
Vers une Convention pour la
coopération internationale en
matière d'enquête et de
poursuite du crime de génocide,
des crimes contre l'humanité et
des crimes de guerre

Il relève de la responsabilité des Etats de se conformer aux obligations qui leur incombent de mettre fin à l'impunité des crimes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre. Cette responsabilité impose de mener, au niveau national, des enquêtes approfondies et de poursuivre les personnes soupçonnées de ces crimes. Non seulement pour incriminer adéquatement ces violations du droit international mais aussi pour éviter que de telles atrocités ne se reproduisent.

En raison de la nature même de ces crimes de droit international, les suspects et témoins, preuves ou produits du crime sont rarement localisés sur le territoire d'un seul Etat. Cela signifie que les Etats qui enquêtent et poursuivent ces crimes devront coopérer judiciairement et pratiquement pour être vraiment efficaces dans la lutte contre l'impunité et se conformer à leurs obligations internationales. C'est le seul moyen d'éviter la création de refuges pour les auteurs d'atrocités de masse.

Afin de mettre à disposition des Etats un outil pratique leur permettant à la fois de se conformer à leurs obligations internationales et de rendre leurs systèmes judiciaires nationaux efficaces en la matière, il est proposé de mettre en place un traité multilatéral moderne de procédure sur l'entraide judiciaire et l'extradition afin de faciliter en pratique la coopération entre les Etats qui procèdent à des enquêtes et des poursuites à l'encontre de ces crimes.

Une première réunion d'experts sur ce thème, à laquelle participaient des praticiens et des experts juridiques de dix-neuf pays répartis sur les cinq continents, a conclu que le cadre juridique international de la procédure d'entraide judiciaire et d'extradition pour ces crimes internationaux est incomplet et obsolète. Un nombre croissant d'Etats partagent cette conclusion. Par conséquent, le moyen le plus efficace et pratique de combler cette lacune est d'entamer la négociation d'un nouvel instrument multilatéral de coopération internationale.

Le traité envisagé pourrait se fonder sur les dispositions procédurales existantes des traités les plus récents sur l'entraide judiciaire portant sur d'autres crimes internationaux ou transnationaux - tels que la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (UNTOC) et la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC) -, qu'il conviendrait d'adapter aux spécificités de la coopération en matière d'enquête et de poursuites des crimes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre.

Un nouvel instrument multilatéral

Pourquoi un nouveau traité multilatéral ?

Les enquêtes et poursuites en matière crimes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre au niveau national nécessitent, pour être réellement efficaces, une coopération judiciaire internationale efficace. Comme indiqué ci-dessus, les suspects, témoins, preuves ou produits du crime sont le plus souvent localisés sur le territoire de plusieurs Etats. Bien que tous les Etats ne requièrent pas le même niveau de formalité pour la coopération judiciaire internationale, l'expérience a montré qu'une réponse à une demande d'assistance peut être obtenue beaucoup plus rapidement quand un cadre formel de coopération est en place. Quand il existe une convention bilatérale ou multilatérale, les pays concernés ont le devoir de répondre aux demandes d'assistance judiciaire. En outre, l'amélioration des règles de l'entraide judiciaire est non seulement essentielle pour les enquêtes et poursuites de ces crimes de droit international, mais est également un moyen efficace pour désigner des canaux directs de communication afin d'accélérer la coopération judiciaire et pour échanger les bonnes pratiques, le savoir-faire et l'expertise.

Pourquoi un tel instrument devrait-il être une priorité ?

Parce que les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre sont les crimes les plus graves qui touchent la communauté internationale et parce que tous les Etats ont l'obligation d'enquêter et de poursuivre efficacement ces crimes. L'adoption d'un nouveau traité permettra aux Etats de lutter efficacement contre l'impunité.

A qui est destiné ce nouvel instrument ?

Un tel instrument est destiné à tous les Etats comme moyen pratique d'améliorer leurs capacités d'enquêtes et de poursuites, au niveau national, des crimes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre, ainsi qu'à tous les Etats susceptibles de transmettre ou recevoir une demande de coopération en la matière.

Pourquoi ne pouvons-nous pas utiliser des traités existants ?

