



Bruxelles, le 12 mai 2015
(OR. en)

15584/2/14
REV 2

LIMITE

GENVAL 71
COPEN 287
DROIPEN 135
EUROJUST 199
ENFOPOL 363
JAI 879
COHOM 157
RELEX 933

NOTE

Origine:	la présidence
Destinataire:	Groupe "Questions générales, y compris l'évaluation"
N° doc. préc.:	15584/1/14 GENVAL 71 COPEN 287 DROIPEN 135 EUROJUST 199 ENFOPOL 363 JAI 879 COHOM 157 RELEX 933
Objet:	Renforcement de la lutte contre l'impunité du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre au sein de l'Union européenne et de ses États membres <i>- Projet de conclusions du Conseil</i>

I - Introduction

1. Les délégations trouveront en annexe un projet révisé de conclusions du Conseil sur la lutte contre l'impunité du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre au sein de l'Union européenne et de ses États membres. Ces conclusions ont été présentées et d'abord examinées lors de la réunion du groupe "Questions générales, y compris l'évaluation" du 21 novembre 2014, que le secrétariat du Réseau génocide tient informé de ses travaux deux fois par an. À cette occasion, plusieurs délégations ont pris la parole pour souligner l'importance de ce sujet¹. Les observations formulées par les États membres ont été intégrées à la version révisée du projet de conclusions du Conseil dont le texte figure à l'annexe du document 15584/1/14 REV 1.

¹ Doc. 16098/14 GENVAL 86.

- 2 Lors de sa réunion du 29 avril 2015, le groupe "Questions générales, y compris l'évaluation", s'est déclaré globalement en faveur de la version révisée du projet de conclusions du Conseil, qui figure à l'annexe du document 15584/1/14 REV 1, sous réserve de quelques modifications du texte proposées par la France et soutenues par un certain nombre de délégations, ainsi que de l'ajout, dans les notes de bas de page, d'une référence à la non-participation du Royaume-Uni aux décisions 2002/494/JAI et 2003/335/JAI du Conseil.

II - Contexte

3. Le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre concernent tous les États membres de l'UE. Les chiffres relatifs aux enquêtes et aux poursuites concernant ces types de crimes témoignent d'un fort engagement des autorités des États membres; on compte 1 607 affaires clôturées et, plus important encore, 1 339 affaires en cours (au stade de l'enquête ou du procès) au sein de l'UE ². La proximité immédiate du conflit armé en Ukraine ainsi que le conflit actuel en Syrie et en Iraq devraient encore faire monter ces chiffres.
4. Des ressortissants des États membres peuvent être concernés par des grands crimes internationaux en tant qu'auteurs ³, victimes⁴ ou témoins, indépendamment de la localisation géographique des crimes. Il existe un autre lien entre ces crimes et les États membres, lorsque des ressortissants d'un État tiers impliqués dans des grands crimes internationaux se trouvent sur le territoire d'États membres, soit en tant que visiteurs, soit en qualité de résidents ou de demandeurs d'asile/réfugiés⁵. Des grands crimes internationaux ont également été commis sur le territoire d'États membres⁶.

² Chiffres du 30 novembre 2014

³ Des ressortissants d'États membres participent aux conflits actuels en Syrie et en Ukraine et peuvent être directement impliqués dans la commission de grands crimes internationaux. Dans certaines affaires, des gens se sont rendus dans l'Union européenne en tant que demandeurs d'asile et ont par la suite obtenu la nationalité d'un État membre. Ils sont ainsi devenus citoyens de cet État entre le moment où les crimes ont été commis et le moment où ils sont devenus suspects.

⁴ L'avion civil MH17 récemment abattu au-dessus de l'Ukraine a déclenché une enquête internationale pour crimes de guerre. La plupart des victimes de ce crime présumé étaient des ressortissants des États membres.

⁵ En 2013, 50 495 personnes venues de Syrie ont demandé une protection internationale au sein de l'Union européenne, tandis que ce nombre a presque doublé, atteignant 80 510 personnes, au cours des trois premiers trimestres de l'année 2014. Une forte progression a également été constatée en ce qui concerne les demandeurs venant d'Ukraine.

⁶ Les autorités nationales des États membres enquêtent toujours sur des criminels de guerre nazis présumés de la Seconde Guerre mondiale, sur des crimes commis par les régimes totalitaires communistes pendant la guerre froide, ainsi que sur des crimes perpétrés dans les Balkans au cours des années 1990.

Le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre surviennent souvent en périodes de conflits armés ou de crises civiles et impliquent des auteurs, des témoins et avant tout des victimes. Ce contexte pose des difficultés particulières au niveau des enquêtes et des poursuites, parfois accentuées par le fait que ces enquêtes sont souvent menées en dehors du territoire de l'UE et peuvent, dans la mesure où les crimes internationaux sont imprescriptibles, intervenir de nombreuses années après la commission du crime.

III - Le réseau génocide de l'UE et les instruments juridiques

5. Des progrès considérables ont été accomplis au cours de ces dernières années, avec la mise en place d'équipes spécialisées de policiers et/ou de procureurs⁷, le renforcement des échanges de bonnes pratiques et d'expériences et la facilitation de la coopération, grâce au réseau européen de points de contact en ce qui concerne les personnes responsables de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre (ci-après dénommé "Réseau génocide"),⁸ créé en 2002. Ces progrès ont permis, dans un certain nombre d'États membres, de faire aboutir des poursuites engagées contre des auteurs de génocides, de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre et de tortures. La Norvège, la Suisse, les États-Unis et le Canada assistent aux réunions du Réseau en qualité d'observateurs. Il convient de préciser que depuis le 1^{er} décembre 2014, le Royaume-Uni a choisi de ne pas participer aux décisions concernées du Conseil. Par conséquent, il n'est plus membre du Réseau génocide.
6. Pour soutenir les efforts actuels et favoriser l'apport d'un soutien supplémentaire dans la lutte contre les grands crimes internationaux, les praticiens ont identifié des mesures concrètes et des recommandations pour les institutions de l'UE, ses États membres, les points de contact du Réseau génocide et le secrétariat du Réseau génocide, qui sont présentées dans la *Stratégie* du Réseau Génocide⁹. Cette Stratégie, qui est annexée au projet de conclusions, s'appuie sur les expériences et les connaissances des praticiens.

⁷ Les données fournies par les points de contact du Réseau génocide révèlent que neuf États membres de l'UE sont dotés d'une unité spécialisée dans les crimes de guerre, que ce soit au sein d'un service de police, d'un service chargé des poursuites ou d'un service d'entraide judiciaire, tandis que d'autres ne possèdent qu'un personnel partiellement spécialisé.

⁸ Voir décision 2002/494/JAI du Conseil du 13 juin 2002 portant création d'un réseau européen de points de contact en ce qui concerne les personnes responsables de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre (JO L 167 du 26 juin 2002, p. 1) et décision 2003/335/JAI du Conseil du 8 mai 2003 concernant les enquêtes et les poursuites pénales relatives aux génocides, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre (JO L 118 du 14 mai 2003, p. 12).

⁹ *Stratégie du Réseau génocide de l'UE pour lutter contre l'impunité du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre au sein de l'Union européenne et de ses États membres*, document 15581/1/14 REV 1 (ci-après dénommée "Stratégie"). La *Stratégie* mentionnée dans le projet de conclusions du Conseil figurant en annexe a été traduite dans toutes les langues.

Il s'agit d'un document d'évaluation, qui reflète les enseignements tirés et les meilleures pratiques identifiées par les procureurs, les enquêteurs et les autres experts dans ce domaine, ainsi que les discussions menées par le Réseau génocide au cours des douze dernières années. Les mesures décrites dans la *Stratégie* constituent une base de connaissances pouvant servir d'orientations et d'outils pratiques susceptibles d'être pris en compte au niveau de l'Union européenne et de chacun des États membres.

IV - Conclusions

7. Le projet de conclusions du Conseil figurant à l'annexe, qui comprend les modifications débattues lors de la réunion du groupe "Questions générales, y compris l'évaluation", qui s'est tenue le 29 avril 2015, et dans lequel les passages nouveaux ou modifiés sont indiqués en caractères soulignés et les passages supprimés, par [...], est soumis à approbation par consultation écrite.
8. À cette fin, les délégations sont invitées à communiquer à la présidence (Inga.Melnace@mfa.gov.lv) et au Secrétariat général du Conseil (giovanna.giglio@consilium.europa.eu), **au plus tard le 20 mai 2015, avant l'heure de fermeture des bureaux**, les éventuelles observations qu'elles auraient sur le texte proposé.
9. Si elles ne soulèvent aucune question importante dans le délai susmentionné, le projet de conclusions du Conseil sera présenté au Coreper en point "I/A" et soumis au Conseil pour adoption lors de sa session des 15 et 16 juin 2015.

Projet de conclusions du Conseil sur la lutte contre l'impunité du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre au sein de l'Union européenne et de ses États membres

Le Conseil a adopté les conclusions ci-après:

"Le Conseil de l'Union européenne,

SOULIGNANT que l'Union européenne est fondée sur les valeurs de liberté, de démocratie, de l'État de droit et de respect des droits de l'homme.¹⁰

RAPPELANT que le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre (ci-après dénommés "crimes internationaux") sont des *"atrocités qui défient l'imagination et heurtent profondément la conscience humaine"* dont on reconnaît qu'ils *"menacent la paix, la sécurité et le bien-être du monde"*.¹¹

RAPPELANT que les crimes internationaux ne sauraient rester impunis et que leur répression doit être effectivement assurée par des mesures prises dans le cadre national et par le renforcement de la coopération internationale avec des pays tiers.

¹⁰ Article 2 du traité sur l'Union européenne (JO C 326, 26.10.2012, p.1).

¹¹ Voir considérants 2 et 3 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

AFFIRMANT que, en vertu du droit international ¹², c'est aux États qu'il incombe au premier chef de mener des enquêtes et des poursuites concernant les crimes internationaux.

RAPPELANT que les États membres sont régulièrement confrontés à des personnes soupçonnées d'être impliquées dans des crimes internationaux, qui cherchent à entrer et à résider dans l'Union européenne.¹³

CONSCIENT que la lutte contre l'impunité des crimes internationaux nécessite de mener des enquêtes et des poursuites au niveau national, ce qui, en raison de la nature de cette forme de criminalité, est une tâche difficile, nécessitant des enquêteurs, des procureurs et des juges spécialisés en droit pénal international et en droit international humanitaire.

RECONNAISSANT qu'une coopération multi-disciplinaire entre les services d'immigration, les services répressifs, les services chargés des enquêtes, les services d'entraide judiciaire, des finances et des renseignements d'un État Membre, accompagnée d'une coopération judiciaire efficace entre les États membres, est nécessaire afin d'assurer l'efficacité des enquêtes et des poursuites concernant les crimes internationaux.

RAPPELANT la position commune 2001/443/PESC du Conseil¹⁴, dans laquelle les États membres ont indiqué que les crimes relevant de la compétence de la Cour pénale internationale préoccupent tous les États membres et réaffirmé leur détermination à coopérer pour mettre un terme à l'impunité des auteurs de ces crimes.

GARDANT À L'ESPRIT la détermination exprimée dans le programme de Stockholm¹⁵, qui invitait les institutions de l'Union à: *"continuer de soutenir et de promouvoir l'action de l'Union et des États membres contre l'impunité et à continuer de lutter contre les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre; à cet égard, à encourager la coopération entre les États membres, les pays tiers et les juridictions internationales dans ce domaine, en particulier la Cour pénale internationale (CPI), et à développer les échanges d'informations judiciaires et de bonnes pratiques concernant les poursuites pénales relatives à ces crimes, par l'intermédiaire du réseau européen de points de contact en ce qui concerne les personnes responsables de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre."*

¹² Voir le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, la Convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide; les quatre Conventions de Genève de 1949 et leurs trois protocoles additionnels; la Convention de La Haye de 1954 et son deuxième protocole additionnel; la Convention internationale de 1976 sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid; la Convention de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants; la Convention internationale de 2006 pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.

¹³ Décision 2003/335/JAI du Conseil du 8 mai 2003 (JO L 118 du 14.5.2003, p. 12).

¹⁴ Position commune 2001/443/PESC du Conseil du 11 juin 2001 concernant la Cour pénale internationale.

¹⁵ Programme de Stockholm (JO C 115 du 4.5.2010, p. 8).

CONSIDÉRANT que l'article 8 de la décision 2011/168/PESC du Conseil:¹⁶ charge l'Union européenne de veiller à la cohérence de tous ses instruments et de toutes ses politiques en ce qui concerne les crimes internationaux relevant de la compétence de la Cour pénale internationale. Ce faisant, la décision charge l'Union européenne de la mission essentielle consistant à veiller à ce que cette cohérence existe non seulement dans son action extérieure mais aussi pour ce qui est des mesures qu'elle prend sur le plan interne.

RAPPELANT que l'Union européenne a montré sa détermination à lutter contre ces crimes sur le plan interne par la décision 2002/494/JAI du Conseil¹⁷ portant création du Réseau européen de points de contact en ce qui concerne les personnes responsables de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre (ci-après dénommé "Réseau génocide"), et par la décision 2009/426/JAI du Conseil¹⁸, qui a créé le secrétariat du Réseau.

RAPPELANT la décision 2003/335/JAI¹⁹, dont l'objectif était de *"renforcer la coopération entre les unités nationales de manière à améliorer le plus possible l'aptitude des services répressifs des différents États membres à coopérer de manière efficace en ce qui concerne les enquêtes et les poursuites dirigées contre les personnes qui ont commis des génocides, des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre, [...] ou qui ont participé à la commission de tels actes."*

¹⁶ Décision 2011/168/PESC du Conseil du 21 mars 2011 (JO L 76 du 22.3.2011, p. 56).

¹⁷ Décision 2002/494/JAI du Conseil du 13 juin 2002 portant création d'un réseau européen de points de contact en ce qui concerne les personnes responsables de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre (JO L 167 du 26.6.2002, p. 1). À la suite de la notification faite par le Royaume-Uni le 24 juillet 2013 conformément à l'article 10, paragraphe 4, premier alinéa, du protocole n° 36 sur les dispositions transitoires, la décision 2002/494/JAI du Conseil a cessé de s'appliquer au Royaume-Uni à compter du 1^{er} décembre 2014, en application de l'article 10, paragraphe 4, deuxième alinéa, dudit protocole.

¹⁸ Article 25 *bis* de la décision Eurojust, modifiée par la Décision 2009/426/JAI du Conseil du 16 décembre 2008, JO L 138 du 4 juin 2009, p. 14).

¹⁹ Article 1^{er} de la décision 2003/335/JAI du Conseil du 8 mai 2003 concernant les enquêtes et les poursuites pénales relatives aux génocides, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre (JO L 118 du 14.5.2003, p. 12). À la suite de la notification faite par le Royaume-Uni le 24 juillet 2013 conformément à l'article 10, paragraphe 4, premier alinéa, du protocole n° 36 sur les dispositions transitoires, la décision 2003/335/JAI du Conseil a cessé de s'appliquer au Royaume-Uni à compter du 1^{er} décembre 2014, en application de l'article 10, paragraphe 4, deuxième alinéa, dudit protocole.

SALUE la Stratégie du "Réseau génocide" de l'UE pour lutter contre l'impunité du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre au sein de l'Union européenne et de ses États membres (ci-après dénommée "Stratégie")²⁰, [...] qui donne des orientations pratiques pouvant servir d'outil de référence tant à l'intérieur de l'Union européenne qu'en dehors.

RECONNAISSANT que la Stratégie du "Réseau génocide" s'appuie sur les travaux de praticiens issus des États membres, sur les enseignements tirés et les meilleures pratiques identifiées par les procureurs, les inspecteurs de police, les agents d'entraide judiciaire et autres experts chargés de mener des enquêtes et des poursuites concernant les crimes internationaux, ainsi que sur les discussions et conclusions des dix-sept réunions du Réseau qui se sont tenues au cours des douze dernières années.

SOUTENANT les objectifs de la Stratégie du "Réseau génocide" que sont la sensibilisation aux questions concernées, l'échange des meilleures pratiques et le soutien aux États membres dans le cadre de leur lutte contre l'impunité.

AFFIRMANT qu'il convient d'accorder une attention particulière aux mesures présentées dans la Stratégie du "Réseau génocide", celles-ci devant être examinées et, le cas échéant, mises en œuvre.

SALUANT la création d'unités spécialisées dans le domaine des crimes internationaux ou l'existence d'un personnel spécialisé dans certains États membres et la réussite des enquêtes et poursuites qu'ils ont menés.

INSISTANT sur le fait qu'il importe d'intensifier la coopération et le partage d'informations aux niveaux national et européen et de créer des unités spécialisées dans davantage d'États membres, tout en renforçant en parallèle les capacités et ressources prévues à cet égard.

SOULIGNANT que le droit international ainsi que sa bonne transposition, en temps utile, en droit national, sont primordiaux pour pouvoir lutter contre l'impunité, et que les instruments de l'Union européenne et leur pleine application sont également importants.

Salue les mesures et les recommandations exposées dans la Stratégie du "Réseau génocide" et encourage les États membres et les institutions de l'UE à promouvoir leur mise en œuvre au niveau national et à l'échelle de l'UE.

²⁰ Document 15581/14 (traduit dans toutes les langues); annexé aux conclusions.

INVITE LES ÉTATS MEMBRES:

- à avoir recours à la Stratégie du "Réseau génocide", qui leur servira d'orientations pratiques et d'outil de référence pour continuer à renforcer leur mobilisation dans la lutte contre l'impunité du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre;
- à continuer de coopérer étroitement et d'intensifier le partage d'informations au niveau national et à l'échelle de l'UE.

INVITE LA COMMISSION:

- à continuer de soutenir le "Réseau génocide" et son précieux travail, ainsi que les autorités compétentes, dans le cadre de la lutte contre l'impunité du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre dans les États membres."

