

## Sélection et hiérarchisation des affaires devant la CPI : les dits et non-dits de la politique pénale du Procureur

Cour pénale internationale (CPI)

**Manon Dosen**

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/revdh/2105>

DOI : 10.4000/revdh.2105

ISSN : 2264-119X

### Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

### Référence électronique

Manon Dosen, « Sélection et hiérarchisation des affaires devant la CPI : les dits et non-dits de la politique pénale du Procureur », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 13 juin 2016, consulté le 03 novembre 2024. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/2105> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.2105>

---

Ce document a été généré automatiquement le 3 novembre 2024.

Le texte et les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés), sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.

---

# Sélection et hiérarchisation des affaires devant la CPI : les dits et non-dits de la politique pénale du Procureur

Cour pénale internationale (CPI)

Manon Dosen

---

- 1 « Il n'incombe pas au Bureau de mener des enquêtes et des poursuites à l'égard de chacun des crimes prétendument commis dans une situation donnée ou contre chaque personne qui en serait responsable et ce n'est pas non plus son rôle »<sup>1</sup>. Le Projet de document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires (ci-après « le projet<sup>2</sup> ») du Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale (ci-après « CPI » ou « la Cour ») est très clair sur ce point : la justice rendue par la CPI est nécessairement sélective.
- 2 Reposant sur un régime de complémentarité – qui fait de la CPI une juridiction intervenant à titre subsidiaire, dont la compétence est subordonnée à l'absence de volonté des Etats ou à leur incapacité à enquêter et poursuivre les auteurs des crimes commis sur leur territoire<sup>3</sup> – et disposant de ressources matérielles et financières limitées, la CPI ne peut couvrir à elle seule toutes les affaires susceptibles de relever de sa compétence. En effet, la complémentarité est l'un des fondements du système envisagé par le Statut de Rome (ou « le Statut »), essentiel tant à son bon fonctionnement qu'à son efficacité à long terme.
- 3 C'est au Procureur que revient la lourde responsabilité de mener les enquêtes et d'engager les poursuites et, *a fortiori*, de sélectionner les situations et les affaires qui seront présentées devant la Cour. Il occupe ainsi une place centrale dans la procédure pénale internationale en tant que « moteur du déclenchement des poursuites »<sup>4</sup>. Au cœur de ce processus de sélection, il dispose d'un large pouvoir discrétionnaire dans le choix des situations et des affaires. L'exercice de ce pouvoir discrétionnaire exprime une véritable *politique pénale*.

- 4 Une telle liberté d'appréciation est fondée en creux sur le principe de l'opportunité des poursuites. Celui-ci, également connu dans les ordres juridiques internes, permet au Procureur d'apprécier librement la possibilité de poursuivre ou non les auteurs de crimes internationaux. On oppose l'opportunité des poursuites au principe de légalité des poursuites qui impose au ministère public de poursuivre systématiquement toute infraction dont il aurait connaissance dès lors que cette dernière est prévue et réprimée par la loi pénale. La légalité des poursuites ferait du Procureur un « instrument de la loi »<sup>5</sup>, alors que l'opportunité des poursuites laisse au Procureur « le soin d'apprécier l'utilité concrète de la répression et l'intérêt de la société à voir punie l'infraction commise »<sup>6</sup>.
- 5 Les rédacteurs du Statut de Rome ont voulu règlementer l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Procureur par la définition de plusieurs critères conventionnels<sup>7</sup>, venant encadrer le processus de sélection des situations et des affaires<sup>8</sup>. Il s'agit, par ailleurs, d'une évolution relativement importante par rapport aux Statuts des tribunaux *ad hoc* qui ne prévoyaient aucune limite au pouvoir discrétionnaire du Procureur en matière de choix des enquêtes et des poursuites<sup>9</sup>. Le système instauré par la CPI a ainsi pu être qualifié d'« opportunité contrôlée »<sup>10</sup> ou encore de « compromis »<sup>11</sup> entre légalité et opportunité en tant qu' « hybridation entre les diverses traditions nationales »<sup>12</sup>.
- 6 Il reste qu'après plus de dix années de fonctionnement de la CPI, les critiques quant à la politique criminelle du Procureur demeurent nombreuses. L'opacité de son action, son « approche séquentielle des évènements »<sup>13</sup> (qui l'amène à enquêter et poursuivre les crimes commis par un groupe armé bien précis, et à délaissier, de fait, ceux commis par les autres groupes) mais aussi et surtout l'insuffisance du contrôle<sup>14</sup> de ses décisions de ne pas enquêter et/ou de poursuivre, abondent un faisceau de reproches de nature à altérer la légitimité de son office et, *in fine*, de la Cour elle-même<sup>15</sup>.
- 7 Conscient de ces failles, et dans un souci de transparence accru, le Bureau du Procureur met à disposition une documentation de plus en plus volumineuse<sup>16</sup> focalisée sur sa politique pénale, sa stratégie et ses nouvelles orientations. Une volonté certaine de la Procureure actuelle, Fatou Bensouda, de rompre avec l'approche de son prédécesseur, Luis Moreno Ocampo, auquel elle a succédé en 2012. Ce dernier, pionnier de la politique pénale de la CPI, figure très politique et très médiatique, a fait l'objet de vives critiques quant à l'orientation de ses décisions et au manque de communication sur le fond<sup>17</sup> ; le changement d'approche dans la détermination de la politique pénale de la nouvelle Procureure marque une volonté de rompre avec cet héritage, notamment en matière d'approfondissement des enquêtes, de préparation des charges et de présentation des éléments de preuve<sup>18</sup>.
- 8 Grâce à la grande marge d'appréciation dont il dispose en matière de choix des enquêtes et des poursuites, le Bureau du Procureur semble chercher à « déterminer de lui-même les critères de sélection non prévus par les Statuts et d'opérer ainsi un affinement de sa politique de poursuite »<sup>19</sup>. Surtout, il cherche à communiquer et mettre en lumière la transparence et l'objectivité de ses choix. Dans cette dynamique, un *Document de politique générale relatif aux examens préliminaires*<sup>20</sup> avait été publié le 1<sup>er</sup> novembre 2013 afin de clarifier les critères juridiques permettant à la Cour d'ouvrir une enquête. C'est exactement dans la même dynamique qu'émerge, trois ans après, le projet concernant la sélection et la hiérarchisation des affaires. Celui-ci insiste en premier plan sur les principes généraux d'indépendance<sup>21</sup>, d'impartialité<sup>22</sup> et

d'objectivité<sup>23</sup> censés guider l'action du Bureau du Procureur et déterminer l'orientation de sa politique de poursuite.

