



Ending Torture. Seeking Justice for Survivors



International Federation for Human Rights

STRATÉGIES GARANTISSANT L'EFFICACITÉ DES ENQUÊTES ET DES POURSUITES RELATIVES AUX CRIMES INTERNATIONAUX GRAVES :

Les pratiques des unités spécialisées dans les crimes de guerre

Décembre 2010



RÉALISÉ AVEC LE SOUTIEN FINANCIER DU PROGRAMME « JUSTICE
PÉNALE » DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

« Les enquêtes et les poursuites, ainsi que l'échange d'informations, concernant le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre doivent continuer de relever de la responsabilité des autorités nationales, sauf disposition contraire du droit international. »

Préambule, décision 2002/494/JAI du Conseil, 13 juin 2002

« Les États membres déterminent s'il y a lieu de créer ou de désigner, au sein des services répressifs compétents, des unités spécialisées spécifiquement chargées des enquêtes et, le cas échéant, des poursuites pénales concernant les crimes en question. »

Article 4, décision 2003/335/JAI du Conseil, 8 mai 2003

Ce rapport a été écrit par Jürgen Schurr et édité par Carla Ferstman. Nous tenons à remercier Anna-Lena Schuster et Tiffany Henderson pour leurs recherches dans le cadre de ce rapport, et Åsa Rydberg van der Sluis, coordinatrice du projet mené par REDRESS et la FIDH sur la compétence universelle en Europe. Nous remercions tous les participants à la conférence, pour leurs réflexions et contributions dans le cadre de cette conférence et de ce rapport. Nous sommes également reconnaissants aux nombreuses personnes qui nous ont fourni des informations pour ce rapport, en particulier les représentants de la société civile, les agents d'immigration, les enquêteurs de la police, les procureurs, les juges et les représentants gouvernementaux. Nous remercions également le programme « Justice pénale » de la Commission européenne pour son soutien de longue date dans le cadre de nos travaux.

Sommaire

Introduction	4
I. Origines et finalité des unités spécialisées	7
I.1 Poursuites contre les criminels nazis : les premières unités spécialisées.....	7
I.2 Poursuivre les crimes survenus après la Seconde Guerre mondiale.....	10
a) <i>Centralisation et développement des expertises</i>	10
b) <i>Politique contre les « refuges » pour les auteurs de crimes graves</i>	12
II. Fonctionnement des unités spécialisées	13
II.1 Unité spécialisée au sein des services d’immigration nationaux	14
II.2 Unités spécialisées au sein de la police et/ou des parquets.....	18
III. Évaluation	20
III.1 Les unités spécialisées sont plus susceptibles de garantir des poursuites contre les auteurs de crimes internationaux graves.....	20
III.2 Les unités spécialisées au sein des services d’immigration, de la police et des parquets diminuent les risques de « refuges ».....	23
III.3 La possibilité de réagir rapidement aux plaintes et aux demandes de coopération	24
IV. Enseignements et difficultés restantes	25
IV.1 Collecte des preuves.....	25
IV.2 Difficultés procédurales.....	26
IV.3 Coordination et coopération.....	27
IV.4 Protection des témoins et des victimes.....	29
IV.5 Mesures en matière d’immigration.....	29
IV.6 Capacité	30
Conclusions et recommandations	31
Aux États membres de l’UE et aux autres États selon le cas	32
Aux unités spécialisées.....	33
Aux institutions de l’UE et aux Présidences de l’UE.....	33
ANNEXE : unités spécialisées par pays	34

Introduction

...les États ont l'obligation d'enquêter et, s'il existe des éléments de preuve suffisants, le devoir de traduire en justice la personne présumée responsable et de punir la personne déclarée coupable de ces violations. Dans ces cas, les États devraient en outre, conformément au droit international, établir une coopération entre eux et aider les instances judiciaires internationales compétentes dans leur enquête et dans la poursuite des auteurs des violations.¹

Tous les États ont l'obligation d'enquêter dans le but de poursuivre les crimes internationaux graves, à savoir les génocides, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre, les actes de torture et les disparitions forcées. Cette obligation s'illustre dans les traités internationaux et le droit coutumier international.

Tous les traités internationaux, comme la Convention des Nations Unies sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (2006)², la Convention des Nations Unies contre la torture (1984)³ et les Conventions de Genève (1949)⁴, obligent les États Parties à veiller à ce que les personnes accusées d'avoir commis de tels crimes soient traduites en justice, et comprennent des clauses visant à « poursuivre ou extraditer » ou à « rechercher et poursuivre » afin de garantir que ces procès ont bien lieu, indépendamment de l'endroit où les crimes se sont déroulés et du lieu où se trouvent les suspects.

Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI) rappelle aux États Parties qu'il est de la responsabilité de chaque État de « soumettre à sa juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux ».⁵

Les tribunaux de l'État dans lequel le crime s'est déroulé (« l'État territorial ») sembleraient être le lieu le plus logique pour le déroulement de l'enquête et des

¹ *Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international relatif aux droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire*, résolution 60/147 adoptée par l'Assemblée générale le 16 décembre 2005, principe 4.

² *Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées*, adoptée le 20 décembre 2006, article 9 (2), entrée en vigueur le 23 décembre 2010.

³ *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, 1984, entrée en vigueur le 26 juin 1987, articles 5, 7 (1).

⁴ *Convention pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne*, 12 août 1949 (ci-après « Première Convention de Genève », « CG I »), articles 49(2) ; *Convention pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer*, 12 août 1949 (ci-après « Deuxième Convention de Genève », « CG II »), articles 50(2) ; *Convention relative au traitement des prisonniers de guerre*, 12 août 1949 (ci-après « Troisième Convention de Genève », « CG III »), articles 129(2) ; *Convention relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, 12 août 1949 (ci-après « Quatrième Convention de Genève », « CG IV »), articles 146(2).

⁵ Préambule du Statut de Rome de la CPI, A/CONF.183/9, 17 juillet 1998.

poursuites. Extradre les suspects retrouvés hors de l'État territorial pour un procès dans l'État territorial peut sembler être le moyen le plus adapté pour veiller à ce que les auteurs soient tenus responsables des crimes commis. Mais en réalité, l'État territorial peut ne pas être le mieux placé pour enquêter. Des obstacles existent, par exemple, si le système judiciaire a été détruit suite à un conflit, si les États ne souhaitent pas enquêter ou engager des poursuites en raison de l'implication de l'État ou de son consentement dans le cadre des crimes commis, ou s'il n'existe pas de possibilité d'extrader vers l'État territorial.

La non-disponibilité de procédures judiciaires dans l'État territorial et l'impunité qui en découle concernant les crimes graves relevant du droit international font partie des principales raisons qui ont conduit à la mise en place de tribunaux internationaux spéciaux, et en particulier de la Cour pénale internationale (CPI). Toutefois, le périmètre géographique limité de ces tribunaux spéciaux et le mandat limité dans le temps de la CPI, ainsi que les autres restrictions de mandat du Bureau du Procureur de la CPI, indiquent clairement que les cours et tribunaux internationaux ne sont pas conçus pour enquêter sur *tous* les individus soupçonnés d'avoir commis des crimes internationaux ou poursuivre *toutes* ces personnes. En effet, le Bureau du Procureur de la CPI a souligné le risque de création « *d'une sorte d'espace d'impunité à moins que les autorités nationales, la communauté internationale et la CPI n'allient leurs forces de travail pour garantir que tous les moyens nécessaires sont mis en œuvre pour traduire en justice les autres auteurs de crimes* ». ⁶

Au lieu de rendre superflus dans la lutte contre l'impunité les autorités judiciaires et les responsables de l'application de la loi au niveau national, ces cours et ces tribunaux pénaux internationaux renforcent la nécessité du rôle que les États du monde entier doivent jouer s'agissant d'enquêter sur les crimes internationaux les plus odieux et de les poursuivre. ⁷ L'obligation des États à coopérer avec les tribunaux pénaux internationaux et la CPI souligne cet impératif. ⁸

Les pratiques des États sont de plus en plus importantes. Au cours des dernières décennies, de nombreuses enquêtes et poursuites ont été engagées par la police et le parquet au niveau national, sur la base de la compétence universelle ou d'autres formes de compétence extraterritoriale. Les autorités nationales dans des pays comme l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, la France, la Finlande, la Suède, l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Norvège, le Sénégal, l'Espagne, et les États-Unis d'Amérique (États-Unis) ont engagé des procédures contre des personnes soupçonnées de crimes, de torture, de crimes contre l'humanité ou de génocide, commis en Afghanistan, en Irak, en Mauritanie, en Ouganda, au Rwanda, en Sierra Leone, en République démocratique du Congo, au Tchad, en Argentine, en Tunisie, en Tchétchénie et en ex-Yougoslavie. En outre, les victimes, s'appuyant sur le principe de la compétence

⁶ Communication relative à certaines questions de politique générale concernant le Bureau du Procureur, CPI, septembre 2003, p. 3, disponible sur www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/1FA7C4C6-DE5F-42B7-8B25-60AA962ED8B6/143595/030908_Policy_Paper_FR.pdf.

⁷ Pour en savoir plus, voir (en anglais) A. Wartanian, « The ICC Prosecutors Battlefield: Combating Atrocities While Fighting for States' Cooperation: Lessons from the UN Tribunals Applied to the Case of Uganda », *Georgetown Journal of International Law*, (juillet 2005).

⁸ Art. 27 du Statut du TPIY ; art. 28 du Statut du TPIR ; art. 86 du Statut de Rome de la CPI.

universelle, ont déposé des plaintes contre des suspects originaires de Chine, des États-Unis, du Rwanda, du Tchad, de France, d'Israël, d'Algérie et de Tunisie.⁹

Un certain nombre de pays principalement européens mais aussi le Canada et les États-Unis, ont mis en place des « unités spécialisées » au sein de leurs services d'immigration, de leur police et/ou de leurs parquets, dont l'objectif est de détecter, d'enquêter sur et de poursuivre en justice les personnes soupçonnées d'avoir commis des crimes internationaux graves. La principale raison justifiant la mise en place de ces unités est le fait que les crimes internationaux graves, comme les autres types de crimes complexes (terrorisme, trafic de stupéfiants, etc.), nécessitent des approches spécialisées. Les complexités juridiques, pratiques et politiques peuvent conduire à des enquêtes nécessitant beaucoup de temps et de ressources, et à des poursuites ne pouvant être gérées systématiquement par les responsables chargés habituellement de l'application de la loi, davantage familiarisés avec les affaires de vol, les agressions et autres crimes purement nationaux. Les enquêteurs de police, les procureurs et les juges rencontrent un certain nombre de difficultés lorsqu'ils enquêtent sur les crimes commis à l'étranger parfois des années ou des décennies plus tôt. Ces autorités peuvent manquer de familiarisation avec le contexte historique et politique des crimes ou avec les subtilités du droit international en vigueur. Les crimes de masse, comme le génocide de 1994 au Rwanda, impliquent généralement un grand nombre de suspects, de témoins et de victimes traumatisées et souvent marginalisées, avec des langues et des contextes culturels différents. Ces caractéristiques supplémentaires contribuent à distinguer ces affaires encore davantage par rapport à celles dont les enquêteurs de crimes, les procureurs et les juges habituels s'occupent à l'accoutumée.