**Stratégie du Réseau génocide de l'UE pour lutter contre l'impunité
du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes
de guerre au sein de l'Union européenne et de ses États membres**

La Haye, octobre 2014

SOMMAIRE

TABLE DES MATIÈRES.....	12
EXPOSÉ DES RECOMMANDATIONS	16
CHAPITRE UN: LES ÉTATS MEMBRES ET LES GRANDS CRIMES INTERNATIONAUX.....	18
1.1 Les grands crimes internationaux, un défi pour l'UE et les États membres.....	18
1.1.1 Le lien entre les grands crimes internationaux et les États membres.....	18
1.1.2 À qui incombe-t-il de mener des enquêtes et des poursuites concernant ces crimes?.....	22
1.2 Obligation des États de mener des enquêtes et des poursuites concernant les grands crimes internationaux	23
1.2.1 L'introduction des grands crimes internationaux dans la législation nationale	25
1.3 Difficultés rencontrées lors des enquêtes et des poursuites dirigées contre les auteurs de grands crimes internationaux	26
1.3.1 Complexité factuelle.....	27
1.3.2 Complexité juridique.....	34
CHAPITRE DEUX: DÉTERMINATION À LUTTER CONTRE L'IMPUNITÉ AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE ET DE SES ÉTATS MEMBRES	37
2.1 Au niveau de l'Union européenne.....	37
2.1.1 Le rôle du Réseau.....	39
2.2 Au niveau des États membres	40
2.2.1 Résultats au niveau des États membres et des membres du Réseau	43
CHAPITRE TROIS: ENSEMBLE DE MESURES DESTINÉES À AIDER LES ENQUÊTES NATIONALES ET LES POURSUITES DE GRANDS CRIMES INTERNATIONAUX.....	47
Mesure 1: Création, développement et promotion d'unités spécialisées	47
Mesure 2: Priver les criminels d'endroit où se réfugier en cernant mieux les cas éventuels et les informations pertinentes.....	49
Mesure 3: Mise en place d'un système de coopération efficace	52
Mesure 4: Améliorer la législation relative aux enquêtes, aux poursuites judiciaires et à l'entraide judiciaire	56
Mesure 5: Faire du Réseau un centre d'expertise et le promouvoir au sein des instances de l'Union européenne et à l'échelle mondiale.....	57
Mesure 6: Engagement renouvelé de l'Union européenne	59
Mesure 7: Renforcement des capacités et sensibilisation des autorités nationales concernées	60
Mesure 8: Droits, soutien et protection des victimes et des témoins de grands crimes internationaux.....	61

TABLE DES MATIÈRES

L'Union européenne (UE) s'est engagée à veiller à la régularité et la cohérence de ses politiques externes et internes de lutte contre l'impunité des personnes responsables de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre ("les grands crimes internationaux")²¹. Dans le cadre de sa politique de Justice et Affaires Intérieures (JAI), l'UE cherche à apporter son aide aux autorités nationales dans les États membres, concernant leurs enquêtes et poursuites contre ces crimes, afin de s'assurer que l'UE ne devienne pas un refuge pour les auteurs de ces crimes²². En 2002, au titre de cet engagement, le Conseil de l'UE (le "Conseil") a adopté la décision 2002/494/JAI du Conseil relative à la mise en place d'un "Réseau européen de points de contact concernant les personnes responsables de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre" (le "Réseau génocide" ou le "Réseau"). Le Réseau génocide se réunit deux fois par an et rassemble des procureurs, des inspecteurs de police et d'autres experts ("points de contact") issus de tous les États membres. En 2003, le Conseil a adopté la décision 2003/335/JAI du Conseil, destinée à renforcer la coopération entre les services de police et les services chargés des enquêtes, pour améliorer le plus possible l'aptitude des autorités judiciaires pénales des divers États membres à coopérer de manière efficace en ce qui concerne les enquêtes et poursuites dirigées contre les personnes suspectées d'avoir commis des grands crimes internationaux. Le Réseau facilite la mise en œuvre de cette Décision en facilitant l'échange d'informations entre les intervenants, en encourageant la coopération entre les autorités nationales de différents États membres et en fournissant une plateforme d'échange des meilleures pratiques. Depuis 2011, le Réseau génocide est soutenu dans son travail par le secrétariat basé à La Haye chez Eurojust.

²¹ L'expression "grands crimes internationaux" sera utilisée tout au long de ce document pour faire référence à tous les crimes internationaux couverts par le mandat du Réseau, à savoir les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. Le Réseau reconnaît que nombre des sujets traités dans la "Stratégie du Réseau génocide de l'UE pour lutter contre l'impunité du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre au sein de l'Union Européenne et de ses États membres" sont également applicables à la torture et aux disparitions forcées, qui sont des crimes distincts. En cas de tortures et de disparitions forcées, la distinction opérée entre les deux crimes lors de l'enquête et des poursuites constitue une composante importante de la lutte globale contre l'impunité.

²² Voir le programme de La Haye: dix priorités pour les cinq prochaines années. Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice, COM 2005, JO C 236 du 24 septembre 2005, page 11, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF>; et le programme de Stockholm, JO C 115/1 du 4 mai 2010, p. 8, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=EN).

Les initiatives de l'UE sont pour le moment la clef de voûte de l'engagement de la politique de JAI de l'UE pour la lutte contre l'impunité. Leur contribution est capitale car elles permettent de faire avancer et d'appuyer les efforts fournis dans les États membres pour condamner les auteurs de ces crimes. Les États membres sont en première ligne de la lutte contre l'impunité pour ces crimes, peu importe où, par qui ou contre qui ils ont été perpétrés. Tous les États membres ont ratifié les traités et conventions internationaux pertinents les obligeant à veiller à ce que les auteurs de grands crimes internationaux fassent l'objet d'une enquête, de poursuites et d'une condamnation. Plusieurs États membres ont suivi la recommandation de l'UE formulée dans la décision 2003/335/JAI du Conseil, qui consiste à mettre en place, au sein des services de police et des services chargés des enquêtes des États membres, des "unités des crimes de guerre" constituées d'un personnel spécialisé dans les grands crimes internationaux. Ceci a permis, ces dernières années, de réussir à de nombreuses reprises à condamner les auteurs de grands crimes internationaux commis sur le territoire des États membres et d'envoyer un signal important, celui que l'UE et les États membres ne tolèrent pas que de tels crimes restent impunis.

En même temps, au niveau de l'UE et des États membres, des efforts supplémentaires pourraient être consentis afin de permettre une approche plus cohérente et efficace au niveau de l'UE pour lutter contre l'impunité. Comme expliqué plus en détails ci-après, une telle approche favoriserait la coopération et la communication d'informations au niveau national et au niveau de l'UE, la mise en place d'unités spécialisées dans un plus grand nombre d'États membres ainsi qu'une meilleure assistance de l'UE aux autorités nationales, afin que davantage d'États membres s'engagent activement dans la lutte contre l'impunité.

Dans ce contexte, les points de contact du Réseau ont mis sur pied un groupe de travail chargé d'explorer et de proposer des mesures visant à accroître l'efficacité de la lutte contre l'impunité au sein de l'UE²³. Le Réseau a également considéré qu'un nouvel instrument, tel qu'un Plan d'Action de l'UE contre l'Impunité, pourrait être un outil essentiel pour encourager la coopération et le développement des meilleures pratiques aux niveaux régional et national, afin d'améliorer les enquêtes et les poursuites²⁴.

²³ Le groupe de travail du Réseau est composé de cinq points de contact (trois procureurs, un officier de police, et un officier d'entraide judiciaire), se réunit à plusieurs reprises et est soutenu par le Secrétariat du Réseau.

²⁴ Voir *Strengthening efforts to combat impunity within the EU and its Member States for serious international crimes renewed engagement in the field of Justice and Home Affairs*, Conseil de l'UE, document 16340/13 GENVAL 13, 19 novembre 2013, et *Summary of discussions*, Conseil de l'UE document 17164/13 GENVAL 87, 4 décembre 2013.

La première mesure du groupe de travail du Réseau a consisté à rédiger cette "Stratégie du Réseau génocide de l'UE pour lutter contre l'impunité du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre au sein de l'Union européenne et de ses États membres" ("Stratégie").

Tous les points de contact, ainsi que les experts de la société civile, ont eu l'occasion d'apporter leur contribution en fonction de leur expérience et leur expertise. La Stratégie s'appuie sur les enseignements tirés et les meilleures pratiques identifiées par les procureurs, les inspecteurs de police et autres experts, ainsi que sur les discussions et conclusions des seize réunions du Réseau qui se sont tenues au cours des douze dernières années.

La Stratégie préconise tout un ensemble de mesures que les institutions de l'UE et les États membres doivent prendre pour soutenir les autorités nationales dans leur lutte contre l'impunité, traduire en justice les auteurs de crimes et rendre justice aux victimes. Le Réseau, grâce à ses points de contact au niveau national, et à son Secrétariat²⁵ au niveau de l'UE, aura recours à la Stratégie, qui lui servira de cadre pour orienter son développement continu dans les années à venir et pour plaider en faveur d'un engagement plus fort de l'UE et des États membres. Le Réseau procédera régulièrement à un examen et à une évaluation de la Stratégie pour tenir compte des changements et des développements en cours, du fait de la conscience accrue de la nécessité de combattre l'impunité.

Par conséquent, l'objectif de la Stratégie est double:

1. Au niveau de l'UE, renforcer l'engagement de l'UE en faveur de la lutte contre l'impunité pour les grands crimes internationaux et davantage soutenir les États membres.
Le Secrétariat, avec l'aide des points de contact, joindra les institutions concernées et les décideurs afin de sensibiliser le public aux défis que doivent relever les autorités judiciaires pénales nationales dans le cadre de leur travail d'enquête, de poursuites et de répression relatif aux crimes fondamentaux internationaux, et d'échanger les meilleures pratiques pour faire face à ces défis.
2. Au niveau des États membres, contribuer à la lutte des autorités nationales contre l'impunité au niveau national, et le cas échéant renforcer cette lutte, en identifiant des mesures concrètes qui aideront les autorités nationales à enquêter sur les grands crimes internationaux et à engager des poursuites.

²⁵ Le Secrétariat du Réseau a été créé en juillet 2011 en application de l'article 25a de la décision 2009/426/JAI du Conseil sur le renforcement d'Eurojust et modifiant la décision 2002/187/JAI du Conseil instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité. Le Secrétariat fait partie du personnel d'Eurojust et constitue une unité à part entière.

Pour atteindre ces objectifs, le Réseau présentera cette Stratégie aux groupes de travail de l'UE concernés, notamment le groupe "Questions générales, y compris l'évaluation" (GENVAL), et l'accompagnera d'une demande visant à ce que ce dernier travaille à d'éventuelles conclusions du Conseil JAI sur la volonté de l'UE et des États membres de combattre l'impunité contre les grands crimes internationaux, et portera ainsi le sujet à l'attention des ministres. Le Réseau fera également intervenir la Commission européenne dans le but de faire avancer sa politique de lutte contre l'impunité. Les points de contact nationaux veilleront, dans la mesure du possible, à ce que la Stratégie soit communiquée aux décideurs nationaux concernés et fasse l'objet de discussions avec ceux-ci. De telles discussions au niveau national sont capitales pour améliorer la capacité de chaque État à lutter contre l'impunité et peuvent inciter les États membres à demander davantage d'implication de la part de l'UE au sein de ses instances concernées.

La Stratégie met en lumière les différentes situations dans lesquels les États membres sont confrontés à des grands crimes internationaux, et les mesures prises à ce jour au niveau de l'UE et au niveau des États membres. La Stratégie expose également brièvement les défis rencontrés par les inspecteurs, les procureurs ainsi que les autres autorités au cours des enquêtes et des poursuites relatives aux crimes internationaux, et de leur répression, et souligne les meilleures pratiques identifiées par le passé pour relever ces défis. La dernière partie de la Stratégie présente une série de mesures destinées à améliorer l'efficacité et le bon fonctionnement des enquêtes et poursuites nationales, ainsi que certaines recommandations complémentaires à destination des institutions de l'UE, des États membres, des points de contact nationaux et du Secrétariat du Réseau.

EXPOSÉ DES RECOMMANDATIONS

Aux institutions de l'UE:

1. Garantir les ressources adéquates pour faire du Réseau un centre d'expertise et le promouvoir tant au sein des instances de l'UE qu'en dehors.
2. Réaffirmer leur engagement en faveur de la lutte contre l'impunité en étudiant des possibilités de financement supplémentaires afin de permettre au Réseau et aux autorités nationales de mettre en place des unités spécialisées, ainsi que pour les formations et les activités de renforcement des capacités.
3. Évaluer de manière formelle l'exécution des Décisions 2002/494/JAI et 2003/335/JAI du Conseil, et organiser une audition annuelle sur la lutte contre l'impunité au sein de l'UE, qui se déroulera au Parlement européen.
4. Inscrire le sujet sur l'agenda politique et reconnaître que le financement est essentiel pour permettre aux autorités nationales et à la société civile de coordonner efficacement leur lutte contre l'impunité, développer la compréhension du droit pénal international et du droit humanitaire international; et sensibiliser davantage le public à la nécessité de lutter contre l'impunité.
5. Modifier le mandat d'Eurojust et d'Europol pour y incorporer les grands crimes internationaux.
6. Élaborer un plan d'action visant à lutter contre l'impunité au sein de l'UE.

Aux États membres:

7. Examiner et, si besoin est, modifier la législation nationale en matière de grands crimes internationaux pour s'assurer qu'elle reflète les obligations prévues par le droit international et n'offre pas une immunité indue aux individus.
8. Mettre en place des unités spécialisées au sein des services de police et des services chargés des enquêtes; et mettre en place une stratégie nationale et des plateformes nationales de coopération dans le cadre de la lutte contre l'impunité des grands crimes internationaux.
9. S'assurer qu'au sein de leurs services d'immigration, les membres du personnel bénéficient d'une formation adéquate, que les meilleures pratiques soient développées, et que la transmission des informations des services d'immigration aux services répressifs soit efficace, avec une obligation toute particulière d'informer les services répressifs lorsqu'elles sont confrontées à des affaires de type 1F.
10. Améliorer la communication entre les États membres, par exemple en ayant recours, le cas échéant, à des équipes communes d'enquête (ECE); par exemple en ayant recours, le cas échéant, à des équipes communes d'enquête (ECE); soutenir l'initiative visant à instaurer un cadre global de coopération entre États membres.

11. Garantir un échange d'informations efficace au sein des Départements d'État, en particulier entre les enquêteurs, les procureurs et les autorités chargées de la supervision du gel et de la confiscation des avoirs, du commerce ou des interdictions de voyage.
12. Développer le recours au Réseau et à son Secrétariat via la nomination de multiples points de contact nationaux expérimentés et spécialistes des poursuites, des enquêtes pénales et de l'entraide judiciaire.
13. Tenir compte du point de vue des victimes dans le cadre de leurs stratégies de poursuite et d'enquête dès le début d'une affaire, pour garantir l'équité de la procédure ainsi que son impact sur les victimes et les communautés touchées, et pour fournir aux victimes des informations sur leurs droits et sur les mécanismes visant à les protéger.
14. Sensibiliser l'opinion publique sur la nécessité de lutter contre l'impunité et de mener des enquêtes et des poursuites concernant les grands crimes internationaux.

Aux points de contact nationaux:

15. Communiquer des informations sur les sujets discutés par le Réseau à d'autres membres des services répressifs et des services chargés des enquêtes ainsi qu'à d'autres autorités nationales concernées, telles que les services d'immigration au niveau national.
16. Présenter aux décideurs et au grand public des informations portant sur les enquêtes et poursuites dirigées contre les auteurs de grands crimes internationaux.
17. Servir de d'interface aux différents intervenants et relayer de nouveau les informations vers le Réseau.

Au Secrétariat du Réseau:

18. Soutenir les efforts des autorités nationales en étendant la fonction de communication d'informations afin d'accroître davantage l'échange des meilleures pratiques, des lois applicables et des enquêtes et poursuites en cours.
19. Aider les États membres à mettre en place et promouvoir des unités spécialisées.
20. Faciliter la coopération et la coordination des efforts pour faire juger les auteurs de crimes et offrir son expertise aux autorités nationales.
21. Produire un rapport annuel d'activité contenant des informations sur les enquêtes et les poursuites dirigées contre les auteurs de grands crimes internationaux.
22. Informer régulièrement les groupes de travail du Conseil, notamment le groupe "Droit international public", la section Cour Pénale Internationale (CPI) du groupe "Droit international public" (COJUR-CPI), le **Comité de coordination dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (CATS)**, le groupe "Questions générales, y compris l'évaluation" (GENVAL), ainsi que les groupes de travail régionaux.

1.1 Les grands crimes internationaux, un défi pour l'UE et les États membres

Au vingtième siècle, environ deux cent millions de personnes ont perdu la vie directement ou indirectement du fait de violences collectives soutenues par l'État²⁶ et des grands crimes internationaux ont été perpétrés durant ces dernières décennies sur les cinq continents.

De tels crimes surviennent souvent en périodes de conflits armés ou de crises civiles, impliquent d'innombrables auteurs, un grand nombre de témoins, des centaines, voire des milliers de victimes, et se caractérisent par une brutalité extrême et répétée.

Les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre sont des "atrocités qui défient l'imagination et heurtent profondément la conscience humaine" qui "menacent la paix, la sécurité et le bien-être du monde"²⁷. Le développement du droit pénal international, la création de tribunaux ad hoc dans les années 1990, suivis par la formation du CPI, reflètent la gravité de ces crimes et la nécessité d'une réaction forte contre les auteurs de grands crimes internationaux. La lutte contre l'impunité n'est cependant pas l'apanage des institutions internationales et en réalité, c'est avant tout aux États membres qu'il incombe d'enquêter sur les auteurs de ces crimes et d'engager des poursuites.

1.1.1 Le lien entre les grands crimes internationaux et les États membres

Malgré l'impression générale selon laquelle les grands crimes internationaux sont commis très loin de l'UE, l'expérience a montré que ces crimes, leurs auteurs et leurs avoies, les victimes et les témoins, ont des liens réels avec les États membres. Des grands crimes internationaux ont été commis sur le territoire d'États membres, par exemple durant la Seconde Guerre Mondiale mais également au cours de ces dernières décennies. Ils impliquaient également des ressortissants d'États membres, que ce soit en qualité de victimes ou d'auteurs. Il existe un autre lien entre les grands crimes internationaux et les États membres, lorsque des ressortissants d'un État tiers impliqués dans des grands crimes internationaux se trouvent sur le territoire d'États membres, soit en tant que visiteurs, soit en qualité de demandeurs d'asile ou de résidents.

²⁶ A. Smeulers et F. Grunfeld, *International Crimes and Other Gross Human Rights Violations: A Multiand Interdisciplinary Textbook*, Antwerp, 2011, Intersentia, Préface, p. XIIIV.

