

**REDRESS**

Ending torture, seeking justice for survivors

# **LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE À LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE :**

Réponse aux demandes de la CPI  
en matière de recouvrement d'avoirs

Rapport (version abrégée)

**Septembre 2024**



REDRESS publie ce rapport dans le cadre de son travail au sein de l'Initiative mondiale contre l'impunité, qui vise à renforcer l'efficacité des cadres de responsabilité existants pour lutter contre l'impunité et garantir des réparations aux survivants. REDRESS porte l'entière responsabilité de toute erreur susceptible de figurer dans ce rapport.



Co-funded by  
the European Union

# RÉSUMÉ



© ICC-CPI

La CPI joue un rôle crucial dans le système judiciaire mondial, car elle est habilitée à collaborer avec les États parties pour recouvrer les avoirs des personnes accusées de crimes internationaux.

Au cours des dernières décennies, les organisations non gouvernementales (**ONG**) et les acteurs étatiques ont déployé des efforts considérables, tant au niveau national qu'international, pour aider les victimes de graves violations des droits de l'homme à obtenir justice. Toutefois, ces efforts n'ont pas toujours bénéficié des mécanismes nécessaires pour obliger les auteurs de ces violations à assumer une responsabilité financière adéquate pour les préjudices qu'ils ont causés. Trop souvent, les victimes n'obtiennent pas de réparation adéquate pour leurs souffrances, notamment sous la forme d'une indemnisation financière significative.

REDRESS a lancé un projet sous les auspices de son « *Programme de responsabilité financière* » afin d'étudier comment les mécanismes de recouvrement d'avoirs de la Cour pénale internationale (**CPI** ou **Cour**) peuvent être déployés pour obtenir un recouvrement financier en vue d'assurer la réparation des victimes de crimes internationaux. L'objectif principal de ce projet est de fournir des conseils clairs aux parties prenantes nationales sur la façon de répondre aux demandes de recouvrement d'avoirs de la CPI (**Demandes**) et de les mettre en œuvre. Ce faisant, REDRESS se concentre sur des recommandations juridiques et politiques clés pour renforcer la coopération des États parties à l'égard de ces demandes. Ainsi, ce travail contribuera à donner du poids au cadre international existant sur les procédures de recouvrement d'avoirs de la CPI afin de s'assurer que les auteurs de crimes internationaux soient tenus financièrement responsables et que les survivants d'atrocités obtiennent des réparations.

La CPI (créée par le Statut de Rome en 2002) est un élément clé du cadre international qui vise à garantir des réparations pour les victimes de violations du droit international humanitaire. La CPI a la capacité de solliciter la coopération des États parties pour recouvrer les avoirs des personnes accusées de crimes internationaux afin de les utiliser pour indemniser les victimes. Selon des sources accessibles au public, en date de 2022, la CPI aurait formulé au moins sept

demandes de coopération en matière de recouvrement d'avoires (mais le nombre réel de demandes est probablement beaucoup plus élevé), la Chambre préliminaire ayant demandé une assistance à l'égard des personnes suivantes : Thomas Lubanga Dyilo, Germain Katanga, Jean-Pierre Bemba Gombo, Uhuru Muigai Kenyatta et autres, et Aimé Kilolo Musamba.<sup>1</sup> Il est important de noter que les avoires susceptibles d'être saisis ne doivent pas nécessairement être directement liés aux crimes présumés ou en être le produit. Les victimes de crimes internationaux ont ainsi la possibilité d'obtenir réparation pour le préjudice qui leur a été causé. Cela dissuade également les auteurs de violations des droits de l'homme, même si ces violations peuvent être lucratives économiquement.

Cependant, REDRESS s'inquiète du fait que les cadres juridiques nationaux de nombreux États ne sont pas adaptés pour accéder facilement aux demandes d'assistance de la CPI en matière de recouvrement d'avoires. Ainsi, REDRESS a mené une étude sur le cadre juridique et institutionnel existant dans huit pays européens, ainsi qu'aux États-Unis (chacun étant un **État concerné**). Ces juridictions ont été choisies en fonction de la probabilité que les personnes accusées de crimes internationaux devant la CPI aient des avoires dans ces pays. La question posée dans chaque cas est la suivante : « *Dans quelle mesure le cadre juridique et institutionnel applicable est-il prêt à répondre aux demandes de recouvrement d'avoires émanant de la CPI, à les traiter et à les exécuter ?* »

Cette version abrégée du rapport est structurée comme suit :

- a. La première partie donne un aperçu de certains aspects pertinents du Statut de Rome ;
- b. La deuxième partie présente un résumé complet sur l'état de préparation de chaque État concerné ; et
- c. La dernière partie examine les recommandations et thèmes en commun pour les États concernés.

Dans la première partie, nous examinons le cadre du recouvrement d'avoires en vertu du Statut de Rome et du Règlement de procédure et de preuve (**RPP**) y afférent. L'obligation des États parties de coopérer aux demandes est énoncée au Chapitre IX du Statut de Rome (articles 86 à 102) et comprend les demandes relatives à l'identification, à la localisation, à la saisie et au gel des avoires en vertu de l'article 93(1)(k). Dans ce cadre, les demandes de coopération comportent deux volets principaux : (a) le pouvoir de la CPI d'appeler à la coopération ; et (b) l'obligation des États parties de coopérer avec ces demandes. La coopération des États parties en matière de recouvrement d'avoires peut être demandée par divers organes de la Cour à différents stades de la procédure. Bien qu'il y ait un manque de clarté sur la portée et l'étendue précises de ces obligations (lesquelles sont examinées plus en détail dans le rapport), les États parties ont l'obligation générale de coopérer pleinement avec les demandes formulées par la Cour et doivent avoir mis en place les procédures nationales requises pour ce faire. Les États parties disposent d'une certaine souplesse quant à la manière dont ils répondent à une demande par le biais de leur système national, mais les procédures qui compromettent effectivement la coopération ne satisfont pas aux obligations qui leur incombent en vertu du Statut de Rome (par exemple, la coopération ne peut pas être subordonnée à l'obtention du consentement de l'accusé ou d'autres parties).

Dans ce contexte, les deux autres parties examinent dans quelle mesure l'État concerné est « prêt » à répondre aux demandes, à les traiter et à les exécuter. Les structures législatives et institutionnelles nationales soulèvent certaines des questions les plus difficiles à résoudre pour assurer une coopération efficace, étant donné que la nature de la législation de mise en œuvre et les rôles des différentes agences de l'État relèvent en grande partie de l'organisation constitutionnelle et juridique nationale. La deuxième partie évalue « l'état de préparation » de chaque État concerné en tenant compte des facteurs suivants :

- a. L'existence d'une législation/de pouvoirs législatifs spécifiques qui mettent en œuvre les obligations du Statut de Rome dans le cadre juridique national.

---

1 Daley Birkett, *Asset Freezing at the International Criminal Court and the United Nations Security Council: A Legal Protection Perspective* (Eleven International Publishing, 2021), 100-101.

- b. La clarté et l'exhaustivité de la législation. De manière générale, il apparaît que les lois nationales de mise en œuvre les plus efficaces sont celles qui modifient les procédures nationales existantes pour les adapter au contexte spécifique des demandes de la CPI, avec suffisamment de souplesse pour s'adapter à l'évolution de la pratique de la CPI. Le rôle des autorités centrales et le degré de coordination des différentes étapes de l'évaluation et de l'exécution des demandes ont également un impact important sur l'efficacité du cadre de l'État concerné.
- c. La facilité d'adaptation des lois existantes lorsque le texte de mise en œuvre ne couvre pas toutes les éventualités ou s'il n'existe pas de texte de mise en œuvre adéquat. En particulier, il est utile que la législation de mise en œuvre précise quelles lois nationales d'application générale s'appliquent le cas échéant, et l'interaction de ces lois générales avec les dispositions qui s'appliquent spécifiquement aux demandes.
- d. La capacité des États concernés à tenir compte de la jurisprudence de la CPI et des directives d'interprétation concernant les dispositions du Statut de Rome (en particulier lorsqu'elles sont reprises dans le droit national). Les lois nationales en mesure de répondre à l'évolution de la pratique de la CPI sont davantage susceptibles de faciliter le processus de réponse aux demandes de la CPI.
- e. La capacité des États concernés à répondre à l'ensemble des demandes de la CPI. La facilité de répondre aux demandes de la CPI dépend du degré de souplesse des lois nationales qui autorisent le recouvrement à des fins très diverses et pour un large éventail d'avoirs.

Sur la base de ces facteurs, le rapport attribue à chaque État concerné les scores numériques qualitatifs suivants sur 10, un chiffre plus élevé indiquant un meilleur « état de préparation ». En général, le rapport considère qu'un score de 9 à 10 est « Très bon », 7 à 8 est « Bon », 3 à 6 est « Moyen » et 0 à 2 est « Faible ».

Notation	Score numérique	Juridictions
Très bon	9	France, Suisse, Royaume-Uni
Bon	7	Allemagne, Belgique
Moyen	6	Italie
	5	Espagne
	4	Portugal
Faible	1	États-Unis

La base de ce système de notation et les spécificités du score de chaque État concerné sont examinées plus en détail dans le rapport complet et dans cette version abrégée, mais de manière générale, il existe une volonté politique et sociale de coopérer avec la CPI dans la plupart des États concernés (les États-Unis étant une exception notable, puisque la coopération est empêchée par le contexte politique). En outre, une grande partie du cadre nécessaire est en place pour que la plupart des États concernés puissent répondre efficacement aux demandes de la CPI. Toutefois, le niveau de l'« état de préparation » pour répondre à une demande varie considérablement d'un État à l'autre.

- Six des neuf États concernés ont mis en œuvre une législation spécifique autonome pour transposer le Statut de Rome dans leur droit.<sup>2</sup> Parmi les trois autres, la France a transposé le Statut de Rome dans sa législation existante. Le Portugal et les États-Unis n'ont pas de législation de mise en œuvre, mais disposent de procédures nationales établies de longue date pour l'identification, la localisation, la saisie et le gel des avoirs, ainsi que des mécanismes d'exécution des décisions de confiscation.

2 Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni et Suisse.

