
Reprise de la huitième session

New York
22-25 mars 2010

Rapport du Bureau sur le bilan de la situation:

Bilan de la situation sur le principe de complémentarité: éliminer les causes d'impunité

"Affirmant que les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale ne sauraient rester impunis et que la répression doit être effectivement assurée par des mesures prises dans le cadre national et par le renforcement de la coopération internationale", Statut de Rome.¹

"L'impunité à l'égard de crimes graves et d'atrocités, y compris les violences sexuelles et sexistes, qui risquent de s'être produits avant, durant et après le conflit, peut sérieusement entraver les efforts de consolidation de la paix à leur début", Secrétaire général de l'ONU.²

"Nous entendons aussi nous engager, selon qu'il conviendra, à aider les États à se doter des moyens de protéger leurs populations du génocide, de crimes de guerre, de nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité et à apporter une assistance aux pays dans lesquels existent des tensions avant qu'une crise ou un conflit n'éclate", Assemblée générale des Nations Unies.³

A. Introduction

1. Le droit pénal international s'est remarquablement développé depuis l'adoption du Statut de Rome. La Cour pénale internationale a vu le jour et est devenue une juridiction pleinement fonctionnelle et opérationnelle. Les juges sont saisis des premières affaires. La jurisprudence de la Cour se développe rapidement. Les personnes qui supportent la plus large part des responsabilités des crimes les plus graves sont peu à peu traduites en justice. La culture de l'impunité est en voie de disparaître.

2. Tous ces faits nouveaux sont matière à réflexion et doivent conduire à analyser l'évolution de la justice pénale internationale au cours des dix dernières années et à examiner la question de savoir comment la communauté internationale pourrait aller plus loin pour combattre l'impunité.

¹ Préambule du Statut de Rome, quatrième alinéa.

² Rapport du Secrétaire général sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit, S/2009/304.

³ Document final du Sommet mondial de 2005, résolution 60/1 de l'Assemblée générale.

3. La Cour est une juridiction appelée à statuer en dernier ressort, de sorte que le système de justice pénale internationale mis en place par le Statut de Rome fait une large place aux mesures et aux activités entreprises sur le plan national. Aux termes du Statut de Rome, en effet, la Cour n'intervient que lorsque les autorités nationales ne peuvent ou ne veulent pas faire enquête sur des atrocités massives et en poursuivre les auteurs. Le principe de complémentarité est un élément essentiel du fonctionnement et de l'efficacité à long terme du système envisagé par le Statut de Rome. L'Assemblée des États Parties au Statut a décidé que la Conférence de révision mettrait l'accent, en particulier, sur la question de la complémentarité étant donné qu'il est impératif de promouvoir la lutte l'impunité aux échelons aussi bien international que national afin d'éliminer les causes d'impunité pouvant subsister. Il importe dans le même temps de mettre en relief l'indépendance de la branche judiciaire et du procureur de la Cour et souligner que c'est aux juges de la Cour qu'il appartient de statuer sur toute question liée à la recevabilité des affaires.

4. Le présent document, qui retrace le contexte dans lequel sera examinée la question de la complémentarité lors de la Conférence de révision, examine tout d'abord les résultats qu'a donnés jusqu'à présent l'application du principe de complémentarité puis la façon dont le système mis en place par le Statut de Rome pourrait être renforcé encore davantage. Il importe de relever à cet égard le caractère judiciaire du mandat et des fonctions de la Cour et de souligner que celle-ci n'est pas un organisme de développement. Aucune des propositions figurant dans le présent document n'entend de quelque manière étendre les fonctions de la Cour ni modifier de manière fondamentale son interaction avec les juridictions nationales. Les mesures tendant à renforcer les juridictions nationales qui sont reflétées dans le présent document devront être adoptées par les États eux-mêmes, ainsi que par les organisations internationales et régionales et la société civile, afin d'explorer l'interface avec le système visé par le Statut de Rome et exploiter les synergies. Ainsi, ce document essaie de préparer la discussion concernant la façon dont ces synergies pourraient être identifiées et utilisées dans le contexte des structures et institutions existantes de coopération pour le développement. Ainsi, les efforts de renforcement des capacités des juridictions nationales ne devraient avoir aucune incidence budgétaire pour la Cour.

5. Il convient de souligner que c'est chaque État qui a la responsabilité de s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu du Statut de Rome. Les propositions ou suggestions reflétées dans le présent document n'affectent aucunement les obligations en question, pas plus qu'elles ne subordonnent l'accomplissement des obligations découlant du Statut de Rome à de quelconques initiatives en matière de complémentarité. Enfin, toutes les activités visant à renforcer le système du Statut de Rome ne sont pas obligatoires mais tendraient plutôt à encourager les États à fournir et à recevoir une assistance sur une base volontaire.

