



Assemblée des États Parties

Distr. : générale
17 novembre 2010

FRANÇAIS
Original : anglais

Neuvième session

New York, 6-10 décembre 2010

Rapport du Bureau sur la complémentarité

Note du Secrétariat

Conformément au paragraphe 8 de la résolution RC/Res.1, datée du 8 juin 2010, le Bureau de l'Assemblée des États Parties soumet ci-après à l'examen de l'Assemblée son rapport sur la complémentarité. Le rapport tient compte du résultat des consultations informelles que le Groupe de travail de La Haye du Bureau a eues avec la Cour.

I. Contexte

1. À sa huitième session, l'Assemblée des États Parties (« l'Assemblée ») a décidé d'inclure la question de la complémentarité dans le bilan qu'il était demandé à la Conférence de révision de dresser. Ce bilan fut l'occasion de réfléchir aux succès et aux enjeux du système du Statut de Rome en ce qui concerne le principe de complémentarité, pierre angulaire du système du Statut de Rome.
2. Les préparatifs de la Conférence de révision, qui s'est tenue à Kampala du 31 mai au 11 juin 2010, ont contribué à l'évolution significative de la question de la complémentarité et à l'avancement des discussions sur un principe de « complémentarité positive »¹. En préparation de la Conférence de révision, des consultations approfondies ont été menées par les points focaux, le Danemark et l'Afrique du Sud, avec des représentants des États parties, les organes de la Cour, les organisations internationales, les États non parties et les organisations non gouvernementales.
3. Au terme de ces consultations et en préparation de la Conférence de révision, l'Assemblée a adopté, lors de la reprise de la huitième session, un rapport du Bureau intitulé « Bilan de la situation sur le principe de complémentarité: éliminer les causes d'impunité », et un projet de résolution.

II. Résultats de la Conférence de révision

4. Le 8 juin 2010, à sa neuvième séance plénière, la Conférence de révision a adopté la résolution sur la complémentarité au terme d'une table ronde sur la complémentarité qui s'est tenue le 3 juin 2010².
5. La Conférence de révision a permis de faire des progrès dans la reconnaissance du rôle des États dans le bon fonctionnement du système du Statut de Rome et dans le renforcement des juridictions nationales pour mettre un terme à l'impunité. La résolution de la Conférence de révision sur la complémentarité reconnaît que d'autres mesures doivent être adoptées au plan national pour mettre un terme à l'impunité et qu'il est bon que les États s'entraident en la matière, donnant ainsi effet au quatrième paragraphe du préambule du Statut de Rome :

« *Affirmant* que les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale ne sauraient rester impunis et que leur répression doit être effectivement assurée par des mesures prises dans le cadre national et par le renforcement de la coopération internationale. »
6. Pendant l'établissement du bilan par la Conférence de révision, les questions de la coopération et de l'impact du système du Statut de Rome sur les victimes et les communautés affectées ont débordé sur la nécessité de renforcer les juridictions nationales. Il est apparu que ces questions étaient liées et contribuaient à donner une vue d'ensemble des modalités selon lesquelles les capacités nationales pourraient être renforcées dans le domaine du Statut de Rome.
7. Le dispositif de la résolution de la Conférence de révision sur la complémentarité comprend trois éléments, à savoir les paragraphes 8, 9 et 10. Au paragraphe 8, la Conférence de révision « encourage la Cour, les États Parties, et les autres parties prenantes, y compris les organisations internationales et la société civile, à continuer d'explorer les moyens de renforcer la capacité des juridictions nationales d'enquêter sur les crimes graves qui touchent la communauté internationale et d'en poursuivre les auteurs, comme indiqué dans le Rapport du Bureau relatif à la complémentarité et les recommandations qu'il contient. »

¹ Aux fins du présent document, l'expression « complémentarité positive » telle qu'évoquée dans le rapport du Bureau intitulé « Bilan de la situation sur le principe de complémentarité: éliminer les causes d'impunité » (ICC-ASP/8/51) s'entend de toutes les activités/mesures visant à renforcer les juridictions nationales et à leur donner la capacité, au plan national, de mener des enquêtes rigoureuses et de conduire des procès légitimes sur les crimes relevant du Statut de Rome.

² RC/Res.1.