- Tous les États concernés (à l'exception des États-Unis) ont désigné un organe national chargé de recevoir les demandes de coopération de la CPI. Toutefois, il existe des différences selon que ces organes se contentent de traiter les demandes et de les transmettre à un autre organe compétent de l'État concerné pour qu'il y donne suite, ou qu'ils sont eux-mêmes responsables de la mise en œuvre des demandes (cette dernière approche étant a priori plus efficace).
- Tous les États concernés (à l'exception des États-Unis) ont mis en place une procédure formelle pour recevoir les demandes de coopération de la CPI et déterminer leur recevabilité au sein de leur juridiction avant d'engager des mesures de mise en œuvre (ou d'exécution). Toutefois, il existe des différences entre les États concernés en ce qui concerne les conditions de recevabilité sur le fond et les motifs de refus ou de report (bien qu'en aucun cas la décision relative à la recevabilité ne puisse faire l'objet d'un appel). Globalement, les motifs juridiques de refus des demandes sont généralement homogènes (par exemple, pour éviter la double incrimination, pour des raisons de sécurité nationale et d'ordre public, ou au titre de la justice naturelle).
- Aucune des législations de mise en œuvre ne prévoit de délais précis pour le traitement des demandes (bien que certaines envisagent des délais de mise en œuvre à inclure dans les demandes et que d'autres prévoient des délais pour certaines étapes de la procédure de recevabilité ou d'exécution). Cela augmente le risque qu'une demande de la CPI soit considérablement retardée dans un système de justice pénale potentiellement surchargé.
- La localisation et l'identification des avoirs ne sont généralement pas directement régies par la législation de mise en œuvre, mais la plupart des États concernés ont établi des procédures de localisation et d'identification des avoirs dans le cadre de leurs règles générales de procédure pénale. Cela signifie que la facilité de répondre aux demandes de la CPI dépend du degré de souplesse des lois nationales qui autorisent des mesures d'enquête à des fins très diverses et sur un large éventail d'avoirs.
- La plupart des États concernés semblent envisager la confiscation dans le cadre de l'exécution des ordonnances de la CPI. Un certain nombre de lois prévoient la transmission des avoirs à la CPI en cas de confiscation, mais peu d'entre elles précisent la procédure applicable.
- Une question clé est que les mesures de saisie ou de gel prises dans le cadre de la plupart des procédures nationales de saisie exigent généralement un lien entre les avoirs saisis et un crime. Si cette exigence peut constituer un obstacle à la saisie ou au gel des avoirs, il n'est pas toujours évident de déterminer à quel point le lien avec un crime doit être fort ou si le crime doit faire l'objet d'une enquête et de poursuites de la part de la CPI.
- En ce qui concerne les droits des accusés et des tiers, les États concernés n'offrent pas beaucoup de protection en droit national en matière de localisation ou d'identification des avoirs, en dehors des mécanismes de mandats ou d'ordonnances autorisant des mesures susceptibles de porter atteinte aux droits individuels (en particulier au droit au respect de la vie privée). Les procédures relatives à la saisie ou au gel des avoirs offrent des protections plus importantes et diverses possibilités de contestation (et dans la majorité des cas, elles sont accessibles aux tiers ainsi qu'aux accusés). En général, les mesures visant à priver définitivement des parties de leurs avoirs offrent une certaine forme de protection aux tiers, mais peu d'entre elles permettent à la personne condamnée de contester la décision (bien que des plaintes pour atteinte aux droits de l'homme puissent être déposées dans certains cas dans les juridictions signataires de la Convention européenne des droits de l'homme [CEDH], ce qui inclut tous les États concernés à l'exception des États-Unis).
- Aucun des États concernés ne régleme expressément la gestion des avoirs saisis ou gelés en vertu des demandes de la CPI ni ne prévoit de recours spécifiques en cas de mauvaise gestion des avoirs saisis ou gelés, ou en cas de perte de valeur.
- L'absence de procédures claires déclenchant la libération des avoirs en cas d'acquiescement d'un accusé par la CPI constitue une lacune considérable dans la quasi-totalité des législations nationales. De nombreux États concernés disposent également de mécanismes complexes ou peu clairs pour la remise des avoirs en l'absence d'une action d'exécution visant ces avoirs, ce qui complique dans la pratique la réponse efficace aux demandes de coopération.

Le rapport aborde également d'autres questions primordiales :

- a. **L'interaction entre le cadre de chaque État concerné pour les demandes et les régimes de sanctions applicables.** En particulier, aucun des États concernés ne dispose d'un mécanisme exprès pour résoudre un conflit entre leurs obligations envers la CPI et les régimes de sanctions applicables. En conséquence, la question de savoir si les régimes de sanctions deviendront un obstacle à la coopération avec les demandes de la CPI dépend largement de l'interprétation des sanctions nationales et des régimes de justice pénale ou d'entraide judiciaire.
- b. **La coopération nationale et transfrontalière en réponse aux demandes de la CPI.** La plupart des États concernés ne précisent pas tout l'éventail de la coopération interinstitutionnelle nécessaire pour répondre aux demandes de la CPI, et la mise en œuvre tend à s'appuyer sur les autorités chargées des poursuites, de la justice et de la police. Ils n'envisagent généralement pas non plus de coopération transfrontalière (même si, dans la pratique, celle-ci peut se faire par l'intermédiaire des Nations Unies dans des cas spécifiques).
- c. **Le rôle de la société civile en termes d'assistance dans la réponse aux demandes de la CPI.** Les États concernés n'attribuent généralement pas de rôle exprès à la société civile (mais n'interdisent pas non plus explicitement sa participation).

Un thème commun aux États concernés est qu'il existe une grande incertitude quant à la manière dont le cadre de chaque État concerné fonctionnerait dans la pratique, étant donné que plusieurs d'entre eux n'ont jamais reçu de demande publiquement connue et que leurs cadres n'ont pas vraiment été mis à l'épreuve. Les quelques États concernés qui ont reçu des demandes publiquement connues n'en ont traité qu'un petit nombre à ce jour. Par conséquent, les tribunaux locaux de la plupart des États concernés n'ont pas eu l'occasion d'interpréter la législation de mise en œuvre correspondante afin d'identifier les lacunes et les contradictions.

Dans ce contexte, le rapport formule des recommandations visant à renforcer la capacité de chaque État concerné à répondre aux demandes. L'une des principales recommandations est que les États concernés fassent preuve d'une plus grande transparence sur la manière dont ils évaluent l'approbation et l'exécution des demandes d'assistance de la CPI. Cela pourrait se faire, par exemple, en garantissant un meilleur accès du public aux actions mises en œuvre par l'État concerné pour coopérer avec les demandes de la CPI, ou en publiant des orientations pour les ONG et la société civile sur la législation de mise en œuvre correspondante.

Le rapport contient d'autres recommandations, notamment :

- a. Garantir la mise en place de procédures claires concernant les mesures d'enquête qui peuvent être prises au stade préliminaire, en première instance et après la condamnation ;
- b. Introduire des procédures pertinentes pour les mesures antidilapidation au stade préliminaire, en première instance et après la condamnation, qui ne nécessitent pas que la demande soit en fin de compte liée à l'exécution d'une ordonnance de confiscation, ni qu'elle vise clairement les produits du crime, mais les avoirs de l'accusé de manière plus générale ;
- c. Prévoir des règles de procédure spécifiques sur la gestion des avoirs saisis, les recours en cas de mauvaise gestion des avoirs et des dispositions pour un suivi efficace des avoirs ;
- d. Prévoir des mécanismes clairs pour la remise et la restitution des avoirs (y compris des mécanismes de déclenchement et des parties responsables de la restitution, de la libération ou de la transmission des avoirs) ; et
- e. Fournir un mécanisme clair pour résoudre tout conflit avec les régimes de sanctions applicables.

Le rapport examine plus en détail toutes les questions mentionnées ci-dessus. Il contient également des conseils pratiques à l'intention des parties prenantes nationales sur la manière de répondre aux demandes de recouvrement d'avoirs de la CPI et de les mettre en œuvre. Chaque juridiction a sa propre annexe, qui détaille systématiquement comment (i) identifier et localiser les avoirs des accusés ; (ii) saisir et geler les avoirs des accusés ; et (iii) confisquer

les avoirs des accusés et les remettre à la CPI. Les Annexes contiennent également des recommandations détaillées et spécifiques à chaque pays.

Le travail effectué jusqu'à présent s'est concentré sur l'identification des principales forces et faiblesses des juridictions concernées et des domaines potentiels d'amélioration. Dans une prochaine étape, REDRESS prévoit de s'engager auprès d'un large éventail de parties prenantes pour développer davantage les résultats, y compris par le biais de consultations avec les ambassades concernées et les parties prenantes nationales. Le succès de cette étude dépendra de la poursuite de l'engagement avec ces parties prenantes pour transformer ses recommandations en actions, afin de s'assurer, autant que possible, que les auteurs de crimes internationaux ne puissent plus jouir de l'impunité financière et de fournir des mécanismes efficaces pour utiliser les avoirs des auteurs en vue de financer des réparations pour leurs victimes.

# CONTEXTE DU CADRE JURIDIQUE DU STATUT DE ROME



© ICC-CPI

**En vertu du Statut de Rome de la CPI, les États parties sont tenus de coopérer pleinement avec la Cour et de veiller à ce que leur législation nationale leur permette de s'acquitter de cette obligation.**

Le Statut de Rome et le RPP y afférent définissent un cadre pour le recouvrement des avoirs. Dans ce cadre, les demandes de coopération comportent deux volets principaux : (a) le pouvoir de la CPI d'appeler à la coopération ; et (b) l'obligation des États parties de coopérer avec ces demandes.

L'absence de définitions claires dans le Statut de Rome et le manque de clarté dans l'approche de la Cour concernant l'interprétation des dispositions clés relatives au recouvrement et à la confiscation des avoirs constituent une difficulté majeure pour mesurer « *l'état de préparation* » des États concernés en matière de mise en œuvre.

En particulier, le Statut de Rome ne définit pas ce que l'on entend par « *identification, localisation, gel ou saisie* ». Selon la manière dont les différents États concernés traitent la jurisprudence de la CPI, des divergences peuvent apparaître quant à la manière dont les États concernés appliquent leur législation nationale pour répondre aux demandes de la CPI. Afin de pouvoir comparer la facilité avec laquelle les lois nationales répondent aux demandes de la CPI, cette étude a utilisé des définitions basées sur les orientations de la Cour, la documentation académique, les conventions des Nations Unies et les déclarations sur les sanctions.

La Cour a notamment précisé certains points d'interprétation concernant les personnes morales contrôlées par un accusé et le fait qu'il n'est pas nécessaire que les avoirs soient directement liés à un crime aux fins de la saisie/du gel :

- a. La Cour a indiqué clairement que lorsque des allégations de financement de crimes font l'objet d'une enquête, elle peut enquêter sur des entités contrôlées par un accusé.<sup>3</sup> En outre, la Cour considère comme légitimes les demandes d'informations adressées à des agences gouvernementales concernant les données d'entreprises liées à l'accusé.<sup>4</sup>
- b. La Cour a également confirmé qu'il n'est pas nécessaire que le « *produit des crimes, [l]es biens, [l]es avoirs et [l]es instruments* » soient liés à un crime pour imposer des mesures conservatoires,<sup>5</sup> ou saisir/geler des avoirs.<sup>6</sup>

## Pouvoirs de la CPI pour demander une coopération

La coopération des États parties en matière de recouvrement d'avoirs peut être demandée par divers organes de la Cour à différents stades de la procédure. Par exemple :

- a. Le Bureau du procureur (**Bureau**) dans le cadre de son mandat pour enquêter ;<sup>7</sup>
- b. La Chambre préliminaire à tout moment après qu'elle a délivré un mandat ou une citation à comparaître (lorsqu'elle cherche à instituer des mesures conservatoires sur des avoirs, au cas où la confiscation serait requise ultérieurement) ;<sup>8</sup> et/ou
- c. La Chambre de première instance après la condamnation (lorsqu'elle a rendu une ordonnance de réparation).<sup>9</sup>

En outre, le Greffe est habilité à mener des enquêtes financières aux fins de la gestion du programme d'aide juridique de la Cour aux personnes accusées ou soupçonnées, ainsi que du programme d'aide aux victimes. De plus, le Greffe est habilité à soutenir la Présidence dans l'exécution des ordonnances financières de la Cour.

