



Original: Français

N°: ICC-01/18
Date: 6 août 2024

LA CHAMBRE PRÉLIMINAIRE I

Composée comme suit: Mme la Juge Iulia Motoc, Présidente
Mme la Juge Reine Adélaïde Sophie Alapini-Gansou
M. le Juge Nicolas Guillou

SITUATION DANS L'ÉTAT DE PALESTINE

Public

Observations écrites de la République démocratique du Congo en vertu de l'ordonnance du 27 juin 2024 fixant les délais pour les demandes d'autorisation de déposer des observations écrites.

Origine: République démocratique du Congo

Document à notifier, conformément à la norme 31 du Règlement de la Cour, aux destinataires suivants:

Le Bureau du Procureur
M. Karim A.A. Khan KC

Le conseil de la Défense

Les représentants légaux des victimes

Les représentants légaux de demandeurs

Les victimes non représentées

Les demandeurs non représentés

Le Bureau du conseil public pour les victimes

Le Bureau du conseil public pour la Défense

Les représentants des États

L'Amicus Curiae

Mr Eli M. Rosenbaum; Professor David Chilstein; Professor John Quigley; High Level Military Group; European Centre for Law & Justice; Professor Steven E. Zipperstein; Mr and Mrs Serge and Beate Klarsfeld; Professors Yuval Shany and Amichai Cohen; the State of Palestine; Professor William Schabas; the Jerusalem Center for Public Affairs and the Institute for NGO Research; the Kingdom of Norway; the Organisation of Islamic Cooperation; Hungary; Republic of Argentina; the Touro Institute on Human Rights and the Holocaust; Canadian Union of Jewish Students (CUJS) and the World Union of Jewish Students (WUJS); Arab Organisation for Human Rights UK (AOHR UK); Assistant Professor Halla Shoaibi and Professor Asem Khalil; Centre for Israel and Jewish Affairs; the Palestine Independent Commission for Human Rights (ICHR); Law for Palestine; Professor Sascha Dominik Dov Bachman, Dr Deborah Mayersen, Professor Gregory Rose and Dr Colin Rubenstein; US Senator Lindsey O. Graham; Lawyers for Palestinian Human Rights; Israel Bar Association; Czech Republic; International Centre of Justice for Palestinians and the Centre for Human Rights Law (SOAS University of London); Jerusalem Institute of

Justice; Chile and Mexico; Centre for European Legal Studies on Macro-Crime (MACROCRIMES); Dr Robert Heinsch and Dr Giulia Pinzauti; The Hague Initiative for International Cooperation; ICJ Norway and Defend International Law; UN Special Rapporteurs and Working Groups; the United States of America; Professor Neve Gordon; Al-Quds Human Rights Clinic and Al-Quds University; the League of Arab States; L'association des Juristes pour le respect du droit international and la Fédération internationale pour les droits humains; University Network for Human Rights, the International Human Rights Clinic, Boston University School of Law, the International Human Rights Clinic, Cornell Law School and the Lowenstein Human Rights Project, Yale Law School; Professor Richard Falk and Professor Michael Lynk; Professor Adil Ahmad Haque; Open Society Justice Initiative, European Center for Constitutional and Human Rights, REDRESS Trust, Human Rights Watch and Amnesty International; Republic of Colombia; Hostages and Missing Families Forum and the Raoul Wallenberg Centre for Human Rights; Addameer Prisoner Support and Human Rights Association; International Association of Jewish Lawyers and Jurists; Kingdom of Spain; UK Lawyers for Israel, B'nai B'rith UK, the International Legal Forum, the Jerusalem Initiative and the Simon Wiesenthal Centre; International Commission of Jurists (ICJ); The Palestinian Association for Human Rights (Witness); Guernica 37 Chambers; the Federative Republic of Brazil; ALMA – Association for the Promotion of International Humanitarian Law; Ireland; Avocats pour la Justice au Proche-Orient (AJPO); Federal Republic of Germany; Dr Shahd Hammouri; Al-Haq Law in the Service of Mankind (Al-Haq), Al-Mezan Center for Human Rights (Al-Mezan) and the Palestinian Center for Human Rights (PCHR); République Démocratique du Congo; Arpit Batra; South Africa, Bangladesh, Bolivia, Comoros, and Djibouti.

