

Rappel de la procédure

314. Le 14 mai 2013, le Bureau du Procureur a reçu un renvoi de la part des autorités de l'Union des Comores (les « Comores ») au sujet de l'arraisonnement par Israël, le 31 mai 2010, d'une flottille humanitaire qui se dirigeait vers la bande de Gaza. Le même jour, le Procureur a annoncé l'ouverture d'un examen préliminaire suite à ce renvoi. Le 5 juillet 2013, la Présidence de la CPI a assigné la situation à la Chambre préliminaire I.
315. Le 6 novembre 2014, le Procureur a annoncé que les renseignements disponibles ne fournissaient pas une base raisonnable pour ouvrir une enquête relative à la situation de certains navires battant pavillons comorien, grec et cambodgien découlant de l'événement du 31 mai 2010. Cette conclusion reposait sur une analyse approfondie en fait et en droit des renseignements disponibles, ainsi que sur la condition énoncée à l'article 17-1-d du Statut de Rome, selon laquelle une affaire doit être suffisamment grave pour que la Cour y donne suite. Un rapport détaillé présentant les conclusions du Bureau concernant les questions de compétence et de recevabilité a été présenté par le Procureur²⁴.
316. Le 29 janvier 2015, les représentants du Gouvernement de l'Union des Comores ont demandé à la Chambre d'examiner la décision du Procureur de ne pas poursuivre en application de l'article 53-3-a du Statut.
317. Le 16 juillet 2015, la Chambre préliminaire I, à la majorité de ses membres, a demandé au Procureur de réexaminer sa décision prise en vertu de l'article 53-3 du Statut, après avoir conclu que le Procureur avait commis une erreur en estimant que les éventuelles affaires qui pourraient découler de la situation n'étaient pas suffisamment graves pour être recevables devant la Cour.
318. Le 6 novembre 2015, la Chambre d'appel, à la majorité de ses membres, a rejeté d'emblée l'appel interjeté par le Procureur à l'encontre de la demande de la Chambre préliminaire I au motif que la décision ne portait pas « [TRADUCTION] sur la [...] recevabilité » au sens de l'article 82-1-a du Statut. La majorité a notamment conclu qu'il ne s'agissait pas « [TRADUCTION] d'une décision en matière de recevabilité qui aurait pour effet de contraindre le Procureur à amorcer une enquête » et qu'au contraire « [TRADUCTION] la décision définitive à cet égard [revenait] exclusivement au Procureur ».
319. Le rejet de l'appel interjeté par le Procureur a eu pour effet d'annuler l'effet suspensif ordonné par la Chambre d'appel à l'égard de la demande de la Chambre préliminaire I. Il revenait alors au Procureur de reconsidérer sa

²⁴ Bureau du Procureur de la CPI, [Situation relative aux navires battant pavillons comorien, grec et cambodgien : Rapport établi au titre de l'article 53-1 du Statut](#), 6 novembre 2014.

décision « dans les meilleurs délais », en application de la règle 108-2 du Règlement de procédure et de preuve.

320. Le 29 novembre 2017, le Procureur a informé la Chambre préliminaire I de sa « décision définitive », comme le prévoit la règle 108-3 du Règlement de procédure et de preuve.²⁵ Après examen complet de toutes les observations présentées et de toutes les informations disponibles, y compris les nouveaux éléments consultés de 2015 à 2017, le Procureur a de nouveau estimé qu'il n'y avait raisonnablement pas lieu, au vu des renseignements disponibles, d'ouvrir une enquête. Les raisons invoquées à l'appui de cette conclusion sont exposées en détail dans la décision définitive déposée devant la Cour.

