

Bilan de la justice pénale internationale

Le bilan de la situation sur le principe de complémentarité: Eliminer les causes d'impunité

[Projet] Résumé officieux des points focaux

A. Introduction

1. À sa septième séance plénière, tenue le 3 juin 2010, la Conférence de révision a établi un bilan concernant la question de la complémentarité sur la base du modèle de document qui avait été adopté par l'Assemblée des États Parties à la reprise de sa huitième session,¹ de sa version révisée,² du Rapport du Bureau sur le bilan de la situation: complémentarité³ et de la Compilation par les points focaux d'exemples de projets visant à renforcer les juridictions nationales appelées à connaître de crimes visés dans le Statut de Rome.⁴

2. Les co-points focaux, le Danemark⁵ et l'Afrique du Sud,⁵ ont, dans leurs observations liminaires, rappelé que la Cour jouait un rôle qui venait compléter celui des juridictions nationales et n'interviendrait que lorsqu'un État ne pourrait ou ne voudrait pas entamer des enquêtes et des poursuites. Ils ont fait observer qu'au plan mondial, le défi à relever consistait pour les États à s'entraider pour combattre l'impunité à sa source même, c'est-à-dire au plan national. Bien qu'investis de la compétence primaire de faire enquête sur les crimes relevant de la compétence de la Cour et de les poursuivre, certains États n'avaient pas les moyens de le faire, ce qui pouvait créer une source d'impunité. Ils ont noté en outre que le rôle que la Cour pouvait jouer en matière de complémentarité positive était limité par la nature de l'institution et par les ressources dont elle disposait. Tous les efforts visant à éliminer l'immunité devaient être conçus en ayant à l'esprit le contexte et l'environnement.

¹ *Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour internationale, huitième session (reprise), New York, 22-25 mars 2010* (publication de la Cour pénale internationale, ICC-ASP/8/20/Add.1), partie II, résolution ICC-ASP/8/Res.9, annexe IV.

² RC/ST/CM/INF.1.

³ ICC-ASP/8/51.

⁴ RC/ST/CM/INF.2.

⁵ L'Ambassadeur Thomas Winkler, Sous-Secrétaire chargé des affaires juridiques, a pris la parole au nom du Danemark et S.E. M. Andries Carl Nel, Vice-Ministre de la justice et des affaires constitutionnelles, a pris la parole au nom de l'Afrique du Sud.

3. En outre, les co-points focaux ont souligné que c'était à juste titre que le Procureur avait décidé de poursuivre les personnes qui supportaient la plus large part de responsabilité des actes commis. Il importait par conséquent au plus haut point pour les États et pour les organisations de collaborer pour éliminer les causes d'impunité et veiller à ce que les systèmes nationaux soient prêts à poursuivre les crimes relevant de la compétence de la Cour. À cette fin, il était indispensable que les juridictions nationales soient dotées des moyens nécessaires pour pouvoir connaître de tels crimes.

4. L'animateur a relevé que l'expression "complémentarité" ne figurait pas dans le Statut de Rome et a exprimé l'avis que sa connotation était qu'il existait en quelque sorte une relation antagoniste entre la Cour et les États. Après l'entrée en vigueur du Statut, toutefois, s'était fait jour une nouvelle approche qui envisageait la complémentarité sous un angle plus positif. Ainsi était apparu le concept de complémentarité positive aussi bien dans la stratégie suivie par le Procureur que dans la documentation dont était saisie la Conférence. En outre, l'animateur a été d'avis qu'il ne saurait y avoir de complémentarité positive en l'absence de complémentarité négative.

B. Débat

5. Six panélistes avaient été invités à prendre la parole devant la Conférence. Le débat a été animé par le professeur William A. Schabas.

1. Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme

6. La Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Mme Navanethem Pillay, a rappelé que, selon l'interprétation traditionnelle de la hiérarchie des tribunaux internationaux, les tribunaux ad hoc créés par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies primaient sur les juridictions nationales. La nouvelle approche de la complémentarité ne reposait pas sur une hiérarchie et le fait que ce soient les États qui soient investis de la responsabilité principale de faire enquête sur les crimes relevant de la compétence de la Cour et de les poursuivre était un élément positif.