B. Bilan de la situation en ce qui concerne la complémentarité et la Cour

1. Le principe de complémentarité

6. Le système envisagé par le Statut de Rome est fondé sur le principe de complémentarité. Le préambule du Statut ainsi que son article 17 soulignent que la Cour joue un rôle complémentaire qui vient compléter celui des juridictions pénales internationales. La Cour, par conséquent, n'entend pas se substituer aux procédures nationales et est une juridiction qui n'intervient qu'en dernier ressort.

7. La recevabilité d'une affaire relève des fonctions judiciaires de la Cour. Ce n'est que lorsque les États ne peuvent ou ne veulent pas véritablement faire enquête sur des crimes et les poursuivre devant leurs propres juridictions que la Cour pourrait intervenir, de sorte que même lorsque de graves crimes internationaux ont été commis, une affaire ne serait pas recevable si l'État concerné a véritablement engagé une action pénale devant ses autorités

nationales. En définitive, toutefois, c'est aux juges de la Cour qu'il appartient de statuer sur la recevabilité d'une affaire.⁴

2. La complémentarité dans la pratique

8. La Cour est actuellement saisie de quatre situations concernant la République démocratique du Congo, la République centrafricaine, l'Ouganda et le Darfour/Soudan. Dans trois de ces quatre situations, la Cour, ayant déterminé dans tous les cas qu'aucune action n'avait été engagée, a ouvert une enquête de sa propre initiative.

9. Les raisons pour lesquelles l'action pénale n'est pas engagée au plan national sont nombreuses et peuvent tenir au fait que l'État intéressé ne **peut pas** le faire. Particulièrement notables à cet égard sont les problèmes techniques ou les problèmes de capacité résultant de l'absence ou du manque d'efficacité du cadre législatif nécessaire à la mise en œuvre du Statut, du manque de compétences et d'expérience en matière d'enquêtes, de la faible priorité accordée aux affaires graves, de l'insuffisance des ressources dont dispose le système judiciaire, de l'absence d'un programme efficace de protection des témoins, des juges et des procureurs ou, d'une manière générale, du manque de capacités et de moyens.

10. Ces difficultés peuvent ressortir le plus clairement dans les États qui sont résolus à mettre fin à l'impunité mais qui n'ont pas les ressources, les compétences et les capacités nécessaires ni une magistrature indépendante capable de fonctionner efficacement.

11. Un problème particulier se pose lorsque les États **ne veulent pas** sérieusement entamer une action pénale. Une telle situation peut être due à une ingérence politique dans le fonctionnement de la magistrature ou à la complicité des pouvoirs publics dans les crimes commis et peut se manifester par un refus de faire arrêter les suspects. Si les problèmes liés à ce manque de volonté ne sont pas abordés en détail dans le présent document, il importe de ne pas perdre de vue qu'une assistance et qu'une coopération, à elles seules, ne permettront pas de résoudre tous les problèmes liés à l'impunité.

12. La Cour ne pourra jamais, quelle que soit la situation, poursuivre tous les responsables de crimes relevant de sa compétence. Bien que cela ne soit pas prescrit par le Statut, le Procureur a pris la décision de principe de concentrer les poursuites sur ceux qui supportent la plus large part de responsabilité des crimes les plus graves. En outre, le Procureur définit la stratégie à suivre et les critères sur la base desquels la priorité est accordée à telle ou telle affaire. Cela ne doit cependant pas être interprété comme signifiant que les auteurs de crimes pouvant être considérés comme moins graves jouissent de l'impunité. De même, les crimes qui ne répondent pas au seuil de gravité ne doivent pas demeurer impunis. Comme prévu par le Statut de Rome, ce sont les États eux-mêmes, assumant la responsabilité et une prise en charge aussi larges que possibles du processus et agissant en partenariat avec la Cour et les autres parties prenantes, qui doivent œuvrer pour atteindre l'objectif ultime, qui est l'absence totale d'impunité. Les parties prenantes, en particulier les États et les organisations internationales et régionales, ainsi que la société civile, peuvent par conséquent contribuer par leurs initiatives à renforcer les juridictions nationales et à encourager l'ouverture au plan national d'enquêtes et de poursuites concernant les crimes les plus graves qui touchent la communauté internationale. Il y a lieu de rappeler à ce propos qu'aux termes du Préambule du Statut de Rome, les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale ne sauraient rester impunis et que la répression doit être effectivement assurée par des mesures prises dans le cadre national et par le renforcement de la coopération internationale.