Questions préliminaires en matière de compétence

321. Sur les huit navires composant la flottille, seuls trois battaient pavillons d'États Parties. Conformément à l'article 12-2-a, la Cour a compétence territoriale pour juger les crimes commis à bord de ces trois navires, battant respectivement pavillons comorien (le Mavi Marmara), cambodgien (le Rachel Corrie) et grec (l'Eleftheri Mesogios/Sofia). Israël n'est pas un État partie au Statut. Toutefois, en application de l'article 12-2-a du Statut, la Cour peut exercer sa compétence à l'égard des actes d'un ressortissant d'un État non partie soupçonné d'un crime visé par le Statut de Rome et commis sur le territoire d'un État Partie, ou à bord d'un navire ou d'un aéronef immatriculé dans un État Partie.
322. La Cour est compétente pour juger les crimes visés par le Statut de Rome commis sur le territoire des Comores ou par des ressortissants comoriens à compter du 1^{er} novembre 2006. Elle est également compétente pour juger ces mêmes crimes commis sur le territoire du Cambodge ou par des ressortissants cambodgiens à compter du 1^{er} juillet 2002, ainsi que ceux commis sur le territoire de la Grèce ou par des ressortissants grecs à compter du 1^{er} août 2002. La situation faisant l'objet du renvoi a débuté le 31 mai 2010 et recouvre tous les crimes présumés découlant de l'arraisonnement de la flottille par les forces israéliennes, y compris l'arraisonnement du Rachel Corrie le 5 juin 2010. Pour les besoins du présent rapport, tous les événements qui font l'objet du renvoi sont collectivement désignés par l'expression « événements se rapportant à la flottille ».
323. Lors de la procédure devant la Chambre préliminaire I, les Comores et les victimes y participant ont mis davantage l'accent sur les allégations de comportements répréhensibles par des ressortissants israéliens sur le territoire israélien visant les passagers de la flottille qui attendaient d'être expulsés en toute légalité. Comme l'a rappelé la Chambre préliminaire I, la Cour ne peut exercer sa compétence à l'égard de ces crimes. Toutefois, ces allégations peuvent

²⁵ [Notice of Prosecutor's Final Decision under Rule 108\(3\)](#), ICC-01/13-57, 29 November 2017. [Déclaration du Procureur de la CPL, Fatou Bensouda, sur la situation relative aux navires battant pavillons comorien et autres](#), 30 Novembre 2017.

être prises en considération dans la mesure permettant de déterminer s'il existe une base raisonnable pour ouvrir une enquête sur les crimes commis lors des événements se rapportant à la flottille (à savoir, à bord des navires), pour lesquels la Cour peut effectivement exercer sa compétence.

324. Dans sa décision définitive, le Bureau a relevé qu'au regard des faits en cause, il n'a pas décelé de base factuelle suffisante justifiant qu'il soit « nécessaire », selon le terme employé par la Chambre préliminaire, de tenir compte des événements survenus sur le territoire israélien pour évaluer la gravité de l'éventuelle affaire relevant de la compétence de la Cour. En particulier, même s'il y a une certaine continuité entre ce qui arrive aux victimes des faits en cause, il semble qu'il n'y ait pas de lien suffisant entre les auteurs des faits commis sur le territoire israélien et les auteurs présumés des crimes constatés relevant de la compétence de la Cour, ni de raison de croire que les passagers de la flottille aient été maltraités de façon systématique ou préméditée à bord du *Mavi Marmara* ou à terre. Les informations supplémentaires consultées de 2015 à 2017 ne remettent pas en cause ces conclusions.

Contexte

325. Le 3 janvier 2009, Israël impose, le long des côtes de la bande de Gaza, un blocus naval d'une distance allant jusqu'à 20 milles marins. Israël affirme que l'objectif principal de ce blocus est de nature militaire et sécuritaire, afin d'endiguer l'afflux d'armes et de munitions destinés au Hamas qui arrivent par voie maritime. Le blocus est toutefois vivement controversé en raison de ses répercussions sur la population civile de Gaza.
326. Le mouvement Free Gaza se forme en opposition au blocus. Il constitue la « flottille de la liberté pour Gaza », une flottille composée de huit navires et de plus de 700 passagers venant d'une quarantaine de pays, ayant l'intention affichée d'apporter de l'aide à Gaza, de briser le blocus israélien et d'attirer l'attention de la communauté internationale sur la situation à Gaza et sur les effets du blocus.
327. Le 31 mai 2010, les forces de défense israéliennes arraisonnent la flottille à une distance de 64 milles marins de la zone du blocus. À ce moment-là, un des navires de la flottille se retire en raison de difficultés mécaniques et un autre, le *Rachel Corrie*, a dû retarder son départ et n'a pas pu rejoindre le reste de la flottille. Ce dernier n'effectue son voyage vers Gaza qu'à une date ultérieure. Les forces de défense israéliennes arraisonnent les six navires restants et en prennent le contrôle. L'opération d'arraisonnement cause le décès de dix passagers du *Mavi Marmara*, parmi lesquels neuf ressortissants turcs et une personne ayant la double nationalité turco-américaine.
328. Cette situation fait l'objet d'une mission d'établissement des faits mise en place par le Conseil des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies, qui rend son rapport en septembre 2010, et d'une commission d'enquête nommée

par le Secrétaire général des Nations Unies, qui publie son rapport en septembre 2011. Les gouvernements de Turquie et d'Israël mènent également leur enquête à l'échelle nationale.