## Ordonnances de réparation et rôle du Fonds au profit des victimes

La Chambre de première instance peut, en vertu de l'article 75(2), « *rendre contre une personne condamnée une ordonnance indiquant la réparation qu'il convient d'accorder aux victimes ou à leurs ayants droit. Cette réparation peut prendre notamment la forme de la restitution, de l'indemnisation ou de la réhabilitation* ». La procédure de réparation constitue une étape supplémentaire de la procédure devant la CPI, distincte du prononcé de la peine. Jusqu'à présent, les procédures de réparation se sont généralement déroulées plusieurs années après la condamnation.<sup>10</sup>

La jurisprudence de la CPI a établi qu'une ordonnance de réparation doit : (i) être dirigée contre la personne condamnée ; (ii) établir et informer la personne condamnée de la responsabilité pour laquelle des réparations sont accordées ; (iii) préciser et motiver l'ordonnance de réparations collectives et/ou individuelles ; (iv) définir le préjudice causé aux victimes et les formes de réparations jugées appropriées par la Chambre de première instance ; et (v) identifier les victimes éligibles pour recevoir des réparations.<sup>11</sup>

3 Situation in the Republic of Kenya: The Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta – Decision on the Prosecution's revised cooperation request, ICC-01/09-02/11, 29 juillet 2014, Chambre de première instance V(B) (Demande de coopération révisée du Procureur dans l'affaire Kenyatta), para. 39.

4 Demande de coopération révisée du Procureur dans l'affaire Kenyatta, para. 40.

5 Statut de Rome, art. 57(3)(e). Voir Situation in the Republic of Kenya: The Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta – Decision on the implementation of the request to freeze assets, ICC-01/09-02/11-931, 8 juillet 2014, consultée le 11 décembre 2022 (Décision sur la mise en œuvre dans l'affaire Kenyatta), para. 16.

6 Statut de Rome, art. 93(1)(k). Voir par exemple, Situation in the Central African Republic in the case of The Prosecutor v. Bemba et al. – Decision on the 'Requête de la défense aux fins de levée du gel des avoirs de Monsieur Aimé Kilolo Musamba', ICC-01/05-01/13-1485-Red, 17 novembre 2015 (Décision sur la levée du gel des avoirs de M. Kilolo), para. 17.

7 La seule condition requise pour les demandes émises par le Bureau au stade de l'instruction est qu'une enquête ait été autorisée par la Chambre préliminaire. Voir, en particulier, Statut de Rome, arts 54(2)(a) et 93(1)(k).

8 Statut de Rome, art 57(3)(e). Voir aussi RPP, r. 99(1) : ce pouvoir peut être exercé sans préavis et avant la condamnation, à l'initiative de la Chambre préliminaire, ou à la demande du Bureau ou des victimes (ou de leurs représentants légaux).

9 Statut de Rome, articles 75(2), 77(2)(a) et 77(2)(b).

10 Nous notons qu'il n'est pas clair si l'article 93(1)(k) du Statut de Rome confère le pouvoir d'émettre des demandes aux fins de déterminer une peine d'amende ou une ordonnance de confiscation (ou aux fins d'identifier des avoirs après le prononcé de la peine) après la condamnation. Le texte du Statut de Rome n'est pas clair et il n'existe pas de jurisprudence de la CPI sur ce point.

11 Situation en République démocratique du Congo : Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo – Arrêt relatif aux appels interjetés contre la Décision fixant les principes et procédures applicables en matière de réparations rendue le 7 août 2012 accompagné de l'Ordonnance

Le Fonds au profit des victimes (Trust Fund for Victims ou **TFV**) agit en tant que dépositaire de tous les avoirs saisis à des fins éventuelles de réparation et est responsable de la mise en œuvre des ordonnances de réparation lorsqu'il serait peu pratique ou impossible pour la Cour d'accorder des réparations directement à chaque victime. La Cour a exercé ce pouvoir en ce qui concerne les amendes imposées dans l'affaire Kilolo et Bemba pour atteinte à l'administration de la justice, et ces derniers ont été condamnés respectivement à des amendes de 30 000 et 300 000 euros.<sup>12</sup>

## Obligations de coopération des États parties en vertu du Statut de Rome

Les États parties « *coopèrent pleinement avec la Cour dans les enquêtes et poursuites qu'elle mène pour les crimes relevant de sa compétence* », <sup>13</sup> y compris, le cas échéant, en veillant « *à prévoir dans leur législation nationale les procédures qui permettent la réalisation de toutes les formes de coopération* » concernées.<sup>14</sup> À ce titre, les États parties ont un rôle important à jouer dans l'identification, la localisation, le gel et la saisie des avoirs situés dans leur juridiction. L'Assemblée des États Parties (**AEP**) a souligné ceci :<sup>15</sup>

**“ Dans la mesure où l'identification, la localisation, le gel ou la saisie de tout avoir d'une personne condamnée sont indispensables pour les réparations, il est de la plus haute importance que toutes les mesures nécessaires soient prises à cette fin, de façon à ce que les États et entités concernés puissent fournir en temps utile une assistance efficace (...) »**

Les procédures prévues par la législation nationale des États parties doivent faciliter les demandes de coopération (bien que la procédure puisse inclure une intervention judiciaire le cas échéant, si le droit procédural national l'exige).<sup>16</sup> Bien que les États parties disposent d'une certaine souplesse dans la manière dont ils mettent en œuvre les demandes par le biais de leurs systèmes nationaux, les procédures entravant la coopération auront pour conséquence le non-respect des obligations de l'État partie en vertu du Statut de Rome.

En bref, les procédures des États parties concernant les demandes de la CPI doivent refléter ce qui suit :

- a. L'obligation première des États parties est de disposer des procédures nationales nécessaires pour répondre à une demande de coopération de la CPI et la mettre en œuvre (et pour exécuter une ordonnance de la CPI) ;
- b. Toutefois, un État est tenu de se conformer à une demande de coopération même si cette conformité exige une action susceptible de ne pas être compatible avec son droit national ;
- c. La coopération ne peut être subordonnée à l'obtention par les États parties du consentement de l'accusé ou d'autres parties ; et
- d. Les États parties devraient avoir la possibilité de recourir à des mesures obligatoires le cas échéant.<sup>17</sup>

de réparation MODIFIÉE (annexe A) et des annexes publiques 1 et 2, ICC-01/04-01/06-3129, 03 mars 2015, Chambre d'appel (Appel sur les réparations dans l'affaire Lubanga). Situation in Uganda: The Prosecutor v. Dominic Ongwen – Reparations Order, ICC-02/04-01/15-2074, 28 février 2024, Chambre de première instance.

12 Situation en République centrafricaine : Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo, Aimé Kilolo Musamba, Jean-Jacques Mangenda Kabongo, Fidèle Babala Wandu et Narcisse Arido – Décision relative à la peine rendue en application de l'article 76 du Statut, ICC-01/05-01/13, 22 mars 2017, Chambre de première instance VII (Décision sur la peine rendue dans l'affaire Bemba et autres) 199 ; 262.

13 Statut de Rome, art. 86.

14 Statut de Rome, art. 88.

15 Résolution sur les victimes et les communautés affectées, les réparations et le Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes, Résolution ICC-ASP/13/Res.4, para. 10, consultée le 12 janvier 2023.

16 Statut de Rome, arts. 93(1) et 99(1). Voir aussi Situation in the Republic of Kenya in the case of The Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta – Decision on Prosecution's applications for a finding of non-compliance pursuant to Article 87(7) and for an adjournment of the provisional trial date, ICC-01/09-02/11, 31 mars 2014 (Décision sur l'ajournement dans l'affaire Kenyatta), para. 31.

17 Situation in the Republic of Kenya: The Prosecutor v Uhuru Muigai Kenyatta – Decision on the Prosecution's revised cooperation request, ICC-01/09-02/11, 29 juillet 2014, para. 47.

## Délais de réponse aux demandes de coopération

Le Statut de Rome ne prévoit pas de délai spécifique pour que les États parties répondent à une demande de la CPI. Toutefois, les États parties sont invités à répondre aux demandes dès que possible (et à soulever rapidement toute objection à la mise en œuvre) afin de réduire au minimum le risque de dilapidation des avoirs. La Chambre préliminaire a reconnu que l'identification, la localisation, le gel ou la saisie des avoirs de l'accusé en question à un stade précoce est un outil nécessaire pour garantir l'exécution des ordonnances de réparation, et qu'il est urgent de localiser et de saisir les biens au plus tôt afin de réduire le risque de dilapidation.<sup>18</sup>

## Conséquences d'un défaut de coopération

Si un État partie n'accède pas à une demande de coopération, la Cour peut en conclure que l'État partie n'est pas coopératif et, à sa discrétion, elle peut en référer à l'AEP ou au Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU), lorsque c'est celui-ci qui l'a saisie.<sup>19</sup> Pour établir une telle conclusion, la Cour doit déterminer objectivement que le comportement de l'État partie a empêché la Cour d'exercer ses pouvoirs et de s'acquitter de ses fonctions.<sup>20</sup>

L'AEP peut prendre des mesures dans les cas qui lui sont soumis et, exceptionnellement, elle peut le faire avant le renvoi lorsqu'un incident de non-coopération est imminent ou en cours et qu'une intervention urgente pour obtenir la coopération est nécessaire.<sup>21</sup> Les Procédures de l'Assemblée relatives à la non-coopération définissent un certain nombre de mesures minimales à prendre, notamment (i) une réunion d'urgence du Bureau pour déterminer les mesures opportunes à prendre ; (ii) des lettres ouvertes du Président de l'AEP adressées à l'État Partie requis lui demandant une intervention officielle ; (iii) des discussions ultérieures et des dialogues ouverts avec l'État requis (y compris la participation d'États parties et d'observateurs de la société civile) ; et (iv) un discours au CSNU concernant les mesures prises pour encourager la coopération.<sup>22</sup>

---

18 Situation en République démocratique du Congo : Le Procureur c. Lubanga – Décision relative à la Requête du Procureur aux fins de délivrance d'un mandat d'arrêt en vertu de l'article 58, ICC-01/04-01/06, 10 février 2006, (Lubanga), 60-61. Il existe certains scénarios dans lesquels les États parties peuvent reporter l'exécution des demandes (par exemple, lorsque l'exécution interférerait avec une enquête ou des poursuites en cours dans l'État partie ou lorsque la Cour est saisie d'une exception d'irrecevabilité).