7. En sa qualité de Haut-Commissaire aux droits de l'homme, son principal souci à cet égard était de veiller à ce qu'il n'existe aucune échappatoire dans la poursuite des violations des droits de l'homme. Elle a rappelé que la responsabilité primordiale en matière d'enquêtes et de poursuites en présence de violations du droit relatif aux droits de l'homme qui constituaient des violations du droit international en matière de droits de l'homme incombait aux États. Lorsque les États n'étaient pas à même de s'acquitter de cette responsabilité, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme était prêt à les aider à renforcer les capacités du secteur de la justice. Le système des Nations Unies, par l'entremise du Haut-Commissariat, pouvait offrir aux États une coopération internationale. Le Haut-Commissariat avait pour vocation d'être un interprète des victimes et continuerait de défendre leur cause pour faire en sorte qu'aucune atrocité ne reste impunie.

8. Lorsque c'était délibérément que les États prendraient la décision de ne pas ouvrir d'enquêtes ou de poursuites, le Haut-Commissariat intercéderait directement auprès d'eux pour les encourager à assumer leurs responsabilités internationales. Si cette démarche demeurait sans effet, il appellerait l'attention sur cette situation et poursuivrait ses efforts dans ce sens.

9. L'expression "complémentarité" n'était pas définie dans le Statut, mais il n'était pas dit dans le Statut que la Cour ne pouvait exercer sa compétence que si un État ne pouvait pas et ne voulait pas exercer sa propre compétence. La Haut-Commissaire a également mentionné la jurisprudence de la Chambre d'appel de la Cour, dont il ressortait que, lorsqu'un État n'agissait pas, rien n'interdisait au Procureur d'ouvrir une enquête.

10. Le Haut-Commissariat pouvait aider les États à s'acquitter des obligations qui leur incombaient en vertu du principe de complémentarité; ainsi, il s'était attaché à renforcer les capacités judiciaires des États, les avait aidés à suivre les violations des droits de l'homme et avait facilité la création de commissions d'enquête sur de telles violations. Le Haut-Commissariat avait également entrepris un projet visant à établir une carte de la situation pour pouvoir avoir à tout moment une idée claire de l'incidence, de la nature et de la fréquence des violations des droits de l'homme.

11. La Haut-Commissaire aux droits de l'homme a également relevé que la politique consistant à poursuivre les personnes supportant la plus large part de responsabilité était récente et trouvait ses origines dans le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, et que le Procureur de la Cour pénale internationale l'avait reflétée dans sa propre stratégie.

2. M. Serge Brammertz, Procureur du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie

12. M. Brammertz a traité de la relation entre la compétence internationale et la compétence nationale ainsi que de l'impact que la stratégie d'achèvement pourrait avoir sur l'image que l'on se faisait de la Cour aux échelons aussi bien national qu'international.

13. La Cour était certes une juridiction permanente, mais il faudrait mettre en place une stratégie d'achèvement concernant chaque situation spécifique. Un des enseignements tirés de l'activité des tribunaux ad hoc était que, plus tôt était définie la stratégie d'achèvement, et mieux cela valait.

14. Dans le cas du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), la stratégie d'achèvement n'avait occupé qu'une place secondaire au début de ses activités et, en fait, après la guerre dans les Balkans, la coopération avec les juridictions nationales avait été difficile. Le Tribunal n'avait commencé de mettre l'accent sur la complémentarité qu'après que le Conseil de sécurité eut adopté ses résolutions concernant la stratégie d'achèvement. Ce n'était qu'alors que des affaires avaient été renvoyées aux juridictions nationales de la région. M. Brammertz a rappelé que, lors de la création des tribunaux ad hoc, la complémentarité avait en quelque sorte été un "sous-produit", tandis qu'elle était désormais devenue l'une des principales priorités.

