



ÉQUIPE SUR LA CONFÉRENCE DE RÉVISION
COALITION POUR LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE (CCPI)
COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS
SUR LA COMPLÉMENTARITÉ DANS LE CONTEXTE DE L'EXERCICE DE
BILAN A LA CONFÉRENCE DE RÉVISION¹

31 MAI - 11 JUIN 2010, KAMPALA (OUGANDA)

22-25 mars 2010

Comme elle l'avait indiqué avant la huitième session de l'Assemblée des États parties, l'Équipe sur la Conférence de révision de la Coalition (« l'Équipe ») considère le bilan comme une composante essentielle de la Conférence de révision puisque cet exercice permettra d'évaluer les performances du système établi par le Statut de Rome tout en constituant une plate forme pour la réaffirmation des principes et normes juridiques fondamentaux qui sous-tendent la lutte contre l'impunité. À cet égard, l'Équipe se félicite du travail réalisé lors de la huitième session de l'Assemblée par les États parties qui visait à identifier quatre grands points pour le bilan et prendre au sérieux les préparatifs de cette phase en inscrivant à l'agenda de la reprise de session de l'Assemblée de plus amples débats sur les propositions relatives au format et aux résultats de l'exercice de bilan. Des membres de la Coalition ont été invités à des consultations informelles sur les quatre grands points dans le contexte des Groupes de travail de La Haye et de New York et apprécient tout particulièrement l'occasion qui leur est donnée d'apporter leurs contributions à ces débats et projets qui continuent à prendre forme.

Les membres de la Coalition accordant un intérêt actif à tous les aspects de l'exercice de bilan, l'Équipe saisit cette occasion pour apporter ses commentaires et observations sur le projet de document de travail élaboré par les points focaux pour la complémentarité.

L'Équipe se félicite du fait que, dans le projet de document de travail, les États parties aient attiré l'attention sur le principe de complémentarité en soulignant les obligations primaires que le Statut de Rome impose aux États parties. Comme le précise le document, le respect de ces devoirs ne dépend pas de l'aide internationale. Dans le même temps, comme elle le propose dans son projet de document de travail, l'Équipe soutient la reconnaissance par les États parties de la nécessité d'accroître leurs efforts pour que l'enquête et les poursuites des responsables des crimes les plus graves qui touchent la communauté internationale soient préférablement menées par les autorités nationales. Il est indispensable de prévoir de telles initiatives pour améliorer la complémentarité et renforcer ainsi la lutte mondiale contre l'impunité.

Des membres de l'Équipe ont suivi et apporté leur contribution à plusieurs initiatives dans des situations où de graves crimes internationaux avaient été commis pour veiller à ce que le principe de complémentarité soit effectivement mis en oeuvre. Des membres ont également plaidé pour que ce principe devienne une réalité en organisant des campagnes de ratification dans le monde visant à faire de la CPI une institution véritablement mondiale, en offrant des

¹ Bien que le travail de l'Équipe de la Conférence de révision reflète la position des membres de la Coalition les plus actifs sur des questions spécifiques, et que ce document ait été préparé en consultation avec d'autres membres de la Coalition, il ne peut représenter l'opinion de toutes les organisations/membres de la CCPI.

conseils sur les lois de mise en œuvre du Statut de Rome et en élaborant des projets de renforcement des capacités. L'Équipe a ainsi la possibilité unique de fournir une expertise importante et de partager ses connaissances institutionnelles lors des préparatifs de l'exercice de bilan et lors des débats à la Conférence de révision.

L'Équipe soutient l'approche générale et le contenu actuel que prévoit le projet de document de travail des points focaux, en particulier les recommandations formulées à l'intention des États parties, de l'Assemblée, de la CPI et d'autres acteurs. L'Équipe remarque notamment que les projets de document de travail et de résolution ne créent pas d'obligation supplémentaire pour les États parties ; au contraire, ces projets réaffirment des obligations qui existent déjà et sur lesquelles les États se sont mis d'accord avant de les intégrer dans le Statut de Rome. À cet égard, l'Équipe précise qu'il est nécessaire d'encourager les États parties et les organisations internationales et régionales à lutter contre l'impunité des auteurs des crimes contenus dans le Statut de Rome. Néanmoins, l'Équipe fait les commentaires et observations suivants afin de contribuer au renforcement des débats et des initiatives sur la complémentarité qui seront entrepris à la Conférence de révision et après.