²⁷ Voir considérants 2 et 3 du Statut de Rome de la CPI.

Territoire

Le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre ont en effet été commis sur le territoire d'États membres. Les autorités nationales sont toujours confrontées à des atrocités de masse, telles que les présumés criminels de guerre nazis de la Seconde Guerre Mondiale²⁸ et les régimes totalitaires communistes de la Guerre Froide²⁹. La récente adhésion de la Croatie à l'UE a également élargi le territoire de l'UE sur lequel des crimes ont été commis au cours des dernières décennies et où des enquêtes et poursuites sont en cours.

²⁸ Voir une affaire récente concernant l'extradition d'un présumé criminel de guerre nazi entre la Slovaquie et la Hongrie sur <http://www.theguardian.com/world/2013/aug/12/laszlo-csatary-dead-hungary-auschwitz>. Cette affaire s'est terminée en raison du décès de László Lajos Csátary le 12 août 2013, <http://www.bbc.com/news/world-europe-23664226>.

²⁹ Voir une affaire récente portant sur la condamnation d'un ex-ministre hongrois pour des crimes de guerre perpétrés en 1956, disponible sur <http://www.bbc.com/news/world-europe-27398373>.

Ressortissants des États membres

Des ressortissants des États membres peuvent être concernés par des crimes internationaux en tant qu'auteurs³⁰, victimes³¹ ou témoins, indépendamment de la localisation géographique des crimes. Outre des personnes physiques, les crimes commis à l'étranger peuvent également impliquer, que ce soit en qualité d'auteurs ou de complices ou pour en tirer profit, de personnes morales établies au sein de l'UE³². Les États membres peuvent exercer leur compétence à l'égard des auteurs de ces crimes en raison du statut de victimes ou de témoins de leurs ressortissants, ou lorsque leurs ressortissants ou leurs sociétés ont facilité l'exécution de crimes ayant pour point de départ le territoire de l'UE.

³⁰ *Par exemple*, deux hommes d'affaires néerlandais soupçonnés de complicité de crimes de guerre perpétrés respectivement en Iraq et au Libéria ont fait l'objet d'une enquête et ont été jugés par les Pays-Bas. *Voir* <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/iraq/> et <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/liberia/>. Dans certaines affaires, des gens se sont rendus dans l'UE en tant que demandeurs d'asile et ont par la suite obtenu la nationalité d'un État membre. Ils sont ainsi devenus citoyens de cet État entre le moment où les crimes ont été commis et le moment où ils sont devenus suspects. *Voir aussi* une affaire néerlandaise récente contre Yvonne N. <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/rwanda/>.

³¹ *Par exemple*, le major Bernard Ntuyahaga a fait l'objet d'une enquête et a été jugé par la Belgique pour sa participation au meurtre de dix casques bleus de l'ONU pendant le génocide rwandais, disponible sur <http://www.theguardian.com/world/2007/jul/05/rwanda.angeliquechrisafis>. De plus, l'avion civil MH17 récemment abattu au-dessus de l'Ukraine a déclenché une enquête internationale pour crimes de guerre. La plupart des victimes de ce crime présumé étaient des ressortissants des États membres. *Voir* <http://www.reuters.com/article/2014/07/21/us-ukraine-crisis-dutch-idUSKBN0FQ15620140721> et <https://www.om.nl/algemeen/english/@86120/joint-investigation/>.

³² *Par exemple*, les Pays-Bas ont enquêté sur la participation alléguée de la société néerlandaise Lima Holding B.V. à la construction de la barrière érigée par Israël et d'un site industriel situé près d'une colonie en Cisjordanie, <http://www.om.nl/onderwerpen/internationale/map/concerning/>. Par ailleurs, la Suisse a ouvert une enquête dans l'affaire Argos Heraeus, un des plus grands raffineurs d'or, pour complicité de crimes de guerre et blanchiment d'argent concernant de l'or provenant d'un groupe armé de la République Démocratique du Congo, <http://www.reuters.com/article/2013/11/04/congo-gold-idUSL5N0IP29K20131104>.

Ressortissants d'États tiers

La majorité des grands crimes internationaux est commise sur le territoire d'États tiers. Néanmoins, les auteurs, témoins et victimes de ces crimes peuvent entrer sur le territoire de l'UE en qualité de visiteurs, après avoir obtenu un visa, ou pour demander une protection internationale (c'est-à-dire en tant que demandeurs d'asile). Ce dernier cas de figure est particulièrement pertinent, car les grands crimes internationaux sont souvent commis dans le cadre de conflits armés ou en raison d'une incapacité chronique à faire respecter l'État de droit et l'ordre public.

Par conséquent, il se peut que les populations des pays touchés s'enfuient de leur pays d'origine pour pénétrer sur le territoire de l'UE. Le nombre de ressortissants d'États tiers demandant l'asile au sein de l'UE s'est considérablement accru au cours de ces dernières années, le nombre de demandes atteignant les 435 000 en 2013³³. Certains auteurs de grands crimes internationaux peuvent passer inaperçus durant ce processus et peuvent donc réussir à faire aboutir leur demande d'asile. D'autres peuvent se voir refuser le statut de réfugié pour plusieurs raisons, notamment celles prévues à l'article 1F de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés³⁴.

Certains suspects peuvent être extradés pour être jugés en dehors de l'UE; cependant, en raison du principe de non-refoulement³⁵, ou tout simplement en l'absence de cadre juridique approprié en matière d'extradition, certains demeureront sur le territoire des États membres. Dans ce cas-ci, conformément aux différentes règles de compétence, les autorités nationales sont tenues, en vertu de leurs obligations internationales, de poursuivre les auteurs présumés se trouvant ou résidant sur leur territoire³⁶.

³³ Voir le rapport Eurostat du 24 mars 2014, disponible sur http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-24032014-AP/EN/3-24032014-AP-EN.PDF.

³⁴ Cet article fait référence aux cas envisagés à l'article 1F de la Convention de Genève de 1954 relative au statut des réfugiés, libellé comme suit :

"F. Les dispositions de cette Convention ne seront pas applicables aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser:

a) qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;

b) qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiées;

c) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

³⁵ Le *non-refoulement* est un principe de droit international qui interdit de refouler un réfugié, directement ou indirectement, vers un territoire où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques". Le principe ne s'applique cependant pas s'"il existe des raisons sérieuses de considérer [le réfugié] comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays.". Le principe est consacré par l'article 33 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son protocole de 1967.

³⁶ Le principe *aut dedere aut judicare* fait référence à l'obligation juridique des États de poursuivre ou d'extrader des personnes ayant commis de graves crimes internationaux. Voir le devoir d'extradition ou de poursuite en rapport avec le crime ou la torture: Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader, cf. arrêt Belgique vs. Sénégal, CIJ GL No 144, CIJG 437 (CIJ 2012), 20 juillet 2012, Cour Internationale de Justice [CIJ], disponible sur <http://www.icjci.org/docket/files/144/17064.pdf>.

Un autre problème peut se poser, celui des éventuelles questions d'immunité pour les diplomates, les membres de gouvernements ou autres représentants susceptibles de participer à la commission de ces crimes.

Enfin, la présence de victimes et de témoins qui sont des ressortissants d'États tiers entraîne un devoir de coopération judiciaire avec les États tiers ou les organisations internationales telles que la CPI. La coopération avec d'autres États membres ou des États tiers est presque toujours nécessaire pour pouvoir correctement poursuivre les personnes soupçonnées d'avoir commis des grands crimes internationaux, car les témoins, les victimes et les auteurs se trouvent souvent sur des territoires différents. Enfin, et surtout, les États membres peuvent avoir comme responsabilités d'offrir leur protection et/ou d'indemniser les victimes et/ou les témoins.

1.1.2 À qui incombe-t-il de mener des enquêtes et des poursuites concernant ces crimes?

C'est essentiellement aux États qu'il incombe d'engager des poursuites en cas de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre. Ces obligations découlent du droit coutumier et des traités internationaux³⁷, dont beaucoup furent consolidés dans le Statut de Rome de la CPI, par lequel les États parties reconnaissent l'obligation de lutter contre l'impunité des auteurs de grands crimes internationaux. De plus, la compétence de la CPI est restreinte à une poignée de cas particuliers, par conséquent c'est aux autorités nationales qu'il revient de poursuivre les auteurs de grands crimes internationaux.

La CPI mis à part, tous les tribunaux internationaux *ad hoc* ont été créés pour une situation particulière, ils ne peuvent poursuivre que les criminels impliqués dans un conflit spécifique, à condition que d'autres critères soient remplis. La CPI est la première cour internationale permanente, et si son mandat, qui s'étend aux territoires de tous les États parties, est moins restrictif géographiquement, un certain nombre d'autres restrictions pèsent sur sa capacité à exercer sa compétence. Tout d'abord, bien que les 28 États membres soient parties au Statut de Rome, qui compte seulement 122 États parties dans le monde³⁸, la CPI n'est pas à proprement parler un tribunal mondial. La compétence de la CPI est en outre limitée aux situations dans lesquelles des crimes ont été perpétrés

- 1) par un ressortissant d'un État partie, ou
- 2) sur le territoire d'un État partie, ou
- 3) si la situation en question est déférée à la CPI par le Conseil de Sécurité des Nations Unies, ou

³⁷ Voir *ci-après* section 1.2 de cette Stratégie sur les obligations des États.

³⁸ 122 États parties depuis le 17 septembre 2014. Pour des chiffres mis à jour, voir http://www.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx.

4) si un État a spécifiquement accepté que la Cour exerce sa compétence dans le cadre d'un crime précis³⁹.

En outre, la compétence de la CPI est limitée aux crimes commis après le 1er juillet 2002⁴⁰; aux grands crimes internationaux définis dans le Statut de Rome (qui n'est pas considéré par les autres sources de droit pénal international comme étant une liste exhaustive⁴¹); et dans la plupart des cas, aux criminels considérés comme étant "les plus responsables"⁴². Mais surtout, le principe de complémentarité signifie que la

CPI n'exerce sa compétence qu'à l'occasion d'affaires dans lesquelles les États ne sont pas en mesure d'exercer la leur ou sont réticents à le faire⁴³. Il faut par conséquent engager des poursuites efficaces en prenant des mesures au niveau national et en améliorant la coopération internationale⁴⁴.

En conséquence, la CPI exerce ou exercera sa compétence dans un nombre très limité de cas, et les États ont en premier lieu le devoir de procéder à des recherches, de mener des enquêtes et des poursuites concernant les auteurs de grands crimes internationaux.

1.2 Obligation des États de mener des enquêtes et des poursuites concernant les grands crimes internationaux

L'obligation des États de mener des enquêtes et des poursuites visant les grands crimes internationaux s'est surtout développée au cours des deux derniers siècles; on pourrait faire remonter la codification des règles applicables dans ces situations de conflits à, entre autres, la déclaration de Saint-Petersbourg de 1868⁴⁵, aux Conventions de La Haye de 1899 et de 1907⁴⁶, au traité de Versailles de 1919, aux chartes des tribunaux militaires de Nuremberg et de Tokyo, à la Convention de 1948 sur le génocide ainsi qu'aux Conventions de Genève de 1949 et à leurs protocoles supplémentaires.

³⁹ Voir Articles 12 et 13 du Statut de Rome de la CPI.

⁴⁰ Néanmoins, un État peut accepter la compétence de la CPI rétroactivement, en complétant une déclaration conformément à l'article 12, paragraphe 3, du Statut de Rome.

⁴¹ Par exemple, 21 États membres ont signé la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées et l'Allemagne, Autriche, la Belgique, l'Espagne, la France, la Lituanie, les Pays-Bas et le Portugal l'ont ratifiée. De plus, l'ensemble des États membres a ratifié les quatre Conventions de Genève, qui imposent une obligation positive de poursuivre ou d'extrader, dépassant ainsi le cadre du Statut de Rome.

⁴² Voir la stratégie de la CPI en matière de poursuites 2009-2012, paragraphe 34, disponible sur <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/66A8DCDC-3650-4514-AA62-229D1128F65/281506/OTPProsecutorialStrategy20092013.pdf>; Plan stratégique du bureau du procureur 2012-2015, paragraphe 22, disponible sur http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/structure%20of%20the%20court/office%20of%20the%20prosecutor/policies%20and%20strategies/Documents/OTP-Strategic-Plan-2012-2015.pdf.

⁴³ Voir Article 17, paragraphe 1, point a, du Statut de Rome de la CPI.

⁴⁴ Considérant 4 du Préambule au Statut de Rome de la CPI.

⁴⁵ Déclaration actant la renonciation à l'emploi, en temps de guerre, de projectiles explosifs d'un poids inférieur à 400 grammes, Saint Pétersbourg, 29 novembre / 11 décembre 1868.

⁴⁶ Une grande partie des règles contenues dans les Conventions de La Haye de 1899 et de 1907 ont à leur tour reflété les dispositions du Code Lieber (1863).

Les sources suivantes de droit international permettent, et parfois imposent, aux autorités nationales de rechercher les auteurs de grands crimes internationaux, d'enquêter sur eux, de les poursuivre et de les extradier, indépendamment du lieu où ces crimes ont été commis, et peu important la nationalité de l'auteur ou de la victime:

- La Convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide (articles 1, 5 et 6)⁴⁷
- Les quatre Conventions de Genève de 1949 (CG I, article 49; CG II, article 50; CG III, article 129; CG IV, article 146) et les trois protocoles additionnels (PA I, Article 85)
- La Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (article 28) et son deuxième protocole additionnel (Article 17, paragraphe1)
- La Convention internationale de 1976 Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid (article 4)
- La Convention de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (article 5, paragraphe2, et article 7, paragraphe1)
- Le Statut de Rome de la CPI de 1998 (considérants 4, 6 et 10 du préambule, article 1)
- La Convention internationale de 2006 pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées. (articles 3, 4, 6 et 9, paragraphe2)
- Le droit coutumier international⁴⁸

⁴⁷ Selon l'avis consultatif de la Cour internationale de justice en date du 28 mai 1951 relatif aux Réserves à la Convention sur le génocide, "les principes qui sont à la base de la Convention sont des principes reconnus par les nations civilisées comme obligeant les États même en dehors de tout lien conventionnel", conférant à cette convention le statut de droit coutumier international et la rendant donc contraignante pour tous les États.

⁴⁸ Pour un examen plus complet de l'existence d'une obligation de poursuivre ou d'extradier, voir Claire Mitchell, "*Aut Dedere, aut Judicare: la clause "extrader ou poursuivre" en droit international.*" Les annexes 2 et 4 de ce document font référence à un certain nombre de résolutions des NU qui marquent l'émergence de ce principe en tant que partie intégrante du droit coutumier international. Disponible sur <http://iheid.revues.org/312>.

1.2.1 L'introduction des grands crimes internationaux dans la législation nationale

Ainsi qu'il a été dit plus haut, les États membres doivent disposer d'un système national de justice pénale conforme aux obligations qui leur incombent aux termes des traités internationaux et du droit coutumier international. L'absence de législation nationale à jour nuit à l'efficacité des enquêtes et des poursuites et entrave la coopération entre les États membres. On pourrait par exemple se retrouver dans une situation où un État membre effectue une demande d'entraide judiciaire du fait de crimes contre l'humanité auprès d'un autre État membre, mais où ce dernier n'est pas en mesure d'y répondre car ces crimes ne sont pas prévus dans son code pénal⁴⁹. Une mauvaise transposition donnerait en revanche lieu à l'ouverture de procès pour des crimes d'une gravité inférieure, notamment le meurtre. Par conséquent, les procès peuvent, eux, être restreints par des obstacles tels que la prescription ou le manque de compétence extraterritoriale.

Crimes de guerre

La définition des crimes de guerre a été partiellement introduite dans la législation nationale, 25 des États membres ayant défini la portée du crime, et ayant prévu une compétence universelle pour poursuivre les auteurs de ces crimes présents sur leurs territoires. Cependant, dans l'un des États membres, la législation nationale actuelle ne comporte aucune définition des crimes de guerre, et dans deux autres États membres, la définition est en partie prévue par le code pénal militaire⁵⁰.

Crimes contre l'humanité

Dans trois États membres, la législation pénale nationale n'offre pas de définition ou de référence aux crimes contre l'humanité ou n'est pas entièrement compatible avec le Statut de Rome⁵¹.

⁴⁹ Voir les rapports de la Coalition pour la Cour pénale internationale, *Chart on the Status of Ratification and implementation of the Rome Statute and the Agreement on Privileges and Immunities*, Campagne de mobilisation mondiale pour la Cour pénale internationale, mai 2012, disponible sur http://www.iccnw.org/documents/Global_Ratificationimplementation_chart_May2012.pdf, et d'Amnesty International, *Universal Jurisdiction – A preliminary survey of legislation around the world – 2012 update*, octobre 2012, disponible sur <http://www.amnesty.org/en/library/asset/IOR53/019/2012/en/2769ce03-16b7-4dd7-8ea3-95f4c64a522a/ior530192012en.pdf>

⁵⁰ L'Autriche ne dispose d'aucune législation concernant les crimes de guerre; le Danemark et l'Italie ne possèdent de législation nationale sur les crimes de guerre que dans leur code pénal militaire, qui ne couvre que des situations dans lesquelles les actes sont commis par ou contre leur armée. Voir "Compétence extraterritoriale dans l'UE: étude des lois et des pratiques dans les 27 États membres de l'UE", REDRESS/FIDH, décembre 2010, disponible sur http://www.redress.org/downloads/publications/Extraterritorial_Jurisdiction_In_the_27_Member_States_of_the_European_Union.pdf et <http://www.legal-tools.org>.

⁵¹ L'Autriche, le Danemark et l'Italie, *ibid.*

Génocide

La définition du crime de génocide dans la législation nationale a totalement été introduite dans tous les États membres.

1.3 Difficultés rencontrées lors des enquêtes et des poursuites dirigées contre les auteurs de grands crimes internationaux

Le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre présentent une série de difficultés pour les enquêteurs et les procureurs. Leur complexité factuelle les distingue de la majorité des crimes nationaux et cause ainsi aux enquêteurs des difficultés exceptionnelles, dont la plupart sont accentuées par le fait que les enquêtes sont souvent menées en dehors de l'UE. Par conséquent, des équipes spécialisées peuvent être amenées à voyager dans des États tiers pour rassembler des preuves, se familiariser avec les faits incriminés, ou interroger des témoins. Leur complexité juridique pose également des difficultés pour les autorités nationales, qui cherchent à établir leur compétence et à juger les personnes responsables d'atrocités de masse.