⁴ Il y a lieu de noter à ce propos l'approche en deux étapes utilisée dans la décision ICC-01/04-01/07 OA8 du 25 septembre 2009.

3. Les causes de l'impunité

13. Comme il a été dit, c'est aux États qu'incombe essentiellement la responsabilité de faire enquête sur les crimes massifs et d'en poursuivre les auteurs. La compétence de la Cour ne prime pas sur celle des systèmes nationaux, et la Cour ne peut intervenir que si elle détermine que les juridictions nationales ne peuvent pas ou ne veulent pas agir. En outre, que cette inaction soit due à un manque de possibilité ou à un manque de volonté, le Procureur a pour politique de ne concentrer les poursuites que sur ceux qui ont la plus large part de responsabilité des crimes les plus graves. En conséquence, la Cour ne se substitue pas à la juridiction nationale dans le contexte des poursuites dont peuvent être l'objet les autres délinquants. En outre, comme indiqué ci-dessus, il arrive, pour différentes raisons, que les États ne puissent ou ne veulent pas poursuivre ces crimes graves.

14. Ces problèmes ont de multiples conséquences, dont la principale est cependant qu'il peut apparaître des causes d'impunité, soit **horizontalement** entre les situations sur lesquelles la Cour enquête et celles qui, pour des raisons juridiques ou des raisons de compétence, ne font pas l'objet d'une enquête, ou **verticalement**, entre les plus coupables, qui sont poursuivis devant la Cour, et les auteurs d'autres crimes graves qui ne le sont pas.⁵

15. Il y a lieu de souligner en outre que les ressources et les capacités de la Cour sont limitées et que, par suite de la stratégie arrêtée par le Procureur, la Cour ne s'occupe actuellement, principalement, que de ceux qui supportent la plus lourde responsabilité. Il faut par conséquent que les États Parties adoptent des mesures pour que tous les auteurs de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de génocides soient traduits en justice et que les crimes qui ne répondent pas au seuil de gravité ne restent pas impunis. Ce n'est que par le biais d'efforts au plan national et d'une entraide internationale, sur une base volontaire, que les juridictions nationales pourront promouvoir la lutte contre l'impunité.

C. Renforcement des juridictions nationales grâce à la complémentarité positive

1. Complémentarité positive

16. Bien qu'elle puisse revêtir de multiples formes, la complémentarité positive, aux fins du présent document, s'entend de toutes les activités entreprises pour renforcer les juridictions nationales et les mettre à même de s'attacher sérieusement à ouvrir des enquêtes et à traduire devant les juridictions nationales les auteurs des crimes visés dans le Statut de Rome, la Cour devant, sans s'impliquer dans les programmes de renforcement des institutions ou sans fournir un soutien financier ou une assistance technique, confier plutôt ce soin aux États par le biais d'une coopération mutuelle sur une base volontaire.

17. Dans toute la mesure du possible, donc, l'assistance proprement dite devrait être fournie par le biais de programmes de coopération entre les États eux-mêmes ainsi que par l'entremise d'organisations internationales et régionales et de la société civile. D'une manière générale, l'assistance ainsi fournie dans le cadre d'une complémentarité positive pourrait être classée entre trois catégories:

- a) il y a tout d'abord l'**assistance législative**, c'est-à-dire l'assistance fournie aux États pour les aider à rédiger un cadre législatif approprié et à surmonter les obstacles qui peuvent entraver l'adoption de telles lois nationales. En outre, une

⁵ Selon certaines sources, il y aurait eu en Bosnie de 15 000 à 20 000 personnes ayant directement commis des crimes graves, tandis que le Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) n'en a mis en accusation que 161 pour tous les États de l'ex-République de Yougoslavie. L'on ne dispose pas de chiffres correspondants dans le cas des situations dont la Cour est saisie, mais il est probable que ces situations sont à certains égards analogues.

assistance pourrait être fournie pour aider les États à ratifier l'accord relatif aux privilèges et immunités et les autres instruments juridiques concernant l'ouverture d'enquêtes et de poursuites au sujet des crimes les plus graves. L'on trouvera un exemple de ce type d'assistance à l'annexe A;

