

## **Communication relative à certaines questions de politique générale concernant le Bureau du Procureur**

*La présente communication, qui définit la stratégie d'ensemble de l'Office du Procureur, met en exergue les tâches à accomplir en priorité et fournit un cadre institutionnel garantissant l'exercice correct de ses fonctions. La présente version est la version remaniée d'un projet qui a été discuté lors des auditions publiques que le Bureau du Procureur a tenues les 17 et 18 juin derniers à La Haye. Le texte initial a fait l'objet d'une révision pour tenir compte des commentaires recueillis lors des auditions publiques ainsi que d'autres types de commentaires. La présente version contient aussi le produit de réflexions faites au sein du Bureau du Procureur. Il faut noter que certains commentaires obtenus lors des auditions ne transparaissent pas ici dans la mesure où ils nécessitent de plus amples réflexions avant de pouvoir être incorporés dans de futures communications ou directives préparées par le Bureau du Procureur. Un certain nombre de suggestions précises seront reprises dans la version révisée du Règlement du Bureau du Procureur.*

*Le Bureau du Procureur estime que le Règlement est une pièce maîtresse qui permettra de garantir indépendance et transparence au sens de l'obligation de rendre compte. Aussi adoptera-t-il un Règlement provisoire destiné à guider les décisions et les pratiques du Bureau, tenant compte des commentaires qu'il a reçus lors des auditions publiques et tout au long de la procédure de consultation. Le Bureau est d'avis qu'il importera aussi, pour rédiger la version finale du Règlement, de prendre note des opinions des membres du personnel du Bureau et de considérer l'expérience acquise par le Bureau pendant ses premiers mois de fonctionnement. Dès lors, le Bureau entend adopter son Règlement au cours du premier semestre 2004.*

### **Sommaire**

#### **I. Remarques générales et résumé**

#### **II. Principes et objectifs**

1. La nature complémentaire de la Cour pénale internationale
  - 1.1. Le principe de complémentarité
  - 1.2. Qu'implique la complémentarité pour le Bureau du Procureur ?
2. La nature globale de la Cour pénale internationale
  - 2.1. Qui doit être poursuivi en justice ?
  - 2.2. L'«espace d'impunité»
  - 2.3. Modalités d'enquête

#### **III. Organisation du Bureau du Procureur**

## **I. Remarques générales et résumé**

Pour appréhender réellement les fonctions assumées par le Procureur de la Cour pénale internationale (CPI), il importe de se remémorer que celui-ci travaille sur une base différente de celle des systèmes de poursuites nationaux et au sein d'un environnement très différent. En principe, un procureur national œuvre dans le cadre d'un Etat qui a le monopole de la force sur son territoire. Les organes étatiques chargés de faire appliquer la loi sont soumis aux principes de droit et sont à la disposition du système national de poursuites.

Ni l'un ni l'autre des présupposés énoncés ci-dessus ne s'appliquent à la Cour pénale internationale. Etant donné la nature des crimes relevant de la compétence de la CPI, le Procureur peut être appelé à agir dans une situation de violence que les autorités nationales ne contrôlent pas. Dans ce cas, la présence du Bureau du Procureur dans le pays concerné a lieu dans des circonstances très risquées. Il devient alors difficile, voire impossible, d'assurer la protection des témoins, de recueillir les éléments de preuve et de procéder à l'arrestation des suspects. Il se peut aussi qu'il soit demandé au Procureur d'agir dans une situation où ceux qui ont le monopole de la force sont ceux-là mêmes qui commettent les crimes. Il va sans dire que, dans de telles circonstances, les autorités chargées de faire appliquer la loi ne seront certainement pas à la disposition du Procureur.