- 9 Mais comme tout document au cœur d'une politique de communication, les silences révèlent autant que les paroles. L'analyse du *projet* se focalisera ainsi sur les dits et non-dits de la politique pénale de la CPI, pour contribuer à déterminer le régime d'exercice du pouvoir discrétionnaire du Procureur. Les critères juridiques et matériels relatifs à la sélection des affaires y sont longuement détaillés. Si l'œuvre pédagogique est bienvenue, elle demeure globalement dépourvue de tout apport (1°). C'est en réalité surtout dans un non-dit remarquable, celui du contrôle de ce pouvoir discrétionnaire, que réside l'un des apports silencieux du *projet* (2°).

## 1°/- Les critères relatifs à l'exercice du pouvoir en matière de poursuite : un apport modeste

- 10 « Les critères de sélection doivent notamment être transparents, objectifs et surtout cohérents. Ces exigences font que cette justice internationale, tout en étant sélective, soit néanmoins non-discriminatoire »<sup>24</sup>. C'est certainement pourquoi le *projet* rédigé par le Bureau du Procureur s'attache à « clarifier » ces critères de sélection, afin de déterminer un « plan relatif à la sélection des affaires »<sup>25</sup> qui servira à terme à les classer par ordre de priorité. Un simple rappel des critères conventionnel est d'abord opéré (A), pour laisser place à une définition des critères d'opportunité guidant la sélection et la hiérarchisation des affaires (B).

### A - Le rappel des critères conventionnels

- 11 Le Bureau du Procureur a d'abord fait œuvre pédagogique en rappelant les critères fixés par le Statut de Rome. Il n'en ressort pas un apport particulier à l'état de la connaissance. Comme toute juridiction internationale, la CPI connaît des critères de compétence (1) et de recevabilité (2). Plus spécifique, cette juridiction connaît aussi un critère relatif aux « intérêts de la justice » (3). Ces critères conventionnels qui entrent en ligne de compte dès l'examen préliminaire<sup>26</sup> s'appliquent *mutatis mutandis* lors de la phase de sélection des affaires. Cependant, le *projet* rappelle qu'ils devront faire l'objet d'un « examen plus ciblé que celui effectué lors de l'analyse d'une situation »<sup>27</sup>.
- 12 1) Le *projet* détaille donc sans surprise les éléments relatifs à la compétence. Il incombe au Procureur de vérifier si toutes les conditions préalables à l'exercice de cette dernière sont réunies. Il est ainsi fait référence au cadre matériel<sup>28</sup> et au cadre temporel<sup>29</sup> qui déterminent la compétence de la CPI, mais également au cadre territorial et au cadre personnel<sup>30</sup> qui déterminent sa compétence uniquement en cas de saisine du Procureur par un Etat partie ou d'une saisine *proprio motu* (« de sa propre initiative »)<sup>31</sup>. Il n'y a ici réellement aucun élément qui distinguerait cette énumération d'un manuel de droit international pénal<sup>32</sup>.
- 13 2) Le *projet* détaille ensuite les éléments relatifs à la recevabilité. Les deux critères de recevabilité définis à l'article 17 du Statut sont alors brièvement exposés : la complémentarité et la gravité. Si les développements relatifs à la complémentarité sont sans surprise – ce critère fondateur du système instauré par le Statut de Rome<sup>33</sup> est largement étayé par la jurisprudence de la Cour<sup>34</sup> – la gravité est quant à elle fort peu

détaillée alors même que ce critère est à la fois essentiel et imprécis. En réalité, le Procureur réserve son appréciation du critère de gravité aux développements sur l'opportunité des poursuites (voy. *infra*).

- 14 3) Le *projet* détaille enfin la notion d'« intérêts de la justice ». Cette notion est une originalité du Statut de Rome. Là encore le Bureau du Procureur ne s'attarde pas dans ses commentaires. De fait, un précédent document détaillait plus précisément cette notion<sup>35</sup>. Il est simplement rappelé que cette notion regroupe tant les « intérêts des victimes à voir justice rendue » que « d'autre intérêts essentiels ». Pourtant, les contours totalement indéfinis de cette notion hautement controversée<sup>36</sup> méritaient bien des éclaircissements. En effet, les différents facteurs relatifs aux « intérêts de la justice » (facteurs liés aux crimes, aux auteurs faisant l'objet des poursuites, et aux intérêts des victimes) tels qu'énumérés à l'article 53-2-c du Statut forment une liste qui n'est ni exhaustive, ni hiérarchisée, ce qui renforce le caractère particulièrement nébuleux de la notion sur lequel le *projet* n'apporte aucune précision<sup>37</sup>.
- 15 Le Procureur va en réalité concentrer son argumentation sur les critères para-statutaires d'opportunité des poursuites, tel est l'apport explicite de ce document.