15. Des incitations avaient été mises au point pour encourager la coopération avec le TPIY et les mécanismes nécessaires avaient été mis en place, par exemple sous forme d'une équipe chargée de faciliter la transition qui assurait l'interface avec les procureurs locaux. Une base de données très complète avait été mise à la disposition des procureurs de la région et, en 2009, un procureur de liaison de la région avait été affecté auprès du TPIY pour fournir une assistance au Tribunal et vice versa.

16. Les institutions les mieux appropriées pour connaître des crimes commis étaient celles qui se trouvaient à proximité des communautés affectées et qui parlaient la langue locale. M. Brammertz considérait par conséquent comme positif le fait que les juridictions locales se soient montrées disposées à juger les crimes qui avaient été commis ou à adopter les mesures nécessaires pour pouvoir le faire.

17. Le Conseil de sécurité avait indiqué clairement que le TPIY continuerait de s'occuper des affaires concernant les principaux auteurs des crimes commis et renverrait le cas d'exécutants de niveau subalterne ou moyen aux juridictions nationales. C'était là un moyen efficace de donner effet à la compétence nationale tout en respectant la compétence internationale.

18. L'animateur a posé la question de savoir si cette formule consistant à ne juger devant les tribunaux internationaux que ceux qui supportaient la plus large part de responsabilité ne comportait pas certains risques, par exemple de donner l'impression que les coupables d'actes criminels, s'ils ne se trouvaient pas au sommet de la hiérarchie, n'avaient rien à craindre des tribunaux internationaux.

19. M. Brammertz a fait observer que cette idée découlait du fait que les tribunaux internationaux ne pouvaient pas se charger de toutes les affaires. Cependant, les choses évoluaient et changeaient d'une situation à l'autre.

20. L'animateur a exprimé l'avis que le processus consistant à renvoyer les affaires aux juridictions nationales, comme prévu par la règle 11 bis du Règlement de procédure des tribunaux, pourrait être appelé "complémentarité inverse".

3. L'Honorable juge Akiiki Kiiza, Haute Cour de l'Ouganda, Chef de la Division spéciale des crimes de guerre

21. Le juge Kiiza a évoqué la relation établie avec la Cour dans une perspective nationale, en particulier depuis la création de la Division spéciale des crimes de guerre au sein de la Haute Cour de l'Ouganda.

22. Le juge Kiiza a rappelé que c'était le Gouvernement ougandais qui avait renvoyé la situation en Ouganda à la Cour, assumant ainsi sa responsabilité internationale. S'agissant des mandats d'arrestation des cinq accusés délivrés par la Cour, l'avis avait été exprimé que ce n'était qu'ainsi que la Lord's Resistance Army (LRA) avait été amenée à entamer des pourparlers de paix. Le renvoi de la situation à la Cour avait par conséquent eu des résultats positifs pour l'Ouganda étant donné que la paix régnait dans le pays depuis 2006.

23. Les pourparlers de paix de Juba avaient comporté un accord sur la responsabilité, et il avait été créé au sein de la Haute Cour une section spéciale, la Division des crimes de guerre, composée de quatre juges, chargée de juger les personnes soupçonnées d'avoir commis des atrocités. La Division des crimes de guerre travaillait en partenariat avec la Cour.

24. Le juge Kiiza a fait appel à la Cour et aux organisations internationales et aux États Parties pour qu'ils fournissent une assistance en vue de renforcer les capacités nationales, par exemple pour former les procureurs du Service spécial d'enquêtes et de poursuites de la Division des crimes de guerre.

25. Les tribunaux nationaux étaient prêts à juger toute personne traduite devant eux et étaient disposés à le faire et avaient la compétence et les capacités requises pour juger n'importe qui, y compris les personnes inculpées par la Cour. La Division des crimes de guerre n'avait pas encore mené de procès mais le ferait sans doute prochainement lorsqu'elle serait appelée à juger les exécutants et les membres du personnel militaire qui avaient été inculpés par la Cour.

26. Sur la base des lois d'application qui venaient d'être adoptées ainsi que de la loi existante relative à l'application des Conventions de Genève, il était désormais possible de poursuivre au plan national les personnes accusées de crimes relevant de la compétence de la Cour.

