenant la Chambre informée des cas que nous avons constatés. Nous avons obtenu des juges que des mesures de protection supplémentaires soient appliquées en faveur des témoins. Au terme de nos enquêtes, [nous avons également présenté aux juges des demandes de délivrance de mandats d'arrêt à l'encontre de M.M. Walter Osapiri Barasa, Paul Gicheru et Phillip Kipkoech Bett](#), auxquelles ils avaient fait droit, pour atteinte à l'administration de la justice. Le recours à l'article 70 constitue un des moyens de se prémunir face aux cas de subornation de témoins ou à d'autres tentatives d'obstruction à la justice, qui sera envisagé au cas par cas par le Bureau.

Cela étant, il convient de souligner que le Bureau ne dispose pas des ressources nécessaires pour ouvrir des enquêtes au titre de l'article 70 dans *chaque* situation mais qu'il prend des mesures a minima et réserve ses enquêtes et poursuites au titre de l'article 70 aux cas les plus extrêmes ayant les répercussions les plus fâcheuses sur le déroulement des procédures. Il convient de mettre en place des mesures préventives afin de mettre un terme aux manœuvres de subornation de témoins et de s'en prémunir, et de réserver des poursuites au titre de l'article 70 pour les cas où il n'existe pas d'autre solution.

Le cas échéant, le Bureau n'hésitera pas à solliciter l'assistance des États concernés afin d'ouvrir des enquêtes et engager des poursuites dans les cas où des manœuvres visant à soudoyer des témoins auraient été commises sur leur territoire, ainsi qu'il est envisagé dans le Statut et le Règlement de procédure et de preuve, ou à amorcer des enquêtes au titre de l'article 70 au cas par cas lorsque les circonstances le justifient au terme de son évaluation de la situation.

Conclusion

En conclusion, l'examen interne relatif à la situation au Kenya, mené en toute indépendance et objectivité par trois experts externes, avec mon soutien total et la participation sincère de mon personnel, s'est avéré très utile pour le Bureau.

Le rapport confidentiel que m'ont remis les experts, intitulé *Affaires relatives à la situation au Kenya engagées par le Bureau du Procureur de la CPI : examen et recommandations*, l'un des résultats de cet exercice, a été très utile pour dresser le bilan de la situation : le Bureau est manifestement sur la bonne voie. La mise en œuvre des plans stratégiques 2012-2015 et 2016-2018 et la démarche globalement adoptée par la direction ont fait évoluer le mode opératoire du Bureau et ont permis d'apporter des solutions aux problèmes survenus dans

la situation au Kenya et les affaires y afférentes. D'autres améliorations verront prochainement le jour et nous ne cesserons de perfectionner nos méthodes lors de la prochaine période stratégique 2019-2021 et au-delà.

Le Bureau est une organisation qui cherche sans cesse à se perfectionner, fermement résolue à s'acquitter de son mandat en toute indépendance et capable de tirer les enseignements importants de l'expérience acquise. C'est ce qu'il a cherché à accomplir dans le cadre de la situation au Kenya. Cet exercice était une analyse indispensable de cette expérience et sa portée sera déterminante pour l'efficacité du Bureau dans les opérations à venir. | LE BUREAU DU

PROCURATEUR



**Cour
Pénale
Internationale**

**International
Criminal
Court**

Le Bureau du Procureur
The Office of the Prosecutor



ANNEXE 1

**Affaires relatives à la situation au Kenya engagées par le Bureau du Procureur de la CPI :
examen et recommandations
Résumé analytique du rapport des experts externes indépendants**

**Affaires relatives à la situation au Kenya engagées par le Bureau du Procureur de la CPI :
examen et recommandations
Résumé analytique du rapport des experts externes indépendants¹**