GREFFE

Le Greffier

M. Osvaldo Zavala Giler

La Section d'appui aux conseils**L'Unité d'aide aux victimes et aux témoins****La Section de la détention****La Section de la participation des victimes et des réparations****Autres**

Introduction

1. La République Démocratique du Congo (RDC) se positionne comme un allié historique et inébranlable de la Cour Pénale Internationale (CPI). Depuis avril 2004, elle fut parmi les premiers États à saisir la Cour en vertu de l'Article 14, démontrant ainsi un engagement sans faille dans la quête de justice pour les crimes internationaux. La RDC, forte de son expérience et de sa coopération assidue avec des instances internationales, a vu certaines des premières affaires de la CPI toucher directement son territoire. Ce soutien indéfectible à la Cour reflète notre détermination à éradiquer l'impunité et à soutenir les efforts mondiaux de justice.
2. Fort de cette relation historique et de notre expérience, la RDC se trouve particulièrement bien placée pour formuler des observations sur la complémentarité, tant de manière générale que dans le contexte particulier de la situation en Palestine.

Une approche appropriée de la complémentarité

3. La complémentarité constitue le fondement même du Statut de Rome. C'est une pierre angulaire qui garantit que les juridictions nationales restent le premier recours dans la poursuite des crimes les plus graves.
4. La RDC, acteur majeur dans le bilan sur la complémentarité, a joué un rôle de premier plan lors de la conférence de révision de l'Assemblée des États Parties en 2010 à Kampala. Au cours de cette conférence, le colonel Toussaint Muntazini Mukimapa, représentant du gouvernement congolais, a témoigné de l'expérience de la RDC, soulignant notre rôle de modèle de coopération avec la Cour.¹
5. La Conférence de révision et d'autres documents politiques publiés par le Bureau du Procureur et la Cour réaffirment l'essence de la CPI : être

¹ "Taking stock of the principle of complementarity: bridging the impunity gap – Informal summary by the focal points", RC/11, page 110, para 29, <https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/complementarity/Documents/RC-11-Annex.V.c-ENG.pdf>

complémentaire des juridictions pénales nationales.

Le Rôle de la Complémentarité selon le Bureau du Procureur

6. Comme l'a souligné le Bureau du Procureur, l'objectif n'est pas de rivaliser avec les États pour la compétence, mais de garantir que les crimes internationaux les plus graves ne restent pas impunis, mettant ainsi fin à l'impunité. Le régime de complémentarité sert de mécanisme pour encourager et faciliter la conformité des États à leur responsabilité première d'enquêter et de poursuivre les crimes fondamentaux.²
7. Pour atteindre cet objectif, une approche cohérente et déterminée est nécessaire. Elle doit être centrée sur l'autonomisation et l'habilitation des juridictions nationales, en s'appuyant sur un partenariat vigilant et constructif.
8. La Politique de complémentarité et de coopération d'avril 2024, publiée par le Bureau du Procureur, réitère cette vision en soulignant l'importance de soutenir les juridictions nationales dans leur responsabilité première.³
9. Le Procureur a également mis en avant le rôle crucial de son Bureau : il ne doit pas se limiter à être un organe d'enquête et de poursuite efficace, mais doit également s'établir comme un partenaire fort et effectif pour les autorités nationales, fournissant une assistance rapide et impactante pour traiter les crimes graves relevant du régime de coopération du Statut de Rome.

Engagement et Dialogue avec les États

10. La RDC souscrit pleinement à cette vision et ajoute que la vigilance sans

² ICC-OTP, Informal expert paper: The principle of complementarity in practice, 2003.

³ OTP, Policy on Complementarity and Cooperation, para 2, April 2024, <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2024-04/2024-comp-policy-eng.pdf>

partenariat peut devenir excessive et contre-productive. Il est essentiel d'exercer un équilibre, influencé par la conduite des États concernés. Si un État est ouvert au partenariat, il faut favoriser cette coopération.