Complexité factuelle

a. La nature et l'ampleur des crimes

Les grands crimes internationaux sont souvent d'une ampleur comparable à la majorité des crimes nationaux. Ils peuvent impliquer des centaines, et souvent des milliers de victimes directes, une multitude d'auteurs et pléthore de témoins. Les crimes se caractérisent généralement par une violence répétée et extrême. Ces facteurs entraînent un certain nombre de conséquences pour les enquêteurs.

- Répartition géographique des faits incriminés

Le plus souvent, les grands crimes internationaux sont composés d'une série de différents incidents qui ont lieu sur une longue période. Ils ont tendance à se produire sur une vaste zone géographique, qui couvre généralement de nombreux villages, villes et régions, allant parfois au-delà des frontières nationales. En outre, l'éloignement géographique d'une zone de conflit présente souvent divers obstacles. Il est parfois extrêmement difficile de joindre un témoin ou une victime dans une zone dévastée par la guerre. Identifier et localiser ces individus, et prendre contact avec eux, pose d'importantes contraintes logistiques et financières et d'énormes difficultés pour les enquêteurs ou les procureurs cherchant à traduire en justice les auteurs présumés de ces crimes.

- Un grand nombre de personnes impliquées

Sans surprise, les crimes de cette ampleur sont généralement commis par un grand nombre de personnes. Il peut s'agir d'acteurs étatiques, tels que des militaires, des policiers, des représentants de l'État ou des civils, ou d'acteurs non-étatiques, tels que des groupes paramilitaires ou des milices. Ces crimes peuvent avoir été commis au sein de "structures organisées complexes qui ne s'inscrivent pas dans le modèle hiérarchique traditionnel"⁵². Il est extrêmement important de comprendre qui est intervenu dans la commission de ces crimes, afin de déterminer la participation d'un auteur présumé et sa position dans la structure criminelle. Les grands crimes internationaux impliquent non seulement une multitude d'auteurs, mais aussi, souvent, un grand nombre de victimes et de témoins.

⁵² Plan stratégique du Bureau du Procureur de la CPI pour la période 2012-2015, paragraphe 3.

- Les violences sexuelles et à caractère sexiste

Les enquêtes et les poursuites relatives à des violences sexuelles ou à des crimes sexistes peuvent s'avérer particulièrement difficiles en raison de la sensibilité de ces crimes, de la stigmatisation sociale qui les entoure, de l'humiliation et de la honte vécues par les victimes et les témoins, du caractère intime de ces crimes, ainsi que de la probabilité qu'ils soient traumatisés ou de nouveau victimes au cours d'une procédure pénale. Jusqu'à présent, les affaires ont démontré qu'il était nécessaire que des enquêteurs et procureurs qualifiés bénéficiant d'une formation adéquate et suffisamment informés posent des questions sensibles et appropriées pour déceler la perpétration de crimes sexuels et rassembler toutes les circonstances de violence sexuelles nécessaires afin de déterminer si les éléments qui caractérisent les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre sont réunis⁵³.

b. *Un environnement post-crime fragile et anarchique*

Les grands crimes internationaux peuvent être commis lors d'un conflit armé; du fait de l'écroulement de l'État de droit et de l'ordre public, de l'élimination de la population civile, dans un contexte de violentes discriminations ou persécutions, de répression politique ou d'autres situations. De telles conditions constituent des obstacles pour les enquêtes, qui peuvent se prolonger même à l'issue du conflit ou de la crise.

- Incapacité ou réticence du gouvernement à coopérer

Dans de tels environnements, l'État du territoire sur lequel ces crimes sont perpétrés peut ne pas coopérer à l'enquête, surtout si des représentants de l'État font l'objet d'une enquête.

Ces représentants peuvent ériger des barrières politiques ou juridiques afin d'entraver les enquêtes. Par exemple, la législation nationale peut ne pas permettre de telles enquêtes, des lois peuvent être manipulées par des membres du gouvernement, ou bien les enquêteurs peuvent se voir imposer des restrictions de déplacements. Dans les cas où le gouvernement coopère, d'autres facteurs peuvent entraver l'enquête. Il se peut par exemple que l'État manque de structures ou de services publics fonctionnant correctement et de manière efficace, et qu'il ne puisse donc pas garantir des canaux de coopération appropriés et par conséquent l'entraide judiciaire entre États.

⁵³ Voir, pour de plus amples informations, les conclusions de la 16^e réunion du Réseau européen de points de contact concernant les personnes responsables de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre, 21-22 mai 2014, La Haye, Conclusions 5-8.

- Questions de sécurité

Il se peut qu'un conflit armé ait lieu sur le territoire d'États faisant l'objet d'une enquête, ou, même si ce n'est pas le cas, qu'il soit extrêmement difficile ou dangereux d'accéder à certaines zones dans le but de rassembler des preuves, en raison des effets dévastateurs du conflit sur les infrastructures étatiques, ou tout simplement parce que les autorités étatiques ne contrôlent pas certaines parties du territoire. Certaines zones peuvent contenir des bombes non explosées, des mines ou d'autres formes de munitions. Pour pouvoir garantir la sécurité des personnes liées à l'enquête, aux poursuites et au procès des auteurs présumés de grands crimes internationaux (enquêteurs, procureurs, avocats de la défense, juges, témoins, victimes, interprètes et le ou les auteur(s)), des ressources et une préparation préalables sont nécessaires. Procéder à une planification complète de l'enquête et à l'évaluation des menaces pour la sécurité afin de déterminer les risques sécuritaires dans le cadre d'une enquête est indispensable pour les minimiser.

- Identification des témoins et des victimes

En période de conflit, les registres civils sont souvent détruits, perdus ou mal tenus, ou n'existent tout simplement pas. De plus, beaucoup de témoins et de victimes, et souvent les criminels eux-mêmes, fuient la région à cause de la précarité de la situation en matière de sécurité et par peur des répercussions. Ces situations constituent d'importants obstacles pour identifier et localiser les témoins et les victimes, maintenir le contact avec eux, trouver les liens les unissant et les relier aux faits incriminés. Certaines autorités nationales ont essayé d'encourager ces victimes et ces témoins qui pénètrent sur leur territoire à communiquer, lors du processus d'immigration, des informations sur les crimes dont ils ont été victimes ou témoins⁵⁴. Pour qu'une enquête sur un grand crime international soit menée de façon minutieuse, il est nécessaire de prendre les dépositions de toutes les parties concernées, de prendre en considération l'ensemble des preuves à disposition, et que les autorités des États impliqués, notamment les services d'immigration, les services répressifs et les services chargés des enquêtes des États membres, coopèrent entre elles, afin d'arriver à identifier les témoins concernés.

⁵⁴ *Par exemple*, les agents des services d'immigration allemands demandent aux demandeurs d'asile provenant de Syrie de remplir un document dans lequel il leur est demandé s'ils ont été témoins de crimes de guerre, et le cas échéant, de fournir des détails. Voir Human Rights Watch, *Le long bras de la justice: Enseignements tirés des unités spécialisées dans les crimes de guerre en France, en Allemagne et aux Pays-Bas*, septembre 2014, p. 10, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf.

- Soutien et protection apportés aux victimes et aux témoins

Les autorités chargées des enquêtes et des poursuites sont souvent confrontées à des problèmes spécifiques en rapport avec les victimes et les témoins, et devraient être guidées par le principe de non-malfaisance ("*do no harm*"). Les victimes et les témoins peuvent avoir peur des répercussions s'ils témoignent contre les auteurs présumés⁵⁵. Les suspects ayant une grande influence dans les zones de conflit peuvent exercer des pressions sur les personnes susceptibles de témoigner contre elles. En outre, il convient de veiller à ce que les victimes et les témoins reçoivent l'aide psychologique adéquate pour éviter qu'ils aient peur de représailles. Le recours à des témoins experts ainsi que l'identification et la localisation de témoins fiables et crédibles peuvent également poser des difficultés. Pour des raisons logistiques ou autres, le témoignage se fait parfois par vidéoconférence, sans tous les avantages d'un témoignage en personne. De plus, en raison de la nature de certaines sociétés ou de l'impossibilité d'éviter d'être reconnu, il est souvent difficile de préserver le caractère confidentiel des enquêtes sur le terrain. Ces problèmes sont exacerbés lorsque les victimes, témoins et/ou leurs familles ne résident pas sur le territoire des États membres. Les difficultés liées à leur protection dans ces circonstances exigent qu'une évaluation complète des risques soit effectuée dès le début de l'enquête.

En plus de soutenir et de protéger les victimes et les témoins, les autorités nationales ont d'autres obligations, notamment permettre aux victimes de prendre part aux procédures et leur donner accès à d'autres droits, tels que la représentation, la protection et l'assistance juridiques, ainsi que la réparation⁵⁶. Fournir une telle assistance peut s'avérer difficile, surtout lorsque les victimes résident à l'étranger. Pour être en mesure de fournir une assistance adéquate, les autorités peuvent être amenées à élaborer une stratégie de communication dès le début d'une affaire et à offrir des actions d'information en rapport avec les enquêtes et procès en cours, en vue d'informer les victimes du déroulement des procédures et de leurs droits, et les encourager à se manifester.

⁵⁵ *Par exemple*, dans l'affaire Mpambara, les autorités néerlandaises ont été contactées par un témoin qui affirmait avoir peur après avoir été approché par des membres de la famille de l'accusé. Voir Human Rights Watch, *Le long bras de la justice: Enseignements tirés des unités spécialisées dans les crimes de guerre en France, en Allemagne et aux Pays-Bas*, septembre 2014, p. 49-50, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf.

⁵⁶ Voir la Directive 2012/29/UE établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité, et le document d'orientation de la Commission européenne relatif à la transposition et à la mise en œuvre de la directive 2012/29/EU, décembre 2013.

- Implications temporelles

Par leur nature, les enquêtes et les poursuites sont menées après la survenance des événements, mais dans le cas du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre, les enquêtes et poursuites peuvent se dérouler après plusieurs années, voire plusieurs décennies. Les grands crimes internationaux sont normalement imprescriptibles. Par conséquent, les procédures peuvent avoir lieu tant que les criminels sont en vie. Cependant, plus le laps de temps entre l'exécution du crime et l'enquête est long, plus il devient difficile de rassembler des preuves fiables.

Par exemple, les preuves scientifiques peuvent être perdues ou contaminées, les archives détruites et les souvenirs des témoins peuvent comporter davantage d'erreurs.

c. Nature des informations

- Volume des informations et gestion des affaires

D'un côté, les enquêteurs sont confrontés à un manque de preuves fraîches à cause de différents facteurs, tels que le temps écoulé entre la perpétration de l'acte et l'enquête, l'existence de multiples criminels, ou le manque de traces d'un ordre, par exemple, reliant le criminel à la scène du crime. D'un autre côté, les enquêteurs peuvent se retrouver face à une énorme quantité d'informations susceptibles de profiter à l'enquête. Réunir et gérer d'aussi grandes quantités d'informations exige de disposer de professionnels qualifiés, de traducteurs et d'enquêteurs, ainsi que de ressources administratives et autres. Les enquêteurs sont également confrontés à diverses sources d'informations qui peuvent servir de preuves. Il peut s'agir d'informations: 1) publiques, qui peuvent provenir des médias, d'Internet (Youtube ou Facebook, par exemple), de rapports émanant d'organisations intergouvernementales, d'ONG ou d'autres organisations internationales; 2) à diffusion restreinte, telles que celles provenant des différents services de renseignements nationaux ou internationaux; ou 3) contenues dans des documents nationaux et internationaux à accès restreint issus par exemple, des enquêtes de police ou des services d'immigration. Bien que les informations publiques et celles à diffusion restreinte puissent servir de preuves potentielles dans le cadre de procédures judiciaires, le volume de ces informations, ainsi que leur gestion et leur vérification représentent une difficulté pour les enquêteurs et les procureurs.

- Interprétation et traduction

Trouver des interprètes neutres, disponibles et fiables dans une zone de conflit peut s'avérer compliqué. Dans certains cas, la langue de la population locale ou des parties concernées peut être extrêmement rare ou uniquement parlée par un groupe impliqué dans le conflit⁵⁷. En outre, étant donné la complexité factuelle de telles situations, il pourrait y avoir besoin de traduire un volume conséquent de documents potentiellement pertinents.

- L'importance des témoignages

Les auteurs de grands crimes internationaux ne laissant pas d'informations ou de dossiers écrits traçables, les témoignages sont essentiels à la réussite d'une affaire portée à l'encontre d'un criminel. Toutefois, dans ces affaires-là, les enquêteurs sont souvent confrontés à des problèmes tels que la subornation de témoins et le risque qu'ils soient traumatisés ou de nouveau victimes, ainsi que la crédibilité. La fatigue des témoins peut aussi poser d'importants problèmes, surtout s'ils ont déjà donné leur version des faits à de nombreuses reprises et à différents intervenants (agents humanitaires, ONG, médias, enquêteurs internationaux, etc.). De plus, après un laps de temps important, les souvenirs s'étiolent, pouvant provoquer chez les témoins des pertes ou des troubles de mémoire⁵⁸. En raison des complexités spécifiques aux témoignages des victimes et des témoins dans de telles situations, les personnes chargées d'enquêter sur les grands crimes internationaux doivent être suffisamment formées pour être en mesure de procéder à des interrogatoires ou à des entrevues de manière efficace. En outre, les enquêteurs doivent reconnaître qu'il est nécessaire d'explorer d'autres formes de preuves, notamment les preuves documentaires ou scientifiques.

⁵⁷ *Par exemple*, concernant la guerre entre l'Éthiopie et l'Érythrée, la Cour permanente d'arbitrage a été confrontée à des dépositions reçues après avoir subi quatre traductions consécutives. Voir *Litigating War: Mass Civil Injury and the Eritrea-Ethiopia Claims Commission*, Sean D. Murphy, Won Kidane, Thomas R. Snider, page 86.

⁵⁸ *Par exemple*, ce n'est que récemment que l'Argentine et le Guatemala ont commencé à enquêter sur les atrocités de masse commises sur leur territoire, bien que ces atrocités aient été perpétrées dans les années 1980. Les États baltes enquêtent actuellement sur des crimes commis dans les années 1950, au début de l'occupation soviétique. Des enquêtes et des poursuites au TPIY et dans les tribunaux nationaux sont en cours pour des crimes commis en ex-Yougoslavie au début des années 1990. De même, des enquêtes et des procès doivent encore avoir lieu pour des crimes commis durant le génocide rwandais de 1994.

d. Défis logistiques

- Nombre d'enquêtes potentielles et définition des priorités

Les systèmes pénaux nationaux des États membres sont régulièrement confrontés à un nombre non négligeable d'auteurs présumés de grands crimes internationaux. Un manque d'agents formés, des ressources inadéquates ou des capacités administratives limitées peuvent nuire à l'efficacité de nombreuses enquêtes parallèles. Par conséquent, les autorités compétentes doivent souvent définir des priorités dans les efforts déployés et s'attacher à intenter des procès à l'encontre de suspects contre lesquels il existe suffisamment d'éléments à charge. Les priorités peuvent être définies en fonction de plusieurs facteurs, tels que les ressources disponibles ainsi que le nombre de preuves et d'informations pertinentes à disposition.

- Espace de travail

Les enquêtes sont souvent menées sur une surface géographique inconnue, situation qui peut causer différentes difficultés logistiques. Pour préparer un déplacement correctement, une personne chargée d'enquêter sur des grands crimes internationaux commis dans un État tiers doit au préalable se renseigner sur le climat, les conditions météorologiques, les infrastructures routières et autres problèmes d'accès susceptibles de se poser, et comprendre l'incidence que ces facteurs peuvent avoir sur les preuves rassemblées. D'intenses préparations, notamment une vaccination contre certaines maladies, des équipements électriques particuliers ou autre matériel spécifique peuvent s'avérer nécessaires pour mener des enquêtes dans des zones inconnues.

- Expertise spécifique

Les procès des auteurs présumés de grands crimes internationaux nécessitent toujours une large compréhension de domaines d'expertise supplémentaires, en plus du cadre juridique applicable. Tant les services chargés des enquêtes que la défense ont généralement recours à des experts, qui viennent témoigner sur les spécificités d'un conflit donné. Les enquêteurs comme les procureurs et les juges doivent avoir une bonne connaissance des autres domaines pertinents, comme les structures et l'organisation militaires, les opérations et les différentes formes d'armements, de mines ou de munitions, la balistique et l'expertise médico-légale, ainsi que l'ensemble des facteurs socioculturels et géopolitiques jouant un rôle dans le développement de conflits violents. En outre, les autorités compétentes devraient pouvoir accéder aux connaissances d'experts dans les domaines de la police, de la sécurité, de la politique et de l'Histoire en rapport avec l'État dans lequel le crime a été commis.

- Société

La population locale de la zone de conflit où les crimes ont été commis se caractérise souvent par une culture, un ensemble de valeurs ou des modèles comportementaux différents ou méconnus. De plus, les grands crimes internationaux sont fréquemment perpétrés par ou contre des individus appartenant à des groupes différents ayant des opinions politiques ou économiques opposées et possédant des caractéristiques culturelles, ethniques et historiques différentes. Enquêteurs, procureurs et juges doivent bien comprendre ces facteurs sociétaux afin de garantir le bon déroulement de l'affaire.

- Manque d'instruments permettant la coopération judiciaire

Les enquêteurs et les procureurs sont souvent confrontés à un manque d'instruments judiciaires et par conséquent à l'absence de base juridique pour l'extradition et l'entraide judiciaire avec des États tiers. Dans de telles situations, les autorités nationales compétentes peuvent, au mieux, s'appuyer sur des accords de coopération *ad hoc* (qui dépendent largement de la volonté politique des États étrangers et de l'investissement considérable en termes de temps et de ressources); dans le pire des cas, ils ne sont pas en mesure de coopérer du tout.

1.3.1 Complexité juridique

- Éléments contextuels

En plus d'établir les éléments objectifs (*actus reus*) et subjectifs (*mens rea*) d'un grand crime international, il est également nécessaire de fournir des preuves d'éléments contextuels spécifiques⁵⁹. Par exemple, pour prouver que des crimes contre l'humanité ont été commis, il faut apporter la preuve que ces crimes faisaient partie d'une attaque systématique ou à grande échelle dirigée contre une population civile, tandis que pour les crimes de guerre, il doit être prouvé que le crime a été commis dans le cadre d'un conflit armé international ou non international.