8. Depuis la Conférence de révision, la question de la complémentarité et l'examen d'un principe de complémentarité positive suscitent l'intérêt des États, des organisations internationales et régionales ainsi que de la société civile. Par conséquent, l'exploration des « moyens de renforcer la capacité des juridictions nationales » a déjà commencé. Les récentes réunions qui se sont tenues au Secrétariat du Commonwealth ont porté notamment sur le renforcement de la capacité des juridictions nationales. Pendant le mois d'octobre 2010, le Centre international de justice transitionnelle (CIJT) a organisé un séminaire de réflexion de haut niveau qui a rassemblé divers acteurs pour étudier les synergies qu'il serait possible de mettre en œuvre entre les États, la société civile et les organisations internationales dans l'objectif de renforcer les capacités de lutte contre les crimes relevant du Statut de Rome. Les participants à des réunions de ce type doivent garder à l'esprit que la Cour n'est pas une agence de développement et que le renforcement des capacités des juridictions nationales doit être assuré par d'autres parties prenantes, comme l'indique le rapport du Bureau sur la complémentarité.

9. On se rend maintenant mieux compte que le renforcement des capacités nationales en matière de crimes relevant du Statut de Rome nécessite une approche ciblée qui permettra de mobiliser tout le savoir-faire nécessaire dans ce domaine. Par conséquent, il faudrait veiller à ce que les programmes sur le renforcement de l'état de droit prennent en compte les impératifs spécifiques des enquêtes sur ces crimes, des poursuites contre leurs auteurs et de la conduite à bonne fin des affaires. En outre, avec l'expérience acquise au fil du temps, il devrait être possible de recenser des bonnes pratiques d'enquête et de poursuite applicables au plan national, ainsi que les modalités d'une aide que les États se porteraient mutuellement pour renforcer leurs capacités dans ce domaine.

10. La Conférence de révision a demandé au Secrétariat de l'Assemblée, « dans les limites des ressources existantes, de faciliter l'échange d'informations entre la Cour, les États Parties et les autres parties prenantes, y compris les organisations internationales et la société civile, en vue de renforcer les juridictions nationales » et a prié « le Secrétariat de l'Assemblée des États Parties de faire rapport à l'Assemblée à sa dixième session sur les progrès accomplis à cet égard ». Les points focaux et le Secrétariat de l'Assemblée ont déjà tenu des discussions préliminaires à ce sujet et le Secrétariat définit actuellement une procédure de demande d'informations auprès des acteurs concernés.

11. D'autres orientations devront être fournies au Secrétariat pour veiller à ce qu'il mette en place un système dynamique de demande d'informations et de sensibilisation, ainsi qu'un processus de diffusion des bonnes pratiques de renforcement des capacités dans le domaine de la poursuite des crimes relevant du Statut de Rome. Des efforts supplémentaires seront également nécessaires pour recenser et étudier les synergies qui pourraient être mises en œuvre avec les organisations qui s'occupent déjà du renforcement des capacités dans ce domaine. Les points focaux ont tenu des consultations avec le Secrétariat de l'Assemblée et lui ont demandé d'élaborer un document préliminaire visant à faciliter les discussions pendant l'intersession. La coopération entre les États, la Cour et l'Assemblée est nécessaire pour que le rôle du Secrétariat évolue dans un sens positif.

12. Le Bureau a été chargé de poursuivre le dialogue avec la Cour et les autres parties prenantes sur la question de la complémentarité, et les États Parties ont invité la Cour à soumettre à l'Assemblée à sa dixième session, si besoin est, un rapport sur ce sujet. Ce dialogue est un processus continu qui peut se dérouler dans le cadre de l'Assemblée, sur la base des activités du Secrétariat et des points focaux, ou dans le cadre d'autres instances compétentes.

13. À l'évidence, la Cour et l'Assemblée ne sont pas des agences de coopération au développement et, par voie de conséquence, leur contribution, lorsque l'on aborde les aspects pratiques du renforcement des juridictions nationales, ne saurait aller très loin. Cette tâche ne peut être exécutée que par des intervenants versés dans la promotion de l'état de droit. Les États Parties occupent toutefois une position privilégiée non seulement lorsqu'il s'agit de mieux faire connaître le système du Statut de Rome et le principe de complémentarité, mais également – en liaison avec la Cour et par la poursuite des échanges de vues – quand il y a lieu de déclencher les poursuites au niveau national et d'assurer une meilleure compréhension des besoins auxquels doivent faire face à cet égard les juridictions étatiques, ainsi que le rapport du Bureau relatif à la complémentarité l'a montré. Les points focaux ont conféré avec les divers organes de la Cour et ont sollicité de celle-ci des

documents préliminaires qui serviront de base de discussion au cours de la prochaine intersession.