Qu'est-ce que cela signifie pour le travail du Bureau du Procureur ? Tout d'abord, il est clair que l'on ne peut procéder à aucune enquête sans avoir apprécié avec soin l'ensemble des circonstances prévalant dans le pays ou la région concernée, notamment la nature et l'état d'avancement du conflit ainsi que toute intervention de la part de la communauté internationale. Par ailleurs, il faudra que le Procureur tienne compte des réalités pratiques, telles que les questions de sécurité sur le terrain. En outre, il y aura lieu d'évaluer si le Procureur dispose des moyens nécessaires pour procéder aux enquêtes et assurer la protection des témoins. La question se posera aussi de savoir s'il sera possible de bénéficier de l'aide de la communauté internationale dans des domaines tels que l'arrestation des suspects. En d'autres termes, sera-t-il réellement possible d'ouvrir une enquête ? Ce ne sont pas là les sujets de préoccupation quotidiens d'un procureur national, mais ils sont tout à fait pertinents pour les poursuites que la CPI pourraient engager. En cela, ils soulignent la nécessité pour le Bureau du Procureur de pouvoir compter sur le soutien des Etats lorsqu'une enquête est ouverte. Autrement dit, le Procureur aura besoin du soutien de forces nationales ou internationales pour être en mesure de conduire des enquêtes sur le terrain. Au cas où ces forces ne seraient pas disponibles, il faudrait que le Procureur enquête de l'extérieur en s'en remettant à la coopération internationale en matière d'arrestation et de remise des auteurs présumés des crimes.

Il est évident que, dans d'autres cas, il se pourrait que les crimes relevant de la compétence de la Cour soient commis sur le territoire d'un Etat ou par les autorités administratives d'un Etat qui dispose d'institutions fonctionnant normalement. En l'espèce, ce sera la nature complémentaire de la Cour qui primera. En règle générale, les enquêtes et les poursuites nationales – dans la mesure où elles peuvent être conduites correctement – sont le moyen le plus efficace de traduire en justice les auteurs de crimes. De fait, ce sont les Etats eux-mêmes qui, généralement, ont le plus facilement accès aux éléments de preuve et aux témoignages. Aussi le Procureur encouragera-t-il, autant que faire se peut, les Etats à engager des poursuites nationales. En règle générale, la politique du Bureau du Procureur sera d'ouvrir des enquêtes uniquement dans les cas où il est clair que l'Etat ou les Etats concernés ne sont pas en mesure d'agir.

Il faudra une coopération étroite pour déterminer l'instance qui sera la juridiction la plus appropriée, en particulier dans les cas où il y a plusieurs Etats en présence avec des juridictions concurrentes et que le Procureur a déjà commencé à enquêter sur certaines affaires dans des situations données. Dans cette perspective, le Bureau du Procureur est en train de constituer des réseaux formels et informels qui lui permettront d'être en contact, entre autres, avec des procureurs nationaux.

Le Procureur encouragera les Etats et la société civile à s'engager pour la Cour. Grâce aux relations extérieures et à la stratégie de communication et de sensibilisation du Bureau du Procureur, un réseau de contacts va se tisser entre le Procureur, les autorités nationales, des institutions multilatérales, des organisations non gouvernementales et d'autres entités et organes. Ce réseau permettra au Procureur, quelle que soit la situation dans laquelle il est appelé à agir, de disposer de ressources pratiques en vue d'organiser une enquête. Il faudra également prévoir des accords avec les États, qui seront destinés à soutenir les efforts de la Cour en offrant à cette dernière l'appui de forces de sécurité, de forces de police, d'équipes d'enquêteurs et en fournissant des renseignements et des éléments de preuve. L'un des domaines dans lequel il sera important d'enquêter concerne les aspects financiers des crimes. Ainsi, il est tout à fait concevable qu'une enquête portant sur des transactions financières, par exemple celles relatives à l'achat d'armes qui ont pu servir dans un meurtre, fournisse des éléments de preuve corroborant des atrocités commises.

Là encore, l'interaction entre les autorités nationales et le Bureau du Procureur sera primordiale. Ainsi, les services nationaux chargés de l'enquête pourront transmettre au Bureau les preuves de certaines transactions financières, preuves qui se révéleront essentielles aux enquêtes conduites par la Cour concernant des crimes qui relèvent de la compétence de celle-ci. De son côté, il arrivera au Bureau de détenir des éléments de preuve relatifs à des crimes de nature financière susceptibles d'être communiqués aux autorités nationales à des fins de poursuites nationales. De telles poursuites, si elles agissent sur la source de financement, constitueront un élément de dissuasion fondamental qui permettra de prévenir d'autres crimes. Toute aide de cette nature apportée au Bureau du Procureur par les autorités nationales garantira à la Cour un bon rapport efficacité-coûts.