## B - La définition de critères d'opportunité

- 16 Ces critères para-statutaires d'opportunité des poursuites sont définis par le Bureau du Procureur respectivement pour la sélection (1) puis pour la hiérarchisation (2) des affaires.
- 17 1) Pour la sélection des affaires, le Bureau du Procureur développe trois facteurs : la gravité des crimes, le degré de responsabilité<sup>38</sup> des auteurs présumés des crimes en cause et enfin les chefs d'accusation<sup>39</sup> susceptibles d'être portés contre eux.
- 18 Le critère de la gravité retient tout particulièrement l'attention. En effet, bien plus qu'un critère de recevabilité, c'est un critère de sélection à part entière. Or ce critère est particulièrement « élastique »<sup>40</sup> en ce qu'il regroupe des considérations tant quantitatives (échelle) que qualitatives (nature, le mode opératoire et l'impact des crimes) aux termes de la norme 29-2 du Règlement du Bureau du Procureur. Ce sont ces mêmes éléments qui sont repris et étayés dans le *projet*. L'on retient ainsi la grille de lecture suivante : l'échelle des crimes s'apprécie en fonction « du nombre de victimes directes et indirectes, de l'entendue des ravages causés, en particulier les préjudices physiques et psychologiques subis par les victimes et leurs familles et de leur répartition temporelle et géographique »<sup>41</sup> ; la nature des crimes renvoie à différents éléments factuels tels que « [le] meurtre, [le] viol ; [les] crimes à caractère sexuel ou sexiste, [les] crimes à l'encontre d'enfants et [les] persécutions »<sup>42</sup>, mais aussi « [la] destruction de biens culturels, [les] ravages sur le plan écologique, [le] génocide ou [l']extermination d'une population »<sup>43</sup> ; le mode opératoire des crimes s'apprécie en fonction « des moyens mis en œuvre, du degré de participation et de l'intention des auteurs, [...] du fait qu'ils résultent d'un plan, d'une politique organisée ou d'un abus de pouvoir, [...] de la cruauté particulière de leurs auteurs, y compris la vulnérabilité des victimes, de tout mobile ayant un aspect discriminatoire ou du recours au viol ou à la violence sexuelle pour détruire des communautés »<sup>44</sup> ; enfin, l'impact des crimes s'apprécie en fonction « des souffrances endurées par les victimes et de leur vulnérabilité accrue, de la terreur répandue parmi la population ou des ravages qu'ils

causent sur le plan social, économique et écologique au sein des communautés concernées »<sup>45</sup>.

- 19 L'apport n'a rien d'original puisque la grille de lecture délivrée quant à l'appréciation du critère de gravité est en tout point identique à celle détaillée dans le *Document de politique générale relatif aux examens préliminaires*<sup>46</sup>.
- 20 2) Pour la hiérarchisation des affaires, le Bureau du Procureur dresse une liste de critères qui détermineront l'ordre de priorité de traitement des affaires. Ces critères sont les suivants<sup>47</sup> : le nombre d'affaires pouvant être engagé en fonction des ressources de la Cour ; la quantité et la pertinence des éléments de preuve à charge et à décharge ; la disponibilité d'éléments de preuves supplémentaires et les risques quant à leur détérioration ; les conditions de sécurité sur les lieux de l'enquête (pour les équipes du Bureau du Procureur et pour les personnes qui coopèrent sur place) ; la coopération internationale à l'appui du Bureau ; la capacité à respecter un délai raisonnable d'enquête ; la possibilité d'obtenir l'arrestation et la remise des suspects à la CPI (ou leur comparution) ; la capacité du Bureau à mener d'autres affaires en parallèle avec les parties belligérantes ; enfin, toute répercussion éventuelle des poursuites sur les crimes actuels et futurs.
- 21 L'opportunité repose donc davantage sur des critères matériels que juridiques. C'est la « faisabilité » des affaires qui, si elle ne constitue pas un critère déterminant pour décider de l'ouverture ou non d'une enquête<sup>48</sup>, doit être prise en considération au stade de la hiérarchisation, notamment « dans le calendrier de leur mise en œuvre »<sup>49</sup>. Aucune hiérarchie n'est toutefois opérée entre les critères établis dans le *projet*. Ainsi, leur poids spécifique est susceptible de varier en fonction des circonstances. La grande marge d'appréciation du Procureur est une fois encore perceptible à ce stade.
- 22 En quoi la politique « déclarée »<sup>50</sup> du Bureau du Procureur s'éloigne-t-elle de la politique « réellement poursuivie »<sup>51</sup> ? La question du contrôle – inhérente à toute analyse du pouvoir discrétionnaire – reste la grande absente du *projet*.

## 2°/- Les instruments relatifs au contrôle du pouvoir en matière de poursuite : un silence révélateur

- 23 Le cadre d'exercice d'un pouvoir discrétionnaire comprend à la fois des critères de légalité et d'opportunité, mais aussi un contrôle juridictionnel qui vient enserrer juridiquement le possesseur de ce pouvoir. Ce second élément est primordial pour déterminer l'étendue de la discrétionnalité. Pourtant, rien n'est dit dans le *projet* sur ce point. Or, le contrôle des décisions négatives de poursuivre s'avère manifestement insuffisant (A). En certaines occasions même, l'absence de prise de décision par le Procureur paralyse les voies de recours (B).

### A - L'insuffisance du contrôle

- 24 Si la décision négative de poursuivre peut être déférée à l'examen de la Chambre préliminaire, les modalités de saisine, l'étendue et la nature du contrôle varient diamétralement selon que le Procureur ait été saisi par un Etat partie ou le Conseil de sécurité d'une part (1), ou *proprio motu* d'autre part (2).

