

RESOLUTION 04/2022

COMITE SUR LA COMPLEMENTARITE

La 80^{ème} conférence de l'Association de Droit International, ayant lieu à Lisbonne au Portugal, les 19-24 juin 2022 :

AYANT CONSIDERE le rapport du Comité sur la Complémentarité;

SOULIGNANT le caractère fondamental du principe de complémentarité du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale ;

CONSCIENT du besoin d'assurer que la complémentarité n'est pas uniquement un idéal mais aussi une pratique ;

ADOpte les Conclusions et Recommandations de Lisbonne sur la Complémentarité Positive, annexés à cette Résolution ;

DEMANDE au Secrétaire Général de l'Association de Droit International d'envoyer une copie de la présente Résolution et son annexe au Président de l'Assemblée des Etats Parties de la Cour Pénale Internationale ainsi qu'au Président, au Procureur et au Greffier de la Cour Pénale Internationale ;

DEMANDE AUSSI au Secrétaire General de l'Association de Droit International de disséminer largement la résolution et son annexe parmi les acteurs de la justice pénale internationale et de la coopération internationale, y compris par le biais des réseaux sociaux de l'ADI;

RECOMMANDE au Conseil Exécutif que le Comité sur la Complémentarité, ayant accompli son mandat, soit dissout.

ANNEXE

LES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LISBONNE SUR LA COMPLEMENTARITE POSITIVE

1. Le principe de complémentarité est l'un des fondements du Statut de Rome. Cependant, parce qu'il est prévu par le Statut de Rome que ce principe soit mis en œuvre par une règle de recevabilité, il est insuffisant à lui seul à encourager, au niveau national et régional, l'imputabilité des crimes internationaux. Il apparaît donc essentiel de suppléer ce principe par des politiques et pratiques de 'complémentarité positive', ici définie comme : 'toute coopération avec des juridictions pénales nationales ou régionales visant à renforcer la capacité et la volonté de ces juridictions d'enquêter et de poursuivre les crimes relevant de la compétence *ratione materiae* de la CPI.'

2. Afin d'éviter d'éventuelles confusions et de possibles désaccords, une terminologie commune est recommandée. Jusqu'à présent, les États, ainsi que les organes de la CPI, les ONGs et les universitaires ont utilisé le terme de 'complémentarité positive' pour formuler différentes idées ou ont invoqué la 'complémentarité', la 'complémentarité positive' et 'une approche positive de la complémentarité' de manière interchangeable. Il est donc recommandé de différencier :

(a) 'complémentarité' : la règle de recevabilité, mise en œuvre par les articles 17-20 et 53 du Statut de Rome ;

(b) 'complémentarité positive' : une politique de coopération avec les juridictions pénales nationales ou régionales visant à renforcer la capacité et la volonté de ces juridictions d'enquêter et de poursuivre les crimes relevant de la compétence de la CPI ;

(c) 'une approche positive de la complémentarité' : une politique que le Bureau du Procureur (BdP) met en œuvre lorsqu'il exerce son pouvoir discrétionnaire de ne pas (encore) ouvrir une enquête ou engager des poursuites, ce qui suggère que les États qui enquêtent et poursuivent les crimes internationaux ont la volonté et la capacité d'agir et ce qui leur donne ainsi une chance de rendre une affaire irrecevable devant la Cour.

3. Les enquêtes et poursuites nationales pour les crimes relevant de la compétence de la CPI font face à de nombreux obstacles. Différents acteurs (par exemple, les États, les organisations internationales, les organisations non gouvernementales, les organes de la CPI, les institutions universitaires, les éditeurs) peuvent néanmoins surmonter ces obstacles en ayant recours à diverses stratégies. Sur la base de leurs mandats et de leurs attributs, ces acteurs peuvent déterminer comment encourager l'imputabilité des crimes internationaux au niveau national. Qu'ils utilisent le terme ou non, ils peuvent tous avoir leurs propres politiques de complémentarité positive et agir conjointement. La diversité des acteurs et des approches est un avantage.

4. Le Bureau du Procureur de la CPI peut encourager et soutenir les procédures pénales nationales et régionales de diverses manières.

a) Il doit, selon les termes du Statut de Rome, tenir compte de la complémentarité – telle que prévue par la règle de recevabilité - à différents stades de la procédure (articles 53 et 15, 17-20 du Statut, lus conjointement avec l'article 48 du Règlement de procédure et de preuve). Il peut

encourager à recourir à des procédures nationales en rappelant aux États que la complémentarité leur confère la priorité pour enquêter et poursuivre les crimes relevant de la compétence de la CPI et que la compétence de la Cour n'est activée que si aucun État n'enquête ou ne poursuit véritablement ces crimes.

(b) Le Statut fournit également une base juridique permettant au Bureau du Procureur de transférer des éléments de preuve aux États qui enquêtent ou poursuivent un crime relevant de la compétence *ratione materiae* de la Cour ou qui constitue un crime grave au regard du droit interne de l'État requérant (article 93(10)).