- b) il y a en deuxième lieu **l'assistance technique et l'aide au renforcement des capacités** des systèmes judiciaires nationaux. Cette assistance pourra porter notamment, sans que cette énumération soit limitative, sur la formation du personnel de la police, des services d'enquête et du ministère public, le renforcement des capacités en matière de protection des témoins et des victimes, le perfectionnement des compétences en matière de médecine légale, la formation de magistrats et d'avocats de la défense et la protection de la sécurité et de l'indépendance des officiers de justice. C'est ainsi que l'on pourra, dans le cadre d'une telle assistance, détacher des juges et des procureurs pour aider les tribunaux nationaux ou fournir d'autres types d'appui aux sections des institutions nationales particulièrement chargées des crimes de guerre ainsi qu'aux tribunaux hybrides, selon qu'il conviendra. Une assistance pourra également être fournie pour améliorer les capacités d'entraide judiciaire en matière pénale et faciliter ainsi la coopération entre États en matière de poursuite. L'on trouvera aux annexes B et D des exemples d'assistance technique et d'aide au renforcement des capacités qui pourraient être fournies dans le contexte du Statut de Rome;
- c) il y a troisièmement l'aide à la mise en place de **l'infrastructure physique**, comme salles d'audience et établissements pénitentiaires, et l'assistance visant à en garantir durablement le bon fonctionnement. Des programmes de renforcement des capacités seraient néanmoins nécessaires pour veiller à ce que le fonctionnement de ces institutions réponde aux normes internationalement acceptées, et il pourrait être bon, à cet égard, d'ajouter un élément formation. L'on trouvera aux annexes E et F des exemples de ce type d'assistance.

18. D'une manière générale, l'expérience montre qu'il importe d'adopter en matière de renforcement des capacités nationales une approche globale qui tienne compte de l'ensemble du cycle judiciaire, de l'ouverture de l'enquête à l'exécution de la peine. Si un élément du secteur judiciaire est défaillant, l'assistance fournie à d'autres éléments risque inévitablement de ne pas donner les résultats souhaités. Il faut aussi, si l'on veut que l'assistance donne des résultats durables, prendre en considération des questions pouvant apparaître comme de simple intendance, comme l'alimentation en électricité, les fournitures de bureau ou la nourriture dans le cas des prisons. En outre, l'assistance à fournir relève fréquemment des trois catégories mentionnées. En matière de protection des témoins, par exemple, il pourra être nécessaire de fournir à la fois une assistance législative et une aide au renforcement des capacités.

2. Scénarios

19. La coopération entre les divers éléments de la communauté internationale peut revêtir des formes multiples et répondre à des approches différentes, selon la situation ou les besoins à satisfaire. Comme indiqué ci-dessus, la Cour ne peut jouer à cet égard qu'un rôle fort limité et, le plus fréquemment, les activités à mettre en œuvre relèveront des États, des organisations internationales et de la société civile. L'on peut envisager les situations indiquées ci-après:

a) Situations dans lesquelles aucun crime relevant de la compétence de la Cour n'a été commis.

20. Telle est la situation dans laquelle se trouvent la plupart des États Parties. Cependant, cette situation ne les dégage aucunement de leur obligation de faire enquête et d'entamer des poursuites au sujet de crimes pouvant être commis à l'avenir ni des engagements qu'ils ont pris de mettre la population civile à l'abri de tels crimes.

21. En pareilles situations, la Cour n'a généralement à jouer qu'un rôle extrêmement limité, mais il peut néanmoins subsister de larges possibilités de coopération bilatérale entre les États Parties eux-mêmes ainsi qu'entre les États Parties et les organisations régionales et internationales compétentes en vue de mettre les juridictions nationales mieux à même de fonctionner et de jouer un rôle de prévention dans les différents domaines susmentionnés. Il s'agira là d'une entreprise purement préventive visant à éviter qu'il ne survienne à l'avenir de nouvelles causes d'impunité et à décourager la commission de nouveaux crimes. Cependant, une telle assistance peut également permettre à l'État dont il s'agit de combattre des activités illégales qui, bien que réalisées sur son territoire ou par ses ressortissants, sont liées à la commission à l'étranger des crimes les plus graves. Il pourrait être bon également d'explorer les synergies possibles avec les programmes existants de coopération pour le développement, en particulier dans le domaine de la promotion de l'état de droit.

b) Situations dans lesquelles il peut avoir été commis des crimes relevant de la compétence de la Cour.

22. Les États qui sont en proie à un conflit ou qui en sortent ou qui ont connu la violence, sous une forme ou sous une autre, peuvent se trouver dans de telles situations, qui peuvent souvent donner lieu à une analyse préliminaire de la Cour, sans qu'il ait encore été décidé d'ouvrir une enquête.