- 25 1) En application de l'article 53-3-a du Statut, le ou les Etats partie(s) qui ont déféré une situation à la Cour<sup>52</sup> et le Conseil de sécurité<sup>53</sup> peuvent solliciter la Chambre préliminaire pour l'examen de la décision négative du Procureur d'ouvrir une enquête ou de lancer des poursuites dans le cadre de la situation déferée.
- 26 La demande d'examen de la décision négative du Procureur peut être fondée sur les critères de compétence, de recevabilité ou sur les intérêts de la justice. Le but est de contrôler la « pertinence des critères invoqués par le Procureur pour justifier sa décision de ne pas enquêter ou de ne pas poursuivre »<sup>54</sup>. La Chambre préliminaire pourra alors confirmer la décision du Procureur ou lui demander de reconsidérer tout ou partie de sa décision. Toutefois, s'il est tenu de reconsidérer sa décision, il reste libre de la changer ou non puisque la décision de la Chambre ne possède pas une valeur contraignante : il s'agit d'une recommandation<sup>55</sup>, « un résultat final étonnant et décevant »<sup>56</sup>.
- 27 Toutefois, à notre connaissance, aucune décision négative de poursuivre n'a été prise sur le fondement de l'article 53-2 du Statut de Rome. *Mutatis mutandis*, il est pertinent d'étudier le régime similaire des décisions négatives d'enquêter prises sur le fondement de l'article 53-1 du Statut. À ce titre, quatre décisions négatives d'enquête sont répertoriées à ce jour. Parmi elles, l'une relève d'une saisine *proprio motu* (situation au Honduras<sup>57</sup>) trois relèvent de situations déferées au Procureur par un Etat partie (situation au Venezuela<sup>58</sup>, en Corée<sup>59</sup> et dans l'archipel des Comores<sup>60</sup>).
- 28 Or, seule la décision négative d'enquêter relative à la situation sur les navires battant pavillon comorien, grec et cambodgien a fait l'objet d'un contrôle de la Chambre préliminaire le 16 juillet 2015<sup>61</sup>. En effet, en mai 2013, l'Union des Comores – Etat partie à la CPI – a déféré à la Cour le cas du raid israélien mené contre la coalition d'aide humanitaire chargée de ravitailler Gaza, composée d'une flottille de plusieurs navires comoriens, grecs et cambodgiens. Le 6 novembre 2014, la Procureure Fatou Bensouda a clôturé l'examen préliminaire en annonçant sa décision prise en vertu de l'article 53-1 du Statut ne pas procéder à une enquête. Elle fait valoir que, conformément à l'article 17 du Statut, les cas qui pourraient découler de cette situation ne sont pas d'une gravité suffisante pour exiger d'éventuelles poursuites par la CPI<sup>62</sup>. En juillet 2015, suite à la demande déposée par l'Union des Comores, la Chambre préliminaire I impose au Procureur – pour la première fois depuis la création de la CPI – de reconsidérer sa décision de ne pas ouvrir d'enquête, relevant plusieurs erreurs matérielles commises dans l'appréciation du critère de gravité au regard de l'échelle, de la nature, du mode opératoire et de l'impact des crimes commis<sup>63</sup>. Cette affaire est intéressante d'une part en ce qu'elle révèle une différence d'appréciation du critère de gravité entre le Procureur et la Chambre préliminaire, et d'autre part en ce qu'elle intervient au cœur d'une zone de conflit particulièrement sensible<sup>64</sup>. Reste à savoir si la Procureure va suivre l'interprétation de la Chambre lorsqu'elle procédera à la reconsidération de sa décision. Les derniers événements relatifs à cette affaire montrent la réticence de la Procureure à accepter un tel contrôle de la Chambre puisqu'elle a immédiatement fait appel de la décision de la Chambre préliminaire – appel jugé irrecevable le 6 novembre dernier<sup>65</sup>.
- 29 2) En cas de saisine *proprio motu*<sup>66</sup>, la Chambre préliminaire contrôle les seules décisions négatives du Procureur fondées exclusivement sur le critère de préservation des « intérêts de la justice » (voy. *supra*). La Chambre pourra alors, « de sa propre initiative, examiner la décision du Procureur de ne pas poursuivre »<sup>67</sup> ; elle n'est toutefois pas



tenue de le faire. En cas d'examen par la Chambre préliminaire, « la marge d'action du Procureur devient beaucoup plus réduite »<sup>68</sup> car si la Chambre ne confirme pas sa décision négative, ce dernier sera forcé de procéder à l'enquête ou aux poursuites<sup>69</sup>. Un tel cas de figure ne s'est pour autant jamais présenté à ce jour : l'unique décision négative d'enquêter – issue d'une saisine *proprio motu* – est celle relative à la situation en Honduras, en date du 28 octobre 2015<sup>70</sup>. Fondée sur des critères relatifs à la compétence de la Cour, elle ne pouvait pas faire l'objet d'un contrôle<sup>71</sup>.

- 30 Alors même que la saisine *proprio motu* du Procureur repose le plus souvent sur des informations transmises par des victimes avec l'appui d'organisations non gouvernementales, aucune voie de recours n'est ouverte à ces dernières pour contester la décision négative de poursuivre. Force est évidemment de constater que les garanties en matière de contrôle des décisions du Procureur sont – ici encore – décevantes. L'instauration d'un droit de réexamen de la décision négative du Procureur au profit des victimes, comme le propose Elise Le Gall dans sa thèse<sup>72</sup>, permettrait d'encadrer de manière plus systématique le pouvoir discrétionnaire du Procureur international et de légitimer sa politique pénale.
- 31 En tout état de cause, l'insuffisance des voies de recours n'est pas le problème le plus préoccupant. En certaines hypothèses, le contrôle juridictionnel ne trouve même pas à s'appliquer du fait de l'absence de décision du Procureur. Il en résulte une réelle paralysie des mécanismes de contrôle prévus par le Statut.