La Cour est une institution qui dispose de ressources limitées. Aussi le Bureau du Procureur entend-il lutter contre l'impunité grâce à une stratégie à deux volets. D'un côté, il engagera des poursuites à l'encontre des personnes qui ont la plus grande responsabilité dans les crimes en cause. De l'autre, il encouragera des poursuites nationales, si possible, à l'encontre des auteurs de crimes d'un rang moins élevé, ou encore collaborera avec la communauté internationale pour faire en sorte que les coupables soient traduits en justice par d'autres voies.

Cette stratégie, qui consiste à concentrer les efforts sur ceux qui ont la plus grande responsabilité dans les crimes en cause, pourrait créer une sorte d'espace d'impunité, à moins que les autorités nationales, la communauté internationale et la Cour n'allient leurs forces de travail pour garantir que tous les moyens nécessaires sont mis en œuvre pour traduire en justice les autres auteurs de crimes. Dans certains cas, lorsqu'il est nécessaire, pour l'ensemble de l'affaire, d'enquêter sur certains types de crimes ou sur des responsables occupant des postes moins élevés dans la hiérarchie, le Bureau peut mener une enquête dont le cadre dépasse les responsables de haut rang. Dans d'autres cas, pour d'autres types d'auteurs de crimes, il peut être nécessaire de faire appel à des moyens différents pour résoudre l'affaire : qu'il s'agisse de recourir à une aide internationale, pour renforcer, voire reconstruire le système de justice national concerné, ou à d'autres moyens encore. Il importe de conduire, sans plus attendre, des discussions de haut niveau sur les méthodes à adopter en vue de traiter le problème sur un plan général.

Pour mettre un terme à l'impunité il faut un consensus entre la Cour et la communauté internationale. Du seul fait qu'elle existe, la Cour a encouragé les Etats à faire figurer dans leur législation nationale les crimes qui relèvent de sa compétence. Et le recours à ces législations, avant même que la Cour n'ouvre sa première enquête, constituera un pas décisif dans le cheminement nécessaire pour traduire en justice les auteurs d'atrocités. Il faut, en outre, œuvrer dans l'espoir que la Cour soit elle-même partie prenante dans la prévention des atrocités. Dans cette perspective, le Bureau du Procureur, par ses déclarations, sa politique générale et ses actions, apportera sa pierre à l'édifice commun.

Le Bureau a mis en place ses structures et ses méthodes de travail en partant du principe qu'il devait chercher à maximiser son impact tout en se fondant sur un système de coûts peu élevés.

En fonction de cet objectif, le Bureau mène ses actions selon trois principes de base. Premièrement, la structure permanente du Bureau repose sur un noyau dur de fonctionnaires permanents de première classe. Deuxièmement, le Bureau a largement recours aux ressources extérieures. Troisièmement, il travaille avec un nombre variable d'équipes d'enquêteurs, ce qui lui permet de traiter simultanément des situations se produisant dans des régions différentes.

## **II. Principes et objectifs**

### **1. La nature complémentaire de la Cour pénale internationale**

L'efficacité de la CPI ne devrait pas se mesurer au nombre d'affaires présentées devant la Cour, mais plutôt à l'absence de procès devant elle, qui sera la conséquence du fonctionnement efficace des systèmes nationaux et marquera son principal succès.

#### *1.1. Le principe de complémentarité*

La CPI n'est pas prévue pour remplacer les tribunaux nationaux mais pour fonctionner lorsque les structures et les tribunaux nationaux n'ont pas la volonté ni la capacité de mener des enquêtes et d'engager des poursuites.

Contrairement aux tribunaux *ad hoc* mis en place pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, la CPI n'a pas primauté sur les systèmes nationaux. La CPI est complémentaire des juridictions nationales. Par conséquent, en cas de conflit de compétence entre les systèmes nationaux et la CPI, les premiers l'emportent.

