



Assemblée des États Parties

Distr. : générale
15 octobre 2013

FRANÇAIS
Original: anglais

Douzième session

La Haye, 20-28 novembre 2013

Rapport du Bureau sur la complémentarité

Note du Secrétariat

Conformément au paragraphe 7 de la résolution ICC-ASP/11/Res.6 du 21 novembre 2012, 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 les autres parties prenantes.

I. Historique

1. À la première réunion du Bureau de l'Assemblée des États Parties de la Cour pénale internationale, le 12 février 2013, le Bureau a désigné l'Afrique du Sud et le Danemark comme points focaux pour les pays. En cette qualité, ces deux pays sont les points focaux au sein du Groupe de travail de La Haye et du Groupe de travail de New York dans le cadre des préparatifs menés en vue de la douzième session.
2. À la onzième session de l'Assemblée, les États Parties ont décidé de poursuivre et de renforcer l'intégration du Statut de Rome dans la législation interne et de renforcer la capacité des juridictions nationales à poursuivre les auteurs des crimes les plus graves ayant une portée internationale¹. En conséquence de quoi, les organes de l'Assemblée et de la Cour se sont vu confier les mandats suivants : le Bureau a été prié de poursuivre le travail de complémentarité, conformément, entre autres, à la résolution de Kampala et de poursuivre le dialogue avec la Cour et les autres parties prenantes sur la complémentarité. Le Secrétariat de l'Assemblée des États Parties (« le Secrétariat ») a été chargé, dans les limites des moyens existants, 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, dans l'optique de renforcer les juridictions nationales, et de faire rapport à la douzième session. La Cour, à qui il a été rappelé le caractère restreint du rôle qui lui revient dans le renforcement des juridictions nationales, a été priée de coopérer avec le Secrétariat sur la complémentarité et de faire rapport à la douzième session, en particulier sur les stratégies de retrait (stratégie d'achèvement) et questions connexes.

II. Conclusions générales

3. Le Statut de Rome met en place un système de justice pénale conçu pour faire en sorte d'empêcher l'impunité pour les crimes les plus graves touchant la communauté internationale dans son ensemble lorsqu'un État n'a pas la volonté ou est dans l'incapacité de mener véritablement à bien une enquête ou des poursuites contre les auteurs de ces crimes. Ce système s'appuie sur le principe de la complémentarité tel que consacré dans le Statut, ce qui signifie que la Cour n'intervient qu'en dernier ressort, lorsque les États soit n'ont pas la volonté, soit sont dans l'incapacité de mener véritablement à bien l'enquête ou les poursuites.
4. Les États Parties, la Cour et les autres parties prenantes entendent d'une manière générale que la coopération internationale, notamment par le biais de programmes de développement de l'état de droit visant à aider les juridictions nationales à intervenir en cas de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de génocides, contribue à la lutte contre l'impunité pour ce genre de crime et au fonctionnement du système mis en place par le Statut de Rome. Cette coopération a pris le nom de « complémentarité positive » ou d'activités ayant trait à la complémentarité. La prise en main par les autorités nationales est essentielle pour maximiser les retombées de ces activités.
5. En vue de promouvoir et de favoriser la multiplication des efforts internationaux visant à renforcer les juridictions nationales – « complémentarité positive » – les points focaux, de concert avec le Secrétariat, ont œuvré auprès des États, des organisations internationales et de la société civile pour intégrer les activités de complémentarité dans le discours portant sur le développement de l'état de droit et dans la pratique concrète des programmes en la matière.
6. Les États Parties et la Cour ont fait valoir que le rôle de la Cour elle-même est limité pour ce qui est de renforcer les capacités concrètes dans le domaine des enquêtes au sujet des crimes visés par le Statut de Rome et des poursuites engagées contre les auteurs « sur le terrain ». Cette mission relève en effet davantage des États, de l'Organisation des Nations-Unies et des institutions spécialisées concernées, des autres organisations internationales et régionales et de la société civile. La Cour peut toutefois, dans le cadre de l'exécution de son mandat dans le cadre du Statut de Rome, en particulier de l'article 93 (10), partager

¹ Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Onzième session, La Haye, 14-22 novembre 2012 (ICC-ASP/11/20), vol. I, partie III, ICC-ASP/11/Res.6, paragraphe 58.

l'information et aider les juridictions nationales. L'Assemblée des États Parties a un rôle important s'agissant de soutenir et d'encourager les efforts déployés par la communauté internationale pour renforcer les juridictions nationales par le biais d'une action ayant trait à la complémentarité, intensifiant par là-même la lutte contre l'impunité.