E1. Conformément au mandat que lui a confié le Procureur Bensouda, une équipe de trois membres – Dior Fall, Robert Reid et Brenda J Hollis (l'« Équipe chargée de l'examen » ou l'« Équipe ») – a examiné de manière objective la manière dont le Bureau du Procureur (le « Bureau ») a mené les affaires relatives au Kenya, et procédé à une analyse en profondeur de la manière dont le Bureau a conduit son examen préliminaire, ses enquêtes et ses poursuites dans cette situation. Toujours conformément à son mandat, l'Équipe a adressé des recommandations pour que des changements soient opérés dans les méthodes de travail du Bureau de manière à en améliorer l'efficacité interne et à lui permettre de mieux répondre à des éléments externes indésirables. L'Équipe a bon espoir que son évaluation et ses recommandations permettront au Bureau de tirer les enseignements du passé et d'être ainsi plus efficace dans sa lutte contre l'impunité.

E2. L'Équipe croit comprendre qu'en dépit des efforts déployés par le Procureur et son adjoint, cet examen externe a été retardé faute de fonds suffisants. Il est probable que le Procureur ait entre-temps mené des examens en interne et qu'il ait été question de certaines des recommandations adressées dans le présent Rapport dont une partie a peut-être été mise en œuvre.

E3. Chacun des membres de l'Équipe a contribué à l'élaboration de l'ensemble des sections du présent Rapport, mais chacun s'est vu confier la responsabilité de certaines d'entre elles. Le style rédactionnel du Rapport diffère donc selon les parties.

E4. Pour mener à bien son mandat, l'Équipe a interrogé une trentaine de membres du personnel du Bureau encore en activité ou non, représentatifs de toutes ses divisions et de certaines sections, à l'instar de la Section des avis juridiques (LAS), et examiné divers documents et communiqués de presse du Bureau, ainsi que certaines de ses écritures et des décisions judiciaires. L'Équipe tient à remercier toutes les personnes qu'elle a interrogées pour leur sincérité et le temps qu'elles lui ont généreusement accordé dans le respect de son calendrier. En outre, plusieurs membres du Bureau ont fourni une aide précieuse à l'Équipe pour mener à bien sa mission et l'Équipe leur en sait gré.

E5. Les affaires relatives au Kenya ont peut-être simplement mis en évidence l'incapacité de la Cour pénale internationale (CPI) à relever comme il se doit les défis que comportent les affaires engagées contre des accusés puissants et haut placés, disposés à mener des campagnes de propagande concertées et à exercer des pressions incessantes sur des témoins. Il semble à n'en pas douter que le Bureau, lorsqu'il était dirigé par le premier Procureur, ait sous-estimé la capacité des puissants suspects/accusés dans ces affaires à compromettre l'intégrité des éléments à charge et surestimé la capacité du Bureau à surmonter les obstacles qui en découlaient. Le premier Procureur a en effet rejeté, sans aucune explication, les inquiétudes qui lui avaient été communiquées quant à la capacité du Bureau de s'en prendre à des gens puissants, sophistiqués, disposant de fonds et bien organisés, compte tenu des problèmes que connaissait alors l'Unité d'aide aux victimes et aux témoins (VWU).

¹ Les explications en note de bas de page sont apportées par le Bureau du Procureur et non par les auteurs du résumé du rapport confidentiel.

E6. Même si ces affaires étaient hors de portée de l'action de la CPI, des éléments internes et externes ont aggravé cette incapacité à surmonter efficacement les obstacles posés par les affaires relatives au Kenya. Ces éléments sont très divers : la manière de diriger, la prise de décision, les pratiques relatives au personnel, la structure du Bureau, le processus en place, y compris la conduite de l'examen préliminaire, de l'enquête, de la mise en accusation, des poursuites au stade de la confirmation des charges, de la préparation du procès et du procès, les problèmes relatifs aux témoins, y compris l'évaluation de leur crédibilité et les pressions exercées sur eux, ainsi que l'incidence des acteurs externes au Bureau.

E7. Tandis que tous ces éléments ont contribué aux problèmes qui ont submergé les affaires relatives au Kenya, trois d'entre eux ont particulièrement pesé dans la balance : 1) le style de direction autocratique du premier Procureur ; 2) un processus de prise de décision extrêmement lourd et pesant ; et 3) les pratiques suivies quant au personnel. Ces éléments ont entravé la bonne marche de ces affaires dans tous leurs aspects.