C'est dans ce contexte que la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH) et REDRESS organisèrent une conférence internationale intitulée « *Stratégies garantissant l'efficacité des enquêtes et des poursuites relatives aux crimes internationaux graves: les pratiques des unités spécialisées dans les crimes de guerre* », qui se déroula les 3 et 4 novembre 2008 à Bruxelles (Belgique). S'appuyant sur l'expérience des autorités nationales, cette conférence a cherché à explorer les enseignements tirés concernant l'établissement et le fonctionnement des unités spécialisées, avec des représentants des ministères de la Justice et des Affaires étrangères, des procureurs, des enquêteurs, des agents d'immigration et des experts de la société civile. Des experts originaires de treize pays discutèrent de cette question : dans quelle mesure et dans quelles conditions les unités spécialisées aident-elles à mettre fin aux « refuges » dont bénéficient les auteurs des crimes les plus odieux ? Différents modèles furent examinés, ainsi que les approches adoptées par les États ne disposant pas de telles unités spécialisées.

⁹ Pour avoir un aperçu des poursuites basées sur la compétence universelle et extraterritoriale, voir, J. Rikhof, *Fewer Places to Hide? The impact of domestic war crimes prosecutions on international law*, document de conférence de 2008, sur www.isrc.org/Papers/2008/Rikhof.pdf (en anglais) ; Human Rights Watch, *Universal Jurisdiction in Europe: The State of the Art*, sur <http://hrw.org/reports/2006/ij0606> (en anglais) ; FIDH et REDRESS, *Recours juridiques pour les victimes de « crimes internationaux » – Favoriser une approche européenne de la compétence extraterritoriale*, septembre 2004, sur www.redress.org/downloads/publications/LegalRemediesFinal.pdf (anglais) et www.redress.org/downloads/publications/LegalRemedies-Final-french.pdf (français).

Ce rapport repose en partie sur les discussions qui se sont déroulées lors de la conférence mais aussi sur des recherches complémentaires et les nouveaux développements ayant eu lieu depuis la conférence. Ce rapport est principalement axé sur les expériences et les pays européens car la majorité des unités spécialisées sont situées en Europe et puisque la plupart des enquêtes et des poursuites extraterritoriales relatives aux crimes internationaux graves ont pour l'instant eu lieu sur ce continent.

L'objectif de ce rapport est de mettre en évidence les progrès accomplis et les enseignements tirés au cours des dernières années dans la lutte contre l'impunité au niveau national, et d'illustrer en particulier la manière dont les autorités nationales, avec une volonté politique et un engagement institutionnel, peuvent enquêter et poursuivre efficacement les crimes internationaux graves. De plus en plus de pays ont mis en place des unités spécialisées. L'Union européenne a adopté un cadre décisionnel sur « *les enquêtes et les poursuites concernant le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre* », exhortant les États membres à « *[déterminer] s'il y a lieu de créer ou de désigner, au sein des services répressifs compétents, des unités spécialisées spécifiquement chargées des enquêtes et, le cas échéant, des poursuites pénales concernant les crimes en question* ».

I. Origines et finalité des unités spécialisées

I.1 Poursuites contre les criminels nazis : les premières unités spécialisées

Les premières unités spécialisées furent mises en place pour enquêter et poursuivre les criminels de guerre nazis en Allemagne (1958),¹⁰ aux États-Unis (1979),¹¹ au Canada (1985),¹² au Royaume-Uni (1991),¹³ en Australie (1987)¹⁴ et en Pologne (1998).¹⁵ En général, ces unités furent créées suite aux résultats obtenus par les commissions

¹⁰ Le Bureau Central des autorités de justice des Länder pour la recherche des crimes national-socialistes (*Zentrale Stelle der Landesjustizverwaltungen zur Aufklärung nationalsozialistischer Verbrechen*) : www.zentrale-stelle.de/servlet/PB/menu/1193355/index.html?ROOT=1193201 (site officiel de la branche allemande chargée des enquêtes, texte en allemand).

¹¹ Voir ministère de la Justice américain, direction chargée des droits de l'homme et des poursuites spéciales (*US Department of Justice Human Rights and Special Prosecutions Section*) : www.justice.gov/criminal/hrsp/about/ (en anglais).

¹² Voir ministère de la Justice canadien sur www.justice.gc.ca/warcrimes-crimesdeguerre/accueil-home-fra.asp.

¹³ Voir loi britannique sur les crimes de guerre (*War Crimes Act 1991*) : www.uk-legislation.hmso.gov.uk/acts/acts1991/Ukpga_19910013_en_1 (en anglais).

¹⁴ D. Blumenthal & T. McCormack (eds), « The Legacy of Nuremberg: Civilising influence or institutionalized Vengeance? », 2008, analyse de Ben Batros, dans le *Journal of International Criminal Justice* (2009) 7 (2) : 440-442.

¹⁵ Commission centrale pour les enquêtes relatives aux crimes allemands commis en Pologne, aujourd'hui la « Principale commission pour les poursuites des crimes contre la nation polonaise » (*Commission for the Prosecution of Crimes against the Polish Nation*), www.ipn.gov.pl/portal/en/35/1/Brief_history.html (en anglais).

nationales d'enquête, déterminant invariablement une présence importante de suspects de crimes de guerre nazis vivant dans les pays concernés.

Au Royaume-Uni, un rapport parlementaire sur les criminels de guerre présumés vivant au Royaume-Uni (rapport d'enquête Hetherington-Chalmers, « *Hetherington-Chalmers Inquiry Report* »¹⁶) fut publié en 1989, recommandant une modification de la loi pour « permettre les poursuites dans ce pays concernant les meurtres et homicides commis en tant que crimes de guerre en Allemagne ou sur des territoires occupés par l'Allemagne pendant la Seconde Guerre mondiale, par des personnes devenues aujourd'hui citoyens britanniques ou résidents du Royaume-Uni ».¹⁷ Le rapport fit également ces recommandations : « [D]es mesures devraient être prises concernant les criminels de guerre présumés devenus citoyens britanniques ou résidents de ce pays lorsque les preuves sont suffisantes pour justifier de telles mesures. » (...) et « les crimes commis sont si monstrueux qu'ils ne peuvent pas être tolérés : les poursuites contre ces crimes pourraient être dissuasives en cas de guerres futures. L'absence de mesures ternirait le Royaume-Uni, lui donnant l'image d'un pays servant de refuge aux criminels de guerre. »¹⁸ Le rapport a ensuite conduit à l'adoption, en 1991, de la loi sur les crimes de guerre (*War Crimes Act*)¹⁹ prévoyant un budget pour les enquêtes sur les suspects de crimes de guerre nazis, entraînant la création d'une unité spécialisée dans les crimes de guerre au sein de la police (MPS, *Metropolitan Police Service*).²⁰ L'unité fut dissoute en 1999, après avoir enquêté sur 376 affaires et poursuivi un suspect.²¹ Les demandes de rétablissement d'une unité de sept enquêteurs pour effectuer des recherches sur les crimes commis après la Seconde Guerre mondiale furent rejetées en 2003.²²

¹⁶ Le Centre Simon Wiesenthal a communiqué au gouvernement britannique une liste de suspects qui auraient commis des crimes de guerre nazis, vivant prétendument au Royaume-Uni à l'époque ; voir également *New Statesman*, débats des Lords le 4 juin 1990, sur <http://yourdemocracy.newstatesman.com/parliament/war-crimes-bill/HAN10305551> (en anglais). L'enquête identifia 301 suspects vivant au Royaume-Uni.

¹⁷ [Notre traduction], voir section 1 de la loi de 1991 sur les crimes de guerre (*War Crimes Act*), adoptée le 9 mai 1991.

¹⁸ [Notre traduction], *New Statesman*, débats des Lords le 24 juillet 1989, sur <http://yourdemocracy.newstatesman.com/parliament/war-crimes-inquiry-report/HAN10242510> (en anglais)

¹⁹ Loi sur les crimes de guerre (*War Crimes Act*) de 1991.

²⁰ *Ibid*, s. 2.

²¹ Dans un tiers de ces affaires, les suspects étaient déjà morts, d'autres étaient trop vieux pour être interrogés et dans 25 affaires, les preuves ne confirmèrent pas leur responsabilité. Le CPS (*Crown Prosecution Service*, service des poursuites de la Couronne) examina 10 affaires et accusa deux personnes. L'un des suspects, Anthony Sawoniuk, fut poursuivi en justice, reconnu coupable et condamné à une peine d'emprisonnement à perpétuité, après avoir été coupable du meurtre de deux Juifs. Pour en savoir plus, voir le site de la BBC « UK War crimes trial could be first and last », 1^{er} avril 1999, sur <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/309814.stm> (en anglais) ; voir également T. Luckhurst, pour le journal *The Guardian*, « Why won't Britain jail this war criminal? », sur www.guardian.co.uk/world/2001/sep/02/warcrimes.germany (en anglais).

²² Concernant la demande formulée par la *Metropolitan Police Agency* voir « MPA Budget Submission to the GLA, Nov. 2003, Part 3 », sur www.mpa.gov.uk/downloads/committees/mpa/mpa-031030-7a-appendixc.pdf (en anglais) ; *Aegis Trust*, « Suspected War Criminals and Genocidaires in the UK: Proposals to Strengthen our Law », 2009, p. 22, sur http://aegisnew.aegisdns.co.uk/emails/resources/june_2009_report/Suspected_War%20Criminals_and_Genocidaires_in_the_UK.pdf (en anglais).

De même, en 1985, le gouvernement canadien mit en place des unités spécialisées dans les crimes de guerre au sein du ministère de la Justice et de la Gendarmerie royale (*Royal Mounted Police*) suite aux conclusions d'une commission d'enquête indiquant qu'environ 900 suspects de crimes de guerre nazis vivaient au Canada.²³ Peu après, cette unité fut agrandie pour permettre les enquêtes et les poursuites concernant des personnes soupçonnées de crimes internationaux graves commis après la Seconde Guerre mondiale.²⁴ En fait, selon le ministère de la Justice canadien, « [d]epuis 1995, il n'existe pas véritablement de différence entre le processus et la politique applicables aux crimes de guerre commis pendant la Seconde Guerre mondiale et les crimes de guerre modernes ». ²⁵

Rapport d'enquête
parlementaire
Hetherington-Chalmers :

« *Les crimes commis sont si monstrueux qu'ils ne peuvent pas être tolérés (...). L'absence de mesures ternirait le Royaume-Uni, lui donnant l'image d'un pays servant de refuge aux criminels de guerre.* »

La mise en place d'unités spécialisées pour enquêter sur et poursuivre les criminels de guerre nazis ne conduisit pas à un grand nombre de poursuites, ce qui semble être la principale raison de la dissolution de la majorité de ces unités, à l'exception de l'unité canadienne et allemande²⁶ : les coûts engagés relativement élevés ne semblaient pas justifiés compte tenu du faible nombre de poursuites. En Australie, la SIU (*Special Investigative Unit*, unité d'enquête spéciale) fut dissoute en 1992, après avoir enquêté pendant quatre ans sur plus de 650 allégations. Aucune ne conduisit à des poursuites.²⁷ Toutefois, la dissolution de la SIU signifia également que, sept ans plus tard, les autorités australiennes ne furent pas suffisamment équipées pour engager des poursuites contre Konrad Kalejs, qui fut arrêté en Australie en 1999, ayant précédemment été expulsé des États-Unis et du Royaume-Uni vers l'Australie, étant très fortement soupçonné d'avoir commis des crimes de guerre en Lettonie pendant la Seconde Guerre mondiale.²⁸

L'accent mis par ces unités sur les crimes commis, dans certains cas, près de quatre décennies plus tôt signifiait immanquablement que le succès des poursuites serait difficilement assuré et parfois impossible en raison du temps écoulé, des souvenirs de moins en moins clairs dans la mémoire des témoins et des victimes, et en particulier de l'âge et de l'état de santé des suspects.²⁹ Si ces unités avaient été mises en place plus

²³ Voir le ministère de la Justice canadien, *Le Programme Canadien Sur Les Crimes Contre L'Humanité Et Les Crimes De Guerre - Seconde Guerre mondiale* sur www.justice.gc.ca/warcrimes-crimesdeguerre/accueil-home-fra.asp.