Évaluation de la complémentarité en pratique

L'Équipe se félicite du fait que, dès le départ, le projet de document de travail précise que les points focaux vont « examiner les expériences du principe de complémentarité » avec pour objectif de « [...] réfléchir à la façon dont le système du Statut de Rome pourrait être renforcé à l'avenir ». L'Équipe convient que pour être sensé, un débat sur la complémentarité doit s'appuyer sur une estimation de ce que les États parties ont réalisé pour remplir leurs obligations en termes de complémentarité dans leur propre juridiction. Cette estimation doit notamment examiner le rôle qu'ont joué la Cour, les autres États, les organisations intergouvernementales et la société civile pour promouvoir l'application du principe de complémentarité, principe juridiquement contraignant pour les États parties.

Alors que la Stratégie de poursuite et la Présentation du Greffier présentées lors de la Conférence consultative sur la Justice pénale internationale de septembre 2009 ont apporté des informations sur les activités de la Cour (également décrites dans le projet de document de travail), l'Équipe ne semble pas avoir connaissance d'un quelconque document rassemblant et évaluant les expériences des États parties, à l'exception du document réunissant les réponses apportées dans des questionnaires émis par le Secrétariat de l'Assemblée.

C'est pourquoi l'Équipe soutient toute initiative qui viserait à rassembler ces expériences dans le cadre de l'exercice de bilan. Le Bureau n'ayant émis aucun document de travail (dans la même veine que ceux qui existent pour la coopération par exemple) pour participer à la création d'un cadre de référence définissant l'étendue et les paramètres du débat sur la complémentarité, l'Équipe suggère que l'on demande directement aux États parties de présenter les mesures qu'ils ont mises en place dans leur propre juridiction pour faciliter l'enquête et les poursuites des auteurs des crimes mentionnés dans le Statut de Rome.² De plus, la Conférence de révision devrait se pencher sur les situations qui font l'objet d'un

² L'opération d'arrestation réussie en Allemagne et l'exercice de la compétence consécutif contre les chefs de la FDLR M. Ignace Murwanashayaka et M. Straton Musoni donne un exemple d'utilisation de ces mécanismes par une juridiction nationale (voir discours de M. Jean-Michel Dumont, Conseiller politique du Représentant spécial de la région des Grands Lacs de l'UE à la Conférence internationale de PGA sur la Justice et la Paix, décembre 2009, <http://www.pgaction.org/Kinshasa2009.html>).

examen préliminaire par le Procureur et sur les pays en situation et étudier les mesures prises ainsi que les éventuels obstacles rencontrés dans la mise en œuvre de ces mesures après l'ouverture de l'enquête ou après l'annonce de l'ouverture d'un examen préliminaire par le Procureur. L'Équipe pourrait participer à l'organisation d'une telle étude. Toute présentation de ce type devra être objective et mettre en valeur non seulement les actions positives engagées mais aussi les difficultés rencontrées et les domaines dans lesquels de plus gros efforts doivent être réalisés.

Incapacité et absence de volonté

L'Équipe note que le document de travail fait correctement référence à la fois à l'incapacité et à l'absence de volonté des États pour poursuivre des responsables de crimes internationaux. Même s'il indique que l'absence de volonté des États de mener à bien les enquêtes et les poursuites est un défi et que « l'assistance et la coopération ne résoudront pas à elles seules toutes les questions liées à l'impunité », le document traite plus de l'incapacité que de l'absence de volonté.