14. Par ailleurs, afin de mettre en œuvre la résolution sur la complémentarité, mais également pour que le renforcement des juridictions nationales ait un sens pratique, il convient d'introduire d'autres participants dans ce processus. Il pourrait s'agir par exemple, compte tenu de leur intérêt en la matière, des organisations internationales appartenant au système des Nations Unies, des organisations régionales, des organismes nationaux regroupant des donateurs, de la société civile et des institutions universitaires. Il convient de déterminer le rapport selon lequel chacune des organisations précédentes se conforme aux obligations qui sont les siennes tout en adoptant une stratégie cohérente et globale en matière de complémentarité. Des initiatives en ce domaine ont déjà été prises, à l'instar du séminaire de réflexion qui a été organisé en octobre 2010 par le CIJT, auquel ont assisté des représentants de la Cour, de l'Assemblée, des États Parties et des organisations internationales appartenant au système des Nations Unies, ainsi qu'il a été signalé ci-dessus (le rapport du CIJT doit être diffusé prochainement).

15. On pourrait envisager de conférer des responsabilités au Secrétariat et aux points focaux en incluant les manifestations organisées en ce domaine dans le circuit des informations à échanger et à faire connaître à l'Assemblée.

III. Engagements pris au regard de la complémentarité

16. Lors du débat général devant la Conférence de révision et à l'occasion des engagements pris à cette occasion, de nombreux États Parties, États non parties et autres parties prenantes se sont référés explicitement aux initiatives et aux mesures qu'ils envisageaient en matière de complémentarité. Dans un cas, des assurances ont été données au sujet d'une complémentarité positive. Parmi les autres promesses, on trouvait des engagements touchant la législation d'application, l'appui fourni aux initiatives visant à renforcer les moyens disponibles au plan national pour engager des enquêtes et des poursuites à l'égard de crimes visés par le Statut de Rome ainsi qu'aux autres mesures ayant pour objet de se doter des moyens nécessaires à cet égard.

IV. Travaux futurs en matière de complémentarité

17. La résolution adoptée par la Conférence de révision sur la complémentarité énonce un nombre important de mesures à prendre touchant la complémentarité, comme il a été indiqué ci-dessus. Elle prie également la Cour et le Secrétariat de présenter des rapports à ce sujet à l'Assemblée à sa dixième session. Les points focaux proposent de se saisir des questions mentionnées dans la résolution RC/Res.1 au cours de l'année à venir. Trois points soulevés par la résolution sur la complémentarité adoptée à Kampala méritent d'être examinés plus avant.

A. Dialogue entre les parties prenantes

18. Il y a lieu d'examiner de façon plus poussée comment il est possible d'intensifier le dialogue parmi les parties prenantes concernées sur les moyens de renforcer la capacité des juridictions nationales d'appréhender les crimes relevant du Statut de Rome. Dans le cadre de ce dialogue, il convient d'aborder les mesures d'ordre pratique qu'il faut adopter pour renforcer les juridictions nationales et l'ordre des priorités à établir entre lesdites mesures.

19. Des travaux de réflexion plus approfondis doivent être conduits également à propos des initiatives en matière de complémentarité qu'ont prises d'autres organisations, donateurs et institutions universitaires, et de la recherche de synergies en ce domaine.

20. De nombreux acteurs, y compris les donateurs, les organisations internationales et les institutions universitaires, ont déjà défini des stratégies en matière de complémentarité. Tirer la leçon des expériences antérieures et de la masse des enseignements qu'elles contiennent contribuerait de façon importante à réduire la charge de travail pesant sur le Secrétariat tout en apportant le bénéfice d'un surcroît de valeur ajoutée. Le document de synthèse qu'ont fait distribuer les points focaux avant la Conférence de Kampala a mis l'accent sur certaines de ces activités, et/ou il en a été fait état à l'occasion des diverses manifestations qui ont pris place au cours de la Conférence de révision.

21. Il est intéressant de relever que d'autres enceintes traitant de questions telles que la piraterie, le trafic de stupéfiants et le terrorisme (à l'instar, au sein de l'organisation des Nations Unies, du Comité contre le terrorisme et de sa Direction exécutive) ont jeté les bases de pratiques visant à développer la capacité des États de faire face, dans leur for interne, à ces problèmes, et ces précédents peuvent fournir de précieuses leçons dans le cadre du système du Statut de Rome.

22. Parmi les parties prenantes concernées, la question que soulève l'enjeu de la volonté politique pourrait également faire l'objet d'un dialogue plus ample.