²⁴ Ibid.

²⁵ [Notre traduction], Id.

²⁶ Le Bureau Central des autorités de justice des Länder pour la recherche des crimes national-socialistes (*Zentrale Stelle der Landesjustizverwaltungen zur Aufklärung nationalsozialistischer Verbrechen*) existait toujours au moment de la publication de ce document, voir www.zentrale-stelle.de/servlet/PB/menu/1193355/index.html?ROOT=1193201 (en allemand).

²⁷ D. Blumenthal & T. McCormack (eds), « The Legacy of Nuremberg: Civilising influence or institutionalized Vengeance? », 2008, analyse de Ben Batros, dans le *Journal of International Criminal Justice* (2009) 7 (2): 440-42.

²⁸ P. Barkham pour *The Guardian*, rubrique nécrologique : « Konrad Kalejs », 12 novembre 2001, sur www.guardian.co.uk/news/2001/nov/12/guardianobituaries.warcrimes (en anglais).

²⁹ Voir par exemple les résultats des enquêtes menées par l'unité chargée des crimes de guerre au sein de la police britannique (*Metropolitan Police Service*), à la note de bas de page n° 21.

rapidement à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, ces questions auraient pu être réglées. Néanmoins, les enquêtes menées ont permis d'envoyer un message aux suspects, leur indiquant qu'ils n'étaient jamais vraiment « immunisés » contre tout soupçon, même lorsque beaucoup de temps s'est écoulé.

I.2 Poursuivre les crimes survenus après la Seconde Guerre mondiale

a) Centralisation et développement des expertises

Mis à part les crimes commis pendant la Seconde Guerre mondiale, la plupart des affaires ayant fait l'objet de poursuites au cours de la dernière décennie ont concerné des crimes commis dans des contextes très éloignés de l'État du for (les États exerçant la compétence). La détection, l'enquête et les poursuites concernant des personnes soupçonnées d'avoir commis ces crimes nécessitent des connaissances spécifiques, des compétences et un engagement à long terme. La plupart du temps, les témoins sont situés dans l'État territorial ; les victimes sont souvent traumatisées et peuvent avoir besoin d'un soutien spécifique. Les crimes ne sont généralement pas signalés au poste de police local comme les crimes ordinaires. Même si les victimes et les ONG portent les affaires à la connaissance des autorités compétentes, les suspects ne manquent pas d'occasions de passer à travers les mailles du filet.

Plusieurs pays ont décidé de concentrer leur expertise et leur expérience au sein d'unités spécialisées, afin de surmonter certaines des principales difficultés inhérentes aux recherches, aux enquêtes et aux poursuites concernant les personnes soupçonnées de crimes internationaux graves. Les unités suffisamment équipées permettent la concentration des informations, le développement de l'expertise et de l'expérience, ainsi qu'une base de connaissances institutionnelles, pouvant ensuite renforcer l'efficacité le système judiciaire pénal et parvenir plus facilement à tenir responsables les auteurs de ces crimes, de manière homogène.

- Le ministère de la Justice canadien souligne par exemple « *que les recherches nécessaires pour instruire et préparer ces affaires aux poursuites sont très spécialisées et intenses* » et qu'une unité spécialisée serait mieux à même de surmonter ces difficultés.³⁰
- Après que la Suède a ratifié le Statut de Rome en 2000, un officier de police issu de la police criminelle nationale fut nommé en tant que point de contact national et coordinateur des crimes relevant de la CPI, tandis que l'enquête concernant ces crimes fut décentralisée et confiée à des détectives issus des autorités policières régionales.³¹ Toutefois, ces dispositions furent jugées insuffisantes compte tenu du nombre de plaintes déposées auprès des autorités suédoises, des

³⁰Ministère de la Justice, Canada, *Programme Canadien Sur Les Crimes Contre L'Humanité Et Les Crimes De Guerre*, disponible sur <http://canada.justice.gc.ca/warcrimes-crimesdeguerre/accueil-home-fra.asp>.

³¹Présentation de Lars Hedvall, procureur de l'Unité suédoise, conférence FIDH & REDRESS, 3 novembre 2008.

complications engendrées par les enquêtes correspondantes et les demandes de coopération de la police internationale dans le cadre de ces affaires. En 2006 une équipe d'évaluation commune, constituée d'officiers de police, de procureurs généraux et d'agents d'immigration, fut créée afin d'examiner la manière dont les enquêtes et les poursuites concernant les crimes internationaux graves pouvaient être améliorées. L'équipe recommanda la mise en place d'une unité spécialisée au sein de la police nationale. L'équipe recommanda également que des procureurs soient tout spécialement désignés par le bureau du ministère public international à Stockholm.³² Les deux unités ont ensuite été mises en place en mars 2008.³³

- En Allemagne, la mise en place de l'« Unité centrale de lutte contre les crimes de guerre » en 2003 coïncida avec l'entrée en vigueur du nouveau Code allemand relatif aux crimes contre le droit international (CCAIL, *Code of Crimes against International Law*) et le début des travaux de la CPI.³⁴ Le personnel de cette unité fut initialement composé d'un enquêteur de police chargé des affaires de crimes internationaux graves et des demandes de coopération émanant d'autres juridictions.³⁵ L'unité fut restructurée en avril 2009 et porte aujourd'hui le nom d'« Unité centrale de lutte contre les crimes de guerre et autres crimes conformément au Code des crimes contre le droit international » (ZBKV)³⁶ ; ses effectifs ont également augmenté et comptent sept enquêteurs de police permanents. En novembre 2009, l'unité fut responsable de l'arrestation de deux ressortissants rwandais soupçonnés d'avoir participé à des crimes contre l'humanité et à des crimes de guerre commis en République démocratique du Congo oriental.³⁷ Ils ont tous les deux été inculpés et leur procès devrait commencer au printemps 2011.³⁸

La plupart du personnel constituant ces unités spécialisées bénéficie d'une formation conçue pour surmonter les difficultés pouvant surgir dans le domaine juridique ou en matière de preuves. Par exemple, le personnel des unités allemande³⁹ et néerlandaise⁴⁰ participa à des formations proposées par l'IICI (*Institute for International Criminal*

³² Entretien FIDH & REDRESS avec Ingemar Isaksson, commissaire de police (*Detective Superintendent*) de la *National Criminal Police War Crimes Unit* suédoise, dans « EU Update on Serious International Crimes », numéro 4, été 2008.

³³ Ibid.

³⁴ Informations fournies par « l'Unité centrale de lutte contre les crimes de guerre et autres crimes conformément au Code des crimes contre le droit international » au sein de la police criminelle fédérale allemande, 10 novembre 2010.

³⁵ Human Rights Watch, *Universal Jurisdiction in Europe: the State of the Art*, juillet 2006, p. 66, sur <http://hrw.org/reports/2006/ij0606> (en anglais).

³⁶ Supra. n° 34.

³⁷ Communiqué de presse du procureur fédéral allemand, « *Festnahme mutmaßlicher Führungsfunktionäre der "Forces Démocratiques de Libération du Rwanda" (FDLR)* », 17 novembre 2009, sur www.generalbundesanwalt.de/de/showpress.php?themenid=11&newsid=347 (en allemand) ; voir également l'article de *BBC News*, « Germany arrests top Rwanda rebels », 17 novembre 2009, sur <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8364507.stm> (en anglais).

³⁸ Klaus Zorn, inspecteur en chef, ZBKV, lors de la conférence FIDH & REDRESS sur « La compétence extraterritoriale en Europe », 1^{er} décembre 2010.

³⁹ Ministère de la Justice allemand, en réponse au questionnaire FIDH & REDRESS, copie conservée par les auteurs.

⁴⁰ Police néerlandaise, en réponse au questionnaire FIDH & REDRESS, copie conservée par les auteurs.

Investigation, Institut pour les enquêtes criminelles internationales),⁴¹ en plus de formations organisées par Interpol.⁴² Parallèlement, les unités danoise, norvégienne et suédoise organisèrent plusieurs séances de formation communes sur des thèmes comme les recherches à source ouverte, l'utilisation de logiciels de recherche spécifiques, la collecte des preuves et la collecte d'informations relatives à des pays spécifiques.⁴³ Les procureurs britanniques, bien que ne travaillant pas à plein temps sur ces crimes, ont reçu une formation en interne, dispensée par un juge britannique ayant siégé au TPIY et des avocats travaillant à l'étranger sur des questions relatives au droit international humanitaire.⁴⁴

b) Politique contre les « refuges » pour les auteurs de crimes graves

La décision du Conseil du 8 mai 2003 concernant « les enquêtes et les poursuites pénales relatives aux génocides, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre », indique ceci :

Agence de police néerlandaise,
Brigade de lutte contre le crime :

« Les crimes de guerre sont les crimes les plus graves. Nous pensons que les coupables de crimes de guerre devraient être punis dans toute la mesure permise par la loi. Les Pays-Bas ne souhaitent pas être un refuge pour les criminels de guerre. Le gouvernement souhaite également éviter que les personnes fuyant une situation de guerre en se rendant aux Pays-Bas se retrouvent confrontées aux criminels auxquels elles souhaitaient échapper. »

*Les États membres sont régulièrement confrontés à des personnes qui ont été impliquées dans ce type de crimes [génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre] et qui cherchent à entrer et à résider dans l'Union européenne.*⁴⁵

Dans certains pays, la mise en place d'unités spécialisées fut motivée par la préoccupation suscitée par les « refuges » que trouvent les auteurs de ces crimes. Le ministre de la Justice danois souligna : « les criminels de guerre et autres personnes de ce type ne trouveront pas refuge au Danemark mais doivent faire l'objet d'enquêtes et de poursuites si les conditions le permettent ».⁴⁶ Suite à la création du TPIY, le gouvernement néerlandais constitua une

⁴¹ *Institute for International Criminal Investigation* (IICI), sur www.iici.info/pages/index.php (en anglais).

⁴² Voir : www.interpol.int/Public/CrimesAgainstHumanity/default.asp (en anglais).

⁴³ Bureau spécial danois pour les crimes internationaux (*Special International Crimes Office*), rapport annuel 2009, synthèse en anglais sur : www.sico.ankl.dk/media/SICO_2009_-_Summary_in_English.pdf.

⁴⁴ CPS (*Crown Prosecution Service*, service des poursuites de la Couronne), en réponse au questionnaire FIDH & REDRESS, copie conservée par les auteurs.