A. Encadrement

E8. Le style de direction du Bureau, incarnée essentiellement par le premier Procureur, a grandement contribué aux problèmes survenus dans les affaires relatives au Kenya. Ce qui définit le mieux la direction exercée par le premier Procureur est le style autocratique, ne laissant aucune place à la critique ni aux opinions divergentes, marginalisant trop souvent ceux qui n'étaient pas d'accord avec lui ou brandissant la colère ou la menace en réaction. Cette manière de diriger le Bureau a découragé les appréciations et opinions sincères et divergentes au détriment des affaires. Le premier Procureur a imposé un état d'esprit selon lequel le Bureau devait avancer dans ces affaires, qu'il devait en sauver l'issue, malgré l'insuffisance des éléments à charge, et que toute autre opinion était déloyale. Certains responsables de rang inférieur ont perpétué cet état d'esprit. Ces hauts responsables du Bureau n'ont pas joué le rôle de tampon entre leurs subalternes et le premier Procureur qui répondait par la colère et la menace aux membres de leurs équipes qui formulaient des opinions divergentes de celle du Procureur. Il semble qu'ils n'aient pas non plus soutenu avec vigueur les appréciations, évaluations ou suggestions réalistes que leurs subordonnés avaient de l'affaire en cause lorsque celles-ci étaient contraires aux décisions ou à la volonté du premier Procureur.

B. Prise de décision

E9. Lorsque le premier Procureur était à la tête du Bureau, la prise de décision se faisait principalement au niveau du Procureur et du Comité exécutif (ExCom), surtout en ce qui concerne le premier Procureur, même pour ce qui est des décisions quotidiennes au sujet de la conduite des enquêtes et des poursuites. Ces intervenants, essentiellement le premier Procureur, s'ingéraient dans tous les aspects du processus au détriment des affaires. La prise de décision était trop complexe, trop d'intervenants y prenant part, ce qui la retardait voire l'empêchait de se faire. Le premier Procureur basait trop souvent ses décisions sur des considérations étrangères aux poursuites mêmes, comme la volonté de rétablir la paix dans la région ou de faire forte impression pour démontrer la pertinence de l'action de la CPI. Même s'il peut s'agir de conséquences connexes bénéfiques du bon fonctionnement des poursuites, elles ne sauraient prendre le pas sur le mandat principal du Bureau de la CPI. Elles peuvent seulement être réalisées au travers d'une action efficace en matière de

poursuites, fondée sur le droit et les faits – réalité que le premier Procureur n'a pas semblé accepter.

E10. Il semble également que le premier Procureur se soit trop reposé sur les recommandations et opinions de la Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération (JCCD) pour prendre ses décisions, plutôt que de s'en remettre également à la Division des enquêtes (ID) et à la Division des poursuites (PD). Il a peut-être été influencé à tort par des acteurs externes au Bureau. ExCom n'exerçait pas suffisamment son rôle de contrôle ou son rôle tampon, et n'a pas poussé le premier Procureur à tenir compte des évaluations fondées et réalistes, en fait et en droit, qui divergeaient des siennes.

E11. Le processus de prise de décision s'est considérablement amélioré après le départ du premier Procureur, mais il peut encore l'être.

C. Pratiques relatives au personnel

E12. Il résulte des pratiques adoptées quant au personnel que trop de postes ont été attribués à des personnes qui ne possédaient pas l'expérience ou les compétences requises pour mener des enquêtes et des poursuites complexes à l'encontre de suspects ou d'accusés haut placés. Les personnes qui occupaient ces postes ont fait du mieux qu'elles pouvaient mais elles n'avaient pas les compétences suffisantes pour traiter la complexité des affaires relatives au Kenya.