23. De telles situations offrent des possibilités immédiates de catalyser une action nationale. Elles appellent une action immédiate de la communauté internationale, en coopération avec l'État dont il s'agit et la Cour. Il importe au plus haut point, si l'on veut que les efforts de consolidation de la paix soient couronnés de succès, d'éviter l'impunité en veillant à ce que le système judiciaire soit à même de réprimer les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les crimes de génocide pouvant avoir été commis pendant le conflit. En pareil cas, la coopération doit tendre à mettre le système judiciaire national immédiatement à même de poursuivre les auteurs des crimes les plus graves, quelle que puisse être la décision pouvant intervenir par la suite au sujet de la recevabilité. Une telle intervention peut et doit faire partie des efforts de consolidation de la paix et de stabilisation visant à promouvoir un relèvement rapide.

c) Situations dans lesquelles la Cour a ouvert une enquête et des poursuites sur des crimes relevant de sa compétence.

24. Ces situations sont semblables à celles décrites à l'alinéa b), sauf que la Cour a décidé que les affaires relevant de cette situation sont à première vue recevables et aussi que des crimes ont apparemment été commis. Tel est le cas des situations dans lesquelles la Cour a émis des mandats d'arrestation, qui peuvent avoir été ou ne pas avoir été exécutés, et sont par conséquent plus complexes du point de vue de la complémentarité étant donné qu'aucune initiative ne doit empiéter sur les décisions des juges. Il existe néanmoins dans ce contexte des possibilités de partage des responsabilités entre la Cour et les juridictions nationales.

25. En pareilles situations, lorsque la Cour a ouvert une enquête et poursuit les personnes qui supportent la plus large part de responsabilité des crimes les plus graves, un appui devrait être apporté aux juridictions nationales pour leur permettre de poursuivre les auteurs d'autres

crimes et d'aider les victimes en renforçant les capacités du système judiciaire national, en analysant les options pouvant être envisagées pour fournir également un appui à des tribunaux hybrides ainsi qu'à des commissions de la vérité et de la réconciliation ou différentes formes de justice traditionnelle, lorsqu'il y a lieu. Il faudra en particulier tenir compte dans tous les cas de la nécessité de préserver l'indépendance de la branche judiciaire et du Procureur de la Cour. Les mesures visant à promouvoir une complémentarité positive ne doivent pas donner lieu à des abus qui éviteraient que justice soit rendue. En outre, les activités entreprises devront également tendre à ce que le legs de la Cour soit durable. Dans ce cas également, il faudra s'attacher à exploiter les synergies, les efforts de consolidation de la paix et de stabilisation visant à promouvoir un effort rapide.

d) Situations dans lesquelles la Cour a mené à bien ses investigations et a poursuivi les personnes les plus responsables.

26. Lorsque la Cour a mené à bien son enquête et a traduit les personnes les plus responsables en justice et a achevé ou est sur le point d'achever de les juger, elle n'en demeure pas moins responsable de poursuivre les auteurs d'autres crimes et de faire en sorte que le système judiciaire puisse, si besoin est, réprimer d'autres crimes. La Cour et la communauté internationale ont en l'occurrence un rôle à jouer à la fois dans les poursuites proprement dites et dans la prévention de nouveaux crimes. Lorsque la situation s'est stabilisée, des efforts dans ce sens peuvent être entrepris dans le cadre des programmes existants de coopération pour le développement ou bien sous forme d'un appui à des programmes de justice transitionnelle et aux efforts de stabilisation.

3. Acteurs

27. Les États, la Cour, la communauté internationale et la société civile ont tous divers rôles à jouer dans différentes situations et peuvent agir par le biais de mécanismes différents.

a) Le rôle des États

28. Les activités que peut réaliser la Cour peuvent certes beaucoup contribuer à faciliter les procédures nationales et à renforcer l'état de droit, mais elles sont sujettes à un certain nombre de contraintes évidentes. Dans ce contexte, la communauté internationale peut faire beaucoup plus par le biais de la **coopération entre États**, en association, lorsque cela est approprié, avec la Cour.

29. En vertu du Statut de Rome, les États Parties sont tenus de coopérer avec la Cour mais, comme le met en relief le Préambule du Statut, les crimes graves qui touchent la communauté internationale ne doivent pas demeurer impunis et leur répression doit être effectivement assurée par les mesures prises dans le cadre national, de sorte qu'une coopération plus étroite à cette fin entre les États eux-mêmes serait hautement souhaitable.

30. Jusqu'à un certain point, les États donateurs, en coopération avec leurs partenaires, mènent déjà nombre des activités décrites ci-dessus. Beaucoup d'organismes de coopération pour le développement administrent de vastes programmes de renforcement de l'état de droit, et il conviendrait d'étudier plus avant les possibilités de synergies entre le système mis en place par le Statut de Rome et les activités en question. De plus, il pourrait être bon d'intégrer les efforts de promotion de l'état de droit et de la justice pénale aux échelons international et national à l'action de l'État dans tous les domaines ainsi qu'aux programmes des autres organisations compétentes.