## B - La paralysie des voies de recours

- 32 Les poursuites à l'encontre d'un individu sont l'aboutissement d'une chaîne logique dont le premier maillon est l'ouverture d'un examen préliminaire, puis d'une enquête, et enfin d'une affaire. Les statistiques démontrent à ce titre que lorsqu'une enquête est ouverte, des poursuites seront lancées à travers plusieurs affaires<sup>73</sup>. Si les décisions négatives d'enquêter ou de poursuivre peuvent toutes deux faire l'objet d'un contrôle – certes insuffisant – force est de constater que ces décisions sont très peu nombreuses puisque bien souvent le Procureur maintient le stade de l'examen préliminaire sans prendre de décision. Il en résulte une paralysie du système de contrôle (1) qui pose en creux la problématique d'un « délai raisonnable » pour clôturer expressément cette phase préliminaire (2).
- 33 1) Le Procureur a souvent « utilisé les zones d'ombres de l'article 53 du Statut pour échapper à tout contrôle de la part de la Chambre préliminaire »<sup>74</sup>. En effet, comme le Statut de Rome ne fixe aucun délai précis relatif à l'achèvement de l'examen préliminaire, le Procureur peut s'abstenir de prendre toute décision. L'examen préliminaire devient alors bien plus « un instrument de pression entre les mains du Procureur pour tenter les Etats à exercer des poursuites nationales, sous la menace éventuelle de poursuites exercées par la CPI »<sup>75</sup> qu'une véritable enquête *préliminaire* susceptible de fonder par la suite d'éventuelles poursuites. Une telle pratique conduit forcément à altérer la crédibilité de l'examen préliminaire, et « ceci est d'autant plus vrai si les examens préliminaires se multiplient »<sup>76</sup>. En l'absence de délai, le Procureur a le pouvoir de prolonger tant que bon lui semble l'examen préliminaire, sans avoir à trancher sur les décisions « politiquement sensibles comme pourraient l'être l'ouverture d'enquête en Colombie ou en Palestine »<sup>77</sup>.



- 34 Pour opérer un bilan statistique : huit examens préliminaires sont actuellement en cours à la CPI parmi lesquels quatre durent depuis plus de cinq ans. Il s'agit de l'examen préliminaire au Nigéria (depuis 5 ans), en Guinée (depuis 7 ans), en Afghanistan (depuis 9 ans) et enfin en Colombie (depuis 12 ans).
- 35 Prolongeant ainsi la phase d'examen préliminaire à l'infini, et *a fortiori*, ne prenant que très peu de décisions négatives d'enquêter ou de poursuivre, le Procureur contribue à vider de sa substance l'article 53 du Statut, en ce qu'il entrave toute possibilité de contrôle de la Chambre préliminaire.
- 36 2) Cette prolongation de l'examen préliminaire constitue-t-elle une « atteinte au droit des victimes à obtenir justice dans un délai raisonnable »<sup>78</sup> ? Une telle politique reflète « des incohérences dans la manière dont les différentes situations sont gérées en terme de nombre et de régularité des missions dépêchées, mais aussi de priorisation et d'analyse des questions de complémentarité »<sup>79</sup>.
- 37 La Chambre préliminaire III de la Cour a pourtant rendu le 30 novembre 2006 une décision particulièrement édifiante concernant le délai de l'examen préliminaire dans le cadre de la situation en République Centrafricaine. Relevant que « l'Etat ayant déféré la situation a le droit d'être informé par le Procureur et donc de prier la Chambre de demander au Procureur de lui fournir les informations »<sup>80</sup> relatives à l'avancée de l'examen préliminaire, elle déclare que « l'examen préliminaire d'une situation, quelle que soit sa complexité, doit être achevé dans un délai raisonnable à compter du renvoi par un Etat partie »<sup>81</sup>. Cette exigence du respect d'un délai raisonnable formulée par la Chambre préliminaire en 2006 ne semble donc toujours pas respectée par le Procureur au regard des statistiques énoncées *supra*. Au surplus même, le Bureau du Procureur a affirmé dans le *Document de politique générale relatif aux examens préliminaires* de 2013 que « le Statut n'impose aucun délai pour clore un examen préliminaire »<sup>82</sup> et que cela ressort d'une « décision délibérée des rédacteurs du Statut afin de permettre que l'analyse soit adaptée aux spécificités de chaque situation »<sup>83</sup>. Il en ressort une opposition frontale entre la jurisprudence de la Cour et la politique pénale du Procureur.
- 38 Cette absence d'encadrement temporel est étonnante. En droit pénal français par exemple, l'action publique est soumise aux délais de prescription et à l'impératif de conservation des preuves. Plus précisément même, l'enquête préliminaire fait l'objet de contraintes temporelles ; au titre de l'article 75-1 du code de procédure pénale, le Procureur fixe un délai pour mener l'enquête préliminaire (éventuellement prorogeable), et dans le cas d'une enquête menée d'office par les services de police, ceux-ci doivent rendre compte de leur action tous les six mois auprès du ministère public. L'absence de toutes dispositions similaires dans le Statut de Rome peut surprendre alors même que l'action publique n'y est contrainte ni par des délais de prescription (imprescriptibilité des crimes), ni par des risques tenant à la conservation des preuves (ampleur des crimes).
- 39 L'impasse du *projet* sur ce point – pourtant primordial puisqu'ayant trait au contrôle – nuit à l'acceptabilité des décisions du Procureur. Ce silence fait peser un risque sur un système reposant majoritairement sur le consentement des Etats parties ; la clé du Statut de Rome réside dans l'acceptabilité des décisions. Si le *projet* illustre une réelle volonté du Procureur d'œuvrer en ce sens<sup>84</sup>, l'apport modeste et les silences révélateurs

de ce document démontrent que de nouvelles pages devront être écrites à l'avenir pour éloigner le spectre de l'arbitraire et confiner la discrétionnalité.

