

VERSION FRANCAISE

La Mise en Oeuvre Effective du Principe de Complémentarité - Sommaire et Reccomandations

UN EXTRAIT du rapport “Putting Complementarity into Practice: Domestic Justice for International Crimes in the Democratic Republic of Congo, Uganda, and Kenya”, publié en Janvier 2011 par le Open Society Justice Initiative. Rapport rédigé par Eric Witte.

(http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/international_justice/articles_publications/publications/complementarity-in-practice-20110119)



Sommaire et Recommandations

En créant la Cour pénale internationale (CPI), les rédacteurs du Statut de Rome ont attribué en premier lieu aux autorités nationales la responsabilité de traiter des crimes spécifiés dans le texte. La CPI n'est compétente que lorsqu'un État n'a ni la volonté, ni la capacité de mener de « véritables » enquêtes et poursuites en matière de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de génocides.¹ Ce principe de complémentarité n'instaure pas seulement un critère fondamental pour juger de la recevabilité des affaires à La Haye, il investit également chaque État d'une lourde tâche de contribution à l'objectif prépondérant du Statut de Rome : mettre un terme à l'impunité à l'égard des crimes graves.

Bien que la CPI joue le rôle primordial de tribunal statuant en dernier ressort, elle n'aura jamais les capacités suffisantes pour prendre en charge plus de quelques affaires à la fois. En encourageant le renforcement de la volonté politique et de la capacité juridique et fonctionnelle au niveau des États, la complémentarité donne une chance à davantage de victimes de crimes graves que la justice leur soit rendue, rend les procédures plus accessibles aux communautés concernées, améliore la dissuasion par la promotion de la responsabilisation au niveau national et permet aux autorités nationales d'investir dans la création de systèmes de justice pénale fonctionnels capables, en définitive, de mettre un terme aux cycles des atrocités de masse. La mise en place de la complémentarité dans les États en situation post-conflictuelle est un élément important de la résolution et de la prévention des conflits.

Pourtant, cette complémentarité s'est révélée difficile à instaurer dans des situations post-conflituelles spécifiques. Malgré la volonté et les efforts considérables d'une multitude de gouvernements, d'organismes multilatéraux et d'acteurs internationaux, la complémentarité reste difficile à instaurer en de nombreux endroits en raison d'un éventail de facteurs différents, notamment d'un manque de moyens, d'une capacité technique insuffisante et de l'absence d'une volonté politique.

C'est pourquoi, plus de huit ans après l'entrée en vigueur du Statut de Rome, de nombreuses questions demeurent sans réponse quant à la complémentarité et à la manière de l'améliorer dans des pays marqués par des massacres. Parmi ces questions figurent les suivantes :

- Comment la communauté internationale a-t-elle aidé les États en situation post-conflictuelle à renforcer leurs capacités et leur volonté afin d'organiser des procès équitables s'appuyant sur des enquêtes et des poursuites véritables ?
- Ces efforts sont-ils inclus dans une programmation plus générale relative à l'état de droit ?

¹ « [...]ne affaire est jugée irrecevable par la Cour lorsque : (a) L'affaire fait l'objet d'une enquête ou de poursuites de la part d'un État ayant compétence en l'espèce, à moins que cet État n'ait pas la volonté ou soit dans l'incapacité de mener véritablement à bien l'enquête ou les poursuites » (Statut de Rome, article 17).

- Ces efforts sont-ils bien coordonnés, d'une part, entre les donateurs et, d'autre part, entre les donateurs et les gouvernements bénéficiaires ? et
- Quels enseignements peuvent être tirés pour améliorer les efforts actuels et futurs en faveur de la complémentarité ?

En février et mars puis en septembre et octobre 2010, les *Open Society Foundations* ont réalisé des évaluations de la République démocratique du Congo (RDC), de l'Ouganda et du Kenya afin d'élaborer des réponses plus détaillées à ces questions et à d'autres questions connexes. Le présent rapport cherche à répondre à ces questions et, ce faisant, à promouvoir la complémentarité, ainsi qu'à contribuer, en dernier ressort, à mettre un terme à l'impunité. Le rapport se concentre sur la RDC, l'Ouganda et le Kenya car ces trois pays ont souffert récemment de crimes graves ayant donné lieu à des enquêtes de la CPI. En outre, tous trois présentent des obstacles aux poursuites de niveau national. Néanmoins, ces trois pays auraient aussi le potentiel d'organiser des poursuites et des procès si les moyens, l'assistance technique et la volonté politique nécessaires étaient réunis. Le présent rapport propose donc de passer en revue les obstacles à la complémentarité en RDC, en Ouganda et au Kenya, ainsi que les changements nécessaires pour les surmonter.