Le principe de complémentarité représente la volonté expresse des États Parties de créer une institution dont le champ d'action est global tout en respectant la souveraineté première des Etats en matière de compétence pénale. Par ailleurs, ce principe répond à un souci d'efficacité et d'efficience, dans la mesure où les Etats ont, en général, plus facilement accès aux éléments de preuve et aux témoins. Enfin, le nombre de poursuites qui peuvent être engagées par la Cour n'est pas illimité.

Par conséquent, lorsqu'il décide d'ouvrir une enquête ou d'engager des poursuites, le Procureur doit tout d'abord évaluer la possibilité que les systèmes nationaux exercent ou non leur compétence à l'égard de crimes particuliers relevant de la compétence de la Cour. Aussi le Procureur n'est-il habilité à engager des poursuites que dans les cas où les Etats

sont dans l'incapacité d'agir, ne mènent pas ou n'ont pas véritablement mené d'enquête ni engagé de poursuites aux termes de l'article 17 du Statut de Rome.

L'article 17 du Statut de Rome prévoit des exceptions au principe de primauté de l'Etat en matière de compétence. La Cour peut déclarer qu'une affaire est recevable lorsque l'Etat n'a pas la volonté ou est dans l'incapacité de mener véritablement à bien l'enquête ou les poursuites.

Afin d'évaluer l'absence de volonté de l'Etat, il faudra déterminer si la décision de l'Etat a été prise et la procédure a été engagée dans le dessein de soustraire la personne concernée à sa responsabilité pénale, ou s'il y a eu un retard injustifié incompatible avec l'intention de traduire la personne concernée devant la justice, ou si la procédure n'a pas été ou n'est pas menée en toute indépendance ou en toute impartialité.

Pour vérifier l'incapacité d'un Etat d'agir dans une affaire, le Procureur devra déterminer si « l'Etat est incapable, en raison de l'effondrement de la totalité ou d'une partie substantielle de son propre appareil judiciaire ou de l'indisponibilité de celui-ci, de se saisir de l'accusé, de réunir les éléments de preuve et les témoignages nécessaires ou de mener autrement à bien la procédure ». Cette disposition a été introduite pour prendre en compte les situations dans lesquelles un gouvernement central ferait défaut, ou un état de chaos résultant d'un conflit ou d'une crise, ou un trouble à l'ordre public entraînant l'effondrement des systèmes nationaux, empêcheraient un Etat de remplir son obligation de conduire des enquêtes et d'engager des poursuites contre des crimes relevant de la compétence de la Cour.

Il va de soi que le fait qu'un Etat n'ait pas ouvert d'enquête ne constitue nullement une entrave à la recevabilité de l'affaire devant la Cour. Au contraire, il peut arriver que l'absence d'action de la part d'un Etat se révèle être le mode d'action le plus approprié. Par exemple, la Cour et un Etat, au sens territorial, paralysé par des crimes de masse peuvent convenir par consensus que la solution la plus logique et la plus efficace passe par la division du travail. Il se peut que des groupes, divisés par des années d'âpre conflit, qui refusent de se soumettre à des poursuites engagées par l'autre partie, acceptent de se soumettre à des poursuites conduites par une juridiction perçue comme neutre et impartiale. Enfin, dans le cas où un Etat tiers dispose d'une juridiction extra-territoriale, les parties intéressées peuvent toutefois convenir que, dans cette situation précise, les preuves collectées et l'expertise acquise par la Cour sont telles que celle-ci apparaît comme l'instance qui aura le plus d'efficacité en l'occurrence. En pareil cas, la question de savoir si l'Etat a la capacité ou la volonté d'agir au sens de l'article 17 du Statut de Rome ne se pose pas.

Il faut, néanmoins, rappeler que le système de complémentarité est principalement fondé sur la reconnaissance du fait que l'exercice de la compétence nationale contre de tels crimes n'est pas seulement un droit mais aussi une obligation des Etats. En effet, le principe qui sous-tend le concept de complémentarité veut que les Etats aient la responsabilité de mener des enquêtes et d'engager des poursuites à l'encontre d'auteurs de crimes relevant de leur compétence. Ce principe présuppose également que les systèmes nationaux reconnaissent et fassent appliquer les normes internationales. Citons le préambule du Statut de Rome qui illustre tout particulièrement ce principe : « *il est du devoir de chaque Etat de soumettre à sa juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux* ».