⁵⁹ Voir, concernant les crimes répertoriés dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Éléments des crimes de la Cour pénale internationale, ICCASP/1/3 au 108, N.U. Doc. PCNICC/2000/1/Add.2 (2000).

- Mise en œuvre effective

En application du principe de complémentarité consacré par le Statut de Rome, la compétence principale pour enquêter sur les auteurs présumés de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre, et pour les poursuivre, revient aux États parties. Ainsi qu'il a été précédemment indiqué, cette responsabilité de traduire en justice les auteurs de grands crimes internationaux, qui incombe à l'ensemble des États, découle d'un ensemble d'obligations internationales beaucoup plus vastes que celles inscrites dans le Statut de Rome. Pour bien fonctionner, le système de complémentarité suppose toutefois que les obligations du Statut de Rome soient correctement mises en œuvre, de façon à ce que les autorités nationales puissent mener des procès conformément aux normes établies de droit pénal international. En pratique, la complémentarité signifie que les États parties doivent non seulement introduire dans leur législation pénale les crimes prévus par le Statut de Rome, mais ils doivent également veiller à transposer correctement des notions telles que le commandement et la responsabilité des supérieurs hiérarchiques, et à prévoir les règles pertinentes en matière de compétence juridique, les sanctions, l'immunité de juridiction, ainsi que la prescription, en conformité avec le droit international. L'introduction au niveau national de normes de droit international s'avère parfois inappropriée pour satisfaire à des obligations internationales, empêchant que tous les États exécutent leurs obligations en matière de coopération dans le cadre d'affaires pénales, ou en matière d'enquêtes et de poursuites.

- Immunités internationales

Certains agents publics, notamment les chefs d'État ou de gouvernement, les ministres des affaires étrangères, les diplomates accrédités, les membres du personnel d'organisations internationales⁶⁰ et ceux des missions officielles peuvent, dans certaines circonstances, bénéficier de l'immunité de juridiction pénale⁶¹. Lorsqu'il existe un risque de tensions entre immunité et responsabilité pénale individuelle, les autorités chargées des enquêtes, des poursuites et de l'assistance juridique doivent remplir leur rôle en veillant à ce que les règles relatives à l'immunité internationale soient bien

⁶⁰ Voir Convention des Nations Unies relative aux privilèges et immunités, 1 U.N.T.S. 15, 13 février 1946, articles V-VII.

⁶¹ Voir l'affaire relative au mandat d'arrêt du 11 avril 2000 (République démocratique du Congo c. Belgique), 2002 CJI. Toutefois, l'immunité prend fin dès que la personne cesse d'occuper l'une des fonctions citées. Voir également la décision du Tribunal pénal fédéral suisse, 25 juillet 2012, disponible sur: <http://www.trial-ch.org/en/activities/litigation/trials-cases-in-switzerland/khaled-nezzar-algeria-2011.html>. Voir également la Convention des Nations unies relative aux privilèges et immunités, 1 U.N.T.S. 15, 13 février 1946, articles V-VII.

appliquées, garantissant ainsi aux personnes bénéficiant de l'immunité de juridiction pénale nationale de ne pas être illégalement arrêtées ou détenues, et inversement, que cette immunité ne soit pas abusivement employée en vue d'offrir une protection indue à des individus pour qu'ils ne soient pas tenus pénalement responsables de la commission des crimes les plus graves⁶².

Les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre ne peuvent en aucun cas être considérés comme ayant été commis dans le cadre d'une fonction officielle. Du fait du manque de clarté au niveau national et des décisions divergentes rendues pour des situations similaires, le problème des règles internationales sur l'immunité constitue une zone d'incertitude et entraîne un manque de prévisibilité juridique. Le statut des immunités accordées à certains fonctionnaires concernant le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre est encore plutôt mal défini.

- Établir le lien avec l'auteur présumé du crime

Prouver le lien entre l'auteur présumé et le lieu du crime est une étape nécessaire pour établir la responsabilité pénale individuelle des personnes impliquées dans un grand crime international. Outre la commission directe des crimes, le droit pénal international reconnaît d'autres types de responsabilité pénale pour les grands crimes internationaux. La responsabilité pour de tels crimes peut donc aussi bien résulter de la commission directe d'un acte donné que de différentes méthodes de participation indirecte, en fonction du système de justice pénale national de l'État qui mène l'enquête et poursuit l'auteur du crime. La distance entre la personne qui a planifié ou ordonné l'exécution d'un tel crime et le lieu où les crimes ont effectivement été perpétrés cause un certain nombre de difficultés tant aux enquêteurs qu'aux procureurs. L'existence d'une position de supériorité *de facto* qui n'est pas étayée par des documents officiels ou par d'autres preuves est une complication de plus pour les systèmes judiciaires, car dans les guerres modernes, la chaîne de commandement s'étend souvent simultanément entre les structures administratives, politiques, policières et militaires.

- Sources de droit variées

Outre les règles contenues dans les codes pénaux nationaux, les enquêteurs, les procureurs et les juges doivent observer d'autres sources de droit, notamment les règles de droit pénal international, y compris les traités et le droit coutumier, le droit humanitaire international, et le droit relatif aux droits de l'homme, mais également différentes sources secondaires, telles que la jurisprudence de tribunaux relevant d'autres juridictions, la jurisprudence des tribunaux internationaux (notamment le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), tribunal ad hoc, le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR); la Cour internationale de justice (CIJ), la CPI), ainsi que la doctrine. Constituer un dossier convaincant requiert donc une grande connaissance de ces sources et de leur application à un conflit armé, que celui-ci soit d'envergure internationale ou nationale, et un très bon niveau d'expertise des autorités chargées des enquêtes et des poursuites au niveau national.

⁶² Le Réseau a discuté le problème des règles internationales concernant l'immunité internationale et les pratiques nationales à cet égard lors de sa 14^{ème} réunion, qui s'est tenue les 17 et 18 avril 2013.

CHAPITRE DEUX: DÉTERMINATION À LUTTER CONTRE L'IMPUNITÉ AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE ET DE SES ÉTATS MEMBRES

2.1 Au niveau de l'UE

L'UE est fondée sur les principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit, y compris la nécessité de mettre un terme à la culture de l'impunité et de mener des enquêtes et des poursuites contre les personnes responsables de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre.

L'UE a prouvé l'importance capitale qu'elle accorde aux actions extérieures dans ce domaine, surtout au travers de sa coopération avec la CPI⁶³; de la politique de l'Union européenne dans le domaine des droits de l'homme⁶⁴; et du document de travail commun établi en 2013 par les services de la Commission sur la promotion du principe de complémentarité⁶⁵. Cependant, ces documents prônent la poursuite de la lutte contre l'impunité au niveau international, et s'intéressent plus particulièrement aux États tiers, mais moins à la dimension intérieure de la politique de l'UE. L'UE a démontré sa détermination à lutter contre ces crimes sur le plan interne en créant le Réseau en 2002⁶⁶ et le secrétariat du Réseau en 2011⁶⁷. De plus, la décision 2003/335/JAI du Conseil invite les États membres à renforcer la coopération entre les unités nationales, et donc à améliorer le plus possible l'aptitude des services répressifs des différents États membres à coopérer de manière efficace en ce qui concerne les enquêtes et les poursuites dirigées contre les auteurs présumés de graves crimes internationaux⁶⁸. L'article 2 de la décision du Conseil précitée établit que les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les services répressifs soient informés de la présence de présumés criminels et pour garantir l'échange d'informations entre les autorités nationales compétentes en matière de répression et d'immigration.

⁶³ Voir, par ex., la décision 2011/168/PESC du Conseil du 21 mars 2011 concernant la Cour pénale internationale, JO L 76/56 du 22 mars 2011, et son plan d'action du 12 juillet 2011 (doc. 12080/11 du Conseil).

⁶⁴ Voir, par ex., la communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute Représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité intitulée "Les droits de l'homme et la démocratie au cœur de l'action extérieure de l'UE – vers une approche plus efficace", COM (2011) 886, p. 16; le Cadre stratégique de l'UE sur les droits de l'homme et la démocratie et le plan d'action de l'UE sur les droits de l'homme et la démocratie du 25 juin 2012 (doc. 11855/12 du Conseil); la décision du Conseil 2012/440/PESC du 25 juillet 2012 portant nomination du représentant spécial de l'UE pour les droits de l'homme, JO L 200 du 27 juillet 2012, p. 21.

⁶⁵ Doc. SWD (2013) 26 du 31 janvier 2013.

⁶⁶ Décision 2002/494/JAI du Conseil du 13 juin 2002, JO L 167 du 26 juin 2002, p. 1.

⁶⁷ Article 25bis de la décision Eurojust, modifiée par la décision 2009/426/JAI du Conseil du 16 décembre 2008, JO L 138 du 4 juin 2009, p. 14.

⁶⁸ Décision 2003/335/JAI du Conseil du 8 mai 2003, JO L 118 du 14 mai 2003, p. 12.

Qui plus est, l'UE a insisté sur l'importance de la coopération entre les États membres, les États tiers et les juridictions internationales, et sur l'importance et de la cohérence dans ses instruments et ses politiques.

Dans le Programme de Stockholm, le Conseil européen a invité les institutions de l'UE:

à continuer de soutenir et de promouvoir l'action de l'Union et des États membres contre l'impunité et à continuer de lutter contre les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre; à cet égard, à encourager la coopération entre les États membres, les pays tiers et les juridictions internationales dans ce domaine, en particulier la Cour pénale internationale (CPI), et à développer les échanges d'informations judiciaires et de bonnes pratiques concernant les poursuites pénales relatives à ces crimes, par l'intermédiaire du réseau européen de points de contact en ce qui concerne les personnes responsables de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre⁶⁹.

En outre, l'article 8 de la décision 2011/168/PESC du Conseil:

charge l'UE de veiller à la cohérence de tous ses instruments et de toutes ses politiques en ce qui concerne les crimes internationaux relevant de la compétence de la CPI. Ce faisant, la décision charge l'Union européenne de la mission essentielle consistant à veiller à ce que cette cohérence existe non seulement dans son action extérieure mais aussi pour ce qui est des mesures qu'elle prend sur le plan interne⁷⁰.

Davantage d'efforts déployés pour renforcer l'aspect interne de la politique de l'UE en matière de lutte contre l'impunité permettant de garantir la crédibilité de sa politique relative à la dimension externe et à la justice transitionnelle et de la compléter.

⁶⁹ JO C 115 du 4 mai 2010, p. 1

⁷⁰ Article 8 de la décision 2011/168/PESC du Conseil.

2.1.1 Le rôle du Réseau

Le Réseau a été créé pour garantir une coopération étroite entre les autorités nationales lorsqu'elles mènent des enquêtes et des poursuites sur les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité, et les crimes de guerre. Sa première réunion s'est tenue en novembre 2004, bien que le secrétariat du Réseau n'ait été créé qu'en 2011. Le Réseau est pour le moment le seul organe de l'UE ayant pour mandat de soutenir les efforts des États membres et de faciliter la coordination de leurs activités dans le cadre de la lutte contre l'impunité des auteurs des grands crimes internationaux, et il joue donc un rôle pivot pour garantir la mobilisation de l'UE pour lutter contre l'impunité au niveau interne.

Les autorités nationales sont représentées au sein du Réseau par les points de contact nationaux – procureurs, enquêteurs, et autorités d'entraide judiciaire chargées des enquêtes et des poursuites concernant les grands crimes internationaux au niveau national. En plus des autorités nationales des États membres et de leurs homologues canadiens, norvégiens, suisses et américains, le Réseau assure aussi la liaison avec des représentants de la Commission européenne, d'Eurojust, de la CPI et des tribunaux pénaux internationaux *ad hoc*, du Comité international de la Croix-Rouge, d'Interpol, et des organisations de la société civile.

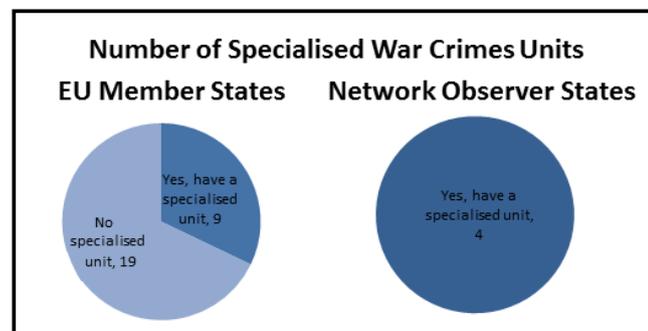
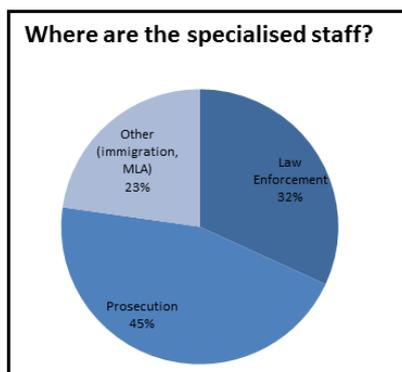
La tenue de réunions deux fois par an permet aux praticiens d'échanger des informations opérationnelles, des connaissances, des techniques de résolution de problèmes et des exemples de cas concrets. Les réunions se divisent en deux sessions.

La session ouverte fait intervenir le Réseau étendu, avec les points de contact nationaux et les autres représentants susvisés. La session à huis-clos est tenue uniquement pour les points de contact nationaux et leurs homologues des États observateurs, créant ainsi un environnement confidentiel pour l'échange d'informations opérationnelles sur les enquêtes en cours et les demandes d'extradition portant sur les grands crimes internationaux. La session à huis-clos contribue à renforcer la confiance et la coopération mutuelle entre les enquêteurs et les procureurs de tous les États membres et également entre les praticiens et les représentants des autres organisations travaillant dans ce domaine. Qui plus est, les membres du Réseau ont accès sur son site internet à la partie non-publique, aussi appelée partie à accès restreint, qui sert de plateforme pour l'échange d'informations et l'accès à des documents présentant de l'intérêt dans le cadre du mandat du Réseau.

Suite à ces réunions, le Réseau a développé un ensemble de connaissances sur des questions urgentes liées à son domaine de compétence. Le Réseau et son secrétariat ont ensuite produit des documents établis par des experts sur un certain nombre de sujets, comme la coopération entre les services d'immigration, les services répressifs et les services chargés des poursuites; l'aide aux témoins et leur protection; et la responsabilité pénale des personnes morales. En tant que plateforme destinée aux praticiens, le Réseau s'emploie à aider les autorités nationales en répondant à des questions pratiques et juridiques concernant les enquêtes et les poursuites portant sur les grands crimes internationaux relevant de la compétence pénale des États membres, indépendamment du lieu où ces crimes ont été commis. Malgré ses ressources limitées, le Réseau s'est imposé comme un point de contact informel en matière de lutte contre l'impunité dans l'UE et il est à même de servir de référence en matière de bonnes pratiques pour développer des réseaux similaires dans d'autres régions. À cet égard, le Réseau a déjà servi de modèle au développement d'un réseau de l'Union africaine de procureurs spécialisés dans les grands crimes internationaux et, avec une aide suffisante, il pourra continuer de servir de modèle à de futurs réseaux régionaux. À l'avenir, il sera peut-être encore plus important que les réseaux africains et européens coopèrent étroitement, échangent des informations et traitent des questions d'intérêt commun.

2.2 Au niveau des États membres⁷¹

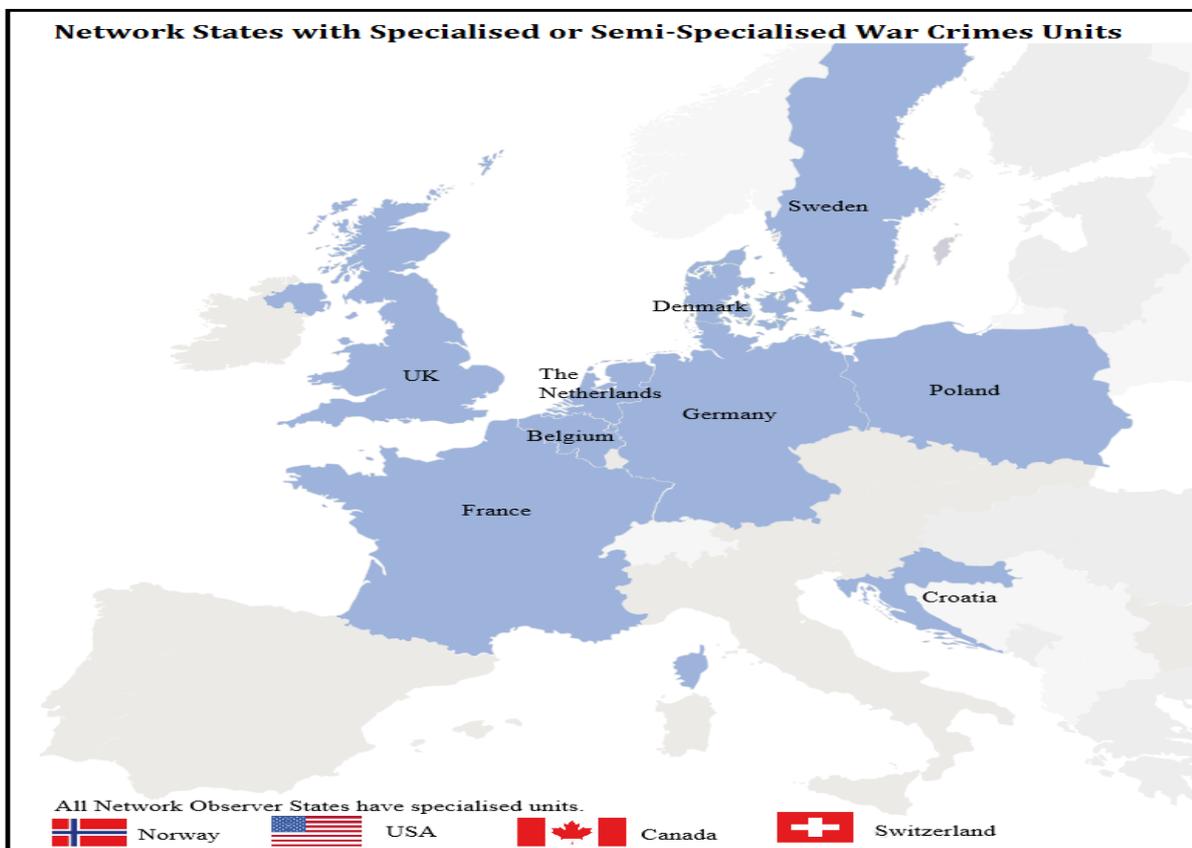
D'importants progrès ont été accomplis ces dernières années pour traduire les auteurs de crimes en justice, grâce aux initiatives prises



par certains États membres pour créer des équipes spécialisées de policiers, de procureurs et d'agents d'entraide judiciaires. Des unités spécialisées ne travaillant que sur les grands crimes internationaux ont été créées au sein des services de police et/ou services chargés des poursuites en Belgique,

⁷¹ Un questionnaire a été envoyé aux points de contact du Réseau pour obtenir des chiffres actualisés concernant le nombre d'agents spécialisés dans les crimes internationaux dans les différents services des autorités nationales, et le nombre de poursuites et d'enquêtes menées dans les États membres. Les réponses ont été compilées par le secrétariat du Réseau et sont présentées dans les tableaux ci-après.

en Croatie, au Danemark, en France, en Allemagne, aux Pays Bas, au Royaume-Uni et en Suède⁷². On trouve aussi des unités spécialisées en Norvège, en Suisse, au Canada et aux États-Unis, États qui participent au Réseau en tant qu'observateurs. Dans d'autres États membres, comme la Finlande, la Lituanie, la Pologne et la Lettonie, du personnel spécialisé travaille sur les grands crimes internationaux, même si ce n'est pas au sein d'une unité spécialisée dans les crimes de guerre. En outre, certains agents des États membres ne travaillent pas exclusivement sur les grands crimes internationaux, mais possèdent néanmoins des connaissances spécialisées sur ces crimes. Du personnel spécialement affecté aux grands crimes internationaux, possédant des connaissances spécialisées, représente un atout majeur pour les enquêtes et les poursuites en la matière. Le renforcement des échanges de bonnes pratiques et d'expériences et la facilitation de la coopération grâce au Réseau ont entraîné de nouvelles améliorations, qui ont permis de faire aboutir les poursuites contre un grand nombre d'auteurs de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre et de crimes de torture dans certains États membres.