(c) certaines activités visant à encourager les procédures nationales - qu'elles soient qualifiées de 'complémentarité positive' ou non - relèvent des pouvoirs implicites du BdP tant qu'elles ne compromettent pas sa capacité à évaluer la recevabilité d'une affaire de manière indépendante et impartiale. Parmi celles-ci figurent :

i. faire valoir l'existence de la base de données des outils juridiques de la CPI et la possibilité de recevoir une formation gratuite concernant son utilisation ;

ii. faciliter le contact avec des acteurs spécialisés dans le renforcement des capacités, ou avec la Plateforme Complémentarité de l'Assemblée des États Parties (AEP) qui remplit également un tel rôle de facilitateur ;

iii. utiliser le nouveau mandat d'un conseiller spécial du Procureur sur le Transfert des Connaissances pour promouvoir la base de données des outils juridiques de la CPI et pour faciliter de nouveaux services numériques pouvant aider les acteurs de la justice pénale, au niveau national.

Le Bureau du Procureur doit veiller à ne pas associer son nom au résultat d'un renforcement spécifique des capacités au sein des pays en faisant l'objet. De tels projets sont souvent à long terme et leur résultat dépend de plusieurs facteurs indépendants de la volonté de ceux qui conduisent, supervisent, financent ou initient les projets. Dès lors, la participation du BdP à un renforcement des capacités gagnerait à ne pas être publique étant donné qu'il ne s'agit pas d'un domaine qui se prête à la publicité de ses travaux.

(d) Le BdP dispose d'un certain pouvoir discrétionnaire pour décider d'ouvrir ou non une enquête ou, dans certains cas, engager des poursuites. Lors de l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, une approche positive de la complémentarité peut être considérée. Après l'ouverture d'une enquête et lors de la préparation des dossiers en vue d'éventuelles poursuites, le BdP peut partager avec les juridictions nationales et régionales des informations et des preuves relatives à d'autres affaires en vue du déclenchement de poursuites supplémentaires. Une approche positive de la complémentarité par le BdP est particulièrement importante dans la phase finale de sa participation à une situation.

(e) Encourager les États à renvoyer à la CPI des situations impliquant des crimes sur lesquels ces États pourraient exercer leur compétence peut aller à l'encontre de la promotion du recours à des procédures nationales. Cela est particulièrement vrai si la CPI est confrontée aux mêmes obstacles ou à des obstacles similaires que ceux qui entravent les procédures nationales, par exemple la détention du suspect ou de l'accusé. Si la détention est le seul élément faisant obstacle au recours à des procédures nationales, le BdP pourrait envisager de renvoyer une affaire au niveau national une fois qu'il a obtenu la garde du suspect ou de l'accusé.

5. Il est recommandé que le projet Outils juridiques de la CPI améliore sa fonctionnalité de recherche sur les questions relatives aux délais de prescription, d'amnisties et d'immunités.

6. Les Etats parties peuvent jouer un rôle important dans la promotion de la complémentarité positive, aussi bien collectivement dans le cadre de l'Assemblée des Etats Parties (AEP) qu'individuellement.

Il est recommandé que l'AEP :

- (a) soutienne des projets visant à renforcer la capacité des États à intégrer les crimes internationaux dans leur législation nationale, tel que par exemple le '*National Implementing Legislation Database of the ICC Legal Tools Project*' ;
- (b) promeuve plus activement sa plateforme de complémentarité et l'intègre aux réseaux existants afin que la plateforme soit en mesure de proposer une réponse rapide et adaptée aux requêtes. L'AEP peut également faire davantage pour promouvoir la base de données des outils juridiques de la CPI auprès des acteurs de la justice pénale, au niveau national, y compris en leur faisant connaître la possibilité de recevoir une formation gratuitement disponible à son utilisation.

Il est recommandé que les États parties, individuellement :

- (a) assistent d'autres États dans la rédaction, l'adoption et la révision d'une législation permettant la poursuite des crimes inscrits au statut de Rome; ne comportant pas de prescription pour les crimes internationaux, même si ces crimes sont poursuivis en tant que crimes de droit commun; prévoyant une répartition des compétences telle que prévue par le droit international; n'offrant pas plus d'immunité que ce qui est strictement requis par le droit international et facilitant la coopération ;
- (b) aident d'autres États à ré-évaluer le cadre juridique et opérationnel dans lequel les procureurs et juges travaillent dans le but de renforcer leur indépendance et de leur permettre d'échanger sur l'expérience qu'ils ont acquise lors des programmes de lutte contre la corruption ;
- (c) assistent d'autres États dans la collecte de preuves lorsqu'ils enquêtent sur les crimes du statut de Rome ;
- (d) proposent un soutien financier et en nature afin de renforcer les efforts nationaux de mener des poursuites, par exemple, par des programmes de coopération internationale ;
- (e) développent de nouveaux outils juridiques internationaux afin de combler les lacunes existantes au niveau national dans la lutte contre l'impunité, y compris en adoptant les '*Draft Articles on Prevention and Punishment of Crimes against Humanity*,' rédigés par la Commission du droit international en 2019, et en les incluant au sein d'un traité international, ainsi que par l'adoption d'une Convention sur l'assistance mutuelle en matière pénale ;