Les traités qui portent sur ces crimes internationaux (comme la Convention sur le génocide et les Conventions de Genève) contiennent des dispositions très limitées et généralement obsolètes en matière d'entraide judiciaire et d'extradition, quand ils en contiennent. Les traités multilatéraux existants, comme la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et la Convention des Nations Unies contre la torture, qui contiennent bel et bien des dispositions sur l'entraide judiciaire et sur l'extradition, s'appliquent uniquement aux crimes qu'ils prévoient. La plupart des crimes de droit international visés (crimes de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre) ont un champ de définition qui n'entre pas dans le champ d'application matériel des traités spécifiques précités qui ne peuvent dès lors pas être utilisés. D'où la nécessité d'un nouveau traité.

Quelle est la valeur ajoutée d'un instrument multilatéral par rapport à des accords bilatéraux ?

Un instrument multilatéral pourrait fournir une approche plus cohérente pour tous les pays qui traitent de ces questions et s'appuierait sur la résolution 3074 (XXVIII) de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les Principes de la coopération internationale en matière de dépistage, d'arrestation, d'extradition et de châtement des individus coupables de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité qui prévoit que « les Etats coopèrent sur une base bilatérale et multilatérale en vue de faire cesser et de prévenir les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité et prennent à cette fin les mesures nationales et internationales indispensables ». En outre, un instrument multilatéral est porteur d'un message significatif réaffirmant l'importance attachée par la communauté internationale à la poursuite efficace de ces crimes.

Quels types de problèmes pourraient être résolus par un tel instrument ?

Une liste de cas décontextualisés est annexée à la présente note.

Pas de nouveaux concepts mais l'accent mis sur l'efficacité

Ce projet entraînerait-il des négociations approfondies sur de nouveaux concepts ou de nouvelles dispositions?

Comme ces crimes sont déjà définis par d'autres traités et le droit international coutumier, il ne serait pas nécessaire de mener de très longs débats sur ces questions. Il en va de même pour les dispositions sur l'entraide judiciaire et l'extradition qui ont déjà été négociées dans des traités existants comme la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et la Convention des Nations Unies contre la corruption. Ces définitions et procédures convenues peuvent être combinées pour assurer un système de coopération internationale efficace et cohérent.

Quels crimes seraient couverts par le nouveau traité ?

Le traité couvrirait l'entraide judiciaire et l'extradition pour les poursuites nationales, en tous cas, des crimes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre.

Et pour les autres crimes ?

En vertu du projet actuel du traité, tous les États Parties sont tenus de coopérer en ce qui concerne les principaux crimes (génocides, crimes contre l'humanité et crimes de guerre) tels que définis dans le texte original du Statut de Rome de 1998. C'est un principe de base de la Convention.

En plus de ce principe de base, le projet actuel permet aux États Parties de coopérer volontairement et de manière ponctuelle en ce qui concerne les crimes principaux dans la mesure où ils ne sont pas couverts par les définitions reprises du texte original du Statut de Rome de 1998.

En outre, le projet actuel prévoit l'adoption d'Annexes permettant aux États Parties de choisir d'appliquer la Convention à d'autres crimes internationaux (tels que la torture et les disparitions forcées), ainsi que des définitions élargies des principaux crimes énumérés dans le projet actuel. Ensemble, ces dispositions relatives au champ d'application garantissent que les États Parties peuvent tenir compte, dans leur application de la Convention, de l'évolution progressive du droit.

Le projet de traité contient-il des dispositions concernant les amnisties ?

Au cours de la deuxième Conférence préparatoire qui avait lieu du 11 au 14 Mars 2019 à Noordwijk (Pays-Bas), la suppression de la référence à l'octroi d'une amnistie a été soutenu par plusieurs délégations et représentants de la société civile. Le projet actuel ne contient donc aucune disposition relative à la possibilité d'accorder des amnisties.

Comment le projet de traité aborde-t-il la question de la peine de mort ? Les États qui appliquent la peine de mort peuvent-ils devenir un État Partie ?

Tous les États membres de l'ONU peuvent devenir parties au traité prévu.

Dans le projet actuel, l'État Partie auquel on demande une entraide judiciaire peut refuser de la fournir, à moins que l'État Partie requérant ne donne des garanties suffisantes que la peine de mort ne sera pas prononcée ou, si elle est prononcée, ne sera pas exécutée.

Lorsqu'il s'agit d'une demande d'extradition, cette demande sera rejetée à moins que l'État Partie requérant ne donne des garanties suffisantes que la peine de mort ne sera pas prononcée ou, si elle est prononcée, ne sera pas exécutée.