⁷² Pour une vue d'ensemble plus complète des pratiques des unités spécialisées dans les enquêtes et les poursuites sur les grands crimes internationaux, voir "Stratégies garantissant l'efficacité des enquêtes et des poursuites relatives aux crimes internationaux graves: les pratiques des unités spécialisées dans les crimes de guerre", REDRESS et la Fédération internationale des Droits de l'Homme, disponible sur <http://www.redress.org/downloads/publications/The%20Practice%20of%20Specialised%20War%20Crimes%20Units%20Dec%202010-FRENCH.pdf>.

Unités spécialisées et nombre d'agents au sein des différents services

	Unités spécialisées dans les crimes de guerre	Services répressifs	Poursuites	Autres services (MAE, agents d'entraide judiciaire, agents de l'immigration)
Autriche		0	0	0
Belgique	✓	5*	4*	4 agents d'entraide judiciaire
Bulgarie		0	0	0
Croatie	✓	information restreinte	36 + conseillers du procureur	11*
Chypre		0	0	0
République Tchèque		0	0	0
Danemark	✓	5*	3*	3*
Estonie		0	0	0
Finlande		2*	1*	0
France	✓	10	2 + 3 juges d'instruction	
Allemagne	✓	10 + 16*	7	24*
Grèce		0	0	0
Hongrie		0	0	0
Irlande		0	0	0
Italie		0	0	0
Lettonie		0	1	0
Lituanie		0	18*	0
Luxembourg		0	0	0
Malte		0	0	0
Pays Bas	✓	25-30	5.5	1 agent d'entraide judiciaire 25 agents d'immigration 1F
Pologne	✓ ⁷³	0	87 procureurs (+11 historiens)	0
Portugal		0	0	0
Roumanie		0	0	0
Slovaquie		0	0	0
Slovénie		0	0	0

⁷³ L'Institut polonais de la mémoire nationale – Commission chargée des poursuites contre les crimes commis contre la nation polonaise (en tant que service chargé des poursuites) est en train de mener des enquêtes sur les crimes perpétrés par les nazis et les communistes, et sur d'autres crimes classifiés comme génocides, crimes de guerre et crimes contre l'humanité commis contre des ressortissants polonais pendant la période allant de septembre 1939 à juillet 1990. Tous les autres crimes qui sont classifiés comme génocides, crimes de guerre et crimes contre l'humanité sont du ressort du bureau du procureur général.

Espagne		0	0	0
Suède	✓	8	6	0
Royaume-Uni	✓	20	13	8
Norvège	✓	14	6	
États-Unis	✓	10	11	
Canada	✓	9*	30	50*
Suisse	✓	0	4*	0

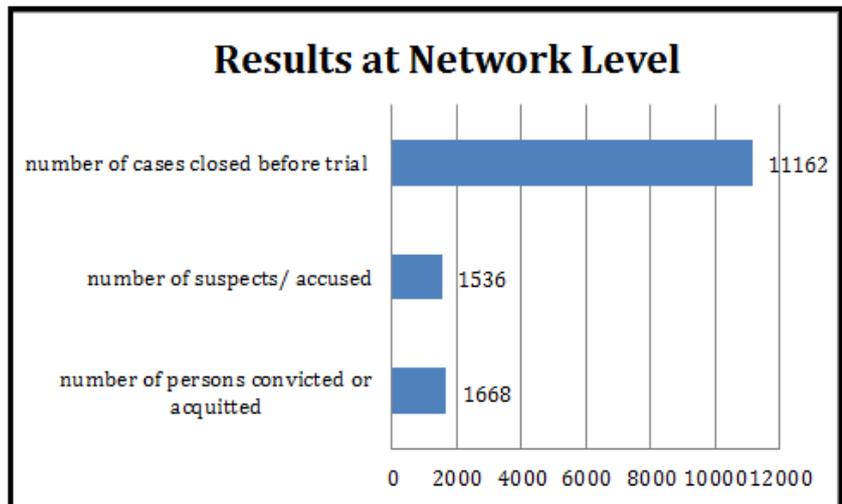
**personnel partiellement spécialisé – c'est-à-dire qui s'occupe aussi d'autres crimes.*

2.2.1 Résultats au niveau des États membres et des membres du Réseau

Les résultats obtenus par les États membres pour ce qui est de traduire les auteurs des crimes en justice sont impressionnantes, vu les ressources et l'attention limitées investies dans la poursuite de ce genre de crimes sur le plan national. Pour les États membres qui ne poursuivent pas selon le principe de

la compétence territoriale, les avantages que présentent des unités spécialisées sont encore plus évidents.

La motivation et l'engagement personnel de ceux qui travaillent dans ce domaine pallient souvent la faiblesse



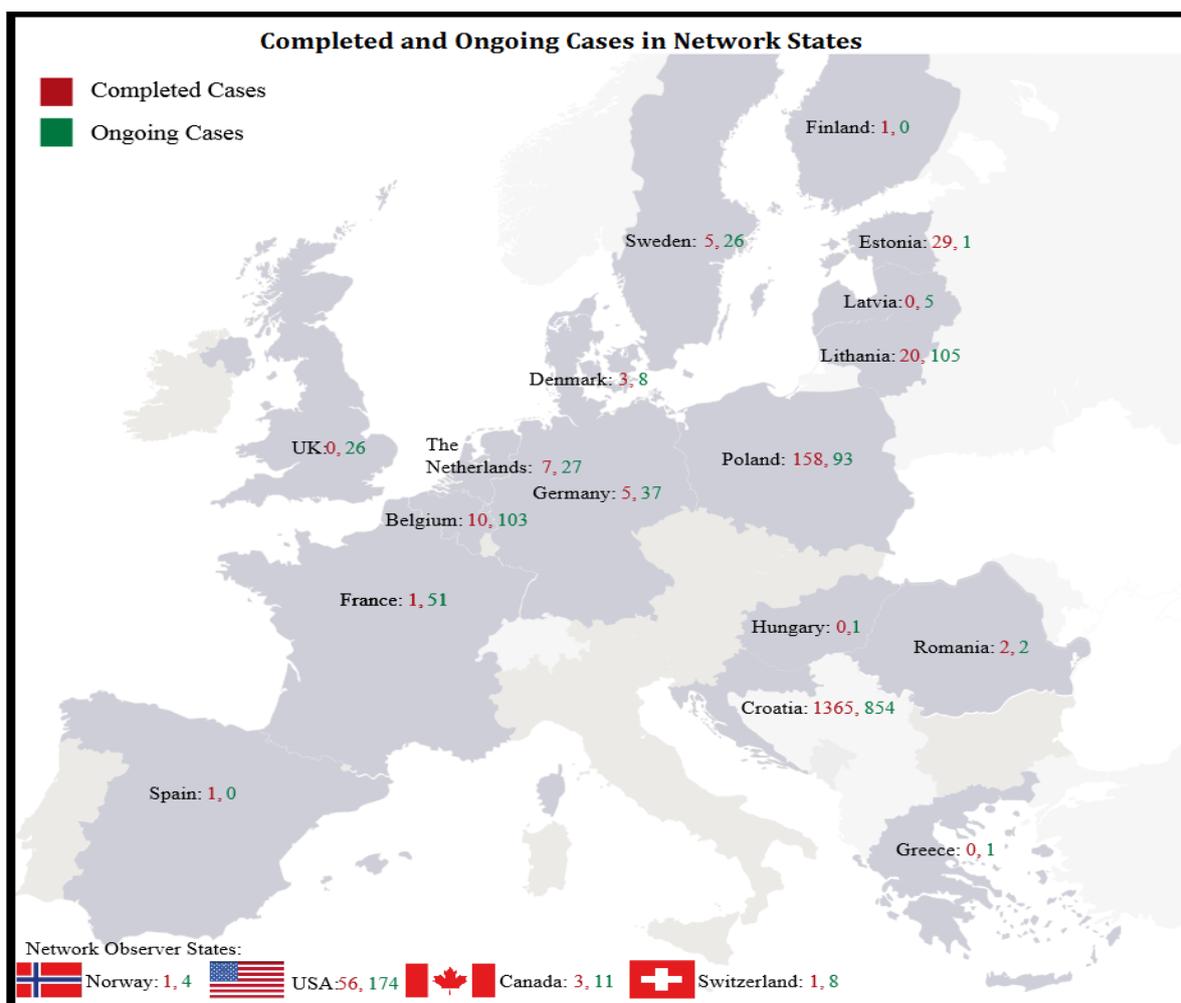
des ressources disponibles et le fait que ces crimes ne soient pas prioritaires. Les États membres ont à ce jour clôturé un total de 1 607 affaires portant sur de grands crimes internationaux et sont en train d'enquêter sur 1 339 autres affaires concernant des pays du monde entier.

Les chiffres présentés dans le tableau ci-dessous indiquent le nombre d'enquêtes et de poursuites portant sur de grands crimes internationaux pour des périodes différentes selon les données disponibles dans chaque État membre. La période de référence générale commençait en 2002; cependant, à cause des variations dans l'archivage des dossiers et la collecte des documents probants, ainsi que des différences dans la transposition du droit international en droit interne, d'autres périodes de référence sont également utilisées. En ce qui concerne les demandes

Cases in EU Member States	
Completed Cases	1607
Ongoing Cases	1339

d'extradition, les États membres doivent généralement examiner ces dossiers selon le principe "extrader ou poursuivre" (*aut dedere aut judicare*) et donc prendre en considération des questions matérielles, de procédure et de compétence.

Le nombre relativement élevé de dossiers clos avant le procès résulte de problèmes inhérents aux enquêtes et aux poursuites relatives aux grands crimes internationaux. S'il met en lumière les problèmes rencontrés par les autorités nationales, ce chiffre souligne également le succès remarquable dont témoigne le chiffre de 1 607 dossiers clôturés à l'heure actuelle.



Enquêtes et poursuites État

Période	(si autre qu'à partir de 2002)	Nombre de personnes condamnées / acquittées	Nombre de suspects accusés / ayant fait l'objet d'une enquête ou d'un procès	Nombre de dossiers clôturés avant le procès	Demandes d'extradition reçues
Autriche		0	0	0	0
Belgique ⁷⁴		10	103	88	25
Bulgarie		0	0	0	0
Croatie	1991-Dec 2013	1365	854	1265	Données non disponibles
Chypre		0	0	0	0
République Tchèque		0	0	0	0
Danemark	depuis 1995	3	8	254	5
Estonie	depuis 1995	29	1	15	0
Finlande		1	0	0	1
France		1	51	11	Données non disponibles
Allemagne	1988-2002	4		108	Données non disponibles
	2002-2014	1	37	13	19
Grèce		0	1	0	0
Hongrie		0	1	3	Données non disponibles
Irlande		0	0	0	6
Italie		0	0	0	1
Lettonie		0	5	0	0
Lituanie	depuis 2011	20	105	53	0
Luxembourg		0	0	0	0
Malte		0	0	0	0

⁷⁴ Les chiffres se rapportent à des dossiers et non à des suspects, sachant que le nombre de demandes d'extradition reçues ne comprend pas les demandes émanant de juridictions pénales internationales.

Pays Bas		7	27	8	9
Pologne	depuis 2000	158	93	9285	1
Portugal		0	0	0	0
Roumanie	Depuis 2013	2	2	0	0
Slovaquie		0	0	0	0
Slovénie		0	0	0	0
Espagne		1	0	5	40
Suède		5	26		entre 3 et 8 dossiers
Royaume-Uni	2012- 2014	0	26	18	6
Norvège		1	4	17	5
États-Unis ⁷⁵	2003-2013	56	174		Données non disponibles
Canada		3	11	10	9
Suisse		1	8	12	5 par an
Tous les États observateurs		61	197	39	19
Toute l'UE		1607	1339	11123	118
Tout le Réseau (EU et États observateurs)		1668	1536	11162	137

⁷⁵ Aux États-Unis, les lois pénales relatives aux grands crimes internationaux sont entrées en vigueur à des moments différents (par exemple, celle relative au crime de torture est entrée en vigueur en 1994, celle sur les crimes de guerre en 1996, celle sur le recrutement d'enfants soldats en 2008, etc.). Dans ces conditions, dans les affaires où les violations ont eu lieu avant que la loi pénale ne prenne effet, les autorités ont mené des procédures pénales pour fraude à l'immigration, entre autres chefs d'accusations applicables, afin de poursuivre les criminels en justice.

CHAPITRE TROIS: ENSEMBLE DE MESURES DESTINÉES À AIDER LES ENQUÊTES NATIONALES ET LES POURSUITES DE GRANDS CRIMES INTERNATIONAUX

Les mesures qui se retrouvent dans cette stratégie découlent d'un examen approfondi des mesures et politiques qui sont déjà d'application dans divers États membres. Elles se composent des meilleures pratiques, des recommandations issues de précédentes réunions du Réseau, des travaux d'un groupe d'experts, et de consultations approfondies avec des partenaires, la CPI, des universitaires, la société civile et d'autres parties prenantes. Elles ne sont pas présentées par ordre de priorité. Au contraire, le Réseau estime que ces mesures sont complémentaires et, à ce titre, les États membres et l'UE devraient prendre en compte l'ensemble de ces mesures lors de l'établissement d'un cadre efficace de lutte contre l'impunité.

Le Réseau met également l'accent sur le fait que les mesures mises en avant dans cette stratégie ne représentent pas une liste exhaustive des mesures que l'UE et les États membres devraient adopter pour lutter efficacement contre l'impunité. Étant donné les complexités juridiques et factuelles que comportent les enquêtes et les poursuites relatives aux grands crimes internationaux, les États membres devront prendre d'autres mesures pour tenir compte des circonstances d'affaires spécifiques. Comme cette stratégie sera évaluée régulièrement, d'autres mesures qui n'ont pas été mises en avant ici pourraient donc être intégrées dans les versions ultérieures de la stratégie.

Mesure 1: Création, développement et promotion d'unités spécialisées

Contexte: Des unités spécialement affectées ou spécialisées, s'occupant exclusivement des affaires de crimes internationaux, ont déjà été créées dans plusieurs pays. Parmi les États membres, les Pays-Bas, le Danemark, la Belgique, l'Allemagne, la France, la Suède, le Royaume-Uni et la Croatie disposent de telles unités, au sein des autorités chargées des enquêtes et / ou des autorités chargées des poursuites. L'opportunité de créer ces structures a également été signalée par le Conseil, qui a déclaré que les États membres devaient:

Veiller à ce que les services répressifs et ceux de l'immigration disposent des ressources et de l'infrastructure nécessaire pour pouvoir, de manière efficace, coopérer et mener les enquêtes et les poursuites pénales relatives aux génocides, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre⁷⁶.

⁷⁶ Décision 2003/335/JAI du Conseil concernant les enquêtes et les poursuites pénales relatives aux génocides, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre, Journal Officiel 118/12 du 14 mai 2003, p. 12.

Au sein des unités spécialisées travaillent des agents formés pour détecter les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre, les crimes de torture et les disparitions forcées et pour mener des enquêtes et des poursuites en la matière⁷⁷. Une approche pluridisciplinaire ferait également intervenir des experts d'autres domaines, comme des historiens, des sociologues, des diplomates, des anthropologues, des experts en matière d'enquêtes financières et de recouvrement des avoirs, ainsi que des experts dans le domaine militaire. Ils possèdent une connaissance spécialisée du droit national et international et peuvent gérer les problèmes spécifiques aux enquêtes et aux poursuites relatives aux grands crimes internationaux. Les résultats obtenus dans les États membres possédant des unités spécialisées prouvent qu'une coopération structurée et la création d'unités exclusivement affectées à ces tâches facilitent considérablement l'identification des auteurs présumés de grands crimes internationaux qui se trouvent sur le territoire de l'UE ainsi que les enquêtes et les poursuites les concernant⁷⁸. La création de structures spécialisées permet aussi d'acquérir progressivement de l'expérience et de conserver au sein de cette même unité les connaissances, meilleures pratiques et enseignements qui en sont retirés. Même lorsque les États membres ne sont normalement pas exposés à d'importants flux de populations en provenance de zones de conflit ou n'ont pas jusqu'à présent été confrontés à ce type de criminalité, il faudrait prévoir une spécialisation des procureurs dans le domaine des grands crimes internationaux.