⁴⁵ Décision du Conseil concernant les enquêtes et les poursuites pénales relatives aux génocides, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre, 2003/335/JAI, Journal officiel 118/12, 14.05.2003, disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:118:0012:0014:FR:PDF>. Cette décision s'appuie sur la décision 2002/494/JAI du Conseil du 13 juin 2002, portant création d'un réseau européen de points de contact en ce qui concerne les personnes responsables de génocides, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre, disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:167:0001:0002:FR:PDF>.

⁴⁶ [Notre traduction] Voir, Birgitte Vestberg, « *Prosecuting and Investigating International Crimes in Denmark* », intervenante invitée lors d'une série de conférences du Bureau du procureur, 5 avril 2006, page 2.

équipe spéciale nommée « NOJO » (*Nationaal Opsporingsteam Joegoslavische Oorlogsmisdadigers*) afin de s'occuper spécifiquement des suspects de crimes de guerre originaires d'ex-Yougoslavie et ayant trouvé refuge aux Pays-Bas.⁴⁷

Dans un Livre blanc publié en février 2002, le ministère de l'Intérieur britannique (*Home Office*) a reconnu que les « gouvernements [devaient] être préparés à utiliser l'ensemble de leurs pouvoirs, y compris l'utilisation sélective des dispositions en matière d'immigration et de nationalité, afin d'indiquer clairement que les personnes soupçonnées d'avoir participé à des atrocités ne sont pas les bienvenues dans une société civilisée ». ⁴⁸ Par conséquent, une « équipe chargée des crimes de guerre » (WCT, *War crimes team*) fut mise en place au sein de l'agence britannique responsable des frontières (*UK Border Agency*) pour veiller à ce que le Royaume-Uni ne fournisse pas de refuge aux auteurs de crimes internationaux graves.⁴⁹

La création au Canada d'un « Programme [complet] sur les crimes de guerre » avait pour but d'appuyer la politique du Canada consistant à mettre un terme à ces refuges, et de contribuer à la lutte contre l'impunité au Canada et à l'étranger.⁵⁰

La majorité des pays disposant d'une « politique contre les "refuges" » (pour les auteurs de crimes graves) ont créé des unités spécialisées au sein de plusieurs agences gouvernementales, allant des services d'immigration et de la police jusqu'aux autorités chargées des poursuites, faisant partie d'une étroite coopération entre les ministères de la Justice, de l'Intérieur et des Affaires étrangères.

II. Fonctionnement des unités spécialisées

Au moment de la rédaction de ce rapport, dix pays ont mis en place des unités spécialisées au sein de différentes autorités nationales (immigration, police et/ou parquets). Le Danemark, la Norvège, la Belgique, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Suède, le Canada et les États-Unis ont mis en place ou établi des procédures spécialisées adaptées au sein de leurs services d'immigration. Tous ces pays, à l'exception du Royaume-Uni, disposent également d'une unité spécialisée au sein de leurs forces de police et/ou de leurs parquets, composée de personnel travaillant à plein temps sur des affaires de crimes internationaux graves. En septembre 2010, la France a créé une unité spécialisée au sein de la Police nationale française. Les Pays-Bas sont le seul pays à avoir également désigné un juge d'instruction spécial dont la mission est de travailler exclusivement sur les affaires de crimes internationaux graves.

⁴⁷ C. Ryngaert, « *Universal Jurisdiction in an ICC Era: A role to play for EU Member States with the Support of the European Union* », document de travail n° 87, septembre 2004, p. 24, disponible sur www.law.kuleuven.be/iir/nl/onderzoek/wp/WP87e.pdf (en anglais).

⁴⁸ [Notre traduction] « *Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain* », février 2002, p. 103, sur www.archive2.official-documents.co.uk/document/cm53/5387/cm5387.pdf (en anglais).

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ministère de la Justice canadien, sur www.justice.gc.ca/warcrimes-crimesdeguerre/aproposdenous-aboutus-fra.asp.

II.1 Unité spécialisée au sein des services d'immigration nationaux

Les autorités compétentes en matière d'immigration jouent un rôle fondamental dans la détection des personnes soupçonnées de crimes internationaux graves. En effet, la majorité des affaires ayant conduit à des enquêtes ou ayant atteint le stade de procès au Canada, au Danemark, en Suède, aux Pays-Bas, en Belgique, en France, en Finlande, en Allemagne et au Royaume-Uni a concerné des victimes, des témoins ou des suspects s'étant rendus dans les pays respectifs en tant que demandeurs d'asile. Les agences chargées de faire appliquer la loi n'étant généralement pas informées de ces types de crimes par signalement à la police locale effectué par les victimes, les services d'immigration peuvent avertir les enquêteurs compétents de la présence de suspects.

La décision du Conseil européen du 8 mai 2003 indique que les États membres :

Article 1F de la Convention relative au statut des réfugiés :

Les dispositions de cette convention ne seront pas applicables aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser :

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

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

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

devraient veiller à ce que les services répressifs et ceux de l'immigration disposent des ressources et de l'infrastructure nécessaires pour pouvoir, de manière efficace, coopérer et mener les enquêtes et (...) les poursuites pénales relatives aux génocides, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre.⁵¹

Au Royaume-Uni, une équipe spécialisée dans les crimes de guerre a été mise en place par la direction de l'Immigration et de la naturalisation (IND, *Immigration and Naturalisation*) de l'agence britannique responsable des frontières (*UK Border Agency*) en 2004.⁵² L'équipe peut prendre plusieurs types de mesures concernant les auteurs ou complices présumés de crimes internationaux graves. Par exemple, elle peut refuser des permis de séjour, exclure du statut de réfugié, priver de la citoyenneté et invalider le statut de réfugié, le cas

⁵¹ Décision du Conseil concernant les enquêtes et les poursuites pénales relatives aux génocides, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre, 2003/335/JAI, Journal officiel 118/12, 14 mai 2003.

⁵² Rapport du ministère de l'Intérieur, *Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain*, février 2002, p. 103, sur www.archive2.official-documents.co.uk/document/cm53/5387/cm5387.pdf (en anglais). Cette équipe est aujourd'hui appelée « RAIT » (*Research and Information Team*, équipe chargée des recherches et de l'information), voir www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/modernised/cross-cut/transfer-refer/transfer-refer?view=Binary (en anglais) p. 27.

échéant.⁵³ L'équipe peut également renvoyer des affaires à la police (MPS, *Metropolitan Police Service*) mais elle ne le fait pas automatiquement. L'équipe est composée de 14 analystes dotés d'une expertise pays spécifique, s'occupant de 21 000 demandeurs d'asile et demandeurs de visas. Ils travaillent en étroite collaboration avec le personnel d'autres directions pour veiller à ce que les affaires (dans lesquelles il y a des raisons de croire que le demandeur peut avoir participé à un crime international) soient renvoyées à l'équipe chargée des crimes de guerre et traitées par elle.⁵⁴

Depuis 2005, l'équipe chargée des crimes de guerre engagea une action contre 513 auteurs présumés de crimes de guerre, en refusant les demandes de citoyenneté et de résidence, et les excluant du statut de réfugié. Ceci concerne 31 demandeurs qui ont été privés de protection pour les réfugiés en vertu de l'article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.⁵⁵ De plus, en 2008 et 2009, l'équipe chargée des crimes de guerre rejeta 104 demandes de citoyenneté en raison de soupçons selon lesquels les demandeurs auraient commis des crimes internationaux graves. Toutefois, seules 9 de ces affaires furent renvoyées à la police (MPS) pour complément d'enquête, tandis qu'aucune mesure ne fut prise concernant les 95 autres suspects.⁵⁶ Au total, l'équipe chargée des crimes de guerre renvoya 51 affaires à la MPS depuis 2005, mais ceci ne conduisit à aucune arrestation et à aucune poursuite.⁵⁷

Aux Pays-Bas une unité spéciale « 1F » a été créée fin 1997, suite à l'histoire largement relayée par les médias concernant une victime qui avait rencontré son tortionnaire dans les rues d'une ville néerlandaise. Cette unité est actuellement composée de 25 agents d'immigration expérimentés, travaillant exclusivement à l'évaluation des affaires de type « 1F », et de 3 agents supplémentaires fournissant un soutien administratif.⁵⁸ Cette unité conseille les agents d'immigration des autres directions, qui appliquent des procédures de contrôle spécifiques relatives aux demandes d'asile et de visas, ce qui consiste notamment à interroger les demandeurs sur leurs emplois précédents, pouvant ainsi révéler une implication potentielle dans des crimes internationaux. Lorsqu'il existe de

⁵³ *UK Border Agency* (agence britannique responsable des frontières), « *Identifying, handling and considering asylum claims made by suspected war criminals and perpetrators of crimes against humanity, including genocide* », sur www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/asylumprocessguidance/specialcases/guidance/suspectedwarcriminals.pdf?view=Binary (en anglais).

⁵⁴ Présentation de Susan Wale, responsable (à l'époque) de l'équipe chargée des crimes de guerre, UKBA (*UK Border Agency*), lors de la conférence FIDH & REDRESS de novembre 2008 ; voir également UKBA, « *Exceptional leave to remain: suspected war criminals and perpetrators of crimes against humanity and genocide* », sur www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/asylumpolicyinstructions/apunotices/elrwarcrimes.pdf?view=Binary (en anglais).

⁵⁵ Convention relative au statut des réfugiés, adoptée le 28 juillet 1951, entrée en vigueur le 22 avril 1954 ; voir également, Parlement, Chambre des communes, réponses écrites, 7 juillet 2010, sur <http://services.parliament.uk/hansard/Commons/ByDate/20100707/writtenanswers/part014.html> (en anglais).

⁵⁶ *Yorkshire Post*, « Exclusive: Whitehall gives war criminals safe haven in Britain », 4 juin 2010, sur www.yorkshirepost.co.uk/news?articleid=6342765 (en anglais).

⁵⁷ Voir Parlement, Chambre des communes, réponses écrites, 24 mars 2010, sur www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmhansrd/cm100324/text/100324w0014.htm (en anglais)

⁵⁸ Correspondance par email avec un responsable néerlandais, 10 décembre 2010.

sérieuses raisons de croire qu'un demandeur pourrait appartenir aux exceptions de type « 1F », le dossier est transmis à l'unité 1F qui collabore étroitement avec le parquet néerlandais. Si l'unité 1F confirme qu'une affaire correspond aux critères prévus par l'article 1F, la demande est automatiquement rejetée et transférée au bureau du procureur qui examinera le dossier et, le cas échéant, attribuera l'affaire à l'unité chargée des crimes de guerre au sein de la police nationale néerlandaise.⁵⁹ Au cours de la période 1998-2008, l'unité 1F a appliqué l'article 1F dans environ 700 affaires.⁶⁰ En octobre 2005, deux ressortissants afghans furent condamnés pour actes de torture, suite à l'enquête menée par les services d'immigration concernant leur emploi précédent au sein de l'armée afghane.⁶¹ De même, l'unité refusa d'accorder l'asile à Joseph Mpambara car il y avait de sérieuses raisons de croire qu'il avait participé aux crimes commis lors du génocide de 1994 au Rwanda. Il fut ensuite renvoyé vers l'unité chargée des crimes de guerre au sein de la police nationale néerlandaise. Le 23 mars 2009, il fut condamné à 20 ans d'emprisonnement, le Tribunal de grande instance de La Haye l'ayant reconnu coupable d'actes de torture commis lors du génocide de 1994 au Rwanda.⁶² En 2009, l'unité du Procureur, en collaboration avec l'unité de Police, examina un total de 43 affaires « 1F », dont 3 affaires en attente devant les cours néerlandaises, 2 affaires en phase d'instruction et 38 affaires en phase d'enquête préliminaire.⁶³

Décision du Conseil européen,
2003/335/JAI

« Les autorités nationales compétentes en matière de répression et d'immigration, bien qu'ayant chacune des tâches et des responsabilités propres, devraient coopérer très étroitement pour permettre aux autorités nationales compétentes de mener des enquêtes et des poursuites efficaces concernant de tels crimes. »

Bien qu'aucune unité formelle n'existe au sein des services d'immigration danois, une approche spécifique et des procédures de contrôle sont appliquées, et depuis 2002 toutes les affaires « 1F » sont transférées au parquet national.⁶⁴ Les demandeurs sont vérifiés par rapport à une liste de suspects émise par les tribunaux internationaux et Interpol. En septembre 2006, ceci a conduit à l'arrestation au Danemark d'une personne soupçonnée d'avoir participé au génocide rwandais.⁶⁵ L'unité spécialisée dans les

⁵⁹ Correspondance par email avec un responsable néerlandais, 13 décembre 2010 ; concernant l'unité spécialisée au sein de la police nationale néerlandaise et du parquet, voir ci-dessous.