19 Statut de Rome, art. 87(7).

20 Décision sur l'ajournement dans l'affaire Kenyatta, para. 45 ; Situation in the Republic of Kenya: The Prosecutor v. Uhuruu Muigai Kenyatta – Judgment on the Prosecutor's appeal against Trial Chamber V(B)'s "decision on Prosecution's application for a finding of non-compliance under Article 87(7) of the Statute", ICC-01/09-02/11 OA 5, 19 août 2015, Chambre d'appel (Appel pour non-coopération dans l'affaire Kenyatta), para. 48.

21 Statut de Rome, art. 112(2) ; AEP, Procédures de l'Assemblée relatives à la non-coopération, ICC-ASP/17/20, para. 13. À noter : une Boîte à outils pour la mise en œuvre de la dimension informelle des procédures de l'Assemblée relatives à la non-coopération a été publiée dans le cadre du deuxième scénario où l'intervention est informelle et urgente. La boîte à outils concerne principalement la coopération en matière d'arrestation et de remise de personnes. Voir ICC-ASP/17/31 Annexe III.

22 AEP, Procédures de l'Assemblée relatives à la non-coopération, ICC-ASP/17/20, para. 14.

# « ÉTAT DE PRÉPARATION » DES CADRES JURIDIQUES NATIONAUX

Cette étude évalue dans quelle mesure les cadres juridiques nationaux de chacun des États concernés sont prêts à soutenir et à permettre le travail de la CPI en matière de localisation des avoirs et de recouvrement des fonds – en d’autres termes, « l’état de préparation » des États concernés.

Pour déterminer « l’état de préparation » de chaque État concerné, nous avons examiné les facteurs suivants :

- a. L’existence d’une législation/de dispositions législatives spécifiques (2 points).
- b. La clarté et l’exhaustivité de la législation/des dispositions qui mettent en œuvre les obligations du Statut de Rome dans le cadre juridique national (3 points).
- c. La compatibilité et la facilité d’adaptation des lois existantes lorsque le texte de mise en œuvre ne couvre pas toutes les éventualités ou s’il n’existe pas de texte de mise en œuvre adéquat (3 points).
- d. La capacité des États concernés à tenir compte de la jurisprudence de la CPI et des directives d’interprétation concernant les dispositions du Statut de Rome (en particulier lorsqu’elles sont reprises dans le droit national) (1 point).
- e. La capacité des États concernés à répondre à l’ensemble des demandes de la CPI (1 point).

Sur la base de ces facteurs, les scores numériques qualitatifs suivants sur 10 ont été attribués aux États concernés, un chiffre plus élevé indiquant un meilleur « état de préparation ». En général, le rapport considère qu’un score de 9 à 10 est « Très bon », 7 à 8 est « Bon », 3 à 6 est « Moyen » et 0 à 2 est « Faible ».

Juridiction	Score	Notation	Commentaires
France	9	Très bon	<p>La France dispose d’un régime de mise en œuvre solide, clairement intégré dans le Code de procédure pénale français. Les dispositions sont suffisamment larges pour prendre en compte la quasi-totalité des demandes de la CPI ainsi que l’exécution des amendes, des ordonnances de confiscation et des ordonnances de réparation. Il existe également un système centralisé pour évaluer, coordonner et mettre en œuvre les demandes, avec peu d’exigences supplémentaires pour la mise en œuvre et aucune nécessité d’une procédure de reconnaissance distincte pour les ordonnances de la CPI. Il existe également des protections pour les tiers, en fonction du degré d’intrusion de la mesure.</p> <p>Toutefois, les procédures de saisie et de gel pourraient être mieux adaptées au contexte de la CPI et il existe un certain manque de clarté sur la gestion des avoirs saisis ou gelés ainsi qu’un manque d’orientations sur les conflits avec le régime des sanctions.</p>

Jurisdiction	Score	Notation	Commentaires
<b>Suisse</b>	9	Très bon	<p>La législation de mise en œuvre de la Suisse contient un mécanisme clair pour évaluer la recevabilité des demandes de la CPI et assurer leur mise en œuvre. Il existe un système centralisé clair (par l'intermédiaire du service central établi par l'Office fédéral de la justice suisse), une loi claire indiquant que toutes les mesures requises doivent être exécutées, et des dispositions prévoyant des protections pour les tiers et des droits de recours. Un point particulièrement fort est le fait que la transmission d'avoirs à des fins de confiscation est expressément envisagée, ainsi que leur transmission au fonds désigné par la Cour pour les victimes à des fins de réparation.</p> <p>Cependant, il existe un certain nombre de faiblesses, notamment l'absence de délais clairs, l'absence de procédures pour gérer les avoirs saisis avant leur transmission ou leur libération, et le manque de clarté sur la résolution des conflits avec le régime des sanctions.</p>
<b>Royaume-Uni</b>	9	Très bon	<p>Le cadre législatif du Royaume-Uni reflète une approche claire et pratique de l'intégration des exigences de la CPI dans les procédures nationales sans surcharger les autorités nationales avec des voies procédurales supplémentaires pour la mise en œuvre et l'exécution.</p> <p>Toutefois, le fait que le Royaume-Uni exige que le droit international soit transposé dans le droit national, tout en s'appuyant fortement sur les précédents établis par la jurisprudence nationale, pourrait créer des difficultés pour l'exécution effective des ordonnances de la CPI.</p>
<b>Allemagne</b>	7	Bon	<p>Des procédures claires semblent prévues pour les perquisitions et la saisie des avoirs préalables à la condamnation – bien que le champ d'application des mesures d'enquête semble se limiter aux éléments de preuve devant être présentés à la CPI et aux produits du crime. Les mesures de recouvrement d'avoirs, y compris la possibilité d'imposer des gels préventifs, semblent possibles en vertu du droit allemand. En outre, le droit allemand prévoit l'exécution d'amendes, d'ordonnances de confiscation et d'ordonnances de réparation dans des termes qui intègrent le contexte de la CPI dans les procédures pénales existantes.</p> <p>Une limite potentielle est l'étendue des avoirs pouvant être visés lors des premières étapes de la procédure devant la CPI et l'absence apparente de liens entre les mesures de saisie avant la condamnation et l'exécution après la condamnation.</p> <p>Néanmoins, le droit allemand semble être l'un des plus complets parmi ceux examinés, avec une clarté particulière sur la répartition des pouvoirs entre les décideurs et les autorités chargées de la mise en œuvre.</p>

Jurisdiction	Score	Notation	Commentaires
<b>Belgique</b>	7	Bon	<p>Le cadre belge reprend fidèlement les dispositions du Statut de Rome en ce qui concerne les demandes, avec des modifications limitées pour s'aligner sur l'environnement juridique belge. Il est particulièrement efficace dans la mesure où il établit une division centralisée chargée de diriger le processus et de fournir des orientations sur la manière dont les mesures de localisation, d'identification et de saisie des avoirs doivent être mises en œuvre.</p> <p>Toutefois, il existe des lacunes en ce qui concerne la manière dont les mesures de recouvrement des avoirs doivent être contestées ou quels instruments juridiques belges doivent être utilisés lorsque les procédures ne sont pas entièrement couvertes par la loi belge. D'autres faiblesses incluent un manque de clarté concernant la gestion appropriée des avoirs saisis, l'absence de délais indiqués pour répondre aux demandes, et pas de mécanisme clair pour résoudre les conflits avec le régime de sanctions de la Belgique.</p>
<b>Italie</b>	6	Moyen	<p>La législation de mise en œuvre italienne prévoit un rôle de coordination important pour le ministère de la Justice et le procureur général devant la cour d'appel de Rome. Cependant, elle se concentre sur les mesures conservatoires personnelles, plutôt que sur les mesures conservatoires in rem visant le recouvrement d'avoirs et les mesures antidilapidation. Par conséquent, le recouvrement d'avoirs doit s'appuyer sur le Code de procédure pénale italien (<b>CPPI</b>), qui crée certaines exigences supplémentaires en matière de recevabilité/applicabilité et de mesures de saisie/gel qui peuvent limiter la facilité de mise en œuvre.</p> <p>Des recours sont prévus en cas de mauvaise gestion des avoirs en vertu des lois italiennes généralement applicables et des droits clairs sont prévus pour les tiers de bonne foi en cas de saisie ou de confiscation. Toutefois, aucune disposition claire ne garantit que les types d'avoirs reconnus dans la jurisprudence et la pratique de la CPI peuvent faire l'objet des mesures conservatoires reconnues par le droit italien. De même, alors que les lois relatives à la procédure pénale prévoient l'utilisation des avoirs confisqués pour indemniser les victimes de crimes, il n'existe aucune disposition italienne spécifique concernant l'utilisation des avoirs saisis et confisqués à des fins de réparation.</p>

Jurisdiction	Score	Notation	Commentaires
Espagne	5	Moyen	<p>L'Espagne possède un certain nombre de points forts dans son cadre existant, notamment le fait qu'une législation de mise en œuvre est en place (et envisage la mise en œuvre d'amendes et d'ordonnances de confiscation et de réparation), et l'existence d'une autorité centralisée bien établie pour la gestion des avoirs saisis.</p> <p>Toutefois, les procédures visant à déterminer la recevabilité des demandes de la CPI sont lourdes et des aspects importants de la mise en œuvre reposent sur les lois relatives à la procédure pénale de droit commun. Si les procédures de localisation/d'identification et de confiscation des avoirs sont relativement solides et semblent généralement pouvoir s'adapter à l'objectif et au contexte des demandes de la CPI, la situation concernant les mesures conservatoires est problématique. En particulier, les conditions ordinaires de saisie exigent un lien entre les avoirs saisis/gelés et un crime. L'application des exigences en matière de confiscation pénale à la mise en œuvre des ordonnances de réparation crée également une certaine confusion.</p>
Portugal	4	Moyen	<p>La principale critique que l'on peut adresser au Portugal est qu'il n'a pas de législation de mise en œuvre spécifique, bien qu'il ait mis en place des procédures pour l'exécution des jugements étrangers ainsi que pour les mesures de recouvrement des avoirs et l'exécution des décisions de confiscation. Cela signifie que ces procédures nationales doivent être adaptées ou appliquées par analogie à la mise en œuvre des demandes de la CPI et qu'un certain nombre des procédures disponibles limitent les circonstances et les conditions dans lesquelles des mesures de recouvrement d'avoirs peuvent être prises. En particulier, les mesures de saisie présument que les avoirs saisis seront finalement confisqués (et pas simplement conservés) et elles exigent la preuve d'un lien avec un crime.</p> <p>De même, la procédure de recevabilité et d'évaluation du caractère exécutoire des ordonnances de confiscation comporte un certain nombre d'étapes et d'exigences qui peuvent constituer des obstacles à une coopération efficace. En particulier, il est difficile de savoir comment le droit portugais répondrait aux demandes d'exécution des ordonnances de réparation. En outre, il n'est pas certain que des mesures préventives suffisamment solides soient en place pour garantir la valeur des avoirs saisis.</p> <p>Néanmoins, la législation portugaise sur l'aide judiciaire étrangère est efficace et établie de longue date ; les codes de procédure pénale et civile prévoient de solides protections en matière de droits de l'homme ; et le système a été utilisé au moins une fois pour saisir des avoirs à la demande de la CPI.</p>