Actions préconisées: Plusieurs mesures concrètes devraient être prises au niveau national, et dans une certaine mesure au niveau de l'UE, pour permettre aux États membres de créer des unités spécialisées ou de les développer davantage:

- (a) Les États membres devraient créer des unités spécialisées et/ou garantir la spécialisation des agents à tous les niveaux

⁷⁷ Les unités spécialisées sont souvent également compétentes en matière de torture et de disparitions forcées, étant donné que ces crimes peuvent constituer des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre, mais peuvent également être poursuivis en tant que crimes internationaux distincts. Dans ce dernier cas, les poursuites ont plus de chances d'aboutir.

⁷⁸ Entre la fin des années 1990 et 2010, 18 condamnations pour des crimes internationaux sur un total de 24 ont fait intervenir des unités spécialisées pour mener les enquêtes et les poursuites: voir REDRESS et la FIDH, *The Practice of Specialised War Crimes Units*, p. 18. En France, une nouvelle unité composée de policiers et de procureurs, créée en janvier 2012, a fait d'énormes progrès pour rattraper le retard sur les dossiers concernant les grands crimes internationaux, dont certains remontaient à 20 ans. Au cours de ses deux premières années d'existence, cette unité a obtenu une condamnation, clôturé une enquête sur deux suspects qui doivent passer en jugement en 2015, et a ouvert dix nouvelles enquêtes. Voir les articles de Delphine Carlens et Nicolas le Coz dans REDRESS, *EU update on international crimes*, juillet 2013, <http://www.redress.org/downloads/publications/2013-June-Legal-update.pdf> et juillet 2014, <http://www.redress.org/downloads/1407euupdate.pdf>.

❖ Des unités spécialisées à tous les niveaux (services répressifs, services chargés des poursuites et autres services comme l'immigration, les autorités d'entraide judiciaire et le ministère des affaires étrangères) sont un atout pour garantir la spécialisation, l'expertise, la coopération et l'échange d'informations au niveau national. Les États membres qui ne possèdent pas encore d'unités spécialisées peuvent s'inspirer d'autres États membres ayant déjà créé de telles unités et leur demander conseil. Par ailleurs, les États membres devraient veiller à ce que ces unités disposent de ressources et d'effectifs suffisants, et à ce que le personnel soit régulièrement et correctement formé.

(b) Création d'un groupe de travail national sur l'impunité pour garantir la coopération et la collaboration entre les unités spécialisées

- ❖ Les États membres peuvent garantir une collaboration efficace et utile entre les unités spécialisées au sein des services d'immigration, de la police et des services chargés des poursuites grâce à la création d'un groupe de travail national sur l'impunité.
- ❖ La création et le fonctionnement des unités spécialisées peuvent par ailleurs s'inscrire dans le cadre d'une stratégie nationale de lutte contre l'impunité des grands crimes internationaux.

(c) Le Réseau devrait aider les États membres à créer et à promouvoir des unités spécialisées

- ❖ Le Réseau devrait aider les États membres à créer ces unités, en fournissant des informations sur l'existence et le fonctionnement de ces unités ailleurs, et faciliter la coopération nécessaire dans le cadre de leur création.

Mesure 2: Priver les criminels d'endroit où se réfugier en cernant mieux les cas éventuels et les informations pertinentes

Contexte: L'expérience des autorités nationales au sein du Réseau a démontré l'importance des informations fournies par les services d'immigration aux services chargés des enquêtes et des poursuites. Les services d'immigration représentent l'un des points d'entrée dans l'UE et jouent un rôle essentiel dans l'identification et la localisation initiales des suspects qui entrent ou sont présents sur le territoire de l'UE. De même, les services d'immigration occupent une place idéale pour obtenir des informations sur les témoins et les victimes de grands crimes internationaux. La possibilité concrète et / ou juridique pour les autorités judiciaires pénales d'accéder à des dossiers spécifiques et à des informations détenues par les services d'immigration dans le but d'identifier les auteurs présumés, les victimes et les témoins éventuels augmente considérablement l'efficacité des autorités nationales compétentes en matière d'enquêtes et de poursuites.

Actions préconisées: Plusieurs mesures concrètes peuvent être prises au niveau national, et dans une certaine mesure au niveau de l'UE, pour utiliser le potentiel qu'ont les services d'immigration de contribuer à la lutte contre l'impunité grâce à la détection des cas éventuels et des informations pertinentes:

(a) Les services d'immigration devraient être correctement formés

- ❖ Les États membres devraient veiller à ce que les services d'immigration soient correctement formés et familiarisés avec les difficultés générales d'ordre factuel et juridique propres aux grands crimes internationaux en liaison avec des dossiers de type 1F, et permettre une compréhension des facteurs pertinents dans une zone de conflit donnée.
- ❖ Le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) occupe une place idéale pour fournir un tel soutien au renforcement des capacités aux autorités nationales, en collaboration avec le Réseau et les services d'immigration qui ont de l'expérience dans ce domaine. L'EASO devrait veiller à ce que les modules pertinents soient intégrés à ses supports et activités de formation⁷⁹.

(b) L'accès des autorités judiciaires pénales aux données des services d'immigration devrait être amélioré

- ❖ Les agents de l'immigration devraient être tenus d'indiquer les raisons précises du rejet d'une demande d'asile, en plus de l'obligation d'en fournir les motifs juridiques. Les raisons fournies augmentent les chances qu'ont les services répressifs compétents d'identifier des suspects ou des témoins. Si cette règle est appliquée de façon cohérente, les autorités pourront établir les liens potentiels entre suspects et témoins, sous réserve de l'existence des moyens techniques au niveau national et de la législation en matière de protection des données.
- ❖ Les services d'immigration devraient garantir que les informations pertinentes puissent être consultées selon des critères spécifiques afin de faciliter la collecte d'informations sur les grands crimes internationaux. Celles-ci devraient contenir la date d'entrée, le lieu d'origine exact, la profession de la personne (y compris, par exemple, sa fonction ou son grade dans l'armée, ou le nom de l'autorité pour laquelle la personne travaillait) et la zone de conflit d'où la personne vient.

⁷⁹ Voir le site internet de l'EASO, 'What we do' ['Ce que nous faisons'] sur <http://easo.europa.eu/about-us/tasks-of-easo/training-quality/>.

(c) Les États membres devraient adopter une approche intégrée entre les services d'immigration et les services répressifs⁸⁰

- ❖ Les États membres devraient mettre en place une 'approche plus intégrée' entre les services d'immigration, la police et les services chargés des poursuites car une approche de ce genre améliorera la position des autorités des États membres dans la lutte contre l'impunité. Dans le cadre de cette approche, les services d'immigration devraient être tenus d'informer les services répressifs lorsqu'ils doivent traiter des dossiers de type 1F⁸¹. Les points de contact du Réseau ont souligné qu'il est nécessaire de prévoir une obligation spécifique d'échanger des informations sur les suspects éventuels pour garantir un flux d'informations automatique⁸². De plus, une telle approche pourrait aussi garantir la circulation d'informations sur les victimes et les témoins éventuels de grands crimes internationaux, sous réserve du consentement de la personne concernée⁸³.

⁸⁰ Dans les conclusions de la 13^e réunion du Réseau (7 et 8 novembre 2012), et sur la base du questionnaire "Access to immigration files and data by investigation and prosecution services" ("Accès aux dossiers et données d'immigration par les services chargés des enquêtes et des poursuites") les participants ont constaté qu'il n'existait pas d'approche commune entre les États membres en ce qui concerne l'obligation de signaler les dossiers de type 1F aux services répressifs et chargés des poursuites. Les conclusions ont aussi souligné que certains États membres ont une approche solide et intégrée pour garantir que les dossiers de type 1F soient signalés, ce que le Réseau considère comme une pratique recommandée qui devrait être suivie pour garantir une collaboration étroite et une meilleure identification des auteurs, des témoins et des victimes de grands crimes internationaux.

⁸¹ Les Pays-Bas, la Pologne et la Suède sont les seuls États membres à avoir adopté une législation qui oblige expressément les services d'immigration à signaler l'existence de dossiers de type 1F. Une telle pratique existe en Belgique et en Estonie. Par ailleurs, de telles obligations existent en Norvège, au Canada et en Suisse, qui sont des États observateurs au sein du Réseau.

⁸² *Par exemple*, aux Pays-Bas, une unité spécialisée dans les dossiers 1F au sein des services d'immigration transfère automatiquement les dossiers impliquant une affaire 1F au bureau du procureur. Après examen du dossier, le bureau du procureur décide de transmettre ou non ce dossier à l'unité spécialisée au sein de la police néerlandaise pour enquête. Au Canada, il existe une structure formelle dans laquelle les services qui participent au programme national sur les crimes de guerre (services d'immigration, police et ministère de la justice) se réunissent régulièrement pour examiner toutes les nouvelles allégations reçues dans un service et pour déterminer, au moyen des critères établis, quel service devrait conserver le dossier. En général, les dossiers contenant les allégations les plus graves sont attribués aux services de police pour enquête, alors que ceux contenant des allégations moins graves sont transférés aux services d'immigration. La pratique de coopération entre les services d'immigration et les services de police / services chargés des poursuites aux Pays-Bas et au Canada, de même qu'en Belgique et en Norvège, prouve qu'une coopération structurée facilite l'identification des auteurs présumés de grands crimes internationaux présents sur le territoire de l'UE, ainsi que l'enquête et les poursuites qui en découlent.

⁸³ *Par exemple*, le service d'immigration allemand demande aux demandeurs d'asile venant de Syrie de remplir un formulaire sur lequel il leur est demandé s'ils ont été témoins de crimes de guerre, et si tel est, de fournir des détails. Voir Human Rights Watch, 'The Long Arm of Justice: Voir Human Rights Watch, Le long bras de la justice: Enseignements tirés des unités spécialisées dans les crimes de guerre en France, en Allemagne et aux Pays-Bas, septembre 2014, p. 10, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf. Le Danemark a promulgué en 2008 une législation pour permettre aux autorités chargées des poursuites d'accéder aux dossiers d'immigration concernant des groupes de personnes qui étaient arrivés de zones de conflit afin d'identifier des suspects éventuels, ou pour les utiliser dans les enquêtes en cours pour identifier les victimes et les témoins de grands crimes internationaux.

- (d) Responsabilité et implication des personnes morales dans les grands crimes internationaux
- ❖ Des personnes morales peuvent être impliquées dans les grands crimes internationaux en soutenant, aidant, finançant ces crimes, en s'en rendant complices ou en en tirant profit⁸⁴. Pour s'assurer que les personnes morales rendent des comptes et remédier aux différences de traitement en matière d'impunité dans ce domaine, les autorités nationales devraient aborder l'identification des cas et les éventuelles enquêtes sous l'angle des violations des droits de l'homme, de l'exploitation illégale des ressources naturelles représentant un crime de pillage dans le cadre des crimes de guerre, ou garantir des poursuites cumulées pour d'autres crimes, comme le blanchiment d'argent et la violation des règles d'embargo. Cette approche est particulièrement pertinente pour les cinq États membres dont la législation nationale ne prévoit pas la responsabilité pénale des personnes morales⁸⁵.
 - (e) Les États membres devraient comparer les signalements de personnes recherchées au niveau international et les registres de populations nationaux
 - ❖ Généralement, les autorités nationales vérifient les signalements de personnes recherchées au niveau international comme la notice rouge d'INTERPOL, lorsque des étrangers tentent de pénétrer sur leur territoire. Les États membres devraient, en outre, s'assurer que les autorités nationales comparent régulièrement ces notices rouges d'INTERPOL avec leurs registres de population nationaux recensant les personnes déjà présentes ou résidant sur le territoire d'un État membre. Des examens périodiques des signalements ou mandats émanant des autorités nationales permettraient d'empêcher que l'UE ne devienne un refuge pour les fugitifs responsables de grands crimes internationaux.

Mesure 3: Mise en place d'un système de coopération efficace

Contexte: Dans le cadre des grands crimes internationaux, pour remédier aux différences de traitement de l'impunité au sein de l'UE, il est nécessaire de faciliter la coopération entre les services d'immigration, les services répressifs, les services chargés des enquêtes, les services d'entraide judiciaire, des finances et des renseignements d'un État Membre, ainsi que la coopération avec la société civile. L'approche multidisciplinaire et la coopération entre les unités chargées de la lutte contre le terrorisme,

⁸⁴ Les formes d'implication des entreprises et des hommes d'affaires dans la commission de grands crimes internationaux peuvent généralement se traduire par l'exploitation illégale de ressources naturelles dans des pays en voie de développement où les revenus sont utilisés pour acheter des armes qui mènent ensuite à des violations massives des droits de l'homme ou à de grands crimes internationaux. Une autre modalité est la vente ou la location d'équipement ou de produits spécifiques (comme les précurseurs chimiques ou des outils de surveillance) à des régimes dictatoriaux ou des groupes militaires qui les utilisent pour commettre de grands crimes internationaux. *Voir 'Criminal responsibility of corporations and business persons for serious international crimes', document d'information pour la 15^e réunion du Réseau (29 et 30 octobre 2013), secrétariat du Réseau sur le génocide.*

⁸⁵ La Bulgarie, l'Allemagne, la Grèce, la Lettonie et la Suède.

le crime organisé, la criminalité financière, les violations d'embargo, le blanchiment d'argent, le négoce illégal de diamants et d'autres ressources naturelles, le trafic d'espèces sauvages, etc., ainsi que les grands crimes internationaux, sont deux éléments essentiels, car les criminels sont des généralistes et non des spécialistes. Il doit par conséquent être accordé une attention particulière aux activités illégales génératrices de profits. En outre, la consultation d'organisations non gouvernementales au niveau national ou au sein du Réseau permet de contribuer à la réalisation de cet objectif via l'échange d'informations, de connaissances, de compétences et d'expertise.

Actions préconisées: Les États membres, l'UE et les points de contact du Réseau devraient prendre certaines mesures concrètes pour garantir une coopération efficace au niveau national:

(a) Approche multidisciplinaire, enquêtes financières, recouvrement des avoirs et violation des sanctions internationales pour soutenir la lutte contre l'impunité

- ❖ Les enquêtes portant sur les grands crimes internationaux devraient s'accompagner d'enquêtes financières et d'un recouvrement des avoirs. Les enquêtes financières et le recouvrement des avoirs devraient être considérés comme importants en ce qu'ils permettent d'accorder une indemnisation aux victimes, d'apporter des formes supplémentaires de preuves, de perturber des entreprises criminelles et de servir de moyen de dissuasion.
- ❖ La coopération entre les unités traitant du crime organisé, du négoce illégal de ressources naturelles, de la supervision des restrictions financières, des violations des sanctions internationales et des interdictions de commerce et de voyage, peut permettre aux autorités nationales d'obtenir des informations et par conséquent de donner lieu à un procès pour un crime d'une gravité inférieure, pour lequel les preuves à disposition des autorités judiciaires seraient insuffisantes pour entraîner une condamnation du fait d'une participation à des grands crimes internationaux, mais qui indiquent sans équivoque la commission d'autres crimes liés à des grands crimes internationaux (par exemple, recel des produits du crime ou blanchiment d'argent).
- ❖ Toutes les parties prenantes devraient bénéficier d'une formation appropriée sur la reconnaissance de l'importance d'inclure les enquêtes financières dans les enquêtes pénales. Il est possible d'avoir recours à des outils tels que le réseau Camden regroupant les autorités compétentes en matière de recouvrement d'avoirs (Camden Assets Recovery Inter-Agency Network).

(b) Échange d'informations entre les services d'immigration de plusieurs États membres

- ❖ Les États membres devraient faciliter l'échange, dans toute l'Europe, de connaissances, des meilleures pratiques et d'informations entre les services d'immigration afin d'enquêter sur les personnes soupçonnées d'avoir commis des grands crimes internationaux.

- ❖ Il convient de créer une structure en réseau de services d'immigration chargés des dossiers de type 1F, similaire au Réseau génocide, pour contribuer à créer des synergies, mettre en place une coopération et garantir une approche harmonisée dans le traitement des suspects, des victimes et des témoins de grands crimes internationaux⁸⁶.

(c) Nomination de multiples points de contact du Réseau possédant de l'expérience et du savoir-faire

- ❖ Les États membres devraient veiller à ce que les points de contact du Réseau génocide possèdent l'expérience adéquate, soient nommés pour une durée suffisamment longue, et puissent par conséquent assister aux réunions du Réseau.
- ❖ De plus, la nomination de multiples points de contact, y compris de représentants des services répressifs et des services chargés des enquêtes, ainsi que des services d'entraide judiciaire, favorise encore plus l'échange de savoir-faire, d'expérience, des questions en suspens et des informations pertinentes.

(d) Établissement de contacts entre les points de contact et leurs partenaires au niveau national

- ❖ Les points de contact du Réseau pourraient davantage sensibiliser à l'existence du Réseau et de ses activités, en faisant circuler des informations sur les sujets abordés par le Réseau parmi d'autres membres des services de police, du ministère public et des service de l'immigration au niveau national.
- ❖ Les points de contact du Réseau sont également en mesure de recueillir des informations auprès de ces services et les relayer au Réseau, notamment en ce qui concerne les évolutions juridiques récentes, les sujets de préoccupation et les difficultés opérationnelles.
- ❖ Les points de contact du Réseau devraient se coordonner avec les fonctionnaires ministériels représentant leurs États membres dans d'autres organes de l'UE, en particulier le groupe "Questions générales, y compris l'évaluation" (GENVAL), le Comité de coordination dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (CATS), et la section Cour pénale internationale du groupe "Droit international public" (COJUR-CPI), facilitant ainsi une approche logique et cohérente de la lutte contre l'impunité aux niveaux national et régional, en matière de politique intérieure et extérieure.
- ❖ Les points de contact du Réseau devraient également garantir l'échange d'informations et la coopération avec les points de contact nationaux de la CPI, qu'on associe plus souvent avec les ministères des affaires étrangères qu'avec la police ou les services chargés des enquêtes et les ministères de la justice.