Extradition et entraide judiciaire – de quoi s'agit-il pratiquement ?

Les dispositions sur l'extradition offriraient une base conventionnelle pour l'extradition, sans déroger aux règles classiques en la matière. Le traité envisagé pourrait se fonder sur les dispositions procédurales existantes des traités les plus récents sur l'entraide judiciaire. Il couvrirait entre autres les questions ci-après : gel des avoirs, saisie et confiscation ; protection de témoins ; transfert des procédures pénales ; disposition du produit du crime ou des biens ; confisqués ; recueillir des témoignages ou des dépositions ; signification de documents judiciaires ; perquisitions et saisies ; identification ou localisation des produits du crime, des biens, des instruments ou d'autres choses afin de recueillir des éléments de preuve ; facilitation de la comparution volontaire de personnes dans l'Etat Partie requérant ; désignation d'une autorité centrale et de voies de communication ; vidéo- conférence ; assistance et protection des victimes.

Lien avec des systèmes existant ou d'autres initiatives pour combattre l'impunité.

Comment cette initiative se rattache-t-elle au système du Statut de Rome et de la CPI ?

Cette initiative est destinée à tous les Etats, qu'ils soient ou non Etats Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Les obligations internationales imposant aux Etats de prévenir et réprimer ces crimes de droit international, dont cette initiative vise à faciliter la mise en œuvre, existent depuis bien avant l'adoption du Statut de la CPI.

Comme le rappelle le Statut de Rome, chaque Etat est tenu d'exercer sa compétence en matière pénale dans ces crimes, mais il oblige seulement les Etats Parties à coopérer avec la Cour pour les affaires portées devant elle. L'instrument envisagé permettrait aux Etats d'assumer efficacement leur responsabilité première de mener des enquêtes et de poursuivre ces crimes. La coopération entre les Etats et la CPI resterait, quant à elle, réglée par le seul Statut de Rome.

Existe-t-il un lien entre cette initiative et les travaux de la CDI sur le thème « Crimes contre l'humanité » ?

L'étude que mène actuellement la Commission du droit international sur le thème « Crimes contre l'humanité » se concentre sur ce seul crime et ne traitera pas uniquement de l'entraide judiciaire mais également de la définition du crime et d'autres règles et concepts (comme le rôle des victimes, les réparations, etc...). L'initiative TEJ vise quant à elle la mise en place rapide d'un cadre nouveau et opérationnel pour une coopération interétatique efficace concernant les crimes contre l'humanité mais également les crimes de guerre et les crimes de génocide. L'initiative TEJ garderait la définition existante des trois catégories de crimes envisagés (crimes de guerre, crimes contre l'humanité et crimes de génocide) et s'approprierait les dispositions modernes en matière d'entraide judiciaire et d'extradition avec comme objectif de constituer une réglementation internationale uniforme applicable à ces crimes. C'est pourquoi l'initiative TEJ est distincte et indépendante de l'étude sur les « Crimes contre l'humanité ».

Les deux démarches se soutiennent l'une l'autre puisqu'elles visent le même objectif de lutte contre l'impunité de crimes internationaux, tout en suivant des trajectoires différentes. Même si toutes deux aboutissent, il n'est pas certain que tous les États les signent et les ratifient toutes les deux. Ces deux projets sont complémentaires et peuvent coexister et continuer de se développer en parallèle. À cette fin, les États favorables à l'initiative entretiennent un contact étroit avec le rapporteur spécial Sean Murphy et avec les départements pertinents de l'ONU.

Un élément essentiel à prendre en compte est d'éviter à tout prix l'élaboration de dispositions essentiellement divergentes. L'initiative TEJ a pour but d'atteindre le plus haut degré possible de complémentarité, entre autres en :

- Entretien des contacts étroits avec des acteurs clés dans le domaine, y compris le rapporteur spécial de la CDI et d'autres de ses membres, ainsi que d'autres organes clés tels que le Bureau des affaires juridiques de l'ONU ;
- Coordonnant l'apport d'informations et de données auprès des différentes instances de la CDI et de l'ONU au sein desquelles le travail de la CDI sur les crimes contre l'humanité est abordé ; soulignant l'intérêt de coordonner ces travaux avec l'initiative TEJ, si nécessaire.