Jurisdiction	Score	Notation	Commentaires
:États-Unis	1	Faible	<p>Les États-Unis obtiennent la note la plus basse possible, soit 1, en raison des politiques en place qui les empêchent de coopérer avec la CPI. Même dans l'hypothèse d'un changement de politique permettant aux États-Unis de coopérer avec la CPI, l'état de préparation des États-Unis resterait probablement faible, car aucune procédure n'est en place pour répondre aux demandes spécifiques de la CPI.</p> <p>Malgré l'existence d'une solide base pour répondre aux demandes d'assistance étrangères, les procédures de saisie et de confiscation sont fortement liées à la preuve que les avoirs sont liés au crime et il y a actuellement peu de possibilités expresses de saisir ou de confisquer des avoirs pour les réparations ordonnées par la CPI.</p> <p>Enfin, il est très peu probable que les États-Unis adhèrent à la CPI en raison de contraintes politiques internes.</p>

Dans la suite de cette partie, nous présentons sept critères clés concernant l'état de préparation de chaque État concerné.

## **Critère 1 : Structure et nature de la législation de mise en œuvre nationale, et interaction avec la jurisprudence de la CPI**

Certains des problèmes les plus difficiles à résoudre pour assurer une coopération efficace avec la CPI sont liés aux structures législatives et institutionnelles nationales. La manière dont la législation de mise en œuvre a été adoptée et les rôles des différentes agences des États relèvent en grande partie de l'organisation constitutionnelle et juridique nationale. Malgré ces difficultés structurelles, il apparaît que les lois nationales de mise en œuvre les plus efficaces sont celles qui modifient les procédures nationales existantes pour les adapter au contexte spécifique des demandes de la CPI, et cela, avec suffisamment de souplesse pour s'adapter à l'évolution de la pratique et de la jurisprudence de la CPI.

Les États concernés ont adopté différentes approches en matière de législation de mise en œuvre pour répondre aux demandes de coopération de la CPI, comme suit :

Intégration dans le droit procédural	Texte de mise en œuvre autonome <sup>23</sup>	Absence de législation de mise en œuvre
France <sup>24</sup>	Belgique	Portugal
	Allemagne	États-Unis
	Italie	
	Espagne	
	Suisse	
	Royaume-Uni	

23 Dans tous les cas, lorsque des mesures de mise en œuvre spécifiques ne sont pas prévues dans le texte législatif concerné, il est possible de s'appuyer sur les procédures existantes – principalement celles contenues dans les lois nationales de procédure pénale.

24 En France, la loi de mise en œuvre a été introduite entièrement par une modification du Code de procédure pénale français (CPPF). La loi n° 2002-268 du 26 février 2002 (modifiée) a créé un nouveau chapitre dans le CPPF, intitulé « De la coopération avec la Cour pénale internationale » (Articles 627 à 627-20 du CPPF).

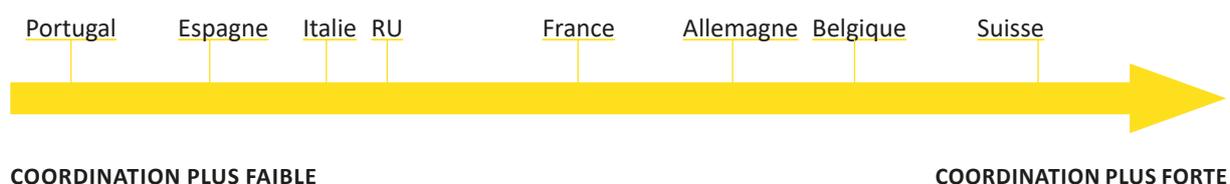
L'approche de la France, qui consiste à intégrer la coopération avec la CPI dans les lois relatives à la procédure pénale en vigueur, a permis d'aligner plus clairement les procédures nationales sur celles de la CPI. La Loi britannique a un effet similaire bien qu'il s'agisse d'un texte autonome<sup>25</sup> : elle reproduit les procédures pénales existantes, ce qui permet, dans de nombreux cas, de recourir aux lois générales lorsque la loi britannique ne couvre pas un scénario particulier.

Cependant, la Loi britannique soulève certaines questions quant à la relation entre la législation de mise en œuvre nationale et l'évolution de la pratique de la CPI et de son interprétation du Statut de Rome. La Loi britannique ne permet pas expressément l'application directe du Statut de Rome en plus des dispositions de la loi de mise en œuvre, et le rôle de la jurisprudence de la CPI n'est pas clair. Seule la Suisse dispose d'un régime clair obligeant le service central à tenir compte de la jurisprudence de la CPI pour répondre aux demandes de la CPI. Les lois nationales qui sont en mesure de répondre à l'évolution de la pratique et de la jurisprudence de la CPI sont davantage susceptibles de faciliter le processus de réponse aux demandes de la CPI.

## **Critère 2 : Rôle des autorités compétentes/centrales et degré de coordination des différentes étapes de l'évaluation et de l'exécution des demandes de la CPI**

Le rôle des autorités centrales et le degré de coordination des différentes étapes de l'évaluation et de l'exécution des demandes de la CPI ont un impact important sur l'état de préparation d'un État pour répondre aux demandes de la CPI.

Tous les États concernés (à l'exception des États-Unis) ont désigné un organe national chargé de recevoir les demandes de la CPI. Toutefois, il existe des différences selon que cet organisme agit comme une « *chambre de compensation* » et ne fait que transmettre la demande de la CPI à un autre service (comme en France, au Portugal, en Espagne et au Royaume-Uni) ou qu'il participe également à la mise en œuvre de la demande (comme en Suisse, en Allemagne et, dans une certaine mesure, en Italie et en Belgique).



Quel que soit le modèle choisi, le facteur essentiel est l'existence d'une coordination forte et centralisée. Il est plus facile de résoudre les complications liées à l'exécution des demandes de la CPI lorsque les agences responsables de la mise en œuvre sont également celles habilitées à consulter la CPI. Lorsqu'il n'y a pas de coordination centralisée et qu'un grand nombre de procédures bureaucratiques en jeu, il y a également un risque de mauvaise communication et de ralentissement des délais de réponse (problème d'autant plus marqué étant donné l'absence de délais stipulés dans les législations nationales).

25 International Criminal Court Act 2001 (Loi britannique de 2001 sur la Cour pénale internationale, ci-après la Loi britannique).

Par exemple :

- a. La Suisse dispose d'une structure de coordination particulièrement claire. Certains services du ministère de la Justice sont chargés de recevoir et d'évaluer les demandes, de communiquer avec la CPI et de désigner les autorités ou agences nationales chargées d'exécuter les mesures de recouvrement des avoirs.
- b. En revanche, l'Italie, le Portugal, l'Espagne, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont tous des structures dans lesquelles les demandes sont reçues par un ministère désigné avant d'être transmises au ministère public.
  - i. Même si les autorités compétentes en matière de poursuites coordonnent effectivement l'exécution des demandes dans toutes leurs affaires, la manière dont la recevabilité d'une demande est déterminée varie, selon qu'elle intervient au niveau ministériel, par les autorités judiciaires (y compris le ministère public) ou avec la participation des deux entités.
  - ii. Il existe également des différences dans la manière dont la recevabilité des demandes relatives à l'exécution est traitée : par exemple, au Royaume-Uni, le secrétaire d'État joue un rôle plus actif dans la direction des mesures de confiscation que dans le cas des demandes d'identification/de localisation d'avoirs ou de mesures conservatoires.

Il est important de noter que la présence ou l'absence de lois de mise en œuvre n'est pas nécessairement un facteur déterminant dans la capacité des institutions nationales à répondre rapidement aux demandes de la CPI : cela dépend plutôt de l'organisation interne des États. Il est intéressant de comparer la situation au Portugal et aux États-Unis :

- a. Le Portugal illustre bien la complexité bureaucratique.
  - i. Une demande est d'abord transmise au ministère des Affaires étrangères, qui la transmet au procureur général de la République.
  - ii. Le procureur général transmet ensuite la demande au ministre de la Justice pour qu'il prenne une décision sur la recevabilité.
  - iii. Si elle est jugée recevable, la demande est renvoyée au département de la coopération judiciaire et des relations internationales du procureur général de la République pour être mise en œuvre. Il est important de noter que la décision du ministre de la Justice sur la recevabilité n'est pas contraignante et que les autorités judiciaires (y compris le procureur général de la République) peuvent à nouveau vérifier la conformité avec les exigences légales requises dans ce qui est, en fait, une « *deuxième décision sur la recevabilité* ». Il s'agit d'une procédure relativement lourde.
- b. L'approche des États-Unis en matière d'aide judiciaire étrangère reflète une approche plus simplifiée.
  - i. Dans le cadre des traités d'entraide judiciaire (TEJ), auxquels les États-Unis sont un État partie, le procureur général des États-Unis (Attorney General) a été désigné en tant qu'autorité centrale des États-Unis (pour les demandes étrangères d'entraide judiciaire en général).
  - ii. Par le biais d'une réglementation fédérale, le procureur général a délégué cette autorité au Bureau des affaires internationales (OIA, Office of International Affairs) au sein de la division pénale du ministère de la Justice.
  - iii. En tant qu'autorité centrale désignée, l'OIA est chargé de traiter les demandes de coopération internationale et, après avoir déterminé qu'une demande est suffisante d'un point de vue factuel et juridique, au regard des exigences spécifiques du TEJ concerné, il peut soit prendre lui-même des mesures pour exécuter une demande, soit demander à une autre autorité américaine de le faire. Un tel cadre, s'il était étendu à la CPI (ce qui n'est pas le cas actuellement), semblerait efficace et utile, malgré l'absence de législation de mise en œuvre spécifique aux demandes de la CPI.