III. L'Assemblée des États Parties et son Secrétariat

7. L'Assemblée des États Parties est le dépositaire du système mis en place par le Statut de Rome. Alors que l'Assemblée elle-même n'a qu'un rôle très limité dans le renforcement des capacités des juridictions nationales à mener des enquêtes au sujet des crimes graves qui touchent la communauté internationale et à en poursuivre les auteurs, il s'agit d'un forum on ne peut plus important pour ce qui relève des questions de justice pénale internationale. En effet, la lutte contre l'impunité aux plans tant national qu'international pour les crimes les plus graves touchant la communauté internationale tout entière constitue l'objectif fondamental du Statut.

8. Le Secrétariat a continué d'exercer sa fonction de sensibilisation, de partage d'informations et de facilitation du dialogue². Cette fonction s'inscrivant dans les limites des moyens existants, les réalisations ne peuvent qu'être limitées. Cela étant, des progrès ont été réalisés au titre des deux volets de la double démarche adoptée : le portail Internet sur la complémentarité et les relations nouées avec les États et les acteurs œuvrant dans ce domaine. Au cours de la période écoulée depuis le dernier rapport du Secrétariat, on constate que les intéressés soumettent plus volontiers des informations et utilisent plus volontiers le portail de la complémentarité.

9. En outre, le Secrétariat est en train de mener une étude sur les besoins parmi les États Parties³, et a, pour ce faire, mis en place une approche plus dynamique dans sa collaboration avec les États intéressés. Cette étude étant toujours en cours, le Secrétariat a été encouragé à poursuivre son travail et à soumettre un rapport lors de la prochaine session de l'Assemblée.

10. Les États Parties ont salué les efforts déployés par le Secrétariat et l'ont encouragé à poursuivre le travail. Il a en outre été recommandé que l'Assemblée envisage d'inscrire la Complémentarité à l'ordre du jour des sessions à venir.

IV. La Cour

11. Comme nous l'avons vu, le rôle de la Cour dans la mise en place d'une capacité nationale permettant d'engager des poursuites contre les auteurs des crimes internationaux les plus graves reste limité. Sur le plan proprement judiciaire, la complémentarité a une signification spécifique en ce qui concerne la recevabilité des affaires devant la Cour, question purement judiciaire.

12. La Cour, toutefois, possède une expérience et des compétences étendues en matière de poursuites et d'enquêtes. En outre, relativement aux pays visés, le Bureau du Procureur continue d'acquérir une connaissance et d'élargir ses compétences concernant le système judiciaire national, de même qu'il a mené une enquête approfondie concernant les crimes perpétrés. Ces deux éléments combinés fournissent à la Cour, dans le cadre du Statut de Rome, en particulier de l'Article 93 (10) l'occasion de partager de l'information et d'aider les juridictions nationales. Naturellement, une telle démarche doit être menée en tenant compte des exigences du Statut ainsi que de certains facteurs tels que la nécessité de protéger les témoins et de préserver l'intégrité des éléments de preuves recueillis. De la même manière, la Cour peut apprendre et tirer parti des expériences et meilleures pratiques des États ayant par eux-mêmes mené des enquêtes et des poursuites à l'encontre de crimes relevant du Statut de Rome.

13. Conformément à la résolution ICC-ASP/11/Res. 6 de l'Assemblée, la Cour a centré son rapport à la douzième session de l'Assemblée sur les possibles stratégies d'achèvement pour les pays concernés où les activités judiciaires de la Cour arrivent à terme. Il a été noté que du fait que la Cour est une institution permanente et qu'à ce titre elle est responsable de la finalisation et des questions résiduelles, des leçons importantes pourraient être tirées d'autres cours et

² Rapport du Secrétariat sur la complémentarité (ICC-ASP/12/33).

³ ICC-ASP/11/Res.6, paragraphe 8.

tribunaux spéciaux. Une conclusion importante a en outre été tirée, stipulant que, la Cour ne s'occupant que des principaux responsables de crimes dans une situation donnée, les efforts visant à consolider le système judiciaire national ne devraient pas attendre l'intervention de la Cour pour se manifester. Et même, une assistance au système national devrait être fournie dès que possible, afin d'aider non seulement à clore les dossiers de la Cour quels qu'ils soient, mais aussi à favoriser les poursuites d'autres criminels sur le plan national.