L'Équipe insiste sur la nécessité de se préoccuper de l'incapacité des États à punir les crimes internationaux au sein de leur propre juridiction. L'absence de capacité juridique ou institutionnelle constitue, en effet, un obstacle à la poursuite des auteurs de graves crimes internationaux. Néanmoins, l'Équipe suggère que, pendant les débats de la Conférence de révision, l'emphase soit mise sur l'absence de volonté de punir de tels crimes. Un pays qui aurait développé son système judiciaire pénal grâce à l'aide d'États tiers pourrait toujours être incapable de mener ses propres enquêtes et poursuites à cause de problèmes systémiques tels que l'absence d'indépendance judiciaire. L'aide technique et le renforcement des capacités ne résoudraient pas ces problèmes systémiques générés par l'absence de volonté. En effet, dans certaines situations, l'incapacité peut être intimement liée à l'absence de volonté. Par exemple, des autorités qui déclarent être incapables d'agir à cause d'obstacles nationaux à la justice tels que les amnisties, les statuts de limitations et les immunités, font également preuve d'une absence de volonté de surmonter ces obstacles nationaux. L'inverse peut être vrai : des États peuvent avoir développé de fortes institutions judiciaires sans avoir eu besoin de l'aide d'États tiers mais ne pas avoir la volonté d'y faire appel pour lutter contre l'impunité. Les initiatives de renforcement des capacités, au contraire, pourraient contribuer à faire naître la volonté grâce à la sensibilisation et à la formation des autorités nationales et de professionnels du droit.

L'Équipe reconnaît la complexité de cette question mais recommande de l'inclure au programme des débats de la Conférence de révision. Cela compléterait le débat sur les initiatives de renforcement des capacités, initiatives qui, en l'absence de volonté politique de mener des enquêtes et des poursuites, ne parviendraient pas à mettre fin à l'impunité.

La complémentarité dans les situations faisant l'objet d'enquêtes et d'examen préliminaires

L'Équipe note l'intention des points focaux d'identifier des scénarios spécifiques qui pourraient faire naître la nécessité de faire des efforts positifs en matière de complémentarité et se félicite de l'approche holistique proposée. En particulier, l'Équipe reconnaît l'importance de lancer des initiatives dans les situations dans lesquelles le Procureur a ouvert une enquête ou un examen préliminaire. Les situations faisant l'objet d'un

examen préliminaire constituent l'occasion de promouvoir l'ouverture d'enquêtes et poursuites à l'échelle nationale puisque, en envisageant d'ouvrir une enquête dans un État, le Bureau du Procureur pourrait stimuler les efforts locaux pour éviter l'action de la CPI, en particulier pour les cas où l'absence de volonté bloque traditionnellement toute initiative visant à demander des comptes aux responsables. Dans ces États où le Procureur enquête ou la Cour juge, il existe déjà un réel besoin de mettre fin à l'impunité, en particulier en menant des enquêtes et des poursuites contre ceux qui ont peu de chance d'être poursuivis par la CPI. Comme le document l'indique, « ces situations requièrent une action immédiate ». Si une action immédiate était lancée, les États parties et les États non parties apprendraient de l'expérience des officiels et du personnel de la CPI dans la mise en œuvre d'initiatives visant à promouvoir la complémentarité. En concentrant leurs efforts sur les pays en situation, les États disposeraient d'un bon point de départ pour mener les actions préconisées dans le projet document de travail.

Comme le précise justement le document de travail, cela ne devrait toutefois pas détourner l'attention des obligations que tous les États parties se sont engagés à respecter en adhérant au régime juridique du Statut de Rome qui, fondé sur le principe de complémentarité, impose à chaque État d'exercer sa compétence pénale à l'égard des responsables de crimes internationaux. C'est pourquoi le traitement, par la Conférence de révision, de la question de la complémentarité, devrait impliquer tous les États qui ont décidé d'être liés par les normes et principes du Statut de Rome.

L'importance d'une expertise spécialisée et d'initiatives ciblées

Le projet de document de travail précise que les États donateurs ont déjà mis en place des actions susceptibles d'avoir un impact positif sur la complémentarité, tels que des programmes de promotion de l'état de droit créés par des organisations de coopération pour le développement. Par ailleurs, le projet de document indique qu'il est nécessaire d'accroître les synergies entre de telles activités et le système du Statut de Rome mais aussi d'intégrer l'état de droit national et international ainsi que la justice pénale à tous les secteurs gouvernementaux. L'Équipe souhaite insister sur l'importance de mettre l'accent sur l'enquête et la poursuite des graves crimes internationaux dans le cadre de nouvelles ou anciennes initiatives. Qu'ils consistent à apporter une aide législative ou technique ou visent le renforcement des capacités ou la construction d'infrastructures physiques, les programmes devraient tous poursuivre l'objectif spécifique de permettre aux juridictions nationales de remplir les obligations que leur impose le Statut de Rome.³