### *1.2. Qu'implique la complémentarité pour le Bureau du Procureur ?*

Etant donné les nombreuses implications que peut avoir le principe de complémentarité et vu l'absence de jurisprudence, il faudra probablement élaborer, au fil des ans, des directives détaillées et exhaustives en la matière. Cependant, en règle générale, la politique qu'adoptera le Bureau du Procureur, lors de la phase initiale de fonctionnement, consistera à prendre des mesures uniquement dans les situations où l'absence d'action nationale est évidente.

Les relations extérieures et la stratégie de communication et de sensibilisation du Bureau du Procureur serviront essentiellement à encourager les Etats et à les aider à assumer leur responsabilité première en matière d'enquêtes et de poursuites pénales. Dans l'évaluation des efforts fournis par ces derniers dans ce domaine, le Bureau tiendra compte de la nécessité de respecter la diversité des systèmes juridiques ainsi que des traditions et des cultures. Il mettra sur pied des réseaux formels et informels de contacts destinés à encourager les États à entreprendre une action à l'échelon de l'Etat, à l'aide de moyens appropriés aux circonstances particulières d'une affaire donnée. Par exemple, dans certaines situations, il serait possible et recommandé d'assister un État qui souhaiterait véritablement mener une enquête et engager des poursuites en lui fournissant les renseignements provenant de diverses sources publiques que le Bureau aura recueillis.

Conformément aux dispositions de l'article 18 du Statut de Rome, le Procureur est tenu de notifier aux Etats toute enquête qu'il entend ouvrir. Cela devrait permettre de rendre les Etats disposant d'un appareil judiciaire attentifs au fait qu'ils ont la possibilité d'agir eux-mêmes. Dans les cas où plusieurs Etats ont compétence pour juger du crime en question, il faudrait que le Procureur consulte les Etats qui sont le mieux à même d'exercer leur compétence (p. ex. d'abord l'Etat sur le territoire duquel il est présumé que le crime a été commis, puis l'Etat dont les suspects sont ressortissants, l'Etat dans lequel l'accusé est détenu et, enfin, l'Etat qui dispose d'éléments prouvant le crime allégué). Cela permettra de désigner l'État qui sera le mieux à même de connaître du crime en question.

## **2. La nature globale de la Cour pénale internationale**

En dépit des efforts déployés pour promouvoir l'action des Etats, il est clair qu'il y aura des affaires pour lesquelles les systèmes nationaux ne seront pas capables ou n'auront pas la volonté de remplir leur principale obligation d'enquêter et d'engager des poursuites à l'encontre des crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale. En pareil cas, la CPI est tenue de combler le vide laissé par l'échec des États à satisfaire à leur obligation d'enquêter. Aussi le Bureau du Procureur devra-t-il user de son pouvoir d'enquête avec fermeté et efficacité en ayant recours à tous les moyens et procédures prévus par le Statut de Rome.

Les circonstances dans lesquelles le Bureau du Procureur sera amené à agir varieront d'une situation à l'autre. Etant donné la nature des crimes relevant de la compétence de la CPI, le Procureur peut être appelé à agir dans un environnement très différent de celui auquel les procureurs nationaux sont habitués. Il peut, par exemple, devoir intervenir dans une situation de violence que les autorités nationales ne contrôlent pas. Il se peut aussi qu'il soit demandé au Procureur d'agir dans une situation où ceux qui ont le monopole de la force sont ceux-là mêmes qui commettent les crimes. Dans ce cas d'espèce, les autorités chargées de faire appliquer la loi ne seront certainement pas à la disposition du Procureur. Dans de telles circonstances, le Procureur ne sera pas en mesure d'exercer son autorité sans l'intervention de la communauté internationale, que celle-ci se manifeste par l'envoi de forces de maintien de la paix ou de toute autre manière. Il ne sera pas en mesure non plus d'ouvrir des bureaux sur le terrain sans avoir des garanties quant à

la sécurité. Il lui faudra également être certain que les moyens nécessaires seront réunis pour procéder aux enquêtes, assurer la protection des témoins et arrêter les suspects.