14. Étant donnée la complexité du problème, le rapport de la Cour concernant la finalisation des activités dans les pays concernés peut être interprété comme une première tentative pour définir les paramètres en vue de possibles stratégies d'achèvement. À ce titre, les États Parties ont accueilli le rapport avec satisfaction et ont encouragé à la poursuite du travail relativement à cette question. Dans ce cadre, il a été noté que le Statut en tant que tel ne contient aucune disposition relative à la finalisation des situations ou à la cessation des activités juridiques. Il a également été noté que l'appui au système judiciaire national était lié aux capacités déjà existantes de ce système, mais qu'il était aussi une question de volonté.

V. Efforts plus généraux déployés par la communauté internationale

15. En plus des débats, du partage d'informations et de la facilitation au sein de l'Assemblée et de la Cour, de nombreux acteurs organisent un grand nombre d'activités dans le domaine de la complémentarité et du renforcement des capacités en vue de lutter contre l'impunité pour les crimes les plus graves touchant la communauté internationale tout entière. Les États Parties ont été tenus informés de certaines de ces activités ; une information plus complète sera disponible sur le portail sur la complémentarité créé par le Secrétariat.

16. Outre ces activités de nature générale développées dans le cadre des Nations-Unies et autres organisations internationales ou régionales, il existe dans le monde un grand nombre de projets concrets de renforcement des capacités, en particulier dans des pays en conflit ou en sortie de conflit. Ces activités relèvent aussi bien d'États et d'organisations internationales et régionales que de la société civile⁴.

17. À titre d'exemple de ces nombreuses activités, les États Parties ont été informés des activités de complémentarité entreprises par le Mécanisme d'intervention rapide pour l'administration de la justice, un mécanisme intergouvernemental fournissant une capacité d'intervention d'urgence aux États et aux institutions internationales dans le cadre d'enquêtes et de poursuites pénales sur le plan international. Ce fut également l'occasion d'un échange de vues avec la Commission européenne concernant la finalisation et la mise en place de la panoplie d'outils UE sur la complémentarité. Les États Parties ont accueilli ces efforts avec satisfaction, ainsi que tous les efforts déployés par la communauté internationale dans son ensemble sur cette question.

VI. Conclusion et recommandations

18. Les paragraphes précédents font valoir non seulement l'importance des efforts constants nécessaires afin de renforcer les capacités nationales d'enquête et de poursuite des crimes relevant du Statut de Rome, mais aussi les rôles importants joués par l'Assemblée et par son Secrétariat, ainsi que par la Cour elle-même, afin de promouvoir le renforcement de ces capacités. S'assurer que les systèmes judiciaires nationaux sont capables de traiter les crimes les plus graves touchant l'ensemble de la communauté internationale est vital pour que le système du Statut de Rome soit en mesure de fonctionner, pour ainsi mettre un terme à l'impunité de ces crimes et empêcher qu'ils se reproduisent.

19. Dans ce cadre, il est recommandé à l'Assemblée d'adopter le projet de résolution sur la complémentarité présentée en Annexe à ce rapport, de supprimer le cas échéant tout paragraphe non nécessaire de la résolution générale, et d'envisager d'inscrire la question de la complémentarité à l'ordre du jour des sessions à venir de l'Assemblée.

⁴. Voir par exemple les portails du Secrétariat de l'Assemblée et de l'unité État de droit des Nations-Unies, respectivement : http://www.icc.int_menus/asp/complementarity/Pages/default.aspx, et http://www.unrol.org/article.aspx?article_id=37.

Annexe

Projet de résolution sur la complémentarité

L'Assemblée des États Parties,

Réaffirmant son engagement envers le Statut de Rome de la Cour pénale internationale et sa détermination à ne pas laisser impunis les crimes les plus graves touchant la communauté internationale dans son ensemble, et *soulignant* l'importance de la volonté et de la capacité des États de mener véritablement à bien l'enquête ou les poursuites contre les auteurs de ces crimes,

Se félicitant des efforts déployés par la Cour pour poursuivre en justice les principaux responsables de ces crimes ainsi que des résultats obtenus par la Cour à cet égard et *notant* l'évolution de la jurisprudence de la Cour en matière de complémentarité,