11. La Cour a également encouragé cette approche, en soulignant l'importance d'un dialogue constructif pendant l'examen préliminaire et au-delà. Nous soutenons que cette approche doit guider la politique de l'Accusation dans ses interactions avec tous les États.
12. En menant un dialogue actif avec les États, le Procureur doit toujours garder à l'esprit l'objectif de promouvoir le principe de complémentarité. Cet exercice ne doit pas être arbitraire ou purement formel, mais doit respecter les exigences procédurales claires et favoriser une véritable coopération à chaque étape.

Principes de Complémentarité

13. L'objectif du Procureur doit être de privilégier, autant que possible, l'exercice de la juridiction nationale par les États et de n'intervenir qu'en dernier recours, lorsque la responsabilité nationale ne peut raisonnablement être attendue.
14. Une mauvaise application de la complémentarité pourrait entraîner une distorsion des efforts nationaux. Si des mandats d'arrêt sont délivrés alors que des procédures nationales sont en cours, cela pourrait forcer les États à une course contre la montre pour se conformer aux standards de la CPI, au lieu de leur permettre de mener des enquêtes approfondies et adaptées à leur contexte.
15. La RDC soutient que la flexibilité du Procureur doit être guidée par des normes minimales claires, incluant des obligations légales. Cette flexibilité ne doit pas détourner les obligations fondamentales établies par des précédents, comme ceux évoqués par la Chambre de Première Instance dans le cas du

Venezuela.⁴

L'examen de la même personne / même conduite

16. La RDC soutient que les éléments suivants sont cruciaux pour respecter les obligations légales et les normes minimales du Procureur :

a. Engager un dialogue continu et de bonne foi avec tous les États, y compris ceux non parties au Statut de Rome, pour explorer et encourager les voies possibles de compétence nationale.

b. Donner suffisamment de temps aux juridictions nationales pour explorer toutes les options potentielles.

c. Prendre en compte les circonstances spécifiques pouvant affecter les procédures judiciaires nationales, comme les hostilités ou les menaces persistantes.

d. Assister activement les États dans leurs enquêtes et poursuites, en fournissant des documents et preuves nécessaires.

e. Rechercher activement des preuves à charge et à décharge auprès de toutes les parties concernées, y compris les États.

f. Appliquer des normes de justice, de prévisibilité, d'impartialité et d'objectivité, et fournir des explications claires et motivées sur la compétence de la CPI.

Approche de la Complémentarité et Examen de la Même Personne / Même Conduite

17. L'application stricte du critère "même personne / même conduite" est problématique. Elle impose une superposition exacte des enquêtes du

⁴ Décision relative à la demande de contrôle judiciaire soumise à la Chambre préliminaire I par le Venezuela, para. 20.

Procureur et des États, limitant ainsi les choix judiciaires légitimes des États. Cela porte atteinte à la responsabilité première des États d'exercer leur juridiction nationale sur les crimes internationaux.⁵

18. Comme l'a noté le juge Usacka, cette approche conduit à des résultats erronés et absurdes, sapant le principe de complémentarité tel qu'il était envisagé.⁶

19. Une approche plus large et plus flexible de la complémentarité, comme celle proposée par le juge Usacka, est essentielle. Elle permet de tenir compte des circonstances spécifiques de chaque cas, sans imposer des critères stricts et uniformes qui ne reflètent pas la réalité complexe des enquêtes nationales.⁷

Demande de mandats d'arrêt présentée par le Procureur dans la situation de la Palestine

20. La RDC exprime des réserves par le fait que la demande de mandats d'arrêt présentée par le Procureur le 20 mai 2024 à l'encontre du Premier ministre Netanyahu et du ministre Gallant dans la situation dans l'État de Palestine est incompatible avec l'approche susmentionnée.