- 40 **Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale, 29 février 2016, *Projet de document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires, aux fins de consultations externes* - Communiqué**

\*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner et se désabonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

## NOTES

1. Bureau du Procureur, *Projet : document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires*, 29 février 2016, p. 4, § 5. [https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/29.02.16\\_Draft\\_Policy-Paper-on-Case-Selection-and-Prioritisation\\_FRA.pdf](https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/29.02.16_Draft_Policy-Paper-on-Case-Selection-and-Prioritisation_FRA.pdf)
2. Ce document, qui ne constituera à terme qu'une simple déclaration de politique générale du Bureau du Procureur dépourvue de toute valeur normative, n'est à l'heure actuelle qu'à l'état de « projet » puisqu'il a été publié aux fins de consultations externes pour recueillir commentaires et recommandations avant la finalisation formelle par le Bureau de cette politique générale.
3. Voy. le préambule, l'article premier et l'art. 17 du Statut de Rome.
4. LE GALL (Élise), « L'opportunité des poursuites du Procureur international : du pouvoir arbitraire au contrôle insuffisant », *Revue internationale de droit pénal*, 2013, vol. 84, pp. 495-514, p. 496.
5. MERLE (Roger), VITU (André), *Traité de droit criminel*, Paris, Cujas, 1979, Tome 1, p. 332.
6. *Ibid.*
7. Voy. l'article 53-2 du Statut de Rome pour les poursuites. Il renvoie aux critères suivants : la compétence de la Cour, la recevabilité de l'affaire, et la sauvegarde des intérêts de la justice (cf. *infra*).
8. Rappelons que les « situations » renvoient à la phase d'enquête alors que les « affaires » renvoient aux différentes poursuites respectivement engagées à l'encontre d'individus. Voy. à ce sujet CPI, *Situation en République Démocratique du Congo*, Décision sur les demandes de participation à la procédure de VPRS 1, VPRS 2, VPRS 3, VPRS 4, VPRS 5 et VPRS 6, ICC-01/04-Corr, 17 janvier 2006, § 65.
9. Le modèle retenu pour les tribunaux *ad hoc* est clairement celui de l'opportunité des poursuites. L'art. 18(1) du Statut du TPIY et l'art. 17(1) du Statut du TPIR prévoient *in fine* que « [Le Procureur] évalue les renseignements reçus ou obtenus et se prononce sur l'opportunité ou non d'engager les poursuites ». Par ailleurs, les Statuts des tribunaux *ad hoc* ne prévoient pas de critères de sélection, encadrant le pouvoir discrétionnaire du Procureur.

10. BITTI (Gilbert), « Article 53 : Ouverture d'une enquête » in FERNANDEZ (Julian), PACREAU (Xavier), *Statut de Rome de la Cour pénale internationale : commentaire article par article*, Paris, Pedone, 2012, pp. 1173-1228, p. 1184.
11. DELMAS-MARTY (Mireille), « La CPI et les interactions entre droit international pénal et droit pénal interne à la phase d'ouverture du procès pénal », 11 mars 2005, Série de Conférences du Bureau du Procureur.
12. *Ibid.*
13. LE GALL (Élise), « L'opportunité des poursuites du Procureur international : du pouvoir arbitraire au contrôle insuffisant », op. cit. note , p. 496.
14. Voy. sur ce point LE GALL (Élise), « L'opportunité des poursuites du Procureur international : du pouvoir arbitraire au contrôle insuffisant », op. cit. note .
15. Voy. notamment HADI ZAKERHOSSEIN (Mohammad), « Comments on the ICC OTP's draft policy paper on the case selection and prioritization », mars 2016 <https://justicehub.org/article/comments-icc-otps-draft-policy-paper-case-selection-and-prioritisation>
16. Par exemple, le *Document de politique générale relatif aux crimes sexuels et à caractère sexiste* du 20 juin 2014 ou le *Policy Paper on Victims' Participation*, du 12 avril 2010. Au 12 mai 2016, dix-neuf documents sont disponibles. Voy. pour l'ensemble <https://www.icc-cpi.int/about/otp/Pages/otp-policies.aspx?ln=fr>
17. Voy par exemple MAUPAS (Stéphanie), « La CPI rend son premier jugement sans dissiper les doutes sur son action », *Le Monde*, 16 mars 2012, p. 8 ; MARCHAL (Roland), « Darfour : » La CPI fait beaucoup de politique et peu de droit », *Le Monde*, 16 juillet 2008 ; RUBIN (Elisabeth), « Justice pénale internationale : Progrès moral ou obstacle à la paix ? », *The New York Times - Courrier international*, n° 877, 23 août 2007, p. 25 ; ALANCON (François d'), « Dossier. Justice internationale. La Cour pénale internationale reste timide à l'égard des États. Le premier procureur de la CPI, Luis Moreno-Ocampo, est en poste depuis trois ans Il s'efforce de faire vivre cette nouvelle institution en privilégiant la coopération avec les gouvernements Mais le bilan, que dressent notamment les ONG et les victimes, est plus que mitigé. La Haye, reportage de notre envoyé spécial », *La Croix*, 19 juin 2006, p. 3 ; VAULERIN (Arnaud), « La planète dans son prétoire », *Libération*, n° 8123, 20 juin 2007, p. 32.
18. Voy. le premier document relatif à la définition de la politique pénale du Bureau du Procureur publié depuis l'entrée en fonction de Fatou BENSOUDA : Bureau du Procureur, *Plan stratégique juin 2012-2015*, 24 octobre 2013. <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/OTP-Strategic-Plan-2013-FRA.pdf>
19. LE GALL (Élise), *La poursuite des crimes internationaux. Réflexions sur l'opportunité des poursuites du Procureur international*, Paris, IRJS éditions, 2016, 759 p., p. 21.
20. Bureau du Procureur, *Document de politique générale relatif aux examens préliminaires*, 1<sup>er</sup> novembre 2013. [https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/OTP-Policy\\_Paper\\_Preliminary\\_Examinations\\_2013-FRA.pdf](https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/OTP-Policy_Paper_Preliminary_Examinations_2013-FRA.pdf)
21. Le projet, p. 7, §§ 13-14.
22. Le projet, p. 7, §§ 15-16.
23. Le projet, p. 8, §§ 17-19.
24. MBOKANI (Jacques), « L'impact de la stratégie de poursuite du Procureur de la Cour pénale internationale sur la lutte contre l'impunité et la prévention des crimes de droit international », *Revue des droits de l'Homme*, 2009, p. 2.
25. Le projet, pp. 5-6, §§ 7-11.
26. Art. 53-1 du Statut.
27. *Ibid.* p. 9, § 21.
28. Voy. art. 5 du Statut pour les crimes qui relèvent de la compétence *ratione materiae* : les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, les génocides et enfin les crimes d'agression (à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017).