27. Le juge Kiiza a relevé en outre que la Division des crimes de guerre était la première en son genre en Afrique et a recommandé que les États Parties qui n'avaient pas créé de tribunaux nationaux afin de juger ce type de crimes envisagent de le faire, car cela les aiderait à s'acquitter de leurs responsabilités en ce qui concerne l'exercice par la Cour de sa compétence.

28. S'agissant de la formation, le juge Kiiza a déclaré que le personnel du système judiciaire ougandais pourrait utilement s'inspirer des activités de la Cour et des tribunaux ad hoc et participer à des séminaires et à des programmes de stages pour acquérir plus d'expérience.

4. Colonel Toussaint Muntazini Mukimapa, Avocat général, Kinshasa, République démocratique du Congo

29. Le colonel Muntazini Mukimapa a cité l'exemple de la République démocratique du Congo dans le contexte de l'application du principe de complémentarité. La République démocratique du Congo avait renvoyé à la Cour le cas de trois de ses ressortissants et était un modèle de coopération avec la Cour.

30. Au plan national, la République démocratique du Congo avait établi les mécanismes nécessaires pour poursuivre les personnes qui avaient commis des crimes graves relevant du Statut de Rome. Après avoir ratifié le Statut de Rome en 2002, la République démocratique du Congo avait, en novembre 2002, créé un tribunal militaire compétent pour juger les crimes visés dans le Statut. La première condamnation avait été rendue en février 2006, et c'était la première fois qu'une juridiction nationale avait engagé la responsabilité civile de l'État congolais du chef de violences sexuelles.

31. Il existait de nombreuses causes d'impunité pour les crimes commis avant 2002 étant donné que ni la compétence de la Cour, ni le Code pénal de la République démocratique du Congo, n'avait d'effet rétroactif. Après 2002, il pouvait être envisagé deux stratégies consistant respectivement à coopérer avec la Cour sur la base de la requête adressée à celle-ci concernant la situation en République démocratique du Congo depuis le 1^{er} juillet 2002 ou à saisir les juridictions militaires nationales compétentes pour connaître des crimes commis.

32. En République démocratique du Congo, les principales difficultés liées à l'application du principe de complémentarité étaient notamment l'absence de lois d'application; une pénurie de ressources humaines; le manque de formation et de compétences techniques en ce qui concerne la protection des victimes et la poursuite des actes de violence sexuelle et des crimes graves; les exhumations; l'insuffisance de l'infrastructure, par exemple d'établissements pénitentiaires, vu qu'il n'existait aucune prison militaire où les personnes condamnées puissent purger leur peine; le manque de capacités opérationnelles et notamment de matériel, la République démocratique du Congo sortant à peine de la guerre; la nécessité de restructurer l'armée; la formation du personnel militaire; la localisation de l'armée et des services pouvant faire enquête; l'identification des suspects, étant donné que la plupart des militaires assumaient des noms d'emprunt, de sorte qu'il était difficile de faire enquête au sujet d'une personne portant un pseudonyme; l'accès aux populations déplacées; et les problèmes d'infrastructure, comme l'insécurité ou le mauvais état du réseau routier.

33. La stratégie élaborée pour éliminer les causes d'impunité en République démocratique du Congo reposait notamment sur une formation, par exemple dans le cadre des projets de renforcement des capacités réalisés en coopération avec les Divisions des droits de l'homme et de l'état de droit de la MONUC, ainsi que sur la coopération bilatérale, par exemple avec les ONG.

34. L'animateur a relevé que l'affaire Lubanga avait été pour la Chambre préliminaire la première occasion de statuer sur la recevabilité à la lumière de l'article 17. Les juges avaient élaboré le concept d'inactivité: le système judiciaire de la République démocratique du Congo paraissait en mesure de poursuivre les auteurs des crimes mais, comme il était inactif, il n'était pas possible, à ce stade, de poursuivre les cas de recrutement des enfants soldats au plan national, de sorte que la Cour avait compétence. L'animateur a noté en outre qu'il était

désormais clair que la République démocratique du Congo était capable de juger toutes les affaires.