21. Comme le montrent clairement les nombreuses publications des ministères israéliens ainsi que les déclarations officielles, l'État d'Israël n'est pas dépourvu de la capacité de mener des enquêtes ou des poursuites nationales sur les crimes internationaux ayant pu être commis dans le cadre des hostilités à Gaza. En réalité, les informations accessibles au public indiquent que le système juridique israélien est activement engagé s'agissant de ces hostilités, y compris concernant les questions faisant l'objet de la Requête du Procureur, telles que la question de l'assistance humanitaire fournie à la

⁵ Saif Al-Islam Gaddafi, Arrêt de la Chambre d'appel, 21 mai 2014, ICC-01/11-01/11-547-Red, para. 72.

⁶ Opinion dissidente de la juge Usacka, 21 mai 2014, ICC-01/11-01/11-547-Anx2, para. 48.

⁷ Voir l'opinion dissidente de la juge Usacka, 21 mai 2014, ICC-01/11-01/11-547-Anx2, notamment au para. 52-54

population civile de Gaza.

22. Il semblerait donc que la décision du Procureur de déposer la Requête n'ait pas accordé suffisamment de poids à une considération substantielle de la complémentarité (y compris dans la mesure où Israël reste en état d'hostilités actives, et parce qu'Israël est clairement engagé dans l'examen et l'enquête des allégations pertinentes) - et qu'elle soit à tout le moins prématurée.

Compétence – Les accords d'Oslo

23. La RDC est d'avis que les accords d'Oslo entre Israël et l'OLP empêchent la Cour d'exercer sa compétence à l'égard des ressortissants israéliens. En effet, la compétence de la CPI repose sur la délégation de la compétence pénale par des États souverains à l'égard de leur territoire et de leurs ressortissants. Dans le cas de la Palestine, dont le statut d'État souverain n'est pas clairement défini, cette compétence pénale est limitée aux compétences territoriales et personnelles qui ont été transférées à l'Autorité palestinienne en vertu des accords d'Oslo.

24. Les accords d'Oslo sont des accords juridiques contraignants qui restent en vigueur. Aucune des parties n'a renié ces accords. Au contraire, les parties ont continué à affirmer leur engagement à l'égard de ces accords et à s'appuyer sur eux dans la pratique, malgré les allégations occasionnelles de violations émanant des deux parties. Ces accords ont été signés avec le soutien massif de la communauté internationale qui continue à les considérer comme contraignants. La RDC partage le point de vue selon lequel ces accords constituent le cadre crucial pour la résolution du conflit et devraient être respectés par tout le monde au lieu d'être sapés.

25. Les accords d'Oslo définissent et délimitent soigneusement les droits et les obligations des parties jusqu'à ce qu'un règlement définitif soit trouvé. L'un des principes fondamentaux des accords est que les fonctions législatives,

exécutives et judiciaires de l'Autorité palestinienne sont uniquement celles qui sont expressément prévues par les accords ; En corollaire, Israël conserve tous les pouvoirs et responsabilités qui n'ont pas été spécifiquement et expressément transférés à l'Autorité palestinienne. C'est ce qu'indiquent les accords en termes très clairs⁸.

26. Les dispositions des accords d'Oslo qui créent et définissent les pouvoirs juridictionnels de l'Autorité palestinienne en matière pénale sont particulièrement pertinentes dans le présent contexte. Les accords stipulent explicitement que les Palestiniens n'ont aucune compétence pénale sur les ressortissants israéliens : cette compétence est exclusivement conservée par Israël⁹.

27. L'entité palestinienne n'ayant aucune compétence pénale sur les ressortissants israéliens, il était et demeure juridiquement impossible pour elle de déléguer à la Cour une telle compétence : *nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet* (on ne peut transférer un droit plus grand que celui que l'on possède soi-même). La Chambre préliminaire ne peut donc pas s'assurer qu'elle est compétente dans la présente affaire concernant les ressortissants israéliens contre lesquels le Procureur a demandé d'émettre des mandats d'arrêt.