République démocratique du Congo

Les défis à relever pour instaurer la complémentarité en RDC sont considérables. Le pays est immense ; le conflit, qui se poursuit en certains endroits de la région est du pays, a été long, particulièrement brutal et complexe ; le contrôle du gouvernement est faible sur de grandes étendues du pays et la mission de maintien de la paix des Nations Unies, la MONUSCO, a beaucoup trop à faire. Dans ce contexte, des tentatives isolées ont été entreprises dans le cadre du système de justice militaire pour poursuivre les auteurs de crimes aux termes du Statut de Rome, mais le Parlement n'a pas encore adopté de législation instaurant une procédure rendant possibles les poursuites nationales au sein du système de justice civile. Outre l'absence de cadre législatif, le lancement de poursuites réelles et équitables reste entravé par d'importants obstacles. Les avocats et les juges ne sont pas assez nombreux et beaucoup d'entre eux n'ont pas assez, voire pas du tout de connaissances en droit pénal international ; la formation des enquêteurs est insuffisante ; le système de protection des témoins et des victimes est inexistant ; les systèmes d'archivage et d'administration des tribunaux sont quasiment nuls ; le système pénitentiaire s'est détérioré à tel point que de nombreux prisonniers s'évadent et que les autres vivent dans des conditions épouvantables ; l'État n'a pas les moyens de sensibiliser les communautés affectées ; un grand nombre de journalistes est étranger aux fondements du droit pénal international et ne peut donc pas l'expliquer au public ; les organisations de la société civile ont besoin d'être renforcées davantage pour aider aux tâches de sensibilisation, surveiller les poursuites et défendre efficacement des sujets liés à la complémentarité. Les besoins sont tels que l'implantation de la complémentarité en RDC nécessite d'abord de se concentrer sur le développement de base du système de justice pénale.

La communauté internationale a entrepris de nombreux efforts pour aider à relever les défis généraux et plus spécifiques permettant de lancer des poursuites crédibles contre les

crimes internationaux en RDC. La MONUSCO a aidé aux poursuites dans le système de justice militaire en assurant la sécurité, le soutien logistique et les compétences techniques nécessaires. Les donateurs ont financé plusieurs formations relatives à la manière d'enquêter sur des crimes internationaux, de poursuivre leurs auteurs et de les juger, ainsi qu'à la construction, la réhabilitation et l'équipement d'infrastructures judiciaires.

Néanmoins, un manque de respect du gouvernement pour l'indépendance du corps judiciaire, l'insuffisance permanente du financement du secteur de la justice, l'absence de volonté de juger les affaires sensibles et un bilan mitigé de la coopération avec la CPI suscitent des interrogations quant à l'engagement du gouvernement de la RDC en faveur d'une justice réelle envers les auteurs de crimes énoncés par le Statut de Rome. La capacité limitée du pays à planifier et coordonner la politique du secteur judiciaire, notamment la politique de complémentarité, est due à une mauvaise coordination des donateurs engagés dans le soutien du secteur judiciaire et à un dysfonctionnement important du mécanisme de coordination entre les organisations gouvernementales concernées et les donateurs. Pourtant, le principal obstacle à l'implantation de la complémentarité en RDC est peut-être l'absence de stratégie de programmation en la matière. Un accord sur un mécanisme spécifique de complémentarité, peut-être un modèle de tribunal, est sans doute le meilleur moyen d'envisager les ressources de manière à renforcer les capacités nationales, à avoir accès à une programmation de l'État de droit existant et à rendre justice, dans un avenir proche, pour les atrocités commises.