⁶⁰ Correspondance par email avec un responsable néerlandais, 10 décembre 2010.

⁶¹ La Cour d'appel de La Haye a décrit en détail la procédure d'immigration dans le jugement en appel rendu contre Heshamuddin Hesam et Habibullah Jalalzoy, voir (en anglais)

http://zoeken.rechtspraak.nl/resultpage.aspx?snelzoeken=true&searchtype=ljn&ljn=AZ9366&u_ljn=AZ9366 (Hesam) et

http://zoeken.rechtspraak.nl/resultpage.aspx?snelzoeken=true&searchtype=ljn&ljn=AZ9365&u_ljn=AZ9365 (Jalalzoy).

⁶² Voir le site TRIAL pour en savoir plus sur l'affaire Joseph Mpambara, [www.trial-ch.org/fr/ressources/trial-watch/trial-watch/profil.html?tx_jbtrial_pi2\[tab\]=legal-procedures&tx_jbtrial_pi2\[profile\]=joseph_mpambara_757&cHash=17a96f901c](http://www.trial-ch.org/fr/ressources/trial-watch/trial-watch/profil.html?tx_jbtrial_pi2[tab]=legal-procedures&tx_jbtrial_pi2[profile]=joseph_mpambara_757&cHash=17a96f901c).

⁶³ Correspondance par email avec un responsable néerlandais, 14 décembre 2010 ; ces chiffres comprennent les affaires ayant débuté avant 2009.

⁶⁴ Eva Singer, Services d'immigration, Danemark, lors de la conférence FIDH & REDRESS, « *Strategies for an effective investigation and prosecution of perpetrators of serious international crimes – Setting up specialized war crimes units* », Bruxelles, 3-4 novembre 2008.

⁶⁵ « *Denmark arrests Rwandan Genocide Suspect* », 8 septembre 2006, sur www.mamboofafrica.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2362&Itemid=1 (en anglais).

crimes de guerre au sein de la police criminelle nationale suédoise a reçu plus de 35 rapports sur des criminels de guerre présumés, de la part des autorités nationales compétentes en matière d'immigration.⁶⁶

En Belgique, même s'il n'existe pas d'unité spécialisée formelle au sein du « Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides » (CGRA), son personnel est expérimenté concernant l'application de l'article 1F de la Convention sur les réfugiés. Le CGRA estime qu'il y a des raisons sérieuses de croire que quelqu'un a participé à des crimes internationaux graves lorsque les demandeurs d'asile ont occupé, pendant un certain temps, un poste de haut niveau dans un régime connu pour ses graves violations des droits de l'homme ou lorsque les demandeurs d'asile sont des membres d'organisations importantes, connues pour leurs activités et la violence de leurs méthodes. Lorsque le CGRA prend une décision fondée sur l'article 1F et qu'il ne peut pas renvoyer le demandeur dans son pays d'origine, il en informe le Parquet fédéral belge, compétent en matière de crimes internationaux graves, qui décide ensuite d'ouvrir une enquête ou non à partir des renseignements fournis.⁶⁷ En fonction des données fournies par la ZBKV en Allemagne, l'une de ses responsabilités est également l'échange d'informations avec l'Office fédéral des migrations et des réfugiés (« l'Office fédéral »), malgré l'absence d'unité chargée des crimes de guerre et de procédure spécifique au sein de l'Office fédéral au moment de la rédaction de ce rapport.⁶⁸ Par conséquent, la coopération entre la ZBKV et l'Office fédéral n'a lieu qu'au cas par cas.

À part avertir les autorités de police compétentes quant à la présence de suspects, les services d'immigration peuvent assister davantage les services chargés des enquêtes et des poursuites en fournissant des informations sur les éventuels témoins et victimes. Depuis le 1^{er} mars 2009, le Bureau spécial danois pour les crimes internationaux (SICO, *Special International Crimes Office*) est autorisé à accéder aux informations détenues par les services d'immigration danois, concernant les étrangers qui auraient peut-être été témoins ou victimes de crimes internationaux graves. Ceci permet aux enquêteurs de ce bureau de rechercher les suspects, les victimes et les témoins de crimes internationaux graves, ce qui a conduit à l'ouverture de 22 affaires concernant le Rwanda⁶⁹, et à l'arrestation d'un suspect de génocide originaire du Rwanda.

En collaboration avec la Croix-Rouge, les autorités danoises distribuent des dépliants en six langues pour informer les demandeurs d'asile de l'existence et des coordonnées du « Bureau spécial pour les crimes internationaux », encourageant les victimes, les témoins et d'autres personnes, à se présenter pour fournir des informations potentielles sur les

⁶⁶ Amnesty International, « *Sweden: End impunity through universal jurisdiction: No safe haven series No. 1* » www.amnesty.org/en/library/asset/EUR42/001/2009/en/35c14013-eec8-11dd-b1bd-6368f1b61c3f/eur420012009en.pdf (en anglais), janvier 2009, p. 82, chapitre 8 « Special Police or Prosecutor Unit ».

⁶⁷ Pour en savoir plus, *African Rights & REDRESS*, « *Extraditing Rwandan genocide suspects from Europe to Rwanda* », p. 16, sur www.redress.org/downloads/publications/Extradition_Report_Final_Version_Sept_08.pdf (en anglais).

⁶⁸ Dépliant créé par la ZBKV, novembre 2010.

⁶⁹ Bureau spécial pour les crimes internationaux (*Special International Crimes Office*), rapport annuel 2009, synthèse en anglais sur : http://www.sico.ankl.dk/media/SICO_2009_-_Summary_in_English.pdf.

suspects qui vivraient au Danemark.⁷⁰ De même, un dépliant distribué par les services d'immigration néerlandais informe les demandeurs d'asile en 13 langues sur l'unité néerlandaise chargée des crimes de guerre.

L'importance d'une étroite coopération entre les autorités compétentes en matière d'immigration et de répression a été soulignée dans le préambule de la décision du Conseil européen du 8 mai 2003 :

*Les autorités nationales compétentes en matière de répression et d'immigration, bien qu'ayant chacune des tâches et des responsabilités propres, devraient coopérer très étroitement pour permettre aux autorités nationales compétentes de mener des enquêtes et des poursuites efficaces à propos de tels crimes.*⁷¹

Les pratiques des Pays-Bas, de la Belgique, de la Suède et du Danemark suggèrent que la coopération formalisée entre les unités spécialisées dans les domaines de l'immigration et de l'application de la loi diminue le risque de fournir par inadvertance un « refuge » à ces criminels.⁷²

Les services d'immigration disposent d'un ensemble d'outils pour empêcher les auteurs présumés d'entrer ou de résider dans le pays concerné. Toutefois, ces outils ne sont pas conçus pour les tenir responsables. Il peut en outre être impossible de renvoyer un demandeur d'asile ou d'extrader un résident vers son pays d'origine si cela risque de constituer une violation des obligations internationales d'un pays en matière de droits de l'homme. Si un pays veut sérieusement mettre en place une politique contre les « refuges » pour les auteurs de crimes graves, il doit prendre les dispositions nécessaires pour permettre et garantir des enquêtes ainsi que des poursuites, lorsqu'il existe suffisamment de preuves, en se fondant sur la compétence universelle ou sur d'autres formes de compétence du même type.

II.2 Unités spécialisées au sein de la police et/ou des parquets

Les unités spécialisées au sein de la police et des parquets en Belgique, au Canada, au Danemark, aux Pays-Bas, en Norvège, en Suède et en Allemagne ont mené des enquêtes dans le monde entier, y compris en Afghanistan, au Rwanda, en Ouganda, en République démocratique du Congo, au Tchad, en Irak, au Libéria, en Sierra Leone, au Sri Lanka et dans les pays de l'ex-Yougoslavie.⁷³

Ces unités spécialisées établies au sein de la police et/ou des parquets sont différentes en termes de mandat et de composition. Par exemple, le SICO danois réunit à la fois des

⁷⁰ www.sico.ankl.dk/media/sico_001.pdf ; le site Web du SICO permet également au public de signaler une affaire directement au SICO, sur www.sico.ankl.dk/page33.aspx (en anglais).

⁷¹ Décision du Conseil concernant les enquêtes et les poursuites pénales relatives aux génocides, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre, 2003/335/JAI, Journal officiel 118/12, 14 mai 2003.

⁷² Voir par exemple la coopération entre le SICO et les services d'immigration danois, Bureau spécial pour les crimes internationaux, rapport annuel 2009, supra n° 68.

⁷³ Supra n° 9 ; voir également l'annexe relative aux unités spécialisées par pays.

enquêteurs et des procureurs, disposant ainsi d'une expertise à la fois juridique et d'investigation. Son mandat est spécifiquement axé sur les crimes graves commis à l'étranger et comprend donc un large éventail de crimes, y compris les génocides, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre, la torture, le viol, les homicides, ainsi que les actes terroristes.⁷⁴ Les effectifs du SICO sont composés de 17 personnes, dont un procureur général, un substitut du procureur général, un inspecteur en chef, ainsi que des analystes, des enquêteurs et des administrateurs.⁷⁵

La police et les parquets sont des services distincts dans la plupart des pays. En Belgique, le Parquet fédéral dispose d'une compétence exclusive concernant les crimes internationaux graves, et un procureur principal oriente les enquêtes menées par une équipe spéciale chargée d'enquêter et située au sein de la « police judiciaire » à Bruxelles. Bien qu'aucun budget spécifique ne soit attribué à la police pour les affaires de crimes internationaux graves, cinq enquêteurs de police travaillent sur ce type d'affaires de manière permanente.⁷⁶

L'Unité néerlandaise chargée des crimes internationaux (TIM, *Team Internationale Misdrijven*) au sein de la Brigade néerlandaise de lutte contre le crime comprend 30 enquêteurs expérimentés. Cette unité emploie également un expert des questions africaines, un juriste et deux experts, l'un en relations internationales et l'autre en administration publique. D'autres experts sont employés au cas par cas concernant des pays spécifiques comme l'Afghanistan, le Rwanda et l'Irak.⁷⁷ L'unité est appuyée par une équipe de procureurs situés dans les bureaux du ministère public national à Rotterdam, où quatre procureurs sont chargés de toutes les enquêtes et poursuites pénales relatives aux crimes internationaux graves.⁷⁸ Les procès concernant les crimes internationaux graves sont centralisés auprès du Tribunal de grande instance et d'appel de La Haye, où un juge d'instruction spécialisé dirige les enquêtes sur les crimes internationaux graves. De même, en Belgique, les crimes internationaux graves sont toujours renvoyés vers les mêmes juges d'instruction au sein du district de Bruxelles, garantissant ainsi l'homogénéité des pratiques et développant expertise et expérience.