Le Procureur encouragera les Etats à s'engager pour la Cour de différentes manières. Ceux-ci peuvent conclure des accords afin d'apporter leur soutien à la Cour. Il est entendu, aux termes de l'article 14 du Statut de Rome, qu'ils peuvent renvoyer une situation directement devant la Cour. Ils peuvent aussi soutenir les efforts de la Cour en menant eux-mêmes des enquêtes dont l'objet a un lien avec les crimes relevant de la compétence de la Cour, comme des enquêtes portant sur les aspects financiers d'un conflit. Ainsi, il est tout à fait concevable qu'une enquête portant sur des transactions financières, par exemple celles relatives à l'achat d'armes, fournisse des éléments de preuve corroborant des atrocités commises. En outre, des poursuites nationales portant sur des crimes du type blanchiment d'argent sale, si elles agissent sur la source de financement, peuvent dans certaines circonstances constituer un élément de dissuasion fondamental qui permettra de prévenir d'autres crimes.

### 2.1. Qui doit être poursuivi en justice ?

À la lumière de sa nature permanente et globale, le Bureau du Procureur pourrait être saisi de plus d'une situation à la fois, certaines ou toutes impliquant un nombre inconnu de victimes ainsi qu'un certain nombre d'auteurs présumés. L'ampleur de certaines de ces situations pourrait en fait être similaire à celle des situations ayant entraîné la création des tribunaux *ad hoc*.

Le Bureau du Procureur devra concevoir une stratégie qui permette de tenir compte de la nature globale de la CPI, stratégie grâce à laquelle il sera possible de traiter simultanément plusieurs situations tout en respectant des ressources limitées.

Certaines situations pourraient comporter un nombre limité de suspects. Mais, de par leur nature, il est très probable que des situations impliquent un grand nombre de victimes et d'auteurs présumés. Dans ces affaires, la conception d'une stratégie ou d'une politique en matière de poursuites doit prendre en compte non seulement le défi que représente le nombre de victimes et d'auteurs, mais aussi le fait que les crimes relevant de la compétence de la Cour peuvent avoir été commis par des individus agissant dans le cadre d'un groupe ou d'une organisation.

Le Bureau devrait-il inculper tous les auteurs présumés ? Le Statut de Rome fournit certains éléments de réponse. Le Préambule énonce que « *les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale ne sauraient rester impunis* ». Il indique ensuite que les États Parties au Statut sont déterminés à « créer une cour pénale internationale permanente et indépendante reliée au système des Nations Unies, ayant compétence à l'égard des crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale ». Dans cet esprit, le Statut prévoit, dans son article 5, que « [l]a compétence de la Cour est limitée aux crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale ». Quant à l'article 17, dont l'objet est la recevabilité, il ajoute aux motifs de la complémentarité un motif lié à la gravité de l'affaire. Il précise que la Cour (qui comprend le Bureau du Procureur) détermine qu'une affaire est irrecevable lorsque « *l'affaire n'est pas suffisamment grave pour que la Cour y donne suite* ». La notion de gravité ne devrait pas être exclusivement liée au fait ayant constitué le crime, mais aussi au degré de participation à sa commission.

De surcroît, le Statut donne au Procureur le pouvoir de ne pas mener d'enquête ou de ne pas engager de poursuites lorsque ces dernières ne serviraient pas les intérêts de la justice.