E13. Pour diverses raisons, dont le manque d'expérience et de compétence pertinentes, bon nombre de membres du Bureau n'ont pas été en mesure d'évaluer avec précision les chances de succès des affaires en cause ou de faire connaître une telle évaluation, ni de surmonter les nombreux obstacles auxquels le Bureau était confronté dans les poursuites engagées contre des accusés puissants et hauts placés, qui menaient une campagne incessante de propagande et de pressions exercées sur des témoins, ou n'étaient pas disposés à le faire.

D. Structure du Bureau

E14. Il semble que JCCD ait outrepassé les limites de son mandat dans ces affaires, exerçant un contrôle et une influence excessives sur les questions liées aux opérations au détriment de la bonne marche des enquêtes et des poursuites. Il semble que JCCD ait exercé une influence démesurée sur le premier Procureur, notamment dans la prise de décision et au regard de l'autorité qu'il a déléguée à JCCD, par exemple en autorisant les membres à dissimuler certains types d'information aux enquêteurs et aux membres chargés des poursuites.

E15. La structure propre à l'équipe conjointe gênait en outre ID dans son action. Cette structure empêchait le Bureau de mener, en temps opportun, des enquêtes adaptées aux besoins. Des représentants de ID, PD et JCCD se partageaient la direction de cette équipe et les décisions devaient se prendre à l'unanimité. Faute de consensus, la question était soumise à ExCom qui devait trancher, ce qui constituait un processus long et pesant. Le second Procureur a remplacé les équipes conjointes par des équipes intégrées, nouveau modèle testé sous la direction d'un premier substitut, ce qui a amélioré de façon notable la conduite des enquêtes en termes de temps et d'efficacité.

E. Processus

E16. En règle générale, la mise en œuvre des poursuites a été entravée par les délais imposés par le premier Procureur sur la base de considérations étrangères aux bonnes pratiques à suivre en la matière. Ces délais ont empêché les équipes de conclure leur analyse juridique au stade de l'examen préliminaire, ce qui s'est soldé par le dépôt prématuré d'une demande d'autorisation d'ouvrir une enquête sur la situation relative au Kenya, de décisions d'inculpation, de demandes de citations à comparaître et la tenue prématurée d'audiences de confirmation des charges.

E17. La démarche du premier Procureur consistant à prendre, dans le cadre des affaires, une décision avant d'évaluer la situation et sa volonté d'enquêter et d'inculper à tout prix certaines personnes plutôt que de s'en tenir aux éléments de preuve a considérablement nui à l'efficacité des enquêtes et des poursuites. Cette manière de procéder a contraint les enquêteurs et les membres chargés des poursuites à tenter de faire correspondre les preuves aux dossiers contre des cibles prédéterminées, plutôt que d'identifier ces dernières en fonction des éléments recueillis. La progression des enquêtes a également été freinée par la décision d'en retarder la mise en œuvre sur place, qui n'a eu lieu qu'après la tenue des audiences de confirmation des charges. Malheureusement, après ces audiences, il a été beaucoup plus compliqué d'enquêter au Kenya : le soutien des Kényans en faveur de l'action de la CPI s'est amoindri en raison d'une campagne concertée de propagande à son encontre ; les membres du Bureau étaient suivis, ce qui les mettait en danger ainsi que tous ceux avec qui ils étaient en contact ; les pressions sur les témoins orchestrées par les suspects ou les accusés se sont généralisées ; et le Gouvernement kényan était encore moins disposé à coopérer, lorsqu'il ne s'immisçait pas activement dans les opérations du Bureau et la protection des témoins.