29. Les crimes commis après le 1<sup>er</sup> juillet 2002 (date d'entrée en vigueur du Statut), et – par exception – par déclaration d'acceptation d'un Etat de sa compétence, les crimes commis avant l'entrée en vigueur du Statut conformément à l'art. 12-3 du Statut, relèvent de la compétence *ratione temporis* de la CPI.
30. Sur ces points voy. BITTI (Gilbert), « Article 53 : Ouverture d'une enquête », op. cit. note , p. 1193.
31. Si le Procureur est saisi par le Conseil de sécurité d'une situation, la CPI a une compétence universelle.
32. Voy. par exemple, BENOUNA (Mohamed), « Chap. 62 : La Cour pénale internationale » in ASCENSIO (Hervé) DECAUX (Emmanuel) PELLET (Alain), *Droit international pénal*, Paris, CEDIN, Pedone, 2012, 1053 p., p. 816-819.
33. Voy. le Préambule et l'article premier du Statut.
34. Voy. par exemple CPI *Le Procureur c. William Samoei Ruto, Henry Kiprono Kosgey et Joshua Arap Sang*, Arrêt relatif à l'appel interjeté par la République du Kenya contre la décision relative à l'exception d'irrecevabilité de l'affaire soulevée par le Gouvernement kényan en vertu de l'article 19-2-b du Statut rendue par la Chambre préliminaire II le 30 mai 2011, ICC-01/09-01/11-307-tFRA, 30 août 2011 ; *Le Procureur c. Francis Kirimi Muthaura, Uhuru Muigai Kenyatta et Mohammed Hussein Ali*, Arrêt relatif à l'appel interjeté par la République du Kenya contre la décision relative à l'exception d'irrecevabilité de l'affaire soulevée par le Gouvernement kényan en vertu de l'article 19-2-b du Statut rendue par la Chambre préliminaire II le 30 mai 2011, ICC-01/09-02/11-274-tFRA, 30 août 2011 ; *Le Procureur c. Germain Katanga et Mathieu Ngudjolo Chui*, Arrêt relatif à l'appel interjeté par Germain Katanga contre la décision rendue oralement par la Chambre de première instance II le 12 juin 2009 concernant la recevabilité de l'affaire, ICC-01/04-01/07-1497-tFRA, 25 septembre 2009, §78.
35. Voy. Bureau du Procureur, *Policy Paper on the Interest of Justice*, 1 Septembre 2007. <https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/772C95C9-F54D-4321-BF09-73422BB23528/143640/ICCOTPIinterestsofjustice.pdf>
36. Voy. BITTI (Gilbert), « Article 53 : Ouverture d'une enquête », op. cit. note , p. 1196.
37. D'autant plus que ce critère place le Procureur au cœur de l'épineux dilemme paix-justice, voy. notamment JEANGÈNE VILMER (Jean-Baptiste), *Pas de paix sans justice ? Le dilemme de la paix et de la justice en sortie de conflit armé*, Vol 1, Paris, Presses de Sciences po, 2011, 299 p.
38. *Le projet*, pp. 14-15, §§ 41-43.
39. *Le projet*, pp. 15-16, §§ 44-45.
40. Voy. BITTI (Gilbert), « Article 53 : Ouverture d'une enquête », op. cit. note , p. 1195.
41. *Le projet*, p. 14, § 37.
42. *Ibid.*, § 38.
43. *Ibid.*
44. *Ibid.*, § 39.
45. *Ibid.*, § 40.
46. Bureau du Procureur, *Document de politique générale relatif aux examens préliminaires*, 1<sup>er</sup> novembre 2013, préc., pp. 16-17, §§ 59-66.
47. *Le projet*, p. 17, § 47.
48. Voy. Bureau du Procureur, *Document de politique générale relatif aux examens préliminaires*, préc., §70.
49. *Le projet*, p. 16, note 41.
50. MBOKANI (Jacques), « L'impact de la stratégie de poursuite du Procureur de la Cour pénale internationale sur la lutte contre l'impunité et la prévention des crimes de droit international », op. cit. note , p. 2.