- (f) revoient leurs actuels engagements avec d'autres pays afin d'évaluer s'ils sont conformes à l'objectif d'assurer la lutte contre l'impunité au niveau national ;
- (g) reconnaissent que les divers systèmes juridiques nationaux peuvent avoir des priorités différentes et que, dans certaines circonstances, ces priorités peuvent être justifiées à la condition qu'elles respectent et soient conformes au droit international et aux intérêts de la justice en vertu du Statut de Rome. Lorsque qu'il est question de déterminer et d'évaluer ces priorités, les voix des victimes doivent être prises en compte. Le travail des acteurs juridiques devrait être considéré comme un complément aux voix des victimes.

7. Les organisations internationales et les acteurs de la société civile peuvent également jouer un rôle important en adoptant des politiques de complémentarité positive (même s'ils n'utilisent pas explicitement ce terme). Ainsi, il est recommandé qu'ils :

- (a) identifient les obstacles entravant la lutte contre l'impunité au niveau national ;
- (b) démontrent qu'il existe des conduites qui ne sont pas uniquement 'politiques' ou 'ayant un lien avec le conflit' mais qui sont des actes criminels en vertu du droit international ;
- (c) dénoncent et problématisent les 'double-standards' ;
- (d) prêtent attention et assistent aux procédures pénales ;
- (e) rappellent aux Etats qu'ils ont la priorité d'enquêter et de poursuivre les crimes internationaux et, qu'à défaut de le faire, l'affaire devient admissible et recevable devant la CPI ;
- (f) assistent les États dans la rédaction, l'adoption et la révision des lois afin d'avoir une législation: permettant la poursuite des crimes inscrits au statut de Rome; ne comportant pas de prescription pour les crimes internationaux, même si ces crimes sont poursuivis en tant que crimes de droit commun; prévoyant une répartition des compétences telle que prévue par le droit international; n'offrant pas plus d'immunité que ce qui est strictement requis par le droit international et facilitant la coopération ;
- (g) ré-évaluent le cadre juridique et opérationnel dans lequel travaillent les procureurs et les juges, afin de renforcer leur indépendance ;
- (h) persuadent les Etats de développer de nouveaux outils juridiques internationaux afin de combler les lacunes existantes au niveau national dans la lutte contre l'impunité, y compris en adoptant les '*Draft Articles on Prevention and Punishment of Crimes against Humanity*,' rédigés par la Commission du droit international en 2019, et en les incluant au sein d'un traité international, ainsi que par l'adoption d'une Convention sur l'assistance mutuelle en matière pénale ;
- (i) aident les États à mettre pleinement en œuvre la Convention des Nations Unies Contre la Corruption de 2003, ainsi que les articles relatifs à la corruption de la Convention des Nations Unies Contre la Criminalité Transfrontalière Organisée de 2000 ; partagent des informations sur les pratiques ayant le mieux marché ('best practices')

et facilitent la formation des officiers de police, des juges et des procureurs dans la lutte contre la corruption ;

- (j) reconnaissent que les divers systèmes juridiques nationaux peuvent avoir des priorités différentes et que, dans certaines circonstances, ces priorités peuvent être justifiées à la condition qu'elles respectent et soient conformes au droit international et aux intérêts de la justice en vertu du Statut de Rome. Lorsque qu'il est question de déterminer et d'évaluer ces priorités, les voix des victimes doivent être prises en compte. Le travail des acteurs juridiques devrait être considéré comme un complément aux voix des victimes.
8. Des réseaux professionnels transnationaux d'enquêteurs, de procureurs et de juges peuvent faciliter la discussion entre leurs membres sur la manière de surmonter les obstacles faisant face à la lutte contre l'impunité. Ils peuvent également envoyer des observateurs pour assister aux procès.
 9. Les universitaires peuvent jouer un rôle important dans la lutte contre l'impunité au niveau national en mettant gratuitement en ligne la littérature pertinente sur le sujet ; en contribuant au développement du *ICC Legal Tools Project* et des activités de formation qui y sont attachées ; et en soulignant la dimension légale de certains conflits traités par les gouvernements de façon 'purement politique'. Les éditeurs d'articles académiques peuvent rendre ces articles accessibles aux acteurs activement engagés dans lutte contre l'impunité au niveau national.
 10. Reconnaisant la diversité des visions de la justice, tout acteur concerné devra s'assurer que les appels à une responsabilité pénale individuelle n'éclipsent pas d'autre modalités ou conceptions de la justice. En outre, le renforcement de la justice pénale, notamment par le biais d'une coopération renforcée, ne doit pas violer les droits humains des accusés ni même cibler les réfugiés qui bénéficient d'une protection spécifique en vertu du droit international.