En résumé, la législation de mise en œuvre tend à apporter de la clarté et à rendre l'exécution des demandes de la CPI plus simple :

- a. si cette législation précise les lois nationales d'application générale qui s'appliquent le cas échéant et leur interaction avec les dispositions spécifiquement applicables aux demandes de la CPI ;
- b. s'il existe une autorité de coordination forte pour déterminer la recevabilité et la mise en œuvre des demandes de la CPI à tous les stades ;
- c. si la même autorité de coordination s'occupe également des communications avec la CPI ; et
- d. s'il existe un organe désigné habilité à développer une expertise en matière d'interprétation et d'application du Statut de Rome.

### **Critère 3 : Réponse initiale à la réception des demandes de coopération de la CPI (y compris le degré d'exigences formelles, les exigences sur le fond et les motifs de refus ou de report, et les délais de réponse)**

Tous les États concernés (à l'exception des États-Unis) ont une procédure formelle pour recevoir les demandes de la CPI et déterminer leur recevabilité au sein de leur juridiction avant d'engager des mesures de mise en œuvre (ou d'exécution). Cela suggère un certain « *état de préparation* » au sein des juridictions.

#### **Exigences formelles**

Les exigences formelles en matière de recevabilité ne s'écartent pas de manière significative de celles figurant dans le Statut de Rome,<sup>26</sup> en grande partie soit parce que le Statut de Rome est directement applicable dans les États concernés, soit parce que la législation de mise en œuvre ou d'autres instruments juridiques applicables suivent de près ces exigences.<sup>27</sup>

Tous les États concernés ont précisé la langue dans laquelle les demandes doivent être communiquées et les exigences formelles en matière de recevabilité des demandes de la CPI sont similaires dans la plupart des États concernés, sous réserve de variations relativement mineures.<sup>28</sup>

#### **Exigences sur le fond et motifs de refus**

Les différences entre les États concernés sont un peu plus marquées en ce qui concerne les exigences de recevabilité sur le fond et les motifs de refus ou de report. Certains États concernés n'autorisent que les motifs limités envisagés dans le Statut de Rome pour différer l'exécution des demandes (par exemple, la Belgique, l'Allemagne et la Suisse).<sup>29</sup> D'autres États concernés intègrent des exigences et des motifs de refus supplémentaires ou distincts, notamment des considérations de « *non-discrimination* » et de double incrimination.

26 Statut de Rome, art. 96(2).

27 Par exemple, l'Allemagne, la Belgique et la Suisse ont mis en œuvre une législation qui ressemble étroitement au texte et à la structure du Statut de Rome et, dans chaque cas, les exigences formelles de l'article 96(2) du Statut de Rome sont transposées expressément.

28 En Espagne, en France, en Italie et au Royaume-Uni, l'article 96(2) n'a pas été transposé expressément dans la législation de mise en œuvre concernée et il existe des différences dans les exigences formelles de recevabilité. En Espagne, en France, en Italie et (probablement) au Portugal, l'article 96(2) du Statut de Rome s'applique en raison de l'obligation générale de se conformer aux exigences procédurales énoncées dans le Statut de Rome et par la CPI. Au Royaume-Uni, les dispositions du Statut de Rome ne s'appliquent pas automatiquement et le secrétaire d'État dispose d'un pouvoir discrétionnaire dans ce domaine.

29 Outre la non-conformité avec la législation nationale, le seul motif explicite de refus d'une demande dans ces juridictions concerne la divulgation de documents ou d'éléments de preuve ayant trait à la sécurité nationale.

Par exemple :

- a. La France et le Royaume-Uni adoptent des législations dans lesquelles les dispositions relatives à la recevabilité sur le fond ne traitent expressément que des questions de sécurité nationale. Dans les deux cas, peu de précisions supplémentaires sont fournies sur les questions de sécurité nationale en cause. Les consultations avec la CPI pour résoudre la situation ne sont pas expressément envisagées. Cela crée une certaine incertitude quant à la procédure dans ces juridictions.
- b. L'approche de l'Espagne comprend une exigence de consultations interministérielles en cas d'impact potentiel sur la sécurité ou la défense nationale.
- c. En Italie et au Portugal, l'intégration de dispositions relatives à l'entraide judiciaire étrangère, ou la nécessité d'y recourir, introduit des exigences supplémentaires sur le fond, notamment la prise en compte des droits prévus par la CEDH et des préoccupations en matière de non-discrimination.

D'une manière générale, il semble que lorsque les lois de mise en œuvre nationales s'appuient largement sur les lois générales relatives à la procédure pénale, la détermination des motifs de rejet des demandes de la CPI devient plus complexe et plus opaque. En revanche, les États concernés dont la législation de mise en œuvre est claire et autonome tendent à disposer de critères plus facilement vérifiables pour déterminer les cas dans lesquels une demande de la CPI peut être rejetée.

## Délais

Aucun des États concernés ne prévoit de délai global pour la coopération dans le cadre des demandes. Certains États concernés prévoient des délais pour certaines étapes de la procédure de recevabilité ou d'exécution, mais ils ne sont pas exhaustifs. Cela présente des inconvénients évidents pour garantir que des systèmes de justice pénale potentiellement surchargés traitent rapidement les demandes de la CPI. Il existe également un risque que l'imposition de délais stricts pour la durée des mesures d'exécution (comme c'est le cas en France) ne soit pas adaptée à la longue durée des procédures de la CPI.<sup>30</sup>

Aucun des États concernés ne permet que la décision d'accepter et d'exécuter une demande de la CPI fasse l'objet d'un appel ou soit autrement contestée, bien qu'un certain nombre de juridictions (notamment l'Espagne et l'Allemagne) prévoient une consultation interministérielle dans le cadre de la procédure de recevabilité. En outre, certaines juridictions permettent de contester la mise en œuvre de certaines mesures.<sup>31</sup>

## **Critère 4 : Réponse aux demandes (localisation/identification des avoirs)**

Une fois que les États concernés ont reçu une demande de la CPI, ils doivent commencer à procéder à la localisation et à l'identification des avoirs concernés. La localisation et l'identification des avoirs ne sont généralement pas régies directement par la législation de mise en œuvre, mais par les codes de procédure pénale généraux. Cela

---

30 Par exemple, les événements à l'origine des accusations portées contre Jean-Pierre Bemba se sont produits en République centrafricaine en 2002-2003. Il a comparu devant la Chambre préliminaire en juillet 2008. Son procès s'est ouvert en novembre 2010 et a duré quatre ans. La Chambre de première instance l'a déclaré coupable en mars 2016. Deux autres années se sont écoulées avant que la Chambre d'appel ne l'acquitte finalement en juin 2018.

31 Par exemple, en Espagne, en France et en Italie, où les lois nationales ordinaires s'appliquent aux perquisitions, il est possible de contester des mesures de mise en œuvre spécifiques. En outre, au Royaume-Uni, les ordonnances de production/d'accès ou les mandats de perquisition peuvent probablement être contestés (i) par un recours en vertu de l'article 59 de la loi de 2001 sur la justice pénale et la police (Criminal Justice and Police Act 2001), (ii) par un réexamen judiciaire ou (iii) en vertu de la loi de 1998 sur les droits de l'homme (Human Rights Act 1998).

signifie que la facilité de répondre aux demandes de la CPI dépend du degré de souplesse des lois nationales qui autorisent des mesures d'enquête à des fins très diverses et sur un large éventail d'avoirs.

## **Approche habituelle**

En général, la localisation des avoires est considérée comme une fonction d'enquête mise en œuvre par les autorités chargées des poursuites avec l'aide de la police.

Par exemple :

- a. Le Portugal et l'Italie représentent une structure typique dans laquelle le procureur général est principalement responsable de la mise en œuvre des mesures d'enquête et peut déléguer des pouvoirs aux forces de police concernées.
- b. La Belgique présente une structure similaire mais, outre le Parquet, une demande peut également être transmise à un juge d'instruction pour qu'il délivre une ordonnance en vue de l'exécution de la mesure d'enquête concernée.
- c. En France, c'est le Parquet national antiterroriste (PNAT) qui joue ce rôle, sauf si la demande requiert un acte ne pouvant être ordonné que par un juge (comme les mesures d'écoute téléphonique).
- d. En Espagne, l'Office de recouvrement et de gestion des avoires se charge de la localisation et de l'identification des avoires, agissant à la demande d'un juge ou du procureur général.
- e. En Suisse, le service central indique les mesures à mettre en œuvre par les bureaux fédéraux ou cantonaux désignés du Procureur général de la Confédération ; toutefois, au niveau fédéral, les demandes sont exécutées par une taskforce spécialisée dans le droit pénal international au sein du Ministère public de la Confédération.
- f. Au Royaume-Uni, c'est le secrétaire d'État (et non le procureur général) qui est chargé de donner instruction à la police de requérir les ordonnances ou les mandats nécessaires à la mise en œuvre des demandes.

En outre, les États concernés prévoient généralement qu'une autorité judiciaire doit être impliquée pour superviser l'utilisation des mesures susceptibles de porter atteinte aux droits personnels à la vie privée ou à la propriété. Dans certains États concernés (comme la Belgique, la France et le Portugal), certaines mesures particulièrement intrusives nécessitent une forme d'approbation judiciaire, tandis que dans d'autres États concernés (comme l'Allemagne et le Royaume-Uni), toutes les mesures visant à répondre à une demande de la CPI en vue de localiser et d'identifier des avoires nécessitent une ordonnance judiciaire.

## **La Suisse : une approche différente**

La législation de mise en œuvre suisse adopte une approche légèrement différente de celle des autres juridictions examinées. Dans ce pays, le service central détermine les mesures de mise en œuvre à prendre par le procureur général concerné. La législation applicable prévoit que les modalités de mise en œuvre traduisent les exigences procédurales de la CPI, mais elle prévoit également des exigences spécifiques pour les différentes formes de coopération envisagées.

## **Moment où les mesures de localisation et d'identification sont applicables**

Si la plupart des États concernés autorisent la mise en œuvre de mesures de localisation et d'identification à tous les stades de la procédure devant la CPI, ce n'est pas le cas dans tous les États concernés (le Royaume-Uni et l'Allemagne limitant les enquêtes postérieures à la condamnation).

Dans certains cas, différentes procédures de localisation des avoires peuvent être exigées dans un État concerné, en fonction du stade de la procédure devant la CPI. Il peut s'agir d'un processus complexe : les distinctions entre les étapes (stade préliminaire, première instance et après la condamnation) prévues par le Statut de Rome ne

correspondent pas toujours clairement aux étapes des procédures pénales nationales, ce qui conduit à la nécessité d'adopter différentes approches aux différents stades de la procédure.