Rappelant la responsabilité au premier chef incombant aux États de mener des enquêtes sur les crimes les plus graves touchant la communauté internationale et d'engager des poursuites contre les auteurs et rappelant que, à cette fin, il convient d'adopter des mesures appropriées au niveau national, et que la coopération et l'assistance judiciaire internationales doivent être renforcées en vue de veiller à ce que les systèmes juridiques nationaux soient à même de mener véritablement à bien l'enquête ou les poursuites,

Rappelant en outre que l'application des articles 17 et 19 du Statut de Rome concernant la recevabilité des affaires dont la Cour est saisie est une question judiciaire que les juges de la Cour sont amenés à trancher,

Rappelant en outre qu'il conviendrait de réfléchir de manière plus approfondie aux modalités selon lesquelles la Cour va compléter ses activités dans un pays de situation et que ces stratégies de retrait pourraient servir à déterminer comment un pays de situation pourrait être aidé à poursuivre les procédures au plan national une fois que la Cour a achevé son action dans une situation donnée,

1. *Décide* de poursuivre et de renforcer la mise en œuvre efficace du Statut dans l'ordre juridique interne des États, de renforcer la capacité des juridictions nationales d'engager des poursuites contre 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 ;
2. *Se félicite* de l'engagement de la communauté internationale en faveur du renforcement de la capacité des juridictions internes de permettre aux États de mener véritablement à bien les poursuites contre les auteurs de crimes visés par le Statut de Rome ;
3. *Se félicite en outre* de l'engagement pris par les Nations-Unies, les organismes internationaux et régionaux, les États et la société civile, de continuer à intégrer dans les programmes et instruments d'assistance technique existants et nouveaux des activités de renforcement des capacités visant à renforcer les juridictions nationales pour ce qui touche aux enquêtes sur les crimes visés par le Statut de Rome et les poursuites contre leurs auteurs, et *encourage vivement* d'autres organisations internationales et régionales, les États et la société civile à déployer de nouveaux efforts en ce sens, et dans ce cadre *prend note* du travail important dans lequel s'engage les Nations-Unies sur le programme de développement postérieur à 2015, notamment du rôle important de l'état de droit à cet égard ;
4. *Souligne* que pour qu'il y ait fonctionnement efficace du principe de complémentarité, il faut que les États intègrent dans leur législation nationale les crimes visés aux articles 6, 7 et 8 du Statut de Rome en tant qu'infractions punissables, que ces crimes relèvent de la compétence d'une juridiction nationale et que cette législation fasse l'objet d'une application effective, et exhorte les États à procéder ainsi ;
5. *Se félicite* du rapport du Bureau 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 conformément à la résolution RC/Res.1 et autres documents afférents, y compris la complémentarité ayant trait au renforcement des

capacités menées par la communauté internationale en vue d'aider les juridictions nationales, et aux possibles stratégies d'achèvement de la Cour pour des situations spécifiques et le rôle des partenariats avec les autorités nationales et autres acteurs concernés ;

6. *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 confié 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, visant à renforcer les juridictions nationales¹, *se félicite en outre* de l'œuvre déjà entreprise par le Secrétariat, notamment d'inviter les États à donner des informations relatives à leurs besoins en capacités et à en faire rapport à l'Assemblée, et *prie* le Secrétariat, dans les limites des ressources existantes, de renforcer les efforts qu'il déploie pour faciliter l'échange d'informations à cet égard, et de rendre compte, à la treizième session de l'Assemblée, des progrès réalisés à cet égard ;

7. *Appelle* les États, les organisations internationales et régionales et la société civile à communiquer au Secrétariat une information sur les activités qu'ils mènent dans le domaine de la complémentarité, et *prie* le Secrétariat de rendre compte à la treizième session de l'Assemblée ;

8. *Se félicite* du rapport de la Cour sur la complémentarité et de la réalisation des activités de la Cour pénale internationale dans les pays touchés, et tout en rappelant le rôle limité qui est conféré à la Cour au regard du renforcement des juridictions nationales, se félicite de sa contribution aux efforts déployés par la communauté internationale en ce sens, y compris dans le cadre du Projet d'outils juridiques de la Cour, et *prie* la Cour, dans les limites du mandat existant, de poursuivre la coopération avec le Secrétariat sur la complémentarité et de rendre compte, s'il y a lieu, à la treizième session de l'Assemblée.

¹ Rapport du Secrétariat sur la complémentarité (ICC-ASP/11/25).