Compétence *ratione materiae*

329. Dans le rapport du Bureau daté du 6 novembre 2014, et pour les motifs qui y sont précisés, le Procureur a conclu qu'il y avait une base raisonnable permettant de penser que des crimes de guerre avaient été commis à bord du *Mavi Marmara* au cours de l'arraisonnement de la flottille le 31 mai 2010 dans le contexte d'un conflit armé international, à savoir : l'homicide intentionnel au titre de l'article 8-2-a-i ; le fait de porter gravement atteinte de manière intentionnelle à l'intégrité physique ou à la santé, au titre de l'article 8-2-a-iii ; et les atteintes à la dignité de la personne, au titre de l'article 8-2-b-xxi du Statut. Le Procureur a fait valoir, dans ce contexte, que le statut de civil protégé à bord du *Mavi Marmara* n'excluait pas, dans certaines circonstances, la possibilité d'utiliser légalement la force. Toutefois, la question de la justification de l'usage de la force étant liée à la responsabilité pénale des individus, il a été conclu que cette question devait éventuellement faire l'objet d'un examen digne de ce nom au stade de l'enquête, mais pas au stade de l'examen préliminaire.
330. L'appréciation du Procureur quant à la compétence *ratione materiae* à l'égard des événements qui se sont produits à bord du *Mavi Marmara* n'a pas été débattue devant la Chambre préliminaire I, et n'est donc pas remise en cause par l'examen auquel le Procureur a ensuite procédé au titre de l'article 53-3 du Statut et de la règle 108-3 du Règlement de procédure et de preuve. C'est ce qui a été réaffirmé dans la décision définitive du Procureur déposée devant la Cour.

Évaluation de la recevabilité

331. Dans le rapport du Bureau daté du 6 novembre 2014, le Procureur a conclu que les affaires qui pourraient découler d'une enquête portant sur les événements relatifs à la flottille ne seraient pas suffisamment graves pour que la Cour y donne suite, à la lumière des critères de recevabilité énoncés à l'article 17-1-d et des éléments figurant à l'article 8-1 du Statut.
332. Les paramètres de l'évaluation menée par le Bureau ont été déterminés par la portée limitée de la situation en cause, à savoir une succession restreinte d'événements survenus principalement le 31 mai 2010, à bord du navire *Mavi Marmara*. Il ressort du rapport du 6 novembre 2014 que les éventuelles affaires qui pourraient être portées devant cette Cour seraient intrinsèquement limitées à des événements concernant un nombre relativement faible de victimes de crimes présumés relevant de la compétence de la CPI, et comporteraient peu de facteurs de pondération qualitatifs.
333. De même, bien que l'arraisonnement de la flottille ait eu lieu sur fond de conflit entre Israël et le Hamas, comme il est indiqué dans le rapport du

6 novembre 2014, la Cour n'est pas compétente pour juger les autres crimes qui auraient été commis dans ce contexte, ni dans celui, plus large, de tout conflit opposant Israël et la Palestine. Si la situation de la population civile de Gaza est source de préoccupation pour la communauté internationale, cette question se distingue de la présente évaluation, qui se limite à apprécier la gravité des crimes qui auraient été commis par les forces israéliennes à bord des navires à l'égard desquels la Cour peut exercer sa compétence.

