



Assemblée des États Parties

Distr. : générale
22 novembre 2011

FRANÇAIS
Original : anglais

Dixième session

New York, 12-21 décembre 2011

Rapport du Bureau sur la complémentarité

Note du Secrétariat

Conformément au paragraphe 47 de la résolution ICC-ASP/9/Res.3 du 10 décembre 2010, le Bureau de l'Assemblée des États Parties soumet ci-après le rapport sur la complémentarité aux fins de son examen par l'Assemblée. Le présent rapport rend compte des résultats des consultations informelles entre le Groupe de travail de La Haye du Bureau, la Cour et d'autres parties prenantes, sur la question de la complémentarité, ainsi que d'autres mesures adoptées au titre de la mise en œuvre de la résolution RC/1 de la Conférence de révision.

I. Historique

1. À sa neuvième session, l'Assemblée des États Parties (ci-après « l'Assemblée ») a adopté, dans la résolution susmentionnée sur la question de la complémentarité, le texte suivant :

« *Se félicite* du rapport du Bureau sur la complémentarité et des progrès enregistrés dans la mise en œuvre de la résolution de la Conférence de révision sur la complémentarité, *engage* le Bureau à poursuivre le dialogue noué entre la Cour et les autres parties prenantes sur la question de la complémentarité, et la mise en œuvre de la résolution de la Conférence de révision aux termes des dispositions définies dans le rapport du Bureau sur la complémentarité “Bilan de la situation sur le principe de complémentarité : éliminer les causes d'impunité” ainsi que dans le rapport intérimaire du Bureau, et *invite* la Cour et le Secrétariat à faire rapport à la prochaine session de l'Assemblée sur cette question, conformément à la résolution RC/Res.1¹. »

2. De plus, la Conférence de révision a adopté une résolution sur la complémentarité. Dans son dispositif, la résolution indique ce qui suit :

« *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 ;

Demande au Secrétariat de l'Assemblée des États Parties, conformément à la résolution ICC-ASP/2/Res.3, et dans les limites des ressources existantes, de

¹ Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, neuvième session, New York, 6–10 décembre 2010 (ICC-ASP/9/20), volume I, ICC-ASP/9/Res.3, paragraphe 47.

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 *prie* 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 ;

Prie le Bureau de poursuivre le dialogue avec la Cour et les autres parties prenantes concernant la question de la complémentarité et *invite* la Cour, le cas échéant, à présenter à l'Assemblée, à sa dixième session, un rapport à ce sujet². »

3. Sur cette base, les facilitateurs et le Groupe de travail de La Haye se sont penchés, avec la Cour et le Secrétariat, ainsi qu'avec d'autres parties prenantes, sur la question de la complémentarité, conformément au mandat défini par le Bureau lors de sa réunion du 17 décembre 2010. Le Groupe de travail a tenu plusieurs réunions et, par ailleurs, les facilitateurs ont, en étroite coopération avec le Secrétariat et d'autres parties prenantes, ainsi qu'avec d'autres acteurs en dehors de l'Assemblée, conjugué leurs efforts pour promouvoir une prompt application des résolutions susmentionnées.

II. Conclusions générales

4. En tant que principe juridique, et en tant que l'une des pièces maîtresses du Statut de Rome, le principe de complémentarité confère aux juridictions nationales la responsabilité essentielle d'enquêter sur les crimes visés par ledit Statut et d'en poursuivre les auteurs. La Cour n'intervient qu'en dernier ressort. Les mesures prises, sur une base volontaire, au niveau national, visant à permettre aux tribunaux locaux de se prononcer sur les situations dans lesquelles des crimes de cet ordre ont été commis, renforcent par conséquent le fonctionnement du système du Statut de Rome dans son ensemble, dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler la « complémentarité positive ».

5. Il est généralement reconnu qu'en raison de l'appui fourni aux juridictions nationales, la Cour joue un rôle limité, qui se réduit à favoriser les poursuites au niveau étatique et à susciter la coopération intergouvernementale, avec la participation d'autres acteurs tels que les organisations internationales et régionales et la société civile. L'Assemblée a chargé, à cet effet, le Secrétariat de faciliter l'échange d'informations visant au renforcement des juridictions nationales.

6. Les États Parties ont considéré que le Secrétariat avait pour rôle de « plaider en faveur » de mesures visant à prévenir les crimes retenus par le Statut de Rome et à en poursuivre les auteurs dans le cadre des programmes existants de coopération au développement et de renforcement de l'état de droit, en suscitant la coopération entre États, ainsi qu'avec d'autres acteurs, dans le but de permettre aux juridictions nationales de mener des enquêtes vis-à-vis des crimes susmentionnés et d'en poursuivre les auteurs. Étant donné qu'une action est déjà engagée en ce domaine au sein de la communauté internationale, il reviendrait au Secrétariat de faciliter la transmission d'informations et de veiller à ce que le système du Statut de Rome et des crimes qu'il pourfend se situe au cœur de tout programme ayant trait au renforcement des capacités de promouvoir l'état de droit et la réforme judiciaire.