E18. Compte tenu de tous ces éléments, la solidité des dossiers échafaudés laissait à désirer, et les enquêtes bâclées s'appuyaient sur un seul ou une poignée de témoins de l'intérieur dont la déposition n'avait pu être vérifiée, en toute indépendance, par le Bureau et dont la coopération risquait d'être mise à mal, en raison des pressions dont ils faisaient continuellement l'objet et des difficultés que rencontrait le programme consacré à leur protection. Au stade de la confirmation des charges, l'Accusation tentait encore de combler les lacunes que présentait son dossier à charge et, selon l'une des personnes interrogées, était complètement dépassée par les équipes fournies de la Défense disposant de nombreuses ressources et dirigées par des conseils aguerris. Cela étant, le Bureau a tout de même fait bonne figure face à la plupart des accusés. Au stade de la préparation du procès, la fragilité des dossiers contre les accusés restants apparaissait encore plus clairement. Les équipes chargées des procès étaient forcées de se concentrer sur la nécessité de combler les sérieuses lacunes de leur dossier et de remplacer les témoins qui avaient cédé aux pressions exercées à leur encontre ou avaient été déçus par le programme de protection dont ils faisaient l'objet. Au procès, l'Accusation a perdu un grand nombre de ses témoins, qui s'étaient rétractés ou qui refusaient de comparaître. Les équipes chargées des procès ont tenté de faire face à ce coup fatal porté à leurs affaires en demandant à juste titre aux juges de verser aux dossiers les précédentes déclarations de ces témoins, mais elles ont finalement échoué. S'il n'y avait pas eu de pressions exercées sur les témoins, il est fort possible que l'Accusation aurait eu gain de cause contre Ruto, mais même s'il n'y avait pas eu de telles pressions, il est fort peu probable que l'Accusation aurait gagné les autres procès.

F. Questions relatives aux témoins

E19. Dès le début, des problèmes de crédibilité se sont posés au sujet de témoins sur lesquels comptait le Bureau. Il s'agissait pour la plupart de « témoins de l'intérieur ». Il convient d'être très prudent avec ce type de témoin et il est crucial de corroborer leur témoignage en toute indépendance. Certains témoins ont été réinstallés au même endroit pendant de longues périodes. Ils ont alors pu parler entre eux et s'influencer mutuellement dans leur témoignage. Une vérification en toute indépendance s'imposait alors d'autant plus. Pour les raisons évoquées plus haut, les enquêteurs n'ont pas été en mesure de vérifier, de manière indépendante, la teneur des témoignages des intéressés.

E20. De graves problèmes liés à la sécurité de ces témoins se sont également posés. Très tôt, les suspects ou les accusés ont orchestré une campagne – couronnée de succès – consistant à exercer de manière incessante, directement ou indirectement, des pressions sur les témoins². Ces derniers ou ceux qui étaient soupçonnés de vouloir témoigner, qui résidaient au Kenya ou ailleurs, ont été directement contactés et intimidés, soudoyés, voire physiquement blessés ou tués. Leurs proches ont également été contactés et intimidés ou ont fait l'objet de pressions pour qu'ils persuadent les témoins de refuser de coopérer avec le Bureau. En conséquence, de nombreux individus dont le Bureau envisageait de présenter le témoignage sont revenus sur leurs anciennes déclarations ou ont refusé de comparaître devant la Cour. Malgré une situation qui a alerté le Bureau sur les risques réels de subornation de témoins et sur les pressions effectivement exercées sur ces derniers, le Bureau a tardé à y répondre avec vigueur, en tardant par exemple à mener une enquête approfondie relevant de l'article 70 du Statut jusqu'à ce qu'il soit trop tard dans la procédure.

G. Acteurs externes

E21. L'action d'intervenants extérieurs a également contribué à aggraver les problèmes rencontrés dans les affaires relatives au Kenya. VWU n'était alors pas en mesure de faire face efficacement aux incessants problèmes de protection des témoins qui minaient l'action du Bureau dans les deux affaires. Ce problème était aggravé par l'absence, par moments, de collaboration entre VWU et le Bureau.

E22. Comme indiqué plus haut, le Gouvernement kényan n'a pas prêté assistance au Bureau dans le cadre de ses enquêtes et a en fait permis que des pressions soient exercées sur des témoins au Kenya ou à l'extérieur du pays et que l'on s'immisce dans les activités du Bureau au Kenya, notamment en surveillant ses enquêteurs, et/ou a peut-être été directement impliqué dans ces manœuvres. Le Gouvernement kényan a rejeté des demandes d'assistance, empêchant ainsi le Bureau de recueillir d'éventuels éléments de preuve, ou imposé des conditions telles qu'en réalité, l'accès à ces éléments en devenait trop difficile et impossible.