Le caractère global de la CPI, les dispositions contenues dans son Statut ainsi que les contraintes logistiques auxquelles elle est soumise sous-tendent une recommandation liminaire, selon laquelle *il faudrait que le Bureau du Procureur concentre les efforts et ressources mis en œuvre pour l'enquête et les poursuites sur les personnes qui ont la plus grande responsabilité, comme les dirigeants de l'État ou de l'organisation présumée responsable de ces crimes.*

## 2.2. L' « espace d'impunité »

Cette stratégie, qui consiste à concentrer les efforts sur ceux qui ont la plus grande responsabilité dans les crimes en cause, pourrait créer une sorte d'espace d'impunité, à moins que les autorités nationales, la communauté internationale et la Cour n'allient leurs forces de travail pour garantir que tous les moyens nécessaires sont mis en œuvre pour traduire en justice les autres auteurs de crimes. Dans certains cas, lorsqu'il est nécessaire, pour l'ensemble de l'affaire, d'enquêter sur certains types de crimes ou sur des responsables occupant des postes moins élevés dans la hiérarchie, le Bureau peut mener une enquête dont le cadre dépasse les responsables de haut rang. Dans d'autres cas, pour d'autres types d'auteurs de crimes, il peut être nécessaire de faire appel à des moyens différents pour résoudre l'affaire : qu'il s'agisse de recourir à une aide internationale, pour renforcer, voire reconstruire le système de justice national concerné, ou à d'autres moyens encore. Il importe de conduire, sans plus attendre, des discussions de haut niveau sur les méthodes à adopter en vue de traiter le problème sur un plan général.

Dans un tel contexte, la complémentarité peut, une fois encore, jouer un rôle certain pour prévenir l'impunité. Dans le cas où la CPI a réussi à poursuivre les responsables d'un Etat ou d'une organisation, la situation dans le pays concerné peut changer au point qu'il soit de nouveau possible de faire confiance aux juridictions nationales. Dès lors, les autorités nationales ainsi revitalisées sont à même de traiter les autres affaires. Il peut arriver que, dans d'autres cas, la communauté internationale soit prête à allier efforts nationaux et internationaux pour garantir que les auteurs de graves crimes de portée internationale soient traduits en justice.

## 2.3. Modalités d'enquête

Afin de prouver la responsabilité des dirigeants, l'enquête doit mettre l'accent sur l'analyse complète des crimes commis, de sorte qu'il soit possible de faire coïncider des modèles et des chaînes de commandement. Il faut aussi pouvoir rassembler le type de preuves permettant d'établir la responsabilité pénale de ceux qui ont conçu les plans, qui ont donné les ordres et qui, d'une façon ou d'une autre, ont supervisé ou n'ont pas empêché la commission des crimes, conformément au Statut de Rome.

Voilà le modèle d'enquête qui guide la mise en place de la structure du Bureau du Procureur, telle qu'elle est décrite ci-après dans la troisième partie. Ce modèle permettra à ce dernier à la fois d'établir la commission de crimes individuels, de déterminer la manière dont de tels crimes ont pu être commis sous forme d'action concertée et d'apporter la preuve de la responsabilité des dirigeants.



### **III. Organisation du Bureau du Procureur**

Il importe que le Bureau du Procureur organise ses activités à l'aide des outils de management les plus élaborés et les plus sophistiqués dont il dispose. A cet effet, il consultera, selon que de besoin, les experts nécessaires issus des institutions publiques et privées.

Il faudra veiller à maintenir, au sein du Bureau, une représentation géographique et une représentation des hommes et des femmes équitables grâce à tout un ensemble de mesures. Il s'agit d'un élément important dont il y a lieu de tenir compte au cours de la phase de recrutement. Même s'il est fort souhaitable que la composition du Bureau soit multiculturelle et interdisciplinaire, cet aspect peut certes compliquer la communication et poser des problèmes de compréhension. Aussi le Bureau entend-il élaborer un cadre institutionnel qui soit le garant d'une interaction naturelle et d'un environnement où règne le respect mutuel.

Le Bureau du Procureur se compose de trois piliers : le Cabinet du Procureur, qui est chargé des relations extérieures et de la communication, la Division des enquêtes et la Division des poursuites. Ces structures opérationnelles sont secondées par les sections et les unités du Bureau qui fournissent les services juridiques et techniques.

Le Bureau du Procureur a mis en place ses structures et ses méthodes de travail en partant du principe qu'il devait chercher à maximiser son impact en se fondant sur un système de coûts peu élevés.