Mettre l'accent sur l'enquête et la poursuite est le principe central de la complémentarité positive. Alors qu'ils s'attèlent principalement à la construction ou à la reconstruction d'infrastructures judiciaires, ces programmes ne se concentrent souvent pas sur la mise en œuvre ou sur l'application du système du Statut de Rome ou alors de façon complètement inadaptée et ne rendent donc pas le système plus capable de poursuivre les auteurs de crimes

³ En ce qui concerne la mise en œuvre du Statut de Rome, certains membres de l'Équipe ont repéré des écueils et des faiblesses récurrentes dans des législations nationales dérivées de « modèles » ou de « projets d'articles » préparés par des organisations internationales fournissant de l'aide aux États. Des débats sur des points concrets ont été lancés entre organisations internationales et États concernés lors de la 8^e Assemblée des États parties (voir *Journal de l'AEP N° 2009/10*, p. 3, 24 nov. 2009 : *Rencontre sur les questions techniques liées à la législation de mise en œuvre (organisée par Parliamentarians for Global Action et Amnesty International*, www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/37885D7A-EB61-46B4-9331-B8CC168097B2/0/ICCASP8Journal23Nov2009.pdf). Concrètement, les experts participants ont identifié les problèmes de l'incorporation sélective de principes généraux du droit pénal international dans la plupart des systèmes juridiques nationaux, la définition inadéquate des crimes du Statut de Rome dans certaines législations nationales et la politisation du processus d'exercice de la compétence sur les crimes du Statut de Rome dans certains systèmes nationaux.

internationaux. Les expériences passées suggèrent que lorsqu'ils ne cherchent pas à poursuivre les responsables de crimes internationaux - mais aussi en l'absence d'une expertise n'ayant pas un cadre précisé - les programmes de renforcement de l'état de droit ne parviennent pas à honorer leurs obligations relevant du Statut de Rome.

Annexes

Le document de travail évoque à plusieurs reprises des annexes qui détailleront des exemples d'assistance dans le domaine de la complémentarité positive : législation, assistance technique, infrastructure physique et ressources. L'Équipe considère cela comme étant un moyen de promouvoir des programmes spécifiques organisés par des acteurs engagés dans la complémentarité positive de l'état de droit, notamment des États, des organisations internationales et régionales et la société civile. Étant donné que ces annexes et les programmes qui y seront présentés offriront des références ou des modèles en vue de futures initiatives de complémentarité positive, il est indispensable que, lors de l'adoption du contenu des annexes, soient sélectionnés des programmes centrés sur la justice pénale internationale et le Statut de Rome qui ont fait leurs preuves.

L'Équipe mène actuellement des consultations avec les membres de la CCPI également activement engagés dans des actions de complémentarité positive afin de préparer une liste d'exemples de programmes liés au principe de complémentarité qui pourraient intéresser les points focaux. L'Équipe se propose de partager cette liste, en tant qu'exemple supplémentaire, avec les points focaux.

Résultats

L'Équipe insiste sur la nécessité de parvenir à un résultat concret à l'issue de la Conférence de révision. Cela permettrait, en effet, de générer des résultats tangibles découlant des débats de Kampala, de montrer que les efforts qui ont été faits pour préparer les questions de bilan ont constitué un investissement utile mais aussi de prévoir un suivi de l'Assemblée sur la complémentarité. À cet égard, l'Équipe soutient la suggestion des points focaux d'émettre une résolution et plus particulièrement d'établir une « fonction désignée ». L'Équipe se félicite que les débats se poursuivent sur le mandat et le soutien à accorder à cette « fonction désignée » lorsqu'elle aura été établie. L'Équipe a également pris la liberté de proposer des ajouts au projet de résolution qui vise à réaffirmer l'engagement des États parties envers les obligations que leur impose le Statut de Rome.