Veillez noter que le Groupe restreint a rédigé un document officiel sur la relation entre l'initiative pour l'entraide judiciaire et le projet d'articles de la CDI sur les crimes contre l'humanité. Ce document est disponible à l'adresse www.mla-initiative.com

Comment les États peuvent-ils participer à cette initiative ?

Pour devenir un État qui appuie l'initiative en matière d'entraide judiciaire, les États doivent avoir signé une note verbale officielle exprimant leur appui à la Déclaration permanente. La Déclaration permanente (disponible à l'adresse www.mla-initiative.com) n'est pas un instrument juridique contraignant, mais plutôt un moyen pour les États d'exprimer leur appui à l'objectif des États qui est d'ouvrir des négociations sur un traité multilatéral procédural en matière d'entraide judiciaire et d'extradition pour combler les lacunes actuelles du cadre juridique international relatif aux principaux crimes internationaux.

À qui puis-je m'adresser si j'ai d'autres questions au sujet de l'initiative d'entraide judiciaire ?

Vous pouvez envoyer vos questions supplémentaires à MLA-initiative@minjenv.nl.

- Annexe -

Exemples de dossiers dans lesquels un cadre conventionnel aurait permis d'aider à accélérer ou simplement aurait rendu possible le lancement de poursuites

- Problème de légalisation : Le pays A veut envoyer une demande de coopération judiciaire au pays B. Le pays B impose que toute commission rogatoire internationale soit légalisée par l'Ambassade du pays B près du pays A. Dans certains cas, la commission rogatoire internationale a pris plus d'un an pour être transmise au pays B car il fallut la renvoyer de nombreuses fois (la légalisation de la traduction manquait, il y avait des problèmes pour régler le prix de la légalisation dans une monnaie étrangère, etc).

- Extradition : Le pays A a besoin d'une base conventionnelle pour extraditer un suspect. Le pays B demande l'extradition de X, citoyen de B, qui réside actuellement dans le pays A. Même si la demande d'extradition est envoyée par les canaux appropriés, A ne peut l'extrader, car aucun traité d'extradition bilatéral n'a été conclu entre A et B. Dans ce cas concret, alors qu'il examinait la demande d'extradition, le pays A s'est rendu compte que le titre de séjour de X avait expiré et l'a arrêté sur la base de violations aux lois sur l'immigration. X a ensuite été expulsé vers B, où il a été arrêté à la frontière.

- Identification des canaux : en août 2013, l'Etat A a envoyé une commission rogatoire internationale à l'Etat B. L'enquête porte sur X, citoyen de A, suspecté de trafic ayant directement financé des crimes de guerre commis au pays B. La commission rogatoire internationale vise à permettre aux autorités de poursuite de A de se déplacer au pays B pour auditionner des témoins et visiter les lieux où les atrocités ont été commises, en coopération avec B. La demande a été transmise par la voie diplomatique, car il n'y a pas de traité d'entraide judiciaire entre A et B. Même si un accusé de réception a été transmis par le Ministère des Affaires étrangères de B à la fin septembre 2013, aucune réponse n'a été reçue par A plus de 18 mois après la transmission, principalement parce qu'aucune autorité compétente n'a pu être identifiée au Ministère de la Justice de B. L'exécution de cette demande est cruciale pour l'enquête menée par A, qui devrait être abandonnée sans la récolte de ces moyens de preuves indispensables.

- Extradition et entraide judiciaire : l'Etat A a demandé à l'Etat B l'extradition d'un ressortissant de l'Etat A, résidant dans l'Etat B, pour des faits de génocide et crimes contre l'humanité. L'extradition n'était possible que pour le crime de génocide, pas pour les crimes contre l'humanité. L'Etat A a également demandé une perquisition du domicile du suspect au moment de son arrestation. Ceci nécessitait qu'existe une base légale – absente pour fonder l'entraide judiciaire pour les crimes en question. Dans ce dossier, l'enquête menée par les autorités de poursuites de l'Etat B était déjà en cours et aussi bien la perquisition que l'arrestation du suspect avait eu lieu dans le cadre de l'enquête de l'Etat B. Ceci n'aurait pas été possible si l'Etat B avait déjà reçu la demande d'extradition du pays A.

Dans de nombreux cas, les autorités de poursuites ont dû renoncer à poursuivre leur enquête après avoir constaté que l'extradition d'un suspect ou l'obtention des moyens de preuves requis n'étaient pas possibles.