Nécessité d'ouvrir une nouvelle situation en cas de nouvelles saisines

⁸ *Accord intérimaire israélo-palestinien sur la Cisjordanie et la bande de Gaza*, 28 septembre 1995 (l'« Accord intérimaire »), art. I(1) (« Israël transférera les pouvoirs et responsabilités tels que spécifiés dans cet Accord de l'administration militaire israélienne et de son Administration civile au Conseil conformément à cet Accord. Israël continuera à exercer les pouvoirs et responsabilités non transférés ») ; art. XVII(1)(b) (« ... la compétence du Conseil couvrira le territoire de la Cisjordanie et de la bande de Gaza comme une unité territoriale unique, sauf pour ... les pouvoirs et responsabilités non transférés au Conseil ») ; et art. XVII(4)(a) (« Israël, par l'intermédiaire de son administration militaire, a l'autorité sur les zones qui ne sont pas sous la compétence territoriale du Conseil, les pouvoirs et responsabilités non transférés au Conseil et les Israéliens »).

⁹ L'article XVII(2)(c) de l'Accord intérimaire sur la Cisjordanie et la bande de Gaza de 1995 stipule que « [l]a compétence territoriale et fonctionnelle de l'[Autorité palestinienne] s'appliquera à toutes les personnes, *sauf aux Israéliens*, sauf disposition contraire de cet Accord ». De même, l'article I(2)(b) du Protocole relatif aux affaires juridiques prescrit que « Israël a la compétence criminelle exclusive sur ... les infractions commises dans le Territoire par des Israéliens ».

28. La RDC souhaite également commenter une question de procédure relative au traitement des renvois par les Etats parties au Procureur.
29. Conformément à la règle 45 du Règlement de la Cour, le Procureur notifie à la Présidence les renvois qui lui sont soumis et, conformément à la règle 46(2), la Présidence assigne les situations à une Chambre préliminaire.
30. La RDC rappelle qu'un nouveau renvoi a été soumis au Procureur de la CPI en mai 2023, conformément à l'article 14 du Statut de Rome, demandant l'ouverture d'une enquête par la CPI sur les crimes commis au Nord-Kivu à partir du 1er janvier 2022, en particulier par les Forces de défense rwandaises et le groupe armé M23. Dès réception, le Procureur a notifié la Présidence de la Cour de ce renvoi et a fait part de son intention "de procéder rapidement à un examen préliminaire afin de déterminer, à titre préliminaire, si les deux situations évoquées par le gouvernement de la RDC sont suffisamment liées pour constituer une seule et même situation"¹⁰. Nous comprenons qu'il s'agit de la pratique du Procureur dans d'autres affaires également.
31. Laissant de côté la question de savoir s'il appartient au Procureur ou à la Présidence de décider si un renvoi peut être joint à une situation existante, il apparaît que dans le cas d'Israël cette procédure n'a pas été suivie lorsque de nouveaux renvois ont été soumis en novembre 2023, et janvier 2024, concernant le conflit armé déclenché par les attaques du 7 octobre 2023 contre Israël. Le Procureur n'a pas notifié la Présidence des renvois et a décidé de sa propre initiative que le sujet relève des enquêtes en cours précédemment annoncées par le Procureur concernant la situation en Palestine.
32. La RDC soutient que le Procureur aurait dû agir conformément aux Règles de la Cour et à la pratique antérieure et observe qu'il appartient à la Chambre de décider du recours approprié dans de telles circonstances.

Conclusion

¹⁰ <https://www.icc-cpi.int/news/statement-prosecutor-international-criminal-court-karim-aa-khan-kc-referral-democratic>. Cela s'est également produit, par exemple, lorsque le Venezuela a soumis un nouveau renvoi au Procureur, qui a ensuite notifié la Présidence ; <https://www.icc-cpi.int/venezuela-ii>.

33. La RDC appelle à une application rigoureuse mais flexible du principe de complémentarité, respectueuse des compétences nationales et des réalités contextuelles des enquêtes nationales. Une coopération constructive et un dialogue continu avec tous les États, y compris ceux non parties, sont essentiels pour assurer que les crimes internationaux les plus graves ne restent pas impunis tout en respectant la souveraineté des juridictions nationales.

Respectueusement soumis:

[SEM. Constant MUTAMBA TUNGUNGA]

Ministre d'État, Ministre de la Justice et Garde des Sceaux
de la République Démocratique du Congo.

Fait le 6 août 2024

À [Kinshasa(RDC)]