35. Le colonel Muntazini Mukimapa a rappelé à ce propos que la situation en République démocratique du Congo avait été renvoyée à la Cour sur l'initiative du pays lui-même. À l'époque, le système judiciaire n'était pas à même de mener à bien les enquêtes requises. La République démocratique du Congo était prête à coopérer avec la Cour en ce qui concerne les poursuites. Le transfert de la situation à la Cour ne signifiait pas que l'État avait manqué à sa responsabilité primordiale, mais seulement que l'inactivité du système judiciaire était due au fait que le crime consistant à recruter des enfants soldats n'était pas réprimé par le Code pénal.

5. Mme Geraldine Fraser-Moleketi, Directrice, Groupe de la gouvernance démocratique, Bureau des politiques de développement, Programme des Nations Unies pour le développement

36. Mme Geraldine Fraser-Moleketi a évoqué le rôle que pouvaient jouer les programmes d'aide au développement du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

37. Le PNUD, en sa qualité d'organisme du système des Nations Unies spécifiquement chargé des questions de développement, s'employait à résoudre les nombreux problèmes à régler pour atténuer la pauvreté et créer un environnement propice au développement humain. Le PNUD, qui n'intervenait qu'en accord avec les gouvernements intéressés, menait des programmes de promotion de l'état de droit dans quelque 90 pays, dont 30 étaient affectés par des conflits violents ou venaient d'en sortir, et toutes les interventions étaient fondées sur le principe de l'appropriation nationale. Le PNUD ne s'occupait pas d'élaborer des cadres normatifs ni de suivre la situation en ce qui concerne le droits de l'homme mais veillait à ce que les efforts de développement soient fondés sur les principes d'inclusion, de participation, d'égalité et de non-discrimination. Ces programmes de promotion de l'état de droit tendaient principalement à renforcer les capacités, préalable indispensable à l'appropriation nationale.

38. Le PNUD avait adopté une approche intégrée de la justice transitionnelle et de l'état de droit. Il avait été constaté que l'assistance fournie par la communauté internationale en matière de justice transitionnelle n'avait qu'un impact limité s'il n'était pas entrepris simultanément des efforts de promotion de l'état de droit et de consolidation de la paix. Entre autres mesures, le PNUD pouvait familiariser la magistrature avec le droit international et promouvoir son application dans la pratique nationale; aider à l'élaboration de textes législatifs et à l'introduction de programmes de protection des témoins; formuler des stratégies de communication et d'information du public afin de susciter une prise de conscience accrue de la violence sexiste et de la criminalité organisée, etc. Ainsi, le renforcement des capacités dans le secteur de la justice, par exemple dans des domaines comme la rédaction et l'application de lois, l'augmentation du nombre de décisions judiciaires effectivement exécutées, l'information et la sensibilisation ou la mise en place de larges programmes d'assistance judiciaire, pouvait permettre de poursuivre plus efficacement les cas de crimes graves.

39. Les activités du PNUD étaient liées aussi aux poursuites entamées à la suite de conflits ainsi qu'aux efforts visant à renforcer les mécanismes nationaux de responsabilité, comme en Colombie, où le PNUD avait entrepris de faciliter un processus intergouvernemental tendant à renforcer les capacités en matière de poursuites et à mettre en œuvre des programmes de réparation axés à la fois sur des mécanismes nationaux et des initiatives communautaires.

40. En outre, le PNUD avait, dans toutes les régions, fourni un appui ciblé tendant à faciliter l'administration de la justice pénale dans des affaires criminelles intéressant l'ensemble de la criminalité internationale, et avait par exemple, en Bosnie-Herzégovine,

renforcé les capacités de la Chambre chargée de juger les crimes de guerre de la Cour suprême ainsi que des tribunaux de district et avait aidé à élaborer la stratégie nationale en matière de poursuites des crimes de guerre. De même, au Timor Leste, dans le cadre d'un programme sectoriel d'aide à la réforme judiciaire, le PNUD fournissait un appui pour renforcer les capacités du Ministère public et aidait la Commission de la vérité et de la réconciliation à former des commissaires et représentants au niveau des districts et à mener une action d'information et de sensibilisation au niveau des communautés.