E23. Le bon fonctionnement du Bureau dépend dans une large mesure de la coopération des États ; selon les dispositions de l'article 86 et des articles suivants du Statut de Rome (le

² Il y avait bel et bien une campagne orchestrée dans le but de faire pression sur des témoins, ce qui compromettrait les poursuites engagées dans les affaires relatives à la situation au Kenya, mais le Bureau n'avait aucune preuve *directe* de l'implication des accusés eux-mêmes dans ces manœuvres d'intimidation. Les auteurs du rapport font à cet égard des raccourcis qu'il convient de nuancer.

« Statut »), cette coopération est obligatoire. En réalité, elle ne peut prendre forme que si les États parties ont la volonté politique de coopérer. Dans les affaires relatives au Kenya, les États parties ne semblaient pas avoir la volonté politique d'assister la Cour en prenant des mesures de protection, notamment en permettant la réinstallation de témoins. Ils ne semblaient pas non plus avoir la volonté politique de faire pression sur le Gouvernement kényan pour qu'il respecte ses obligations visées au Statut de Rome et s'abstienne de permettre que l'on s'immisce dans les activités judiciaires du Bureau ou de s'immiscer lui-même dans ces activités. S'agissant de ce dernier aspect, c'était peut-être avant tout parce que le Bureau n'avait averti ces États de l'absence de coopération du Kenya que trop tardivement au cours du processus.

E24. Les juges ne semblaient pas convaincus qu'il valait mieux prendre des mesures préventivement et non après coup pour protéger efficacement des témoins, comme le report de la communication de leur identité et d'éléments d'identification jusqu'à une date précise avant leur comparution, qu'il convenait de délivrer des mandats d'arrêt pour minimiser ou éliminer les risques de pressions exercées sur des témoins ou encore qu'il fallait agir immédiatement face à de telles manœuvres. S'agissant de ce dernier aspect, c'est peut-être avant tout parce que le Bureau n'a pas abordé avec conviction ces questions avec les juges.

E25. Certaines personnes interrogées pensaient que des organisations non gouvernementales (ONG) nationales ou internationales et d'autres acteurs internationaux avaient une influence excessive sur les décisions du premier Procureur. Si tel était le cas, il s'agirait d'une violation de l'indépendance de l'action du Bureau³.

³ Dans ce cas précis, le rapport s'intéresse aux décisions prises par le premier Procureur ; il convient toutefois de noter que rien n'indique que la société civile, qu'il s'agisse d'ONG nationales ou internationales, ait agi de manière inappropriée ou malhonnête.

ANNEXE 2

**Observations adressées le 25 novembre 2019 par M. Luis Moreno Ocampo, ancien
Procureur de la CPI**

Le Rapport présente deux inconvénients majeurs :

- 1. Il n'y est pas indiqué comment il aurait été possible de faire face aux pressions exercées sur les témoins.**
- 2. Il détourne l'attention du lecteur par des attaques personnelles non fondées, même à l'encontre de l'actuel Procureur, et une mise en cause injustifiée des compétences de l'ensemble des membres du Bureau du Procureur.**

Il est expliqué à juste titre dans le Rapport que la Cour a été en mesure d'ouvrir une enquête et de confirmer des charges dans les affaires relatives à la situation au Kenya mais qu'« [a]u procès, l'Accusation a perdu un grand nombre de ses témoins, qui s'étaient rétractés ou qui refusaient de comparaître ».

Il y est fait mention de ce qui est, à mon sens, au cœur du problème : les « accusés haut placés » étaient « puissants, sophistiqués, disposant de fonds et bien organisés » et « disposés à mener des campagnes de propagande concertées et à exercer des pressions incessantes sur des témoins ».

Il est dit dans le Rapport que « le Bureau a tardé à [...] répondre avec vigueur [auxdites pressions], en tardant par exemple à mener une enquête approfondie relevant de l'article 70 du Statut jusqu'à ce qu'il soit trop tard dans la procédure ».