## **Localisation et identification dans la pratique**

En l'absence d'exemples clairs de mise en œuvre des demandes de la CPI, il est difficile d'évaluer quels arrangements et procédures institutionnels particuliers sont les mieux adaptés à la mise en œuvre des demandes. Toutefois, les enquêtes financières exigent souvent des réponses rapides. Ainsi, les procédures les plus efficaces sont probablement celles qui : (i) adoptent un processus peu bureaucratique ; et (ii) donnent aux enquêteurs la possibilité d'accéder à un large éventail d'informations relatives aux avoirs.

La prudence est également de mise lorsque les lois de mise en œuvre limitent les demandes de la CPI uniquement au stade postérieur à la condamnation ou ont pour effet d'empêcher la localisation d'avoirs à des fins spécifiques.

## **Critère 5 : Saisie et gel des avoirs - champ d'application, gestion et libération des avoirs, recours en cas de mauvaise gestion et libération des avoirs en cas d'acquittement**

Le rapport examine le champ d'application des mesures de saisie et de gel prévues dans la législation de mise en œuvre des États concernés (y compris la manière dont ces procédures pourraient évoluer pour tenir compte de la jurisprudence de la CPI). Il évalue également la manière dont les avoirs sont traités une fois qu'ils ont été saisis ou gelés (et comment ils sont libérés à la fin de la procédure devant la CPI, le cas échéant), y compris les recours dont disposent les parties en cas de mauvaise gestion des avoirs saisis ou gelés.

### **Champ d'application des demandes de saisie ou de gel des avoirs**

La législation de mise en œuvre de la Suisse, du Royaume-Uni et de l'Allemagne prévoit des procédures de gel ou de saisie des avoirs. Dans les autres États concernés, les procédures de gel et de saisie des avoirs sont prévues dans le cadre procédural général. Toutes les procédures des États concernés exigent un contrôle judiciaire des perquisitions, des saisies et des mesures antidilapidation.

La plupart des procédures nationales de gel ou de saisie des avoirs exigent que des mesures conservatoires soient prises dans le but ultime d'exécuter une sanction. Cela peut limiter l'applicabilité des procédures nationales aux demandes de la CPI (dans la mesure où elles ne peuvent pas prendre en compte les demandes d'avoirs susceptibles d'être utilisés pour satisfaire, par exemple, les ordonnances de réparation) ou du moins créer des difficultés pour les procureurs qui cherchent à obtenir les ordonnances judiciaires nécessaires pour ces demandes si les avoirs sont saisis ou gelés dans le but d'obtenir des réparations, plutôt que d'imposer une peine.

Nous notons que, même s'il apparaît que les exigences nationales des divers États concernés en matière de saisie ou de gel d'avoirs sont similaires, les seuils d'obtention de mesures conservatoires et de mesures d'injonction peuvent varier sensiblement dans la pratique.

### **Exigence d'un lien entre les avoirs saisis ou gelés et un crime**

Il existe un manque d'homogénéité entre la position de la CPI et celle de plusieurs États concernés sur la question de savoir si les avoirs saisis ou gelés doivent ou non être liés au crime dans le cadre d'une procédure devant la CPI. La CPI n'exige pas qu'il y ait un lien entre le crime et les avoirs saisis ou gelés. En revanche, les mesures de saisie

ou de gel prises dans le cadre de procédures nationales exigent généralement un tel lien. Les exigences précises varient d'un État concerné à l'autre, mais, par exemple :

- a. En Suisse et au Royaume-Uni, la législation de mise en œuvre de la coopération avec la CPI impose de démontrer que les avoirs ou les biens à saisir ou à geler sont l'objet, le produit ou le fruit d'un crime.
- b. En Allemagne, la législation de mise en œuvre impose de prouver un lien plus étroit pour les avoirs saisis en tant qu'éléments de preuve avant la confirmation de l'acte d'accusation, en vertu de l'article 5 du Statut de Rome, que pour les avoir saisis après cette étape.

## **Gestion et libération des avoirs**

Aucun des États concernés ne régleme expressément la gestion des avoirs gelés ou saisis à la suite de demandes de la CPI. Toutefois, certains États concernés disposent de procédures efficaces pour gérer les avoirs saisis dans le cadre de leurs règles de procédure générales.

En général, la gestion et la libération des avoirs gelés ou saisis par les États concernés suivent l'une des deux grandes structures suivantes :

- a. Gestion par une agence centrale
  - i. En France, en Espagne, en Belgique et aux États-Unis, une agence centrale gère les avoirs saisis. Dans chaque cas, il existe des règles de procédure locales qui déterminent quels types d'avoirs peuvent être gérés par l'agence centrale concernée.
  - ii. En Espagne et aux États-Unis, les agences centrales disposent de directives claires concernant leurs opérations et représentent une pratique privilégiée.
- b. Gestion judiciaire ou via un dépositaire
  - i. En l'absence d'agence centrale, les avoirs sont gérés par des dépositaires, des administrateurs judiciaires ou d'autres entités similaires.
  - ii. Les systèmes observés en Allemagne, en Italie, au Portugal et au Royaume-Uni illustrent différentes approches, et le dépositaire concerné peut exercer divers degrés de contrôle dans chaque juridiction. Dans certaines juridictions, le processus est relativement formalisé (le Royaume-Uni, par exemple, applique le système de séquestre aux avoirs gelés). Dans d'autres pays, comme la France, l'Italie et le Portugal, certaines parties des systèmes de gestion des avoirs gelés ou saisis sont moins formalisées (les banques étant responsables des fonds gelés sur leurs comptes, par exemple).

## **Recours en cas de mauvaise gestion des avoirs saisis ou gelés**

Aucune des législations de mise en œuvre des États concernés, à l'exception de la Loi britannique, ne prévoit de dispositions spécifiques pour les cas de mauvaise gestion des avoirs saisis ou gelés ou de perte de leur valeur. En tout état de cause, les dispositions de la Loi britannique ne prévoient pas de recours spécifique en cas de mauvaise gestion : elles limitent simplement la responsabilité des administrateurs judiciaires en cas de perte ou de dommage, sauf en cas de négligence.

Dans tous les États concernés (y compris le Royaume-Uni), dans la mesure où des recours sont possibles, il s'agit probablement de demandes fondées sur le droit civil ou pénal général de chaque État concerné, tel qu'il s'applique aux normes de diligence requises pour la gestion des avoirs. Par exemple, les obligations prévues par ce droit local comprennent ceci :

- a. L'obligation de gérer les avoirs avec le soin et la diligence nécessaires (au Portugal et au Royaume-Uni) ;
- b. Un ensemble de normes statutaires exigées des dépositaires et des administrateurs judiciaires pour la gestion des avoirs, et des recours en cas de violation de ces normes pour faute intentionnelle ou négligence grave (en Italie) ; et
- c. Une voie de recours contre l'État si la mauvaise gestion des avoirs saisis entraîne une perte de valeur (en Belgique).

## **Libération des avoirs saisis ou gelés**

La dernière considération de cette partie concerne le mécanisme de déclenchement et les procédures de libération des avoirs saisis ou gelés lorsque la procédure devant la CPI se termine par un acquittement. Il s'agit d'un domaine clé dans lequel tous les États concernés devraient s'efforcer d'apporter plus de clarté, car il y a actuellement peu de transparence quant au moment et à la manière dont les avoirs saisis ou gelés seraient restitués en cas d'acquiescement.

La meilleure pratique parmi les États concernés à cet égard est probablement celle de la Suisse. La législation de mise en œuvre suisse prévoit que les objets et les avoirs saisis le resteront jusqu'à ce qu'ils soient transmis à la CPI ou jusqu'à ce que la CPI notifie au service central qu'elle renonce à la transmission de ces avoirs.<sup>32</sup>

Dans les autres États concernés, la procédure n'est pas aussi claire alors qu'il s'agit d'un dénouement tout à fait plausible.

## **Critère 6 : Confiscation d'avoirs - y compris la reconnaissance des ordonnances de confiscation**

### **Enregistrement et reconnaissance des ordonnances de confiscation**

La plupart des lois de mise en œuvre des États concernés envisagent la confiscation dans le cadre de l'exécution des ordonnances de la CPI. La question de savoir si les ordonnances de confiscation de la CPI doivent être reconnues ou enregistrées varie d'un État concerné à l'autre. Cependant, dans tous les cas sauf en France, les étapes de l'exécution de l'ordonnance ne sont pas incluses dans la législation de mise en œuvre, et le droit procédural national s'applique.

Les variables les plus importantes entre les juridictions concernant le traitement des ordonnances de confiscation de la CPI sont les suivantes :

- a. Le fait qu'elles soient ou non directement exécutoires ;
- b. La facilité des procédures d'enregistrement ou de reconnaissance (lorsqu'elles sont exigées) ;
- c. La question de savoir si les droits des tiers sont traités par les tribunaux nationaux ou s'ils sont soumis à la CPI ;
- d. La possibilité d'utiliser les avoirs pour financer des réparations, des amendes ou d'autres frais de justice ;
- e. Les types d'avoirs susceptibles d'être confisqués ; et
- f. La procédure de transmission des avoirs à la CPI.

<sup>32</sup> Loi fédérale du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (Loi sur l'organisation des autorités pénales, LOAP) RS 173.31 (CH), <RS 351.6 – Loi fédérale du 22 juin 2001 sur la coopération avec la Cour pénale internationale (LCPI) , consultée le 30 janvier 2023, art. 41(3).

## Moment où les demandes de confiscation sont applicables

La législation de mise en œuvre des États concernés diffère sur la question de savoir si la confiscation est autorisée avant la condamnation ou non. Par exemple :

- a. L'Italie, l'Espagne, l'Allemagne et le Royaume-Uni prévoient tous l'exécution d'amendes/ordonnances de confiscation et d'ordonnances de réparation après la condamnation (avec plus ou moins de souplesse quant aux avoirs pouvant être visés), mais ne prévoient pas d'ordonnances de confiscation avant la condamnation.
- b. La France et la Suisse offrent la procédure qui s'adapte le plus facilement à l'évolution des pratiques de la CPI, et la LCPI de la Suisse envisage même d'exécuter des ordonnances de confiscation avant la condamnation.

## Transmission des avoirs à la CPI

Même si les lois de mise en œuvre de la plupart des États concernés prévoient la transmission des avoirs à la CPI en cas de confiscation, peu d'entre elles détaillent la procédure applicable.

Deux États concernés donnent des indications plus précises à ce sujet :

- a. L'Italie prévoit de verser au budget de l'État italien les montants confisqués et les avoirs récupérés par la Cour d'appel de Rome, puis de les céder au ministère de la Justice, par décret ministériel, pour être transmis à la CPI.<sup>33</sup>
- b. La Suisse prévoit une protection spécifique des droits des tiers au moment de la transmission des avoirs à la CPI (bien que la procédure de remise des avoirs par le service central à la CPI ne soit pas précisée par ailleurs).<sup>34</sup> Il s'agit assurément d'un domaine qui mériterait d'être précisé.