B. Activités de la Cour

23. Les divers organes de la Cour sont déjà confrontés à la mise en œuvre de leurs responsabilités essentielles, et ont pris des initiatives en matière de complémentarité. En conséquence, bien que, comme le souligne le rapport du Bureau, le rôle dévolu à la Cour soit en fait réduit, celle-ci dispose bien toutefois des informations à prendre en considération à partir des échanges qu'elle a avec les autorités de pays de situation ainsi qu'avec d'autres États Parties. Le Bureau du Procureur a fait figurer le concept de « complémentarité positive » parmi les quatre principes clés sur lesquels est assise la stratégie en matière de poursuites³. Les autres organes de la Cour ont fait savoir qu'ils ont déjà participé, dans le cadre de missions qui appartiennent à chacun, à certaines activités visant à renforcer les juridictions nationales, de façon à permettre à celles-ci de mener d'authentiques enquêtes, poursuites et procès. Le document de synthèse qu'ont établi les points focaux a décrit, dans leurs grandes lignes, des exemples d'activités de cet ordre tendant à renforcer les juridictions nationales aux fins de se prononcer sur les crimes retenus par le Statut de Rome⁴. Des échanges avec la Cour interviendront sur cette question au cours de l'année à venir.

24. Dans le cadre de la fonction de communication de l'information qui relève du Secrétariat, il revient également à ce dernier d'établir de bonnes relations de travail avec les organes de la Cour afin que les informations circulent dans les deux sens en matière de complémentarité.

C. Rôle du Secrétariat

25. Comme il a été indiqué ci-dessus, le paragraphe 9 du dispositif de la résolution de la Conférence de révision qui traite de la complémentarité charge le Secrétariat de faciliter l'échange d'informations entre la Cour, les États Parties et les autres parties prenantes, y compris les organisations internationales et la société civile en vue de renforcer les juridictions nationales. Cet échange vise essentiellement à renforcer les juridictions nationales vis-à-vis des crimes retenus par le Statut de Rome. Une approche utile, à cet égard, consisterait à rassembler les analyses tirées d'informations pertinentes et à assurer leur diffusion, ainsi qu'à dresser l'inventaire des meilleures pratiques de façon à faciliter et à susciter en amont des relations de coopération entre les parties prenantes concernées, lorsque cela se justifie.

³Voir : *Prosecutorial Strategy 2009 – 2012* à l'adresse suivante <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/66A8DCDC-3650-4514-AA62-D229D1128F65/281506/OTPPProsecutorialStrategy20092013.pdf>.

⁴ RC/ST/CM/INF.2.

26. Le Secrétariat, avec l'appui des points focaux, pourrait également intervenir pour les besoins de la poursuite du dialogue engagé avec les parties prenantes et les intervenants dans le cadre des secteurs concernés de la coopération au développement, de façon à continuer de mettre l'accent sur les crimes visés par le Statut de Rome.

27. Il appartient au Secrétariat de mettre en place le dispositif permettant de procéder à l'échange d'informations et d'établir des relations avec les acteurs concernés, en examinant notamment la question de la faisabilité et des conditions pratiques d'un soutien volontaire émanant des diverses parties prenantes, à titre d'élément confortant cet échange d'informations.

28. À l'évidence, et conformément à la résolution RC/Res.1, toutes les initiatives que peut prendre le Secrétariat à cet égard doivent rester dans les limites des ressources disponibles et se situer dans le droit fil de la résolution ICC-ASP/2/Res.3.

V. Proposition à l'intention de la neuvième session de l'Assemblée

29. L'annexe contient un projet de texte à insérer dans la résolution portant sur le renforcement de la Cour pénale internationale et de l'Assemblée des États Parties.

Annexe

L'Assemblée des États Parties,

Se félicite du rapport du Bureau relatif à la complémentarité ainsi que des progrès accomplis aux fins de la mise en œuvre de la résolution de la Conférence de révision sur la complémentarité, *prie* le Bureau de poursuivre ses échanges de vues avec la Cour et avec d'autres parties prenantes sur la question de la complémentarité et sur les autres mesures qui seront prises pour l'application de la résolution de la Conférence de révision sur la complémentarité, ainsi qu'il est prévu dans le rapport du Bureau sur la complémentarité, intitulé « Bilan de la situation sur le principe de complémentarité: éliminer les causes d'impunité », ainsi que dans le rapport de situation du Bureau, et *invite* la Cour et le Secrétariat de l'Assemblée des États Parties à rendre compte à l'Assemblée à sa session suivante de l'évolution de cette question conformément à la résolution RC/Res.1.