6. M. Karel Kovanda, Directeur général adjoint chargé des relations extérieures, Commission européenne

41. M. Kovanda a traité du rôle des donateurs internationaux dans la coopération internationale et a évoqué en particulier les mesures adoptées par l'Union européenne.

42. M. Kovanda a mentionné les principaux domaines dans lesquels l'Union européenne fournissait une assistance, y compris une assistance directe à la Cour, à la société civile et aux institutions étatiques, par le biais de programmes de développement de grande envergure. Une assistance était également fournie aux ONG de certains pays dont la situation était examinée par la Cour, comme le Kenya et la République démocratique du Congo. Un appui était fourni aussi à certains pays faisant l'objet d'une enquête préliminaire, comme l'Afghanistan, en particulier dans le contexte de son programme de justice transitionnelle. En outre, un appui était fourni au Rwanda dans des domaines comme les mécanismes de suivi communautaire ainsi que de justice traditionnelle.

43. Indépendamment de l'appui qu'elle apportait à la Cour, l'Union européenne fournissait également un soutien à d'autres tribunaux, comme le TPIY, le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR), le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens, et les Chambres spéciales au Kosovo. Les efforts déployés par ces autres juridictions et tribunaux n'englobaient pas les crimes relevant de la compétence de la Cour mais constituaient une action judiciaire indispensable pour éliminer les causes d'impunité de crimes passés.

44. Les principaux enseignements retirés de l'assistance fournie par l'Union européenne étaient que la volonté importait, étant donné que l'absence de volonté politique de changer de dirigeants pouvait entraver les programmes de réforme; le fait que l'assistance devait avoir un caractère volontaire; l'importance qu'il y avait à établir un ordre de priorités, la lutte contre l'impunité devant venir en tête des priorités de l'État affecté en dépit des problèmes économiques pouvant découler de sa situation postconflictuelle; la nécessité impérieuse de poursuivre en priorité les crimes visés par le Statut de Rome; et une prise de conscience de l'impact de l'impunité, vu qu'il était indispensable de reconnaître que l'impunité débouchait sur la persistance de la violence si l'on voulait pouvoir répondre aux arguments de ceux qui préconisaient des approches autres que celles fondées sur la mise en cause de la responsabilité des coupables.

45. S'agissant de l'avenir, M. Kovanda a suggéré qu'il pourrait être bon de définir une vision commune de ce que recouvrait la complémentarité afin de pouvoir élaborer un référentiel qui permettrait de déterminer comment la responsabilisation pourrait être incorporée aux projets d'assistance et de coopération, de définir des lignes directrices à suivre, de recenser les enseignements retirés de l'expérience et d'identifier les erreurs à éviter à l'avenir. Ce référentiel pourrait être élaboré conjointement avec les États, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, le Secrétariat du Commonwealth, la Cour, la société civile et l'Union européenne. Il ne manquerait pas de faciliter la tâche de ceux qui participeraient à la mise en œuvre de programmes de renforcement de l'état de droit, d'aide aux pays en situation post-conflictuelle, etc.

46. M. Kovanda a relevé que, dans son rapport, le Bureau avait évoqué la complémentarité horizontale et verticale mais ne s'était guère étendu sur ce dernier aspect. La complémentarité verticale présupposait que les États voisins disposent des moyens nécessaires pour détenir et poursuivre les membres de la LRA s'ils étaient capturés sur leur territoire.

47. M. Kovanda a été d'avis que la meilleure formule, pour l'avenir, consisterait à mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport du Bureau sur le bilan de la situation: Complémentarité,⁶ ainsi que les recommandations reflétées dans la compilation d'exemples de projets établie par les points focaux.⁷

--- 0 ---

⁶ ICC-ASP/8/51.

⁷ Compilation par les points focaux d'exemples de projets visant à renforcer les juridictions nationales appelées à connaître de crimes visés dans le Statut de Rome (RC/ST/CM/INF.2).