## **Critère 7 : Droits des accusés et des tiers - possibilité de contester les mesures ; protection des droits s'appliquant aux tiers**



### Contestation des mesures relatives à la localisation et à l'identification des avoirs

Le droit interne des États concernés prévoit peu de protections en matière de localisation et d'identification des avoirs, si ce n'est qu'un contrôle par des moyens judiciaires est généralement exigé en cas d'atteinte au droit à la vie privée et au droit de propriété. La plupart des États concernés (dont la Suisse, l'Allemagne et la Belgique) ne prévoient pas la possibilité de faire appel ou de contester les mesures de localisation ou d'identification, mais certains États (comme la France, l'Italie et l'Espagne) prévoient des droits d'appel pour les perquisitions.

Le Royaume-Uni semble offrir le plus de possibilités en matière de contestation des mesures d'identification/ de localisation, mais la plupart de ces contestations ne sont pas prévues par la Loi britannique elle-même : il est probable que les ordonnances de production/d'accès ou les mandats de perquisition puissent être contestés,

<sup>33</sup> Loi n° 237 du 20 décembre 2012, art. 21(5) (IT), lue avec la loi n° 400/1988, art. 17(3) et le décret ministériel n° 61/2020 (IT).

<sup>34</sup> LCPI, art. 41 § 4 (CH).

notamment par le biais d'un réexamen judiciaire ou en vertu de la loi de 1998 sur les droits de l'homme (**HRA**, Human Rights Act 1998). L'existence de recours en vertu de l'HRA au Royaume-Uni soulève des questions quant à la possibilité de contester des mesures d'identification/de localisation (ainsi que de saisie/gel et de confiscation) pour cause de violation de la CEDH dans l'ensemble des juridictions européennes.

Toutefois, la manière dont la CEDH a été transposée au Royaume-Uni offre une voie procédurale qui diffère de celle des autres juridictions. Cela dit, le Portugal interdit la coopération judiciaire si une procédure applicable ne respecte pas les exigences de la CEDH. En l'absence de législation de mise en œuvre, ces exigences s'appliqueraient probablement aussi aux demandes de la CPI.

En outre, les droits fondamentaux peuvent également être protégés par la possibilité d'un recours constitutionnel ; c'est le cas en Allemagne, où une décision de justice ordonnant une perquisition peut être contestée en vertu de la Loi fondamentale allemande.

## **Modification, levée et recours contre la saisie ou le gel des avoirs**

Dans tous les États concernés, de plus grandes protections sont prévues lorsque des avoirs peuvent être gelés ou saisis, y compris le droit de demander la révision et le réexamen de ces décisions. Ces protections renforcées sont souvent accessibles aux tiers ainsi qu'à l'accusé.

Par exemple :

- a. En Belgique, aux États-Unis, en Espagne, en Italie et en France, l'accusé ou un tiers intéressé peut demander à un tribunal de modifier ou d'annuler les ordonnances de saisie ou de gel.
- b. Au Portugal, il est possible de s'opposer à la saisie provisoire d'avoirs sans suspendre l'effet de l'ordonnance de saisie.
- c. Au Royaume-Uni, la Loi britannique prévoit la levée ou la modification d'une ordonnance de gel, sans préciser de procédure particulière.

Nous notons que l'Allemagne est un cas particulier à cet égard : sa législation nationale et ses lois de mise en œuvre ne prévoient aucune possibilité de contestation, hormis le renvoi d'une question d'importance fondamentale par le tribunal régional supérieur à la Cour fédérale de justice, et un recours constitutionnel fondé sur la violation des droits fondamentaux en vertu de la Loi fondamentale allemande.

## **Protection des droits dans l'exécution des ordonnances de la CPI**

Dans tous les États concernés, les possibilités pour contester l'exécution des ordonnances de la CPI par les personnes condamnées sont limitées.

Par exemple :

- a. En Belgique et en France, un tribunal doit donner à la personne condamnée une possibilité raisonnable d'être entendue avant de déclarer exécutoire une décision de confiscation de la CPI.<sup>35</sup>
- b. En Espagne, au Royaume-Uni et au Portugal, des possibilités d'intervention de la personne condamnée et des tiers concernés sont prévues au cours des procédures d'exécution régies par les lois procédurales généralement applicables.

---

35 Cependant, la compétence de ces tribunaux est limitée. Par exemple, la cour d'assises de Paris n'est pas habilitée à réexaminer le bien-fondé d'une ordonnance de la CPI. Lorsqu'elle constate que l'exécution d'une ordonnance de la CPI porterait préjudice à un tiers de bonne foi qui ne peut pas contester l'ordonnance de la CPI, elle doit en informer le procureur de la République et demander le renvoi de l'affaire devant la CPI.

- c. En Italie, une personne condamnée par une décision qui n'est plus susceptible de recours ne bénéficie pas d'un droit spécifique d'être entendue au cours de la procédure d'exécution. Toutefois, les tiers de bonne foi ayant un intérêt dans les avoirs confisqués peuvent contester les mesures d'exécution.
- d. En Suisse, il n'existe pas de mécanisme spécifique de contestation dans le cadre du processus d'exécution des ordonnances judiciaires de la CPI. En revanche, les personnes condamnées peuvent contester la transmission des avoirs à la CPI avant que cela n'ait lieu.
- e. En Allemagne, les tiers peuvent contester la transmission des avoirs à la CPI avant que cela n'ait lieu.

## CONCLUSION

Cette étude a donné un aperçu de l'état de préparation de neuf États concernés pour répondre aux demandes de la CPI en matière de localisation et de recouvrement d'avoirs, et elle a analysé les lacunes des cadres juridiques nationaux pour répondre à ces demandes. Parallèlement, elle a également formulé des recommandations juridiques et politiques clés pour renforcer la coopération des États concernés à l'égard de ces demandes.

En résumé, les États concernés semblent généralement avoir un état de préparation raisonnable, du moins en théorie. Sur les neuf États concernés en question, six ont mis en œuvre une législation spécifique autonome pour transposer le Statut de Rome, tandis que la France a intégré le Statut de Rome dans sa législation existante. Même si le Portugal et les États-Unis n'ont pas de législation de mise en œuvre, ils disposent tous les deux de procédures établies de longue date pour l'identification, la localisation, la saisie et le gel des avoirs, ainsi que des mécanismes d'exécution des décisions de confiscation. Néanmoins, dans le cas des États-Unis, ces procédures ont une valeur limitée étant donné qu'ils ne sont pas un État partie au Statut de Rome.

Toutefois, étant donné que de nombreux régimes n'ont pas encore été testés, il existe une grande incertitude quant à la manière dont les demandes de la CPI seront traitées. Par exemple, aucune des législations de mise en œuvre ne prévoit de délais précis pour le traitement des demandes, ce qui augmente le risque qu'une demande de la CPI se perde dans un système de justice pénale potentiellement surchargé. De nombreux États concernés disposent également de mécanismes complexes ou peu clairs pour la remise des avoirs en l'absence d'une action d'exécution, ce qui complique dans la pratique l'efficacité de la réponse aux demandes de coopération.

En bref, les États concernés manquent d'expérience dans le traitement des demandes de la CPI et, par conséquent, les tribunaux locaux ont peu d'occasions d'interpréter la législation correspondante, ce qui permettrait d'identifier les lacunes et les contradictions dans le cadre national.

À ce titre, l'une des principales recommandations est que les États concernés fassent preuve d'une plus grande transparence sur la manière dont ils évaluent l'approbation et l'exécution des demandes d'assistance de la CPI. Cela peut se faire, par exemple, en garantissant un meilleur accès du public aux actions mises en œuvre par l'État concerné pour coopérer avec la CPI, ou en publiant des orientations pour les ONG et la société civile sur la législation de mise en œuvre correspondante.

Plusieurs recommandations clés visent à garantir la mise en place de procédures claires concernant les mesures d'enquête qui peuvent être prises au stade préliminaire, en première instance et après la condamnation. Les États concernés doivent également mettre en place des procédures appropriées (et des dispositions d'habilitation) pour les mesures antidilapidation au stade préliminaire, en première instance et après la condamnation, qui ne dépendent pas des ordonnances de confiscation. Cela s'ajoute à la nécessité de prévoir des règles de procédure

spécifiques sur la gestion des avoirs saisis, les recours en cas de mauvaise gestion des avoirs, et des dispositions pour un suivi efficace des avoirs, entre autres.

Toutes les questions soulevées dans la présente synthèse sont examinées plus en détail dans le rapport complet. Ce dernier contient également des conseils pratiques à l'intention des parties prenantes nationales sur la manière de répondre aux demandes de la CPI et de les mettre en œuvre. Chaque juridiction a sa propre annexe, qui détaille systématiquement comment (i) identifier et localiser les avoirs des accusés ; (ii) saisir et geler les avoirs des accusés ; et (iii) confisquer les avoirs des accusés et les remettre à la CPI. Les Annexes contiennent également des recommandations détaillées et spécifiques à chaque pays.

Le rapport complet examine également l'interaction entre les demandes de la CPI et les régimes de sanctions, ainsi que la coopération nationale et transfrontalière, de même que le rôle de la société civile dans la réponse aux demandes de la CPI. Aucun des États concernés ne dispose d'un mécanisme exprès pour résoudre un conflit entre leurs obligations envers la CPI et les régimes de sanctions applicables. De même, la plupart des lois de mise en œuvre n'envisagent pas la coopération transfrontalière, se concentrant uniquement sur la relation entre un État concerné et la CPI. La plupart des lois de mise en œuvre ne prévoient pas non plus de rôle explicite pour la société civile. Le manque de clarté dans tous les cas conduit à la recommandation générale de mettre en place un mécanisme clair de résolution de ces conflits.

Le travail effectué jusqu'à présent s'est concentré sur l'identification des principales forces et faiblesses des juridictions concernées et des domaines potentiels d'amélioration. Dans une prochaine étape, REDRESS prévoit de s'engager auprès d'un large éventail de parties prenantes pour développer davantage les résultats, y compris par le biais de consultations avec les ambassades concernées et les parties prenantes nationales. Le succès de cette étude dépendra de la poursuite de l'engagement avec les parties prenantes concernées pour transformer ses recommandations en actions, afin de s'assurer que les auteurs de violations des droits de l'homme ne puissent plus jouir de l'impunité financière, et de fournir des mécanismes efficaces pour utiliser les avoirs des auteurs en vue de financer des réparations pour leurs victimes.

# REDRESS

Ending torture, seeking justice for survivors

Photo de couverture © ICC-CPI.

Juges de la CPI et représentants légaux des victimes  
lors du procès de Jean-Pierre Bemba Gombo.

**redress.org**

**REDRESS**

Unit G01, 65 Glasshill Street

SE1 0QR, London, UK

+44 (0)20 7793 1777

info@redress.org

 [REDRESSTrust](#)

 [redresstrust](#)

 [company/REDRESS](#)