Ouganda

À l'inverse, en Ouganda, le mécanisme des poursuites nationales d'auteurs de crimes de guerre est clair. Le gouvernement a créé une division des crimes de guerre (*War Crimes Division*, WCD) au sein de sa Haute Cour, devant laquelle les litiges seront portés par une équipe de magistrats du parquet et d'enquêteurs. Un premier suspect a été inculpé, dont le début du procès est prévu pour 2011. Un grand nombre d'enquêteurs, de procureurs et de juges associés à ce mécanisme ont suivi de nombreuses formations spécialisées en droit pénal international et en thèmes connexes, mais les responsables considèrent qu'il existe un besoin de formations supplémentaires. En général, les juges de la Haute Cour ont fait leurs preuves quant à leur indépendance et ont gagné la confiance des citoyens ougandais. Les infrastructures judiciaires ou pénitentiaires ne souffrent d'aucune défaillance pouvant nuire à la complémentarité. La WCD a pris au sérieux le besoin de sensibiliser les communautés affectées et élabore actuellement une stratégie. La société civile est solidement implantée à Kampala et y joue un rôle actif en matière de droit pénal, mais elle a encore besoin d'affermir sa présence auprès des communautés de victimes à l'extérieur de la capitale. Les journalistes ont également besoin de mieux se familiariser avec le principe de complémentarité afin d'accroître les bénéfices des multiples formations sur le Statut de Rome déjà organisées pour les médias. Malgré les nombreuses façons dont l'Ouganda est déjà prêt à instaurer la complémentarité, ses capacités présentent encore d'importantes lacunes. Le système de justice est peu apte à garantir que les accusés bénéficient d'une défense appropriée et peu d'avocats éventuels de la défense possèdent de solides connaissances en droit pénal international. Les besoins existent également dans les domaines de la protection des témoins, l'administration des

tribunaux, la formation du personnel judiciaire, l'interprétation pour les tribunaux et l'archivage.

La capacité de coordination et de planification du gouvernement ougandais dans le secteur de la justice est importante. Bien que la participation de la police reste faible, le Secteur ougandais de la justice, du droit et de l'ordre (*Uganda's Justice, Law and Order Sector*, JLOS) encourage une communication efficace entre les organisations compétentes dans ce domaine. Un système de comité du JLOS, qui comporte un groupe de travail sur la justice transitionnelle, permet de réaliser des consultations efficaces. Un groupe des partenaires de développement (*Development Partners Group*, DPG) intervient en tant qu'organe annexe du JLOS. La plupart des principaux donateurs impliqués dans la programmation du secteur de la justice se coordonnent par l'intermédiaire du DPG, qui collabore avec le JLOS et les organisations de la société civile lors de différents forums. Le JLOS et le DPG ont reconnu qu'ils manquaient de compétences pour déterminer les besoins précis auxquels répondre pour organiser des procès réels et équitables pour crimes de guerre en Ouganda. Les donateurs ont répondu en finançant non seulement une organisation à but non lucratif de spécialistes en droit pénal international afin de conseiller le JLOS et le WCD, mais aussi le recrutement d'un expert international et d'un expert national qui travailleront pour le JLOS, ainsi qu'une évaluation des besoins réalisée par un groupe de spécialistes internationaux en novembre 2010.

Les principaux obstacles à l'implantation de la complémentarité en Ouganda sont d'ordre législatif et politique. L'*International Criminal Court Act* (ICC Act), qui transpose dans le droit ougandais les crimes énoncés dans le Statut de Rome, étant entré en vigueur le 25 juin 2010, il ne peut pas être appliqué à la période du conflit dans le Nord de l'Ouganda. La première affaire présentée à la WCD, mettant en cause un ancien membre présumé de l'Armée de résistance du Seigneur (LRA), s'appuie sur le code pénal national et les Conventions de Genève. En outre, aux termes de la loi d'amnistie (*Uganda's Amnesty Act*), tout ancien combattant reste susceptible d'amnistie à moins qu'il n'en ait été exempté par le gouvernement, mais ce dernier n'a prononcé aucune exemption de la sorte à l'heure actuelle. Cette disposition suscite des doutes quant à la possibilité de voir un grand nombre d'auteurs présumés de crimes inculpés par la WCD. Alors que la planification en matière de poursuites nationales a progressé, l'engagement en faveur d'une justice équitable et impartiale a fait défaut au plus haut degré de l'échelle politique. Le Président Yoweri Museveni a manifesté sa volonté d'ignorer les décisions judiciaires importantes qui lui déplaisent. Le parti présidentiel a pris son temps pour faire adopter l'ICC Act par le Parlement, et les relations qu'il entretient avec la CPI suggèrent qu'il conçoit la justice comme un système transactionnel, contraignant, impartial et dépourvu de principes. Le gouvernement ne fait preuve d'aucune volonté apparente de permettre un examen des actes de l'armée ougandaise (*Ugandan People's Defense Force*, UPDF), qui est pourtant accusée d'avoir commis des crimes graves. Même si l'Ouganda s'apprête à appliquer la complémentarité aux niveaux judiciaire et technique, la nature jusqu'à présent partielle de cette justice compromet sa contribution éventuelle à la réconciliation nationale.