⁸⁶ Un réseau de ce genre existe déjà entre le Royaume-Uni, les États-Unis, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

(e) Les États membres pourraient créer et promouvoir un groupe de travail national sur l'impunité

- ❖ Les États membres pourraient encourager la coopération au niveau national susmentionnée en mettant sur pied des groupes de travail nationaux qui s'occuperaient de la lutte contre l'impunité. Des réunions régulières de ces groupes de travail faciliteraient la communication mutuelle entre les points de contact nationaux et leurs homologues dans les institutions d'autres États membres.

(f) La création dans les États membres de "panels de participation communautaire" (community involvement panels)

- ❖ Les autorités nationales peuvent envisager de créer, au niveau national, des "panels de participation communautaire" afin d'assurer la coordination des activités entre les autorités nationales concernées et les représentants de la société civile. Ces panels permettraient d'échanger des informations librement et de discuter des questions de coopération, d'établir, pour les autorités nationales, des contacts plus étroits avec les ONG qui travaillent avec les victimes et les témoins, ainsi que de chercher des solutions et de sensibiliser les communautés aux activités menées et aux résultats obtenus.

(g) Les États membres devraient envisager d'avoir recours à des ECE

- ❖ Il convient que les États membres envisagent d'avoir recours à des ECE chargées de mener des enquêtes et des poursuites concernant les grands crimes internationaux. Les ECE apportent une valeur ajoutée non-négligeable aux services répressifs des États membres, compte tenu du soutien d'Eurojust et d'Europol et du financement par l'UE. Les ECE peuvent permettre d'éviter une multiplication du travail et des coûts; de fournir une base juridique pour un échange d'informations rapide et flexible; et limiter le nombre de fois où les témoins et les victimes doivent être convoqués pour témoigner.

(h) La nécessité d'un cadre global de coopération entre les États

- ❖ Un cadre global de coopération entre les États est nécessaire pour résoudre les problèmes dus à l'absence de mécanisme de coopération judiciaire entre ces États.
- ❖ Les institutions de l'UE et les États membres devraient davantage soutenir l'initiative proposée par les Pays-Bas, la Belgique, la Slovaquie, l'Argentine et le Sénégal, qui vise à pallier le manque de coopération en matière pénale. Il convient de proposer cette initiative dans l'ensemble des instances régionales et mondiales, afin de faciliter la coopération des autorités nationales avec les États tiers en matière d'entraide judiciaire et d'extradition.

- (i) L'échange d'informations sur la lutte contre l'impunité au niveau national et au niveau de l'UE
- ❖ Les informations relatives aux résultats des enquêtes et des poursuites dirigées contre les auteurs de crimes internationaux fondamentaux devraient être présentées aux décideurs ainsi qu'au grand public. Les efforts au niveau national pourraient être complétés par des mises à jour au niveau européen grâce au Secrétariat du Réseau⁸⁷.
 - ❖ Ces rapports périodiques sur les récents développements, adressés aux autorités participant à la prise de décisions et au processus législatif, garantissent que les problèmes rencontrés par les autorités chargées d'identifier les auteurs présumés et de mener des enquêtes et des poursuites à leur encontre, sont pris en compte en vue de procéder, le cas échéant, à des modifications législatives et administratives.

Mesure 4: Améliorer la législation relative aux enquêtes, aux poursuites judiciaires et à l'entraide judiciaire

Contexte: La capacité des États membres à mener des enquêtes et des poursuites concernant les grands crimes internationaux dépend de l'introduction complète, dans la législation nationale, des obligations relevant du droit international des traités et du droit international coutumier qui interdisent les grands crimes internationaux. L'existence d'une telle législation est d'une importance tout aussi primordiale pour favoriser l'entraide judiciaire.

Actions préconisées: Pour garantir la conformité de leur législation nationale avec les obligations issues des traités internationaux et du droit international coutumier, les États membres ont à leur disposition un ensemble de mesures:

- (a) Veiller à ce que leur législation nationale soit complète et à jour en matière de "grands crimes internationaux"
- ❖ Lorsque cela s'avère nécessaire, les États membres devraient modifier la législation en vigueur de façon à s'assurer que leur législation nationale reflète les obligations qui leur incombent en vertu du droit international coutumier et du droit des traités dans le domaine des grands crimes internationaux⁸⁸.
 - ❖ Les États membres devraient s'assurer que leurs législations respectives prévoient une définition des grands crimes internationaux conformes aux normes internationales et l'exercice d'une compétence extraterritoriale, et notamment universelle, concernant ces crimes.

⁸⁷ En ce qui concerne le rapport périodique adressé au Parlement Européen, voir article 3, décision 2002/494/JAI du Conseil.

⁸⁸ Voir ci-dessus: Chapitre un, section 1.2, L'obligations des États de mener des enquêtes et des poursuites.

- ❖ Les États membres devraient également veiller à ce que leur législation nationale contienne des notions telles que la responsabilité des chefs militaires et des supérieurs hiérarchiques ainsi que les règles applicables au défaut de pertinence des ordres hiérarchiques en tant que moyen de défense, et à la prescription.

(b) Veiller à ce que leur législation nationale et leurs pratiques relatives aux immunités internationales ne protègent pas indûment les individus

- ❖ Les États membres et les autorités nationales doivent assumer leurs rôles en s'assurant que les immunités internationales ne protègent pas indûment les individus, empêchant qu'ils ne soient reconnus pénalement coupables d'avoir commis des grands crimes internationaux⁸⁹.
- ❖ Les États membres devraient élaborer des directives nationales qui soient conformes aux normes internationales, et clarifier ce domaine du droit applicable aux ministères et autorités judiciaires pénales concernés.⁹⁰
- ❖ Le Réseau pourrait aider à établir un recueil des meilleures pratiques existantes et à définir le champ d'application des règles sur l'immunité internationale. Ces directives pourraient servir de référence aux autorités nationales en cas d'incertitudes sur le statut de fonctionnaires étrangers suspectés d'avoir commis des grands crimes internationaux.

Mesure 5: Faire du Réseau un centre d'expertise et le promouvoir au sein des instances de l'UE et à l'échelle mondiale

Contexte: Le Réseau joue un rôle crucial pour s'assurer de l'engagement de l'UE à lutter contre l'impunité en son sein. L'expansion et la progression futures du Réseau sont tributaires des ressources allouées à son Secrétariat. Avec davantage de soutien, le Secrétariat du Réseau pourrait faire progresser la lutte contre l'impunité de différentes manières.

Actions préconisées: Le Réseau lui-même pourrait prendre plusieurs mesures, sous réserve d'une augmentation des ressources, afin d'en faire un centre d'expertise et de le promouvoir au sein des instances de l'UE et à l'échelle mondiale:

(a) La communication d'informations entre États devrait être renforcée

⁸⁹ Le Réseau a discuté le problème des règles internationales concernant l'immunité internationale et les pratiques nationales à cet égard lors de sa 14^{ème} réunion, qui s'est tenue les 17 et 18 avril 2013.

⁹⁰ Aux Pays-Bas, la Commission consultative pour les problèmes de droit international a été chargée d'élaborer des recommandations sur l'immunité des fonctionnaires étrangers concernant les grands crimes internationaux. Les directives ont été acceptées par le gouvernement néerlandais, ce qui permet à l'ensemble des autorités nationales de présenter une demande en cas d'incertitude quant au statut de fonctionnaires ou représentants étrangers.
Voir <http://www.cavv-advies.nl/Publications>.

❖ La fonction de communication d'informations entre États assurée par le Réseau devrait être développée, afin de pouvoir échanger davantage d'informations, notamment sur le droit national et international en vigueur, les procédures pertinentes, la connaissance des poursuites ou enquêtes en cours, les preuves disponibles ou les témoins pertinents, de façon à ce que les autorités nationales puissent plus facilement traduire en justice les auteurs présumés et à ce que le Réseau puisse devenir une référence dans la lutte contre l'impunité au sein de l'UE.

(b) L'obligation du Réseau d'établir des rapports, ainsi que sa collaboration avec d'autres institutions de l'UE et acteurs concernés, devraient être renforcées

- ❖ Le Secrétariat du Réseau devrait établir un Rapport annuel d'activités faisant brièvement état des efforts déployés par les États membres pour combattre l'impunité, qui pourrait être présenté aux institutions de l'UE concernées afin de les tenir informés des évolutions pertinentes au sein de l'UE⁹¹. Ce rapport sensibiliserait davantage aux problèmes rencontrés par les autorités nationales concernées et donnerait un nouvel élan pour combler les lacunes actuelles et pallier les failles de la législation.
- ❖ Le Secrétariat du Réseau devrait produire des documents établis par des experts sur différents problèmes liés aux enquêtes et aux poursuites relatives aux grands crimes internationaux, mettant en évidence les progrès accomplis en matière de coopération et d'entraide judiciaire et signalant les évolutions juridiques et pratiques liées au droit de l'UE ou au droit international⁹².
- ❖ Il convient de développer la coopération du Secrétariat du Réseau avec les autres intervenants aux niveaux national, régional ou international. Une communication et une coopération actives avec un certain nombre d'ONG qui soutiennent la lutte contre l'impunité, ainsi que des discussions avec des organisations régionales telles que l'Union Africaine, des représentants de la CPI et des tribunaux *ad hoc*, des représentants du Comité international de la Croix Rouge et d'INTERPOL, entre autres, donnent lieu à une approche plus complète en vue de remédier aux différences de traitement de l'impunité.

⁹¹ Article 3 de la décision 2002/494/JAI du Conseil. D'autres idées et recommandations sur le développement du Réseau figurent dans le rapport de Human Rights Watch "Le long bras de la justice :

⁹² D'autres idées et recommandations sur le développement du Réseau figurent dans le rapport de Human Rights Watch "Le long bras de la justice: Enseignements tirés des unités spécialisées dans les crimes de guerre en France, en Allemagne et aux Pays-Bas, septembre 2014, p. 86-90, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf.

Mesure 6: Engagement renouvelé de l'UE

Contexte: Même si l'UE a apporté un soutien considérable à la lutte contre l'impunité, elle peut encore renouveler son engagement et accroître son aide. Le Programme post-Stockholm ne reflète pas son engagement politique en faveur de cette lutte. Remettre la lutte contre l'impunité des auteurs de grands crimes internationaux à l'ordre du jour contribuerait fortement à davantage sensibiliser à ce sujet, à renforcer les capacités de coordination et à soutenir les enquêtes et les poursuites des autorités nationales.

Actions préconisées: Les institutions de l'UE pourraient prendre plusieurs mesures pour renforcer le soutien à la lutte contre l'impunité:

- ❖ La Commission européenne devrait prêter main forte dans la lutte contre l'impunité en évaluant formellement la mise en œuvre des décisions 2002/494/JAI et 2003/335/JAI du Conseil dans les États membres, ainsi que le prévoit le Programme de Stockholm. Cette évaluation pourrait mettre en avant les éléments susceptibles d'être améliorés et fournir des conseils précieux au Réseau et à son Secrétariat.
- ❖ Les mandats d'Eurojust et d'Europol devraient être étendus afin d'incorporer les grands crimes internationaux, permettant ainsi à ces organisations de travailler avec le Réseau pour obtenir un maximum de soutien aux autorités nationales⁹³.
- ❖ L'Union européenne devrait envisager d'élaborer un plan d'action concernant la lutte contre l'impunité au sein de l'UE, ou fournir les ressources permettant de le faire. Ce plan d'action constituerait un outil important pour encourager la coopération et le développement des meilleures pratiques aux niveaux national et régional, afin d'améliorer les enquêtes et les poursuites relatives aux grands crimes internationaux.
- ❖ La Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen, en collaboration avec le Comité des droits de l'homme, devrait tenir une audition annuelle au Parlement européen sur "La lutte contre l'impunité au sein de l'Union européenne."

⁹³ L'allongement de la liste des crimes pour lesquels Eurojust et Europol pourraient à l'avenir exercer une compétence est proposé dans les nouveaux projets de Règlements d'Eurojust et d'Europol. La liste comprend aussi les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. Sous réserve des négociations et une fois les nouveaux Règlements d'Europol et d'Eurojust adoptés, le nouveau champ matériel de leurs compétences devrait s'étendre aux grands crimes internationaux. Par conséquent, le Réseau, Eurojust et Europol devraient associer leurs mandats et leurs tâches afin d'obtenir un maximum de soutien auprès des intervenants dans le cadre des enquêtes et des poursuites relatives à ces crimes. Les trois organes devraient être en mesure de travailler en parallèle dans les limites de leurs mandats respectifs, de façon à mieux promouvoir la position de l'UE concernant la lutte contre l'impunité. Les propositions sont disponibles sur <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0173:FIN:EN:PDF> et <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0535:FIN:EN:PDF>.

- ❖ La Commission Européenne devrait explorer les possibilités de financement supplémentaires afin d'aider les autorités nationales à créer les unités spécialisées.
- ❖ L'UE devrait garantir des possibilités de financement de la formation et du renforcement des capacités, y compris concernant les projets et les programmes de formation adressés à la police, aux procureurs, aux agents d'entraide judiciaire et aux juges au sein du Réseau européen de formation judiciaire (REFJ) ou du Collège européen de police (CEPOL), avec comme point de mire le droit pénal international et le droit humanitaire international.

Mesure 7: Renforcement des capacités et sensibilisation des autorités nationales concernées

Contexte: De nombreux États membres éprouvent encore des difficultés en raison du manque de spécialistes des grands crimes internationaux. Il est essentiel d'offrir une formation spécialisée aux personnes travaillant avec les auteurs ou les victimes de grands crimes internationaux. Des plateformes telles que le REFJ, l'ESAO (Bureau européen d'appui en matière d'asile) et le CEPOL pourraient être utilisées pour faciliter l'échange de connaissances et la formation des intervenants dans le cadre de la lutte contre l'impunité au niveau des États membres⁹⁴.

Actions préconisées: Plusieurs mesures peuvent être prises pour renforcer la formation spécialisée au sein des États membres, qui à leur tour contribueront à remédier aux difficultés actuelles liées au manque de formation et de personnel spécialisé au sein des États membres.

(a) Assurer une formation sur les questions d'asile et de coopération judiciaire et policière

- ❖ Le personnel chargé d'identifier les personnes suspectées d'avoir commis des grands crimes internationaux, et de mener des enquêtes et des poursuites à leur encontre, a besoin de suivre une formation spécialisée pour pouvoir appréhender les complexités factuelles et juridiques du crime, le contexte dans lequel il a été commis, et les différentes sources de droit applicable.
- ❖ La création d'institutions ou de programmes académiques consacrés aux poursuites relatives à des grands crimes internationaux contribuerait également à remédier aux difficultés actuelles liées au manque de formation et de personnel spécialisé au sein des États membres. Il est également nécessaire d'élaborer des programmes sur mesure pour les avocats de la défense, les représentants légaux des victimes ainsi que les juges dans le cadre d'affaires relatives à de grands crimes internationaux.

⁹⁴ *Par exemple*, le Bureau européen d'appui en matière d'asile a produit deux rapports détaillés intitulés 'Rapports sur les pays d'origine' sur l'Afghanistan: 'stratégies rebelles – intimidation et violence ciblées contre les afghans' déc. 2012, http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/192143_2012_5967_EASO_Afghanistan_II.pdf, et 'Stratégies des Talibans–Recrutement', juillet 2012, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/european-asylum-support-office/bz3012564enc_complet_en.pdf.

(b) Aide de spécialistes

- ❖ Les autorités nationales devraient envisager de demander l'aide d'organisations spécialement formées pour enquêter sur les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre ainsi que sur les violations graves des droits de l'homme, telles que Justice Rapid Response (JRR)⁹⁵.

(p) Journée européenne de lutte contre l'impunité pour les grands crimes internationaux

- ❖ Une initiative visant à consacrer un événement à la commémoration des victimes des grands crimes internationaux ainsi qu'à la sensibilisation et à la promotion de la lutte contre l'impunité pourrait être lancée au niveau de l'UE, à l'instar de la "Journée européenne du souvenir" pour la commémoration des victimes de tous les régimes totalitaires et autoritaires, de la Journée européenne de lutte contre la traite des êtres humains, ou de la Journée mondiale de la justice internationale. Un tel événement sensibiliserait davantage aux problèmes inhérents au fait de traduire en justice les auteurs de grands crimes internationaux.

Mesure 8: Droits, soutien et protection des victimes et des témoins de grands crimes internationaux

Contexte: Les victimes et les témoins de grands crimes internationaux présentent des problèmes spécifiques pour les autorités chargées des enquêtes et des poursuites. Les questions de sécurité, le risque que les témoins ou les victimes soient traumatisés, et la nécessité d'être représenté légalement lors des procédures impliquent que les autorités doivent porter une attention particulière à l'implication des victimes et des témoins dans les enquêtes et les poursuites.

Actions préconisées: Malgré les défis en jeu, les autorités nationales devraient prendre un certain nombre de mesures concernant les droits et les besoins des victimes et des témoins.

(a) Les stratégies de poursuites devraient également viser à davantage sensibiliser les victimes

- ❖ Les États membres devraient disposer de règles claires concernant les efforts de communication et de sensibilisation des victimes dans le cadre de procès ou d'enquêtes en cours. Ces efforts devraient aussi inclure la prise en compte, dans les stratégies d'enquête et de poursuites, des perspectives et des droits des victimes.

(b) Les autorités nationales devraient fournir des informations sur les droits et les dispositifs de protection des victimes

⁹⁵ Justice Rapid Response (JRR) est une initiative intergouvernementale mise en place dans le but de déployer rapidement des professionnels spécialisés en justice pénale, qui sont mis en disponibilité sur une liste. Ces professionnels sont formés spécialement pour enquêter sur les crimes de génocide, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, et les violations graves des droits de l'Homme. Pour plus d'informations, visitez <http://www.justicerapidresponse.org/>.

- ❖ Les victimes des grands crimes internationaux devraient être suffisamment informées sur la question de savoir si sur le territoire de l'État chargé de l'enquête, leur participation à la procédure est prévue. De même, il convient de communiquer des informations sur les dispositifs de protection des témoins dans de telles situations.
 - ❖ Les États membres doivent également veiller à ce qu'il soit apporté un niveau de protection approprié contre les menaces ou contre le risque que les victimes soient traumatisées ou de nouveau victimes lorsqu'elles deviennent parties au procès ou doivent témoigner contre leurs agresseurs. Ces procédures devraient offrir aux victimes le niveau de protection minimum prévu par la directive établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité⁹⁶.
-

⁹⁶ Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012, établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, JO L 315.