En Allemagne, comme en Belgique et aux Pays-Bas, la compétence exclusive relative aux enquêtes et aux poursuites concernant les crimes internationaux graves revient au Parquet fédéral.⁷⁹ Une équipe de deux procureurs supervise les enquêtes (menées par la ZBKV) sur ces crimes. D'autres procureurs issus du Parquet fédéral sont sélectionnés au cas par cas. Au moment de la rédaction de ce rapport, quatre procureurs supplémentaires travaillaient sur des crimes internationaux graves.⁸⁰ La ZBKV, située au sein du Parquet fédéral, emploie actuellement sept enquêteurs et analystes travaillant exclusivement sur des crimes internationaux graves.⁸¹

⁷⁴ Bureau spécial pour les crimes internationaux (SICO), rapport annuel 2009, synthèse en anglais, p.1.

⁷⁵ Voir site Web du SICO sur www.sico.ankl.dk/page27.aspx (en anglais).

⁷⁶ Ministère de la Justice belge, en réponse au questionnaire FIDH & REDRESS, copie conservée par les auteurs.

⁷⁷ Correspondance par email avec un responsable néerlandais, 8 décembre 2010.

⁷⁸ Brigade néerlandaise de lutte contre le crime, en réponse au questionnaire FIDH & REDRESS, copie conservée par les auteurs.

⁷⁹ Para. 120 (1) Nr. 8 *Gerichtsverfassungsgesetz* et para. 142a (1) *Gerichtsverfassungsgesetz*.

⁸⁰ Correspondance par email avec un responsable allemand, 30 novembre 2010.

⁸¹ Ibid.

En Suède, une unité chargée des crimes de guerre, dotée de huit enquêteurs de police, d'un analyste et d'un administrateur, a été créée en mars 2008. Elle est appuyée par quatre procureurs issus du Bureau du ministère public international à Stockholm.⁸² Ces deux unités disposent d'une compétence à l'échelle du pays et leurs activités ainsi que leurs performances seront examinées en mars 2011.⁸³

Au Royaume-Uni, l'équipe chargée des crimes de guerre au sein de l'UKBA (agence britannique responsable des frontières) n'est pas appuyée par un groupe de travail spécifique au sein de la police (MPS). Au lieu de cela, une unité chargée des crimes de guerre au sein de la cellule antiterroriste de la MPS dispose d'un certain nombre d'enquêteurs travaillant ponctuellement sur des crimes internationaux graves, parallèlement aux affaires de terrorisme.⁸⁴

III. Évaluation

III.1 Les unités spécialisées sont plus susceptibles de garantir des poursuites contre les auteurs de crimes internationaux graves

Sur un total de 24 condamnations pour crimes internationaux graves depuis la fin des années 1990, 18 ont concerné des enquêtes et poursuites menées par des unités spécialisées.⁸⁵ Aux Pays-Bas, cinq suspects ont été condamnés pour crimes de guerre, torture et crimes contre l'humanité, commis en ex-Zaïre, au Rwanda, en Afghanistan et en Irak.⁸⁶ Toutes les condamnations furent le résultat de longues enquêtes, souvent durant plusieurs années et nécessitant de fréquents déplacements dans les États territoriaux correspondants. Le SICO a obtenu la condamnation d'un ressortissant ougandais pour vol à main armée et enlèvement en 2004.⁸⁷ Suite à la mise en place d'une unité spécialisée en Norvège, un ressortissant bosniaque fut condamné par une cour norvégienne pour des

⁸² Correspondance par email avec un responsable suédois, 14 décembre 2010.

⁸³ Entretien FIDH & REDRESS avec Ingemar Isaksson, commissaire de police (*Detective Superintendent*) de la *National Criminal Police War Crimes Unit suédoise*, dans « EU Update on Serious International Crimes », numéro 4, été 2008.

⁸⁴ Réponse de la CPS (*Crown Prosecution Service*, service des poursuites de la Couronne) au questionnaire FIDH & REDRESS, copie conservée par les auteurs ; voir également l'article (en anglais) du *London Evening Standard*, « Scotland Yard urged to form war crimes unit », 6 avril 2010, sur www.thisislondon.co.uk/standard/article-23821577-scotland-yard-urged-to-form-war-crimes-unit.do ; voir par exemple le traitement de l'affaire Zardad, où deux enquêteurs de l'équipe chargée des crimes de guerre coordonnèrent l'enquête depuis Londres tout en missionnant des représentants de la branche antiterroriste pour enquêter en Afghanistan, *Human Rights Watch*, « Universal Jurisdiction in Europe: The State of the Art », juillet 2006, p. 95.

⁸⁵ *Supra* n° 9.

⁸⁶ Voir FIDH & REDRESS, « *Developments in the field of international criminal justice – August 2007-July 2008* », sur www.fidh.org/IMG/pdf/UJ_developments_Aug07-July08.pdf (en anglais).

⁸⁷ En raison de l'absence de législation en vigueur au Danemark, le SICO mène des enquêtes et engage des poursuites concernant toutes les plaintes relatives à des crimes ordinaires, comme cela est défini dans le Code pénal danois ; voir www.sico.ankl.dk/page34.aspx (en anglais).

crimes de guerre commis lors de la guerre en ex-Yougoslavie⁸⁸ et des enquêtes complémentaires sont actuellement menées par les unités spécialisées contre des suspects originaires du Rwanda et d'ex-Yougoslavie.⁸⁹

De même, grâce aux enquêtes menées par l'unité spécialisée belge créée au sein de la police nationale, sept suspects ont pour l'instant été condamnés par les cours belges pour leur participation dans le génocide de 1994.⁹⁰ Une unité spécialisée dans les crimes de guerre fut mise en place au sein de la police fédérale allemande dans les années 1990 pour enquêter sur les crimes internationaux graves commis en ex-Yougoslavie.⁹¹ Après avoir ouvert 133 enquêtes contre 177 suspects, l'unité a obtenu la condamnation de quatre auteurs de crimes de guerre et de génocide.⁹² L'unité fut dissoute au début de l'année 2000 et aucune autre affaire ne fit l'objet d'enquêtes ou de poursuites pendant les années qui suivirent. La restructuration de l'unité en avril 2009, dans un contexte marqué par l'attention croissante des médias sur la présence en Allemagne de suspects de crimes internationaux graves, a conduit à des poursuites contre un suspect accusé d'avoir participé au génocide au Rwanda et deux suspects accusés de crimes contre l'humanité qui auraient été commis dans l'est du Congo.⁹³

Ces résultats sont en contraste avec les pays ne disposant pas d'unité spécialisée pour ces types de crimes. En France par exemple, où une unité spécialisée était en cours de création au moment de la rédaction de ce rapport, environ 18 plaintes contre des personnes soupçonnées de génocide au Rwanda sont actuellement en attente auprès des juges d'instruction. Certaines de ces affaires sont en attente depuis 15 ans mais dû au manque de ressources, peu de progrès ont été enregistrés quelle que soit l'affaire concernée.⁹⁴ En effet, les deux juges d'instruction avaient précédemment demandé à être relevés de leurs obligations au tribunal afin de se consacrer pleinement à l'instruction

⁸⁸ Jugement de la Cour de district d'Oslo, 2 décembre 2008, affaire n° 08-018985MED-OTIR/08, traduction anglaise sur www.haguejusticeportal.net/Docs/NLP/Norway/Repak-Mirsad_Verdict_EN_2-12-2008.pdf ; la condamnation de Repak fut annulée par la Cour suprême norvégienne le 3 décembre 2010, celle-ci considérant que la législation pertinente sur laquelle reposait sa condamnation ne pouvait pas être appliquée rétroactivement, voir *The Telegraph*, « Norway court cancels Bosnian's war crimes sentence », sur www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/bosnia/8179811/Norway-court-cancels-Bosnians-war-crimes-sentence.html (en anglais).

⁸⁹ Voir *Human Rights Watch*, « Universal Jurisdiction in Europe – The State of the Art », juillet 2006.

⁹⁰ Jugement de la Cour de district d'Oslo, 2 décembre 2008, affaire n° 08-018985MED-OTIR/08.

⁹¹ FIDH & REDRESS, « Developments in the field of international criminal justice – August 2007-July 2008 ».

⁹² Voir Claudia Ilgner, « *Besonderheiten und Problemstellungen bei Strafverfolgungsmassnahmen und kriminalpolizeilichen Ermittlungen wegen Voelkermords, Vebrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen* », dans « Der Internationale Strafgerichtshof- Fuenf Jahre nach Rom », Tagungsdokumentation, 27-28 juin 2003, pp. 53-56, sur www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/dokumentation_der_internationale_strafgerichtshof.pdf (en allemand) ; voir aussi présentation de Hans-Peter Kaul, Andreas Mlitzke & Steffen Wirth, « International Criminal Law in Germany », lors de la 9^e séance de la Commission préparatoire pour la CPI, 18 avril 2002, sur www.iccnw.org/documents/Comments%20on%20ICCode%20and%20E41.pdf (en anglais).

⁹³ Les poursuites concernant ces trois affaires étaient en cours au moment de la rédaction de ce rapport.