334. À la lumière de la conclusion émise par le Procureur dans son rapport du 6 novembre 2014 quant à l'appréciation de la gravité, il s'avère inutile pour le Bureau d'étudier et de trancher la question de la complémentarité.
335. Au cours du réexamen sollicité par la Chambre préliminaire I, le Bureau a de nouveau cherché à savoir si les éventuelles affaires découlant des événements se rapportant à la flottille seraient suffisamment graves pour être recevables aux fins des articles 17-1-d et 53-1-b du Statut.
336. Au terme de ce réexamen, le Procureur a confirmé sa précédente décision issue du rapport du 6 novembre 2014. Il a été conclu qu'en l'absence d'affaire potentielle suffisamment grave découlant de la situation en cause, il n'y avait raisonnablement pas lieu d'ouvrir une enquête, et ce, pour trois raisons.
337. Premièrement, la demande de la Chambre préliminaire I ne se prêtait pas à des motifs valables d'infirmer la décision précédente du Procureur. Plus particulièrement, l'évaluation et l'examen approfondis effectués par le Bureau à la suite de la demande de la Chambre préliminaire I ont amené le Procureur à réaffirmer le raisonnement juridique sur le standard de la preuve applicable aux examens préliminaires visé à l'article 53-1; sur la norme de contrôle retenue par la Chambre préliminaire au titre de l'article 53-3 ; et sur l'analyse qui a été faite sur le fond.
338. Deuxièmement, en tout état de cause, les arguments invoqués par les Comores et les représentants légaux des victimes ne permettent pas de démontrer que l'évaluation par le Bureau des informations dont il disposait en 2014 était déraisonnable, injuste ou erronée en droit. En particulier, au vu des informations disponibles, il n'y avait raisonnablement pas lieu de penser que les crimes en cause avaient été commis à grande échelle ou qu'ils s'inscrivaient dans le cadre d'un plan ou d'une politique quelconque. Le Bureau n'a pas non plus commis d'erreurs dans son appréciation de la nature ou des répercussions desdits crimes, ni dans sa façon d'envisager les autres comportements répréhensibles qui se seraient produits sur le territoire israélien, hors d'atteinte de la compétence de la Cour.
339. Troisièmement, dans un souci d'exhaustivité et de transparence — même s'il n'y est pas strictement tenu dans le cadre de la règle 108-3 du Règlement de procédure et de preuve — le Bureau a examiné si les nouveaux éléments transmis après le rapport de novembre 2014 (de 2015 à 2017) justifiaient qu'il

s'écarte de ses précédentes conclusions. Cela étant, les observations formulées par les Comores et les représentants légaux des victimes sur la base de ces nouveaux éléments ne cadraient pas avec ses constatations initiales ou n'étaient vraisemblablement étayées par aucun élément d'information à disposition.

340. Compte tenu de cette analyse, l'issue de cet examen préliminaire reste inchangée. Les affaires potentielles susceptibles de résulter d'une enquête sur les événements se rapportant à la flottille ne seraient pas suffisamment graves pour que la Cour y donne suite, à la lumière des critères de recevabilité énoncés à l'article 17-1-d du Statut et des précisions formulées à l'article 8-1 du Statut. En conséquence, il n'y a toujours pas lieu d'examiner la question de la complémentarité. Le Procureur est pleinement consciente des répercussions des crimes allégués sur les victimes et leurs familles et la conclusion à laquelle elle est parvenue ne saurait excuser les crimes qui auraient pu être commis dans le cadre des événements liés au Mavi Marmara.

Activités du Bureau

341. Au cours de la période considérée, le Bureau a effectué un réexamen de toutes les informations qui lui avaient été transmises avant et après qu'il ne rende son rapport le 6 novembre 2014.
342. Il a ainsi examiné avec minutie le raisonnement articulé par la Chambre préliminaire I dans sa demande, mais aussi les observations des représentants des autorités comoriennes, des conseils indépendants de certaines victimes participant à la procédure et des représentants du Bureau du conseil public pour les autres victimes y participant, puis reconsidéré tous les renseignements disponibles en novembre 2014.
343. En outre, en vertu du pouvoir d'appréciation conféré au Procureur en vertu de l'article 53-4 du Statut, il a également été question de réexaminer toutes les observations et informations transmises de 2015 à 2017 par les représentants des Comores et les victimes participant à cette procédure. Au total, le Bureau a procédé à une nouvelle analyse de plus de 5000 pages de documents, y compris les récits de plus de 300 passagers qui se trouvaient à bord du Mavi Marmara, parmi d'autres pièces.

Conclusion et étapes à venir

344. Le 29 novembre 2017, le Procureur a informé la Chambre préliminaire I de sa décision définitive, assortie d'une argumentation détaillée à l'appui de sa conclusion. Le Bureau a achevé son examen et rendu sa décision définitive au titre de la règle 108-3 du Règlement de procédure et de preuve, ce qui clôt l'examen préliminaire de la situation, sous réserve du pouvoir discrétionnaire de reconsidérer cette décision que le Procureur conserve au titre de l'article 53-4 du Statut.