7. Les facilitateurs ont multiplié les initiatives pour veiller à ce que les mesures en faveur de la complémentarité positive soient au centre de l'action des organisations internationales et régionales, à l'instar du système des Nations Unies et, au plan régional, de l'Union européenne, par exemple, afin que le concept de « complémentarité positive » bénéficie du soutien des milieux du développement. Ces efforts sont de nature à faciliter l'introduction de la « complémentarité positive » dans les programmes élaborés dans le cadre du système des Nations Unies et de l'Union européenne. Il est important de placer les crimes visés par le Statut de Rome au cœur des programmes touchant à l'état de droit et à la réforme judiciaire, si l'on veut promouvoir les initiatives en faveur de la « complémentarité positive », et les efforts en ce sens doivent se poursuivre.

² Documents officiels de la Conférence de révision du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Kampala, 31 mai–11 juin 2010 (RC/11), partie II.A, RC/Res.1, paragraphes 8 à 10.

8. Il est entendu que la Cour, dans le cadre de la mise en œuvre du mandat qui est le sien, est appelée à aider les juridictions nationales à renforcer leur capacité de mener des enquêtes au sujet des crimes figurant dans le Statut de Rome et d'en poursuivre les auteurs. Aussi, en lançant des enquêtes et des poursuites visant des crimes relevant de sa compétence, la Cour, dans le même temps, contribue à affermir les bases de l'ensemble du système mis en place par le Statut de Rome.

III. Paramètres juridiques de la complémentarité

9. Au tout début des discussions qui ont eu lieu, il a été souligné que toute action menée en matière de « complémentarité positive » n'a pas de rapport avec la question de la décision judiciaire qui intervient en matière de recevabilité, celle-ci ne pouvant être tranchée que par le juge dans le cadre d'une instance judiciaire devant la Cour. Toute forme de coopération avec des autorités nationales et tout appui apporté à celle-ci, dans le cadre de poursuites, éventuelles ou réelles, de graves crimes internationaux, interviennent sans qu'il soit tenu compte en aucun cas de la décision que pourra prendre la Cour en ce qui concerne l'incapacité ou le défaut de volonté d'un État d'entamer véritablement une action judiciaire dans son for interne.

10. Le Bureau du Procureur a présenté un exposé devant les États Parties sur le cadre juridique du système retenu par le Statut de Rome en matière de complémentarité, notamment au regard des articles 17 et 19 dudit Statut. Les États Parties ont été également informés de l'état actuel de la jurisprudence de la Cour en ce qui concerne les critères touchant la complémentarité et la recevabilité qu'utilisent les chambres lorsqu'elles statuent sur le point de savoir si une affaire est recevable devant la Cour pénale internationale.

IV. Rôle de l'Assemblée et du Secrétariat

11. Les facilitateurs ont pris part à de nombreuses réunions avec le Secrétariat, en vue de mettre en œuvre l'obligation d'échange d'informations, prescrite par l'Assemblée en matière de complémentarité. Parmi les mesures à prendre, figure la communication d'informations entre la Cour, les États Parties et d'autres parties prenantes, telles que les organisations internationales et régionales et la société civile, en vue de renforcer les moyens d'action des juridictions nationales.

12. Le Groupe de travail de La Haye a débattu du rôle du Secrétariat de l'Assemblée et a examiné notamment comment le Secrétariat s'acquitte de la mission susmentionnée. Les États Parties sont convenus qu'il y avait lieu de retenir une mise en œuvre progressive du mandat fixé par la Cour, de sorte que la démarche suivie puisse en permanence être adaptée et perfectionnée au vu de l'expérience acquise. À ce titre, la mise en place et le développement du mécanisme en question constitueront un chantier appelé à se développer.

13. Le Secrétariat a fait savoir que, dans l'exécution de son mandat, il avait retenu une double approche. D'un côté, il procède à la création d'un portail Internet sur la complémentarité ; de l'autre, il entretient des contacts plus directs et personnalisés avec d'autres parties prenantes. Les États Parties se sont félicités des progrès réalisés pour la mise en place dudit portail, à l'initiative du Secrétariat, aux fins de faciliter l'échange d'informations et de disposer d'un point d'accès unique pour les initiatives en matière de complémentarité. Le téléchargement de données sur le site web doit, bien entendu, se conformer à des règles de sécurité, et l'ensemble des informations transférées sur le site doivent être passés au crible conformément aux normes en vigueur. Tous les États Parties et non parties ont été invités à alimenter le site. Le Secrétariat a également créé un cadre opérationnel au service de la fonction de transmission d'informations, ainsi que des relations qu'il entretient avec d'autres acteurs concernés. Les États Parties ont pris note avec satisfaction des progrès réalisés au niveau de l'aide apportée réellement à l'établissement de contacts aux fins du renforcement des moyens d'action des juridictions nationales, et notamment auprès des nouveaux États Parties.