⁹⁴ Voir le site Web « Collectif des Parties Civiles pour le Rwanda » pour obtenir une vue d'ensemble des affaires rwandaises actuellement en attente auprès des juges d'instruction français, sur www.collectifpartiescivilesrwanda.fr/affairesjudiciaire.html ; en 2004, la Cour européenne des droits de l'homme statua, dans l'affaire Wenceslas Munyeshyaka, que la France avait enfreint les droits de l'une des victimes à être entendue rapidement et à obtenir une indemnisation, sur www.haguejusticeportal.net/Docs/NLP/France/Munyeshyaka_CEDH_judgement_8-9-2004.pdf.

des affaires rwandaises, mais cette demande fut rejetée.⁹⁵ Les parties privées, s'appuyant sur la législation française permettant aux victimes et aux tiers de déposer des plaintes, furent à l'origine des deux seules poursuites concernant des crimes internationaux graves en France à ce jour, reprenant ainsi le rôle des procureurs.⁹⁶ Il en va de même pour l'Espagne, où les parties privées déposèrent une plainte auprès du juge d'instruction, conduisant à des poursuites contre Adolfo Scilingo et à sa condamnation pour crimes contre l'humanité en 2005.⁹⁷ Bien que plus de 10 affaires de crimes internationaux graves soient actuellement en attente auprès des juges espagnols,⁹⁸ aucune unité spécialisée n'a été mise en place et pratiquement aucun progrès n'a été enregistré par les juges d'instruction au cours des cinq dernières années, en raison du manque de ressources. Aucune des affaires en attente n'a conduit à une condamnation du suspect.⁹⁹

Des dispositions ad hoc au Royaume-Uni et en Finlande conduisirent à la condamnation d'un chef de guerre afghan¹⁰⁰ et d'un génocidaire rwandais, respectivement en 2005 et 2010. Compte tenu de l'absence d'une équipe chargée des crimes de guerre dans ces deux pays, des ressources furent mises à disposition tout spécialement pour ces affaires. Au Royaume-Uni, deux enquêteurs travaillant sur des crimes internationaux graves ainsi que sur des crimes liés au terrorisme sélectionnèrent une équipe d'enquêteurs au sein de la branche antiterroriste et coordonnèrent leur enquête au Royaume-Uni et en Afghanistan.¹⁰¹ Les ressources mises à la disposition de la police finlandaise et des autorités chargées des poursuites ont permis, sur une période de trois ans, d'enquêter sur François Bazaramba. Au cours du procès, qui eut lieu de juin 2009 à avril 2010, la cour entendit 68 témoins originaires des États-Unis, du Canada, de Belgique, de Suisse, du Kenya, d'Allemagne, de Hollande, de Zambie, du Rwanda et de Tanzanie.¹⁰² De même, des dispositions ad hoc conduisirent à la condamnation de Fulgence Niyonteze par une cour suisse en 2001 pour crimes de guerre commis au Rwanda lors du génocide de 1994.¹⁰³

L'absence de progrès en France conduisit le ministre de la Justice français à demander la mise en place d'une unité spécialisée. Le 1^{er} septembre 2010, une unité spécialisée fut officiellement créée au sein de la *Section de Recherches* de la Gendarmerie de Paris et, au moment de la rédaction de ce rapport, trois agents travaillaient à plein temps sur les

⁹⁵ Entretien FIDH avec un responsable français, janvier 2010.

⁹⁶ Voir l'affaire d'Ely Ould Dah, condamné par une cour française en juillet 2005 à 10 ans d'emprisonnement pour actes de torture commis en Mauritanie, sur www.fidh.org/Ely-Ould-Dah-condamne-apres-6-ans-de-procedure ; et l'affaire Khaled Ben Saïd, condamné par une cour française en septembre 2010 à 12 ans d'emprisonnement pour avoir ordonné des actes de torture en Tunisie, sur www.fidh.org/Rapport-de-la-FIDH-et-de-la-LDH-Condammation-de.

⁹⁷ Cour nationale, chambre pénale, 19 avril 2005, jugement disponible sur www.derechos.org/nizkor/espana/juicioral/doc/sentencia.html (en espagnol).

⁹⁸ Pour en savoir plus sur les affaires actuellement en attente en Espagne, voir FIDH & REDRESS, « *EU Update on Serious International Crimes* », numéro 8, hiver 2010, sur www.fidh.org/IMG/pdf/EU_Newsletter_Nov_2010.pdf (en anglais).

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ *R c Zardad*, jugement de la Haute Cour du 19 juillet 2005 ; un appel fut rejeté le 7 février 2007.

¹⁰¹ *Human Rights Watch*, « Universal Jurisdiction in Europe – The State of the Art », p 97.

¹⁰² Voir communiqué de presse de la Cour de district d'ITÄ-UUSIMAA, 11 juin 2010, « Judgment in a criminal case of genocide », *Le Procureur v. Francois Bazaramba* (R 09/404).

¹⁰³ Tribunal militaire de cassation, arrêt du 27 avril 2001, sur www.haguejusticeportal.net/eCache/DEF/6/667.html.

crimes internationaux graves. L'unité peut s'appuyer sur 70 personnes supplémentaires issues de la Section de Recherches si les affaires nécessitent davantage de ressources.¹⁰⁴ Toutefois, le grand nombre d'affaires actuellement en attente auprès des juges d'instruction français, avec environ 18 affaires concernant juste le Rwanda, soulève des doutes sérieux s'agissant de savoir si trois enquêteurs suffiront à traiter ces affaires.

Les pratiques présentées ci-dessus suggèrent qu'il sera difficile, voire impossible, de réussir à poursuivre un suspect de crimes internationaux graves sans dispositions spéciales. La création d'une unité spécialisée présente l'avantage d'utiliser une approche homogène et cohérente pour tenir responsables les auteurs de crimes internationaux graves, accroissant l'efficacité des enquêtes et des poursuites et permettant l'accumulation de l'expertise et le partage d'expériences. Cela suggère également une volonté politique de traiter ces crimes aussi sérieusement que les autres crimes internationaux comme le terrorisme et pour lesquels des unités spécialisées ont été créées. Les expériences dans des pays comme l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas, où la mise en place d'unités spécialisées conduisit à des poursuites et des condamnations concernant un nombre de suspects relativement élevé, suggèrent que le nombre limité d'enquêtes et de poursuites au Royaume-Uni depuis 2005 pourrait être attribué à l'absence d'unité spécialisée et dotée de ressources suffisantes, malgré l'existence d'une législation nationale adaptée, prévoyant la compétence universelle, et malgré un nombre relativement élevé de suspects déjà présents au Royaume-Uni et d'autres s'y rendant fréquemment.

III.2 Les unités spécialisées au sein des services d'immigration, de la police et des parquets diminuent les risques de « refuges »

Les unités spécialisées permettent aux autorités nationales de consacrer du temps et des ressources à l'examen d'un grand nombre d'affaires, diminuant ainsi le risque de « refuges » pour les criminels. Depuis le début de ses travaux il y a sept ans, le SICO a enquêté sur 224 affaires dont 41 ouvertes en 2010.¹⁰⁵ Bien qu'une seule de ces affaires n'ait conduit à des poursuites et à une condamnation, la majorité des affaires furent rejetées pour insuffisance de preuves ou en raison de l'absence de juridiction permettant de poursuivre au Danemark car le suspect n'était plus dans le pays. Toutefois, la responsabilité de l'unité va au-delà de la possibilité d'engager des poursuites et un aspect essentiel de son travail consiste à évaluer si les personnes soupçonnées de crimes internationaux graves commis à l'étranger vivent actuellement au Danemark.¹⁰⁶ L'unité spécialisée allemande établie pour enquêter sur les crimes internationaux graves commis en ex-Yougoslavie a réalisé des enquêtes contre 177 suspects.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Informations fournies par un responsable français à la FIDH & REDRESS, novembre 2010.

¹⁰⁵ Voir site Web du SICO, réalisations au 30 septembre 2010, sur www.sico.ankl.dk/page34.aspx (en anglais).

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Voir C. Ilgner, « *Besonderheiten und Problemstellungen bei Strafverfolgungsmassnahmen und kriminalpolizeilichen Ermittlungen wegen Voelkermords, Vebrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen* », dans « *Der Internationale Strafgerichtshof- Fuenf Jahre nach Rom* », Tagungsdokumentation, 27-28 juin 2003, pp. 53-56.

Représentant souvent le premier point de contact pour les étrangers souhaitant entrer sur le territoire, les services d'immigration occupent une place unique pour examiner les demandeurs et veiller à ce que les auteurs présumés de crimes internationaux graves ne trouvent pas de « refuges ». Des procédures de contrôle adaptées et des formations pour le personnel des services d'immigration, comme au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, au Danemark et en Belgique, semblent essentielles pour veiller à la détection des suspects concernés. Les affaires de type « 1F » révélées par les services d'immigration en Suède, aux Pays-Bas, en Belgique, au Danemark et au Royaume-Uni par exemple, suggèrent qu'il est fort possible qu'un nombre similaire d'auteurs présumés de crimes internationaux graves soient également présents dans d'autres pays européens. Néanmoins, la plupart des pays européens n'ont pour l'instant pas réussi à garantir aux services d'immigration des structures et des ressources suffisantes, conduisant à l'impossibilité pour les gouvernements d'estimer le nombre de suspects vivant effectivement sur leur territoire.

III.3 La possibilité de réagir rapidement aux plaintes et aux demandes de coopération

Les autorités auront besoin d'évaluer si un État du for est compétent concernant les crimes présumés, si un suspect bénéficie d'une immunité, et la nature des preuves disponibles pour appuyer une arrestation. Souvent, une telle évaluation doit avoir lieu rapidement, pour éviter que le suspect ne quitte l'État du for.

Les autorités doivent agir rapidement et cette nécessité est devenue manifeste en 2005 lors de l'affaire Zoirjon Almatov en Allemagne, où huit victimes ouzbeks portèrent plainte contre Almatov pour sa participation présumée dans des crimes contre l'humanité. Il s'était rendu en Allemagne en octobre 2005 pour recevoir des soins médicaux, bien qu'étant soumis à une interdiction de voyager imposée par l'Union européenne pour son implication présumée dans le « massacre d'Andijan ». ¹⁰⁸ Il quitta l'Allemagne avant de pouvoir être interrogé par la police au sujet de cette plainte. Les autorités allemandes n'empêchèrent pas son départ, avançant que, au moment où elles furent averties par les ONG de sa présence en Allemagne, il avait déjà quitté le pays. ¹⁰⁹ Aucune unité spécialisée n'existait au sein des services d'immigration allemande et l'unité au sein de la police fédérale n'était composée que d'un seul enquêteur. En outre, aucune procédure de coopération formalisée n'était en place entre les différents ministères, en particulier le ministère de la Justice et des Affaires étrangères, ce qui aurait pu permettre d'informer correctement les autorités nationales compétentes.

L'une des responsabilités du SICO, par exemple, est de réagir aux plaintes déposées par les ONG concernant des étrangers ne se trouvant au Danemark que pendant une courte durée. ¹¹⁰ En Belgique, un système fut développé pour répondre rapidement aux demandes de coopération et d'assistance des tribunaux spéciaux et de la Cour pénale

¹⁰⁸ HRW, « *EU Imposes Sanctions on Uzbekistan over Massacre* », 2 octobre 2005, sur www.hrw.org/en/news/2005/10/02/eu-imposes-sanctions-uzbekistan-over-massacre (en anglais).

¹⁰⁹ Voir également HRW, www.hrw.org/en/news/2006/04/05/germany-prosecutor-denies-uzbek-victims-justice (en anglais).

¹¹⁰ Voir site Web du SICO sur www.sico.ankl.dk/page27.aspx (en anglais).

internationale (CPI). En mai 2008, la police belge de l'unité spécialisée arrêta Jean-Pierre Bemba, un ancien chef de guerre congolais et ex-candidat aux élections présidentielles, seulement 13 heures après l'émission d'un mandat d'arrêt par la CPI pour crimes contre l'humanité et crimes de guerre prétendument commis en République centrafricaine. Une approche similaire existe aux Pays-Bas, où des unités spécialisées au sein de la police et des parquets fonctionnent dans un cadre soutenu par le ministère de la Justice, chargé des demandes d'assistance juridique mutuelle lorsque des enquêtes extraterritoriales doivent être menées, et le ministère des Affaires étrangères fournissant le « cadre diplomatique ».¹¹¹

IV. Enseignements et difficultés restantes

La réussite des unités spécialisées dépend d'un certain nombre de facteurs pratiques allant au-delà du droit, des questions financières ou de la volonté politique.