Kenya

Le Kenya est un autre pays où les obstacles à la complémentarité sont plus politiques que techniques. Le Kenya dispose d'un capital humain plus qu'approprié pour mettre en œuvre la complémentarité, notamment un noyau d'avocats et de juges expérimentés et bien formés, des journalistes compétents et incisifs et un secteur de la société civile engagé et compétent. Les infrastructures ou installations nécessaires ne sont pas un obstacle à ce que la justice nationale soit rendue à l'égard des auteurs de crimes internationaux. Des lacunes devraient toutefois être comblées avant que des poursuites crédibles soient lancées. Les connaissances des juges, des procureurs, des avocats de la défense et de la police en matière de droit pénal international sont insuffisantes. La police emploie généralement des techniques d'enquête rudimentaires et est la cible de nombreuses accusations de corruption. Une grave pénurie affecte les procureurs professionnels. Un organisme de protection des témoins, formé récemment, n'est pas encore prêt à remplir sa mission dans les affaires hautement sensibles. Le Kenya a aussi besoin d'assistance dans les domaines de l'administration des tribunaux, l'archivage judiciaire et la traduction et l'interprétation.

Bien que le Kenya soit largement auto-suffisant et que les donateurs manifestent leur intérêt pour aider le pays à implanter la complémentarité, la classe politique se refuse encore à répondre des actes de violence postélectorale de 2007-2008. Alors qu'un *International Crimes Act* transposant dans le droit kenyan les crimes énoncés dans le Statut de Rome est entré en vigueur au début de l'année 2009, au fil des années 2009 et 2010, la classe politique a sabordé les efforts destinés à créer un tribunal spécial pour juger des affaires relatives à des accusations de crimes contre l'humanité. De ce fait, le procureur de la CPI a ouvert une enquête et a désigné six suspects en décembre 2010. La corruption politique et judiciaire endémique, ainsi que les interférences politiques habituelles dans les prises de décision relatives aux poursuites et à la justice, ont sapé la confiance du public dans la possibilité qu'une justice nationale soit appliquée aux auteurs des violences postélectorales. Néanmoins, en août 2010, les Kenyans ont adopté une nouvelle Constitution qui pourrait permettre de renforcer le professionnalisme et l'indépendance de la police, des procureurs et des juges.

La mise en œuvre consciencieuse de la nouvelle Constitution dans le secteur de la justice est la première étape vers l'instauration d'un mécanisme crédible de complémentarité au Kenya. Un processus efficace de mise en œuvre pourrait susciter à nouveau l'intérêt de la communauté des donateurs, qui a retiré une grande partie de son soutien au secteur judiciaire depuis son retrait du mécanisme de coordination kenyan (*Governance, Justice, Law and Order Sector*, GJLOS) à la suite des violences post-électorales. Les assesseurs doivent également décider s'il faut continuer à encourager la création d'un tribunal spécial ou si le jugement des affaires liées à la violence postélectorale par la Haute Cour est une possibilité viable et crédible. Dans l'immédiat, la communauté internationale et la société civile kenyane devraient créer d'urgence un programme approprié de protection des témoins pour les victimes et les témoins qui ne sont pas placés sous la protection de la CPI et qui sont toujours menacés, souvent par des acteurs de l'État. Ce système pourrait être relayé par le nouvel organisme gouvernemental de protection des témoins (*Witness*

Protection Agency), une fois que son fonctionnement sera entièrement opérationnel et qu'il aura prouvé être digne de confiance.

**E-mail: info@justiceinitiative.org
www.justiceinitiative.org**



The Open Society Justice Initiative uses law to protect and empower people around the world. Through litigation, advocacy, research, and technical assistance, the Justice Initiative promotes human rights and builds legal capacity for open societies.. Our staff is based in Abuja, Amsterdam, Bishkek, Brussels, Budapest, Freetown, The Hague, London, Mexico City, New York, Paris, Phnom Penh, Santo Domingo, and Washington. DC