14. Le Secrétariat a été incité à intensifier son action en ce domaine, en particulier en ce qui concerne le repérage et le recensement des meilleures pratiques, de même qu'au niveau de l'établissement, avec davantage d'anticipation, de rapports de coopération entre les

parties prenantes concernées. Selon ce qui a été relevé, une tâche importante du Secrétariat consiste à établir et à favoriser le dialogue entre la communauté juridique internationale et l'ensemble des entités concernées par la coopération au développement et l'état de droit. Par l'entremise de la transmission, sous cette forme, d'informations, le Secrétariat peut être en mesure de faire davantage prendre conscience des crimes visés par le Statut de Rome et de la « complémentarité positive » au sein du secteur contribuant au renforcement de l'état de droit et se faire le « promoteur » de la nécessité d'accroître la capacité de faire juger, au niveau national, lesdits crimes. À cet égard, il est important de ne pas chercher à inventer quelque chose qui existe déjà, mais de veiller à ce que, au sein des programmes actuels visant au renforcement des moyens, l'on tienne compte des crimes visés par le Statut de Rome et l'on souligne leur importance.

V. Rôle de la Cour

15. Il a été souligné que la Cour n'est pas un organisme de développement. Les divers organes de la Cour, toutefois, sont déjà, dans le cadre de leurs principales responsabilités, en train d'entreprendre des démarches qui influent, de manière positive, sur le renforcement des juridictions nationales. Le rôle de la Cour est certes limité en ce domaine, mais elle dispose, en raison des contacts qu'elle entretient avec les autorités des pays de situation et avec d'autres États Parties, des éléments d'information à prendre en considération et, à titre d'exemple, il existe au sein du Bureau du Procureur une section qui traite de la complémentarité.

16. Il a été relevé que la Cour, en menant à bien les tâches dont elle est chargée, peut saisir les occasions permettant de promouvoir la « complémentarité positive » et que, par ailleurs, l'action menée en ce domaine a pour conséquence de réduire l'ensemble des coûts qui pèsent sur la Cour, étant donné que les affaires suivront leur cours dans le cadre du for intérieur d'États. Le Comité du budget et des finances a déclaré à cet égard qu'« il faut accorder une plus grande attention à la manière dont la Cour conclura ses activités dans les pays de situation et les conditions qu'elle aura à remplir pour se retirer. Les plans de retrait permettront d'informer l'Assemblée sur la manière dont les ressources disponibles peuvent être réaffectées et sur les éventuels moyens d'assister un pays de situation pour mener des procès au plan national lorsque la Cour aura mené à terme ses activités dans le cadre d'une situation donnée³. »

17. Il a été convenu que, dans le prolongement de la fonction de communication d'informations qui appartient au Secrétariat, de bonnes relations de travail doivent se développer entre les organes de la Cour et lui, de façon à ce que les informations circulent dans les deux sens dans les meilleures conditions qui soient.

18. Cela étant dit, il est indéniable que les organes de la Cour interviennent dans le domaine de la complémentarité et de la « complémentarité positive ». À titre d'exemple, lors des contacts de haut niveau qui ont lieu régulièrement entre les chefs des organes et d'autres acteurs, il advient que l'occasion se présente fréquemment de promouvoir et d'encourager les procédures devant des instances nationales comme le renforcement des moyens de celles-ci. En présence de situations de ce type, il y a lieu de faire connaître au Secrétariat, afin qu'il prenne les mesures de suivi nécessaire au niveau administratif, les contacts qui ont eu lieu et les engagements qui ont pu être pris d'un commun accord. De même, dans le cas où des fonctionnaires chargés de la protection des témoins ou des enquêteurs se déploient sur le terrain dans le cadre d'une enquête en cours, on peut envisager que des liens s'établissent avec les autorités locales, au moment où il est question du sort de témoins ou de victimes. En ce qui concerne les témoins, il est également possible de mobiliser les ressources du Fonds d'affectation pour la réinstallation des témoins à des fins de renforcement des moyens d'intervention des juridictions nationales. Il serait utile d'examiner plus avant le parti à tirer des actions menées en ce domaine, dans le cadre de discussions avec la Cour, afin d'envisager ce qui peut et ce qui doit être fait, sans s'écarter de la mission essentielle qui lui est dévolue.

³ Rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa dix-septième session, paragraphe 19 (ICC-ASP/10/15).