31. Il importe également de veiller à ce qu'il n'y ait pas impunité dans les situations post-confliktuelles. Les efforts de consolidation de la paix et de stabilisation pourraient tendre

notamment à permettre au système judiciaire national de combattre les crimes les plus graves afin d'éliminer les causes d'impunité qui pourraient affecter le relèvement de l'État.

32. D'une manière générale, l'intégration du système envisagé par le Statut de Rome aux programmes existants de coopération pour le développement et l'assistance pourrait rehausser l'impact du Statut et de la Cour, et aussi éviter la fragmentation des efforts déployés sur le terrain par les différents acteurs.

33. L'assistance nécessaire variera d'un État à l'autre, selon le type de scénario et d'autres circonstances. Le plus souvent, toutefois, nombre des activités susmentionnées demeureront nécessaires dans des situations différentes. Les États donateurs ainsi que leurs partenaires devront tenir dûment compte des besoins spécifiques que la situation du pays a créés pour le système judiciaire national et s'employer à les satisfaire.

34. Un appui est déjà fourni à certains États pour les aider à promulguer des lois d'application, et ce soutien pourrait être élargi. En outre, l'on a entrepris d'étudier la possibilité d'établir des relations triangulaires entre États désireux d'entreprendre des programmes de protection des témoins et États à même de fournir un appui financier. De telles relations peuvent être envisagées pour d'autres formes de soutien aux juridictions nationales dans le contexte des accords que la Cour cherche à conclure pour obtenir la coopération requise.

35. D'une manière générale, les États auraient intérêt à examiner leurs activités et leurs programmes existants en vue d'identifier les domaines dans lesquels pourraient être exploités des effets de synergie et pourraient être entrepris de nouveaux efforts pour renforcer le système créé par le Statut de Rome. Il va de même des partenariats existants entre États, d'une part, et organisations internationales et la société civile, de l'autre.

36. Pour faciliter cette assistance volontaire, lorsqu'il y a lieu, l'Assemblée devrait charger le Secrétariat de l'Assemblée des États Parties de faciliter les échanges d'informations entre la Cour, les États Parties, les États signataires, les organisations internationales, la société civile et les autres parties prenantes en vue de renforcer les juridictions nationales. Cette fonction serait créée dans les limites des ressources existantes et ne jouerait qu'un rôle limité. Il convient de souligner que cette fonction n'engloberait aucunement la fourniture proprement dite d'une assistance ou d'une aide au renforcement des capacités. Les modalités de cette fonction, si elle est établie, devraient être examinées plus avant. Le Secrétariat devrait faire rapport sur les progrès accomplis à cet égard à l'Assemblée des États Parties à sa dixième session. D'une manière générale, ces aspects de la complémentarité méritent d'être discutés de manière plus approfondie et de manière continue aussi bien à l'Assemblée qu'au sein de ses organes subsidiaires.

b) Organisations internationales et société civile

37. L'expérience a montré que l'on ne peut avancer dans la lutte contre l'impunité que par le biais d'une collaboration faisant intervenir la communauté internationale tout entière. Le rôle que les États peuvent jouer est, dans la pratique, limité à certains égards, notamment lorsqu'ils n'ont pas de présence sur le terrain ou lorsqu'ils n'ont pas de moyens suffisants de mettre en œuvre les activités requises. L'un des fils conducteurs de l'action de nombreux États est par ailleurs la nécessité de minimiser le travail administratif et la bureaucratie. En outre, les États n'ont pas tous les mêmes compétences ni les mêmes aptitudes dans tous les domaines.

38. Dans ce contexte également, les partenariats et la promotion d'une complémentarité positive par le biais d'organisations internationales et d'ONG se sont avérés précieux dans la lutte contre l'impunité, ces organisations possédant à la fois les compétences techniques et les moyens d'exécution nécessaires.

39. Beaucoup d'organisations internationales et régionales spécialisées mènent des programmes de divers types visant à renforcer l'état de droit. Certaines de ces organisations peuvent compter pour ces activités sur un financement indépendant tandis que d'autres doivent s'en remettre à des contributions volontaires versées pour des programmes ou des projets ponctuels. Les organisations en question pourraient, conjointement avec les États, étudier comment le système mis en place par le Statut de Rome pourrait continuer d'être renforcé au moyen de mesures de complémentarité positive. L'on trouvera aux annexes A et F des exemples de mesures qui pourraient être adoptées à cette fin.