En fonction de cet objectif, le Bureau mène ses actions selon trois principes de base. Premièrement, la structure permanente du Bureau repose sur un noyau dur de fonctionnaires permanents de première classe. Deuxièmement, le Bureau a largement recours aux ressources extérieures. Troisièmement, il travaille avec un nombre variable d'équipes d'enquêteurs, ce qui lui permet de traiter simultanément des situations se produisant dans des régions différentes.

Selon le premier principe de base, ce sont les fonctionnaires permanents de première classe qui mènent les actions du Bureau dans leur domaine de compétence respectif. Ils fixent les normes de qualité, élaborent les principes directeurs et sont les garants de la continuité et de la cohérence des enquêtes qui sont conduites dans des situations et des affaires différentes. Ce personnel est constitué d'experts issus de disciplines variées, dont le rôle est de soutenir les multiples équipes d'enquêteurs quelles que soient les situations dans lesquelles le Bureau intervient. Ces personnes sont également chargées d'encadrer le personnel moins expérimenté ainsi que les personnels non permanents et d'apporter, depuis le siège de la Cour, leur soutien aux personnels des bureaux sur le terrain.

Selon le deuxième principe de base, le Bureau aura largement recours aux ressources extérieures existantes afin d'utiliser le plus efficacement possible ses propres ressources, qui sont limitées. En d'autres termes, la majeure partie du travail du Procureur s'effectuera en coopération avec les enquêteurs et les procureurs nationaux, sur une base individuelle ou comme partie intégrante des réseaux internationaux avec lesquels le Bureau est en relation.

Une telle approche s'inscrit dans la droite ligne du principe de complémentarité qui caractérise le mandat de la CPI, dans la mesure où elle reconnaît implicitement que les enquêteurs et les procureurs nationaux sont souvent les mieux placés pour accomplir

certaines des tâches qui sont dévolues au Bureau du Procureur. Par ailleurs, en recourant aux ressources extérieures, le Bureau encourage les systèmes nationaux à agir.

Selon le troisième principe de base, le Bureau travaille avec un nombre variable d'équipes d'enquêteurs, dont la taille et la composition sont également susceptibles de se voir modifier. Cette approche permet de gérer les enquêtes avec plus de souplesse. De ce fait, le Bureau aura toute latitude pour augmenter ses capacités, lorsqu'il le faudra, ou les diminuer pour revenir aux effectifs de fonctionnaires permanents dans des délais raisonnables.

Le nombre d'équipes d'enquêteurs en activité variera au gré des besoins du Bureau. La taille et la composition de chaque équipe, en particulier, à laquelle les tâches d'analyse de renseignements puis d'enquête auront été confiées s'adapteront à la progression du travail au fil des étapes prévues. Lorsque la phase d'analyse des renseignements sera suffisamment avancée, il faudra nommer un procureur spécial qui sera chargé de diriger l'équipe jusqu'au début du procès. La nomination de ce dernier dépendra largement des spécificités de la situation sur laquelle portera l'enquête. Par spécificités il faut entendre ici la langue pertinente pour la situation en question, la connaissance des éléments qui forment le contexte ainsi que le degré de connaissance du système juridique local. Le procureur spécial sera amené à diriger l'enquête en coordination avec le procureur responsable, lequel aura pour tâche de présenter l'affaire devant les chambres.

Dans la mesure du possible, il faudra veiller à ce que les personnes qui ont rejoint l'équipe à ses débuts demeurent dans ses rangs jusqu'à la fin du procès, afin que les connaissances acquises sur la situation tout au long des différentes phases de la procédure restent accessibles à l'équipe.

Les équipes d'enquêteurs comprendront des ressortissants des Etats visés par les enquêtes. Il faudra, toutefois, prendre soin de ne pas recruter des personnes dont les origines ou les affiliations politiques sont susceptibles de compromettre l'intégrité et l'objectivité des enquêtes. Grâce à cette stratégie d'inclusion, le Bureau du Procureur arrivera à mieux comprendre la société sur laquelle son travail influera le plus. Ceci permettra aussi aux équipes d'enquêteurs d'interpréter plus facilement les comportements sociaux et les conventions culturelles au fur et à mesure que l'enquête avancera.