VI. Action de la communauté internationale en général

19. Les États Parties ont reçu des informations actualisées provenant de divers acteurs en dehors du système du Statut de Rome qui interviennent sur le terrain de la complémentarité. Aux fins de créer des synergies et des liens de caractère plus étroit, le Secrétariat a entrepris des discussions avec lesdits acteurs. À l'évidence, de nombreuses initiatives sont en cours dans divers pays et régions, mais il convient de faire davantage pour en tirer tout le bénéfice avec la plus grande cohérence qui soit. Les actions menées se développent hors de l'Assemblée, mais le Secrétariat est en mesure de maintenir le lien entre l'Assemblée et les autres acteurs.

20. Afin que la « complémentarité positive » soit encore davantage au cœur des préoccupations de la communauté du développement, les facilitateurs ont établi des partenariats avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Centre international pour la justice transitionnelle (CIJT), en poursuivant les discussions engagées sur la façon d'intégrer dans de meilleures conditions les crimes visés par le Statut de Rome dans l'action plus générale qui vise à étendre l'empire de l'état de droit et le champ du développement. Il sera rendu compte à l'Assemblée du résultat des réunions les plus récentes qui ont eu lieu, sur ce plan, au domaine de Greentree, dans l'État de New York, ce qui, si tout va bien, en sus d'autres réalisations concrètes, donnera également au Secrétariat de nouvelles occasions d'étendre son champ d'intervention.

21. L'Union européenne a également présenté aux États Parties la batterie d'instruments qu'elle met au point en matière de « complémentarité positive » à titre d'exemple des actions en cours. Elle a montré son vif intérêt pour le concept de « complémentarité positive » et témoigné de l'appui qu'elle lui portait, en prenant des mesures concrètes à ce sujet. Les États Parties ont été invités à prendre part à ce processus. Dès que la gamme des mesures à prendre sera au point, les États Parties en seront informés et il pourra être débattu avec l'Union européenne des moyens par lesquels il sera possible d'autres acteurs puissent en tirer parti.

22. Il a été convenu que le Secrétariat devait continuer à établir des liens avec les acteurs en question, afin de conforter les initiatives engagées et de souligner la place importante qu'occupent les crimes visés par le Statut de Rome dans les efforts tendant à renforcer la capacité d'action des juridictions nationales.

Annexe I

Projet d'éléments de langage pour la résolution omnibus

(Projet de texte pour les besoins de la résolution omnibus à insérer sous un intertitre)

Décide de poursuivre et de renforcer la mise en œuvre efficace du Statut dans l'ordre interne des États, de conforter la capacité des juridictions nationales à poursuivre les auteurs des crimes les plus graves ayant une portée internationale, conformément aux normes du procès équitable reconnues sur le plan international, en vertu du principe de la complémentarité ;

Encourage les États, eu égard en particulier au principe fondamental de complémentarité, à incorporer dans leur législation nationale les crimes visés aux articles 6, 7 et 8 du Statut de Rome en tant qu'infractions punissables, afin que ces crimes relèvent de la compétence de juridictions, et à assurer l'application effective de cette législation ;

Se félicite du rapport du Bureau sur la complémentarité et des progrès enregistrés dans la mise en œuvre de la résolution de la Conférence de révision sur la complémentarité et *prie* le Bureau de demeurer saisi de la question et de poursuivre le dialogue noué entre la Cour et les autres parties prenantes sur la complémentarité, et la mise en œuvre de la résolution de la Conférence de révision aux termes des dispositions définies dans le rapport du Bureau sur la complémentarité « Bilan de la situation sur le principe de complémentarité : éliminer les causes d'impunité » ;

Se félicite du rapport du Secrétariat de l'Assemblée des États Parties sur les progrès réalisés pour donner effet au mandat qui lui a été conféré de faciliter, dans les limites des ressources existantes, l'échange d'informations entre la Cour, les États Parties et les autres parties prenantes, y compris les organisations internationales et la société civile, visant à renforcer les juridictions internationales, et *prie* le Secrétariat de rendre compte, à la onzième session de l'Assemblée, des progrès enregistrés depuis lors à cet égard ;

Se félicite du rapport de la Cour sur la complémentarité, *rappelle* le rôle limité qui lui est conféré au regard du renforcement des juridictions nationales, *relève* que la Cour, en s'acquittant de son mandat judiciaire, pourrait contribuer de manière positive à ce que les juridictions nationales disposent de la capacité et de la volonté d'enquêter sur les crimes visés par le Statut de Rome et d'en poursuivre les auteurs et peut également faciliter le bon fonctionnement du système établi par le Statut de Rome, et *prie* la Cour de coopérer davantage avec le Secrétariat sur cette question et de rendre compte, de concert avec le Secrétariat, à la prochaine session de l'Assemblée.