IV.1 Collecte des preuves

Aux Pays-Bas, la Cour d'appel de La Haye souligna un « problème général » dans ces affaires :

« à savoir que de nombreux témoins semblent non seulement avoir une notion moins précise du temps et des lieux (ils ne savent pas lire une carte par exemple), mais ils manifestent ou semblent avoir également des difficultés pour différencier leurs propres observations visuelles de ce qu'ils ont entendu d'autres personnes. Ceci conduit à une vue d'ensemble dans laquelle la réalité et l'imagination semblent (ou risquent de) se confondre. »

La police et les unités chargées des poursuites doivent garantir l'équilibre des enquêtes menées dans le cadre des affaires, en garantissant aussi bien les droits des victimes que ceux des accusés, ce qui peut être particulièrement difficile lors des enquêtes extraterritoriales.¹¹² Alors que les témoins sont souvent disponibles dans l'État du for ou dans les pays voisins (au sein des diasporas), la plupart des affaires relatives à des crimes internationaux graves impliquent, à un moment donné, une enquête sur l'État territorial. En Allemagne, par exemple, la Cour de district de Francfort ordonna la libération d'Onesphore Rwabukombe pour insuffisance de preuves alors qu'il était en détention provisoire, car les témoignages produits exclusivement par des témoins indirects ne purent pas confirmer la suspicion selon laquelle Rwabukombe aurait effectivement participé au génocide rwandais de 1994. Ce ne fut qu'après des enquêtes approfondies menées par la ZBKV, y compris au

¹¹¹ Présentation de Chantal Joubert, ministre de la Justice néerlandaise, conférence FIDH & REDRESS, 3 novembre 2008.

¹¹² Voir, par exemple, HRW, « Universal Jurisdiction in Europe: The State of the Art », pp. 17-19.

Rwanda, qu'il fut à nouveau arrêté en décembre 2009. Son procès devrait débuter en janvier 2011.¹¹³

La collecte de preuves à l'étranger, dans des situations de conflit ou d'après-conflit, et leur transmission à la cour, à des milliers de kilomètres de là, comblant ainsi l'écart entre les réalités sur le terrain (là où les crimes ont été commis) et les tribunaux situés à l'étranger, sans diminuer la crédibilité de ces preuves, restent un exercice difficile. Dans certains cas, les praticiens ont observé que les témoins se « professionnalisent » et gagnent leur vie en effectuant des dépositions auprès des autorités étrangères, compromettant ainsi lourdement leur crédibilité.¹¹⁴ Il est nécessaire de développer de « meilleures pratiques » pour veiller à ce que les dépositions des témoins soient présentées efficacement devant les juges et les jurés, qui peuvent ne pas être familiarisés avec le contexte culturel et politique dans lequel les crimes ont été commis.¹¹⁵ Ceci est particulièrement vrai dans les systèmes reposant essentiellement sur les témoignages écrits, comme aux Pays-Bas, par opposition aux témoignages oraux comme en Finlande et en Belgique.

Les enseignements tirés auprès des cours et tribunaux internationaux concernant des questions comme la vulnérabilité et l'identification des témoins ainsi que l'accès à ces derniers, doivent être pris en compte par les autorités nationales. Parfois, il peut être nécessaire que les juges se rendent à l'étranger pour voir d'eux-mêmes l'État territorial et les « scènes de crimes ». Par exemple, une cour finlandaise s'est rendue au Rwanda et en Tanzanie pour siéger, respectivement, à Kigali et Dar es Salaam, pour entendre 51 témoins et effectuer des visites sur site.¹¹⁶

IV.2 Difficultés procédurales

Bien que d'importantes lois pénales puissent illustrer les obligations prévues par les traités internationaux et aient souvent été modifiées pour tenir compte des définitions des crimes selon le Statut de Rome de la CPI, souvent les lois procédurales n'ont pas été adaptées. Ceci peut avoir un impact sur le droit de l'accusé à obtenir un procès équitable, car la position de la défense dans ce type de procès est considérablement plus faible que dans le cas d'affaires liées à des crimes nationaux. Il sera difficile pour la défense d'effectuer ses propres enquêtes, surtout à l'étranger.

¹¹³ Klaus Zorn, inspecteur en chef, ZBKV, lors de la conférence FIDH & REDRESS sur « La compétence extraterritoriale en Europe », 1^{er} décembre 2010; voir également « *Verhandlung gegen Voelkermord-Verdaechtigen beginnt im Januar* », sur

www.nh24.de/index.php?option=com_content&view=article&id=39781:verhandlung-gegen-voelkermord-verdaechtigen-beginnt-im-januar&catid=22:allgemein&Itemid=59 (en allemand).

¹¹⁴ Responsable belge, conférence FIDH & REDRESS sur « La compétence extraterritoriale en Europe », 1^{er} décembre 2010, Bruxelles.

¹¹⁵ Cour d'appel de La Haye, jugement du 10 mars 2008, LJN: BC 7373, para.9.14, sur <http://zoeken.rechtspraak.nl/resultpage.aspx?snelzoeken=true&collection=rnl&querypage=../zoeken/zoeken.asp&searchtype=ljn&ljn=BC7373>.

¹¹⁶ Voir communiqué de presse de la Cour de district d'ITÄ-UUSIMAA, 11 juin 2010, « Judgment in a criminal case of genocide », *Le Procureur v. Francois Bazaramba* (R 09/404).

Le manque de lois procédurales portant sur les difficultés rencontrées lors des enquêtes extraterritoriales peut compliquer davantage la collecte de preuves à l'étranger. Les accords d'assistance juridique mutuelle peuvent demander que l'interrogation des témoins applique obligatoirement les procédures de l'État territorial plutôt que celles de l'État du for, obligeant ainsi les enquêteurs de l'État du for à envoyer des questionnaires détaillés aux autorités de l'État territorial et empêchant les enquêteurs étrangers de poser des questions complémentaires.¹¹⁷ Le manque de lois procédurales peut également avoir un impact sur la présentation des preuves devant les juges, s'il ne permet pas à l'accusation et à la défense de faire comparaître des témoins devant la cour, ceux-ci pouvant être essentiels pour combler « l'écart » entre l'État territorial et l'État du for. Un cadre procédural mondial pourrait résoudre ces difficultés, comme le pourraient des normes de procédure communes, convenues entre les principaux États participants aux enquêtes et aux poursuites relatives à ces crimes.

IV.3 Coordination et coopération

Les pratiques passées soulignent l'importance d'une coordination et d'une coopération efficaces entre les autorités nationales. Ceci est particulièrement vrai lorsque les autorités nationales mènent des enquêtes portant sur les mêmes conflits. En Europe, par exemple, les autorités nationales dans au moins 10 pays enquêtent actuellement ou ont enquêté sur le Rwanda, suite à des allégations selon lesquelles un suspect résidant sur leur territoire aurait participé au génocide de 1994.¹¹⁸ Ce nombre pourrait augmenter à l'avenir, lorsque les auteurs présumés de ce génocide seront repérés dans d'autres pays.¹¹⁹ Les témoins et les victimes interrogés par les enquêteurs d'un pays peuvent disposer d'informations pertinentes concernant un suspect résidant dans un autre pays. Une meilleure coordination peut également éviter la « fatigue des témoins », un phénomène fréquent en particulier chez les témoins au Rwanda, qui ont souvent été interrogés à de nombreuses reprises par des enquêteurs venant de pays européens, du Canada, des États-Unis et du TPIR.¹²⁰ Un enquêteur a indiqué à la FIDH et à REDRESS qu'un important point de départ à toute enquête, permettant de gagner du temps, consiste à contacter les autorités des autres pays car ils peuvent disposer d'expérience en matière d'enquête sur les crimes dans ce pays.¹²¹ En effet, il s'agit d'une pratique courante des parquets néerlandais lorsqu'ils sont confrontés à une nouvelle affaire, ceci afin de « ne pas faire les mêmes erreurs que nos collègues et vice-versa. »¹²²

¹¹⁷ Entretien avec un responsable allemand, décembre 2010.

¹¹⁸ Ces pays sont la Belgique, la Suisse, les Pays-Bas, le Danemark, la Suède, la Norvège, le Royaume-Uni, la Finlande, l'Allemagne et la France.

¹¹⁹ Par exemple, l'Italie a arrêté et ensuite libéré un suspect de génocide, après avoir refusé son extradition vers le Rwanda.

¹²⁰ La question de la fatigue des témoins a également été discutée dans plusieurs réunions du réseau européen et lors de la conférence FIDH & REDRESS sur « La compétence extraterritoriale en Europe », 1^{er} décembre 2010, Bruxelles.

¹²¹ Entretien avec un enquêteur de police lors de la 8^e réunion du réseau européen de points de contact, Madrid, mai 2010, au sujet des enquêtes au Rwanda.

¹²² Hester van Bruggen, procureure au Bureau du procureur national néerlandais, Service des crimes internationaux, lors de la conférence organisée par la FIDH et REDRESS sur le thème « Les stratégies judiciaires dans les procédures en compétence universelle : la place des victimes et des témoins », rapport

Une meilleure coordination des enquêtes réalisées par les autorités de plusieurs pays concernant le même conflit aidera à régler ces questions et donc à renforcer l'efficacité de ces enquêtes.

La coordination et la coopération peuvent commencer et être facilitées en communiquant mieux sur l'existence et l'expérience d'une unité spécialisée à un niveau national et international. Le programme de communication d'une unité spécialisée peut inclure l'organisation de conférences, un site Web dédié à cette unité, la publication de rapports annuels et des jugements pertinents en anglais, un engagement proactif avec les médias et des contacts avec la société civile, ainsi que la publication de coordonnées.¹²³ Une communication efficace permet non seulement d'informer les victimes sur la procédure mais aussi de contribuer à dissuader les auteurs de ces crimes d'entrer dans un pays spécifique et donc de les empêcher également de trouver refuge dans ce pays. Au Royaume-Uni, la division antiterroriste de la CPS (*Crown Prosecution Service*, service des poursuites de la Couronne) a mis en place un « Panel de participation communautaire chargé des crimes de guerre » (CIP WC, *Community Involvement Panel for War Crimes*). Le CIP se réunit deux fois par an et constitue une plateforme permettant à des procureurs, des enquêteurs de police de la MPS, et des ONG de discuter et d'échanger sur des questions spécifiques relatives à des affaires de crimes internationaux graves.¹²⁴

En outre, le « réseau européen de points de contact en ce qui concerne les personnes responsables de génocides, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre » (le « réseau européen »), réunissant des experts nationaux (représentants des ministères de la Justice des États membres de l'UE, procureurs et enquêteurs de police), fournit une excellente plateforme pour les autorités nationales afin d'échanger leurs expériences et coordonner les activités relatives aux enquêtes et aux poursuites. La mise en place d'un secrétariat permanent du réseau européen début 2011 permettra de renforcer son rôle.¹²⁵ Lors de sa 9^e réunion, le réseau européen conclut qu'un « instrument international mondial » sur l'assistance juridique mutuelle et l'extradition, dans le cadre de la lutte contre l'impunité, pourrait améliorer la communication entre les autorités nationales notamment grâce à la mise en place de principes de coopération et l'identification des autorités chargées de la coopération.¹²⁶ Permettre aux enquêteurs et aux procureurs d'un pays donné de travailler pendant un certain laps de temps avec une unité spécialisée d'un autre pays est une possibilité supplémentaire d'optimiser l'échange des meilleures pratiques.¹²⁷

de conférence (novembre 