Il me semble qu'en l'occurrence les experts n'ont pas été informés que, lorsque j'exerçais à la tête du Bureau, nous avions sollicité l'arrestation des auteurs présumés de ces pressions.

Je ne peux porter de jugement sur ce qui s'est passé après la fin de mon mandat en juin 2012 et sur les raisons de ne pas engager de procédure relevant de l'article 70 au cours des procès qui ont suivi.

Il n'est fait mention dans le Rapport d'aucune erreur de droit commise par le Bureau, mais il y est précisé que trois éléments ont « particulièrement pesé dans la balance » : ma manière de diriger, un aspect lié à l'encadrement et le personnel du Bureau dépourvu des compétences requises. L'accent mis dans le Rapport sur des problèmes internes élude la question des kényans impliqués dans l'intimidation des témoins.

Il ressort du Rapport que :

1. Mon « style de direction [serait] autocratique ». Les experts sont parvenus à cette conclusion également de manière autocratique : ils n'ont pas daigné m'interroger ni me donner l'occasion de m'expliquer en réponse à leurs inquiétudes.
2. Le processus décisionnel au Bureau allait « du sommet vers la base » sans aucune discussion possible. Toutefois, les experts ont reconnu que l'actuel Procureur et les chefs de division faisaient partie du Comité exécutif qui débattait de toutes les décisions prises dans le cadre des affaires liées au Kenya. L'intervention d'ExCom dans l'examen des éléments de preuve et des arguments juridiques distillés dans une poignée d'affaires ne relève pas d'une « ingérence » comme le font remarquer les auteurs du Rapport, mais découle au contraire de la bonne exécution du mandat défini par le Règlement du Bureau.
3. Le personnel du Bureau (apparemment pas seulement l'équipe affectée aux affaires liées au Kenya, mais l'ensemble des fonctionnaires du Bureau) n'aurait pas « l'expérience ou les compétences requises pour mener des enquêtes et des poursuites complexes à l'encontre de suspects ou d'accusés haut placés ». Je ne m'explique pas comment les experts ont pu parvenir à une telle conclusion qui sort du cadre de leur mandat et de la demande d'évaluer des personnes ayant une longue expérience à la CPI et dans d'autres institutions nationales et internationales, toutes recrutées à l'issue d'un processus de sélection compétitif dirigé par les chefs de division, de section et d'unité.

Au lieu de s'intéresser aux autorités kényanes qui exerçaient des pressions sur des témoins, les experts ont remis en cause la stratégie consistant à poursuivre « les principaux responsables » (ou les « accusés haut placés ») sur la base des preuves recueillies, qui avait été adoptée par le Bureau du Procureur dans un document de politique générale rendu public en septembre 2003. Cette politique a tout simplement été appliquée dans les affaires relatives au Kenya. Ce sont les équipes chargées des enquêtes et des poursuites dans ces affaires qui ont identifié les cibles en cause et

ExCom a examiné leurs propositions et donné son aval. Si les experts voulaient que les enquêtes et les procès ne portent que sur les « accusés de rang inférieur », ils auraient dû s'expliquer plus en détail à ce sujet.

Je ne m'explique pas le fait que « le Rapport se focalise en l'occurrence sur les décisions prises par le premier Procureur », alors que j'avais terminé mon mandat après la confirmation des charges, soit plus d'un an avant l'ouverture des procès en question. Comment aurais-je pu lorsque je me trouvais à la tête du Bureau jusqu'en 2012 empêcher les pressions exercées sur des témoins en 2013 ?

Enfin, il me paraît particulièrement insensé de dire que « des organisations non gouvernementales (ONG) nationales ou internationales et d'autres acteurs internationaux avaient une influence excessive sur » mes décisions tout en affirmant que « rien n'indique que la société civile, qu'il s'agisse d'ONG nationales ou internationales, ait agi de manière inappropriée ou malhonnête ».