40. Par ailleurs, la société civile et les ONG ont elles aussi accumulé une expérience considérable sur le terrain et comprennent bien les besoins des juridictions nationales. Elles réalisent déjà des projets dans différents secteurs et pourraient contribuer de façon vitale à éliminer les causes d'impunité au moyen de mesures de complémentarité positive.

41. En ce qui concerne l'universalité, enfin, les ONG jouent un rôle vital auprès des États qui ne sont pas parties au Statut en faisant connaître les avantages qu'apporte celui-ci et en encourageant sa ratification.

c) Le rôle de la Cour

42. Le rôle des organes de la Cour est limité, les activités décrites ci-dessus ne devraient entraîner aucune incidence financière pour la Cour, pas plus que celle-ci ne devrait devenir un organisme de développement ou un agent d'exécution. La Cour pourrait jouer un rôle de catalyseur pour faciliter l'entraide directe des États et la fourniture d'une assistance indirecte par le biais des organisations internationales et régionales compétentes et de la société civile en vue de renforcer les juridictions nationales. L'on trouvera à l'annexe H des exemples de certaines des activités entreprises par la Cour dans le cadre des mécanismes existantes.

43. La Cour et ses différents organes mènent actuellement des activités tendant à mettre les juridictions nationales mieux à même de poursuivre les crimes les plus graves; et chacun d'eux a un rôle différent à jouer dans les diverses situations. De plus en plus, le Procureur a pour stratégie de répondre aux autorités nationales et de coopérer avec elles. Ces efforts peuvent également contribuer, à long terme, à alléger la charge de travail et la charge financière imposées à la Cour, une assistance aux autorités nationales pouvant réduire le nombre d'affaires qui lui sont soumises.

44. Si les types d'assistance que la Cour peut fournir dans la pratique sont limités par son mandat judiciaire, le Bureau du Procureur peut néanmoins entreprendre dans les limites des ressources existantes, et sans compromettre son mandat judiciaire, certaines activités de renforcement des capacités. Aux termes de sa stratégie, le Bureau du Procureur s'attache à associer aussi étroitement que possible à ses activités les experts nationaux des services de détection et de répression. Il peut y avoir des possibilités d'échanger des informations avec les autorités nationales, et les parties prenantes intéressées devraient veiller à ce que cela ne compromette pas la sécurité des témoins et des victimes ni les activités entreprises par la Cour. En outre, la tenue de procès in situ, dans les circonstances où cela serait possible, pourrait offrir des possibilités de renforcer les juridictions nationales et de susciter un intérêt accru pour l'ouverture d'enquêtes et de poursuites complémentaires au plan national. Le Greffe pourrait fournir une assistance aux États Parties en les aidant à identifier les domaines dans lesquels ils pourraient s'attacher à renforcer les systèmes judiciaires nationaux. De tels efforts n'affecteraient aucunement non plus l'exercice en toute indépendance du mandat judiciaire de la Cour.

45. Les organes compétents de la Cour peuvent également, dans les limites de leurs mandats respectifs, catalyser la fourniture d'une assistance en aidant à rapprocher les donateurs et les pays potentiellement partenaires. Ainsi, le système de justice envisagé par le

Statut de Rome – qui associe les États Parties et la Cour – pourrait donner effet au principe de complémentarité.

D. Incidences de caractère général – universalité et état de droit

46. Le Statut de Rome a été adopté pour garantir que ceux qui supportent la plus large part de responsabilité des crimes les plus graves qui touchent l'humanité ne restent pas impunis. Or, ce système ne pourra réaliser intégralement son potentiel que lorsque l'adhésion au Statut sera universelle.

47. La décision de signer ou de ne pas signer et ratifier le Statut relève exclusivement des États souverains. Mais la perspective d'une assistance sous la rubrique de la complémentarité positive pourrait apaiser jusqu'à un certain point les préoccupations que suscite la question de savoir si les États sont prêts à assumer les obligations et les engagements découlant du Statut. La perspective de renforcement des juridictions nationales pourrait aussi encourager la ratification du Statut.

48. En outre, il est établi que l'assistance fournie aux juridictions nationales pour les aider à combattre l'impunité des auteurs de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de crimes de génocide peut indirectement avoir d'importants effets sur l'ensemble du système judiciaire de l'État bénéficiant de cette assistance. En outre, la coopération internationale dans la lutte contre les crimes internationaux les plus graves peut déboucher sur une coopération concernant d'autres formes de criminalité transnationale.

E. Conclusion

49. Il est de la plus haute importance que le système complémentaire de justice prévu par le Statut de Rome soit soutenu et renforcé et que la Cour et les États Parties s'attachent à épauler et à intensifier les efforts entrepris de part et d'autre pour combattre l'impunité.