51. *Ibid.*
52. Art. 13-a et 14 du Statut.
53. Art. 13-b du Statut.
54. LE GALL (Élise), *La poursuite des crimes internationaux. Réflexions sur l'opportunité des poursuites du Procureur international*, op. cit. note , p. 481.
55. Sur l'ensemble de la procédure voy. *ibid.*
56. Voy. BITTI (Gilbert), « Article 53 : Ouverture d'une enquête », op. cit. note , p. 1214.
57. <https://www.icc-cpi.int/honduras?ln=fr>
58. Décision négative du Procureur en date du 9 février 2006. <https://www.icc-cpi.int/venezuela?ln=fr>
59. Décision négative du Procureur en date du 24 juin 2014. <https://www.icc-cpi.int/korea?ln=fr>
60. Décision négative du Procureur en date du 6 novembre 2014. <https://www.icc-cpi.int/comoros?ln=fr>
61. CPI, Ch. préliminaire I, *Situation on the registered vessels of the Union of the Comoros, the Helvetic republic and the kingdom of Cambodia*, decision on the request of the Union of the Comoros to review the Prosecutor's decision not to initiate an investigation, 16 July 2015, n° ICC-01/13.
62. Bureau du Procureur, Rapport établi au titre de l'article 53-1 du Statut, *Situation relative aux navires battant pavillons comorien, grec et cambodgien*, 6 novembre 2014, pp. 6-8.
63. CPI, Ch. préliminaire I, *Situation on the registered vessels of the Union of the Comoros, the Helvetic republic and the kingdom of Cambodia*, decision on the request of the Union of the Comoros to review the Prosecutor's decision not to initiate an investigation, préc. note , §§ 20-48.
64. Le conflit israélo-palestinien, d'une sensibilité politique extrême, se voit replacé au cœur de la scène médiatique depuis l'adhésion récente de la Palestine à la CPI. Le Bureau du Procureur est actuellement en train de mener un examen préliminaire de la situation en Palestine, sur les crimes commis dans les territoires palestiniens occupés, depuis le 13 juin 2014. Voy. Bureau du Procureur, Rapport sur les activités menées en 2015 en matière d'examen préliminaire, 12 novembre 2015, pp. 12-19. <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/OTP-PE-rep-2015-Fra.pdf>
65. CPI, Ch. d'appel, *Decision on the admissibility of the Prosecutor's appeal against the "Decision on the request of the Union of the Comoros to review the Prosecutor's decision not to initiate an investigation"*, 6 novembre 2015, n° ICC-01/13-51.
66. Trois situations sont actuellement issues d'une saisine *proprio motu* du Procureur (situation au Kenya, en Côte d'Ivoire, et situation en Géorgie).
67. Art. 53-3-b du Statut.
68. LE GALL (Élise), *La poursuite des crimes internationaux. Réflexions sur l'opportunité des poursuites du Procureur international*, op. cit. note , p. 482.
69. Conformément à la règle 110§2 du RPP de la CPI : « Lorsque la Chambre préliminaire ne confirme pas la décision du Procureur [...] celui-ci procède à l'enquête ou aux poursuites ».
70. Décision négative du Procureur en date du 28 octobre 2015. <https://www.icc-cpi.int/honduras?ln=fr>
71. Le Procureur peut ainsi être encouragé, afin d'éviter le contrôle, à fonder prioritairement ces décisions négatives sur les critères de compétence et de recevabilité, et à exclure celui des intérêts de la justice. En ce sens, voy. BITTI (Gilbert), « Article 53 : Ouverture d'une enquête », op. cit. note , p. 1215.
72. LE GALL (Élise), *La poursuite des crimes internationaux. Réflexions sur l'opportunité des poursuites du Procureur international*, op. cit. note , Partie 2.
73. Sur les dix situations sous enquête devant la CPI, seule l'enquête en Géorgie et la deuxième enquête ouverte en République Centrafricaine n'ont pas encore donné lieu à des affaires. Cela s'explique par le fait que l'ouverture de ces enquêtes est très récente : depuis septembre 2014 pour la République Centrafricaine, et depuis janvier 2016 pour la Géorgie.
74. BITTI (Gilbert), « Article 53 : Ouverture d'une enquête », op. cit. note , p. 1185.

75. *Ibid.*, pp. 1186-1187.

76. *Ibid.*

77. *Ibid.*

78. Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH), *Le Bureau du Procureur de la CPI - 9 ans plus tard. Analyse de la stratégie et des politiques de poursuite du Bureau du Procureur (2003-2011). Recommandations à la prochaine Procureure de la CPI*, décembre 2011, n° 579f, p. 20.

79. *Ibid.*

80. CPI, Ch. préliminaire III, *Situation en République Centrafricaine*, Décision relative à la demande d'information sur l'état de l'avancement de l'examen préliminaire de la situation en République Centrafricaine, 30 novembre 2006, ICC-01/05-6-tFRA.

81. *Ibid.*

82. *Document de politique générale relatif aux examens préliminaires* (préc.), p. 4, § 14.

83. *Ibid.*

84. Voy. les déclarations de Mme la Procureure Fatou BENSOUA quant à la publication du projet : « L'un des principaux objectifs que je me suis fixés dans le cadre de mon mandat de Procureur consiste à accroître le sentiment de confiance et de respect à l'égard du Bureau et de sa mission essentielle en veillant à renforcer la transparence et la lisibilité de nos opérations. Cet objectif transparait clairement dans nos plans stratégiques et ressort manifestement dans la façon dont nous nous acquittons de nos responsabilités visées au Statut de Rome. Ce dernier document de politique générale démontre un engagement concret en faveur de cet objectif. »

## RÉSUMÉS

*Le 29 février dernier, le Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale publiait un projet de document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires, aux fins de consultations externes. Ce projet, qui complète un premier document relatif aux examens préliminaires publié en 2013, est censé définir clairement l'ensemble des critères selon lesquels les affaires sont choisies et classées par ordre de priorité par le Procureur. La démarche démontre un engagement concret du Bureau du Procureur en faveur d'un objectif de transparence et de lisibilité de son action. Toutefois, l'apport de ce projet réside tant dans les dits que dans les non-dits : si la définition des critères de sélection et de hiérarchisation délivre quelques éclaircissements quant à la politique pénale du Procureur, la question de son contrôle est complètement éludée.*

## AUTEUR

### MANON DOSEN

Doctorante contractuelle en droit international public (Univ. Lille, EA 4487 - CRDP - Centre

« Droits et perspectives du droit »)