50. Les possibilités de promouvoir la lutte contre l'impunité par le biais de la complémentarité positive sont nombreuses et diverses. Comme le souligne le Préambule du Statut de Rome, d'autres mesures doivent être adoptées à cette fin au plan national. La complémentarité positive paraît être l'un des contextes dans lequel de telles mesures pourraient être adoptées. Tirer le plus grand parti possible de ce mécanisme pourrait aider à éliminer les causes d'impunité et à prévenir la commission de nouveaux crimes.

51. Étant donné les multiples aspects de la question, il semblerait que les États Parties devraient, en particulier au sein de l'Assemblée, examiner plus avant les mesures qui pourraient être adoptées pour éliminer les causes d'impunité grâce à des mesures de coopération positive. L'objectif n'est pas de créer des rôles nouveaux pour la Cour, ni de créer de nouveaux mécanismes d'assistance ni encore d'imposer aux États Parties de nouvelles obligations, financières ou autres, mais plutôt d'identifier comment les États Parties, en concertation avec la Cour, pourraient s'entraider encore mieux et de façon plus ciblée et plus efficace pour renforcer les juridictions nationales et les aider ainsi à mener des enquêtes et des poursuites au plan national.

52. La base existe déjà: il s'agit des activités que réalisent actuellement les États Parties, les organisations internationales et régionales et la société civile. Le but serait de renforcer les juridictions nationales au moyen d'une sensibilisation accrue des donateurs et d'un resserrement de la coordination entre eux dans le contexte spécifique du renforcement du système de justice pénale internationale mis en place par le Statut de Rome. À cette fin, le Secrétariat serait chargé de faciliter les échanges d'informations entre la Cour, les États Parties, les États signataires, les organisations internationales, la société civile et les autres parties prenantes en vue de renforcer les juridictions nationales. Il y a lieu de noter qu'il ne

serait ni souhaitable, ni approprié que le Secrétariat assume un rôle majeur en matière de coordination et d'exécution des activités.

53. Certaines des activités dont il est fait état dans le présent document sont déjà courantes. Promouvoir une complémentarité positive comme indiqué dans le présent document serait néanmoins de nature à rehausser l'impact du système envisagé par le Statut de Rome grâce à l'adoption de mesures efficaces aux échelons aussi bien national qu'international. De telles mesures pourraient contribuer à éliminer les causes d'impunité, à améliorer la prévention des crimes et à promouvoir l'état de droit, ce qui ne manquerait pas d'avoir des effets positifs sur la paix et la sécurité internationales.

F. Recommandations

54. Sur la base de ce qui précède, les recommandations ci-après pourraient être appliquées pour promouvoir la complémentarité en renforçant la complémentarité positive au plan national:

- a) les États Parties devraient réaffirmer que c'est essentiellement aux juridictions nationales qu'incombe la responsabilité d'entamer des enquêtes et des poursuites concernant les crimes les plus graves et reconnaître que la lutte contre l'impunité dépend de l'engagement de la communauté internationale dans son ensemble;
- b) les États, la Cour et les autres acteurs devraient renforcer le principe de complémentarité en encourageant, lorsqu'il y a lieu, l'ouverture de procédures nationales en vue d'éliminer les causes d'impunité, compte tenu de la dépendance de la Cour en matière de poursuites et en matière judiciaire;
- c) les États Parties devraient examiner la nécessité d'adopter d'autres mesures au plan national pour combattre l'impunité et, s'il y a lieu et en coopération avec la Cour, examiner comment l'on pourrait mettre les juridictions nationales mieux à même de s'attaquer aux crimes les plus graves. De telles mesures s'inscriraient essentiellement dans le cadre des activités existantes de coopération pour le développement et les autres formes d'assistance fournies sous la rubrique de la complémentarité positive;
- d) La Cour devrait rédiger et soumettre à l'Assemblée des États Parties un rapport sur la complémentarité positive;
- e) l'Assemblée devrait établir au sein du Secrétariat de l'Assemblée des États Parties, dans les limites des ressources existantes, une fonction désignée chargée de faciliter l'échange d'informations entre la Cour, les États Parties, les États signataires, les organisations internationales, la société civile et les autres parties prenantes en vue de renforcer les juridictions nationales. Le Secrétariat devrait faire rapport à l'Assemblée des États Parties au sujet des progrès accomplis à cet égard;
- f) l'Assemblée et le Bureau de l'Assemblée devraient poursuivre le dialogue avec la Cour, les États Parties, les organisations internationales et la société civile concernant les mesures les plus propres à promouvoir la lutte contre l'impunité au plan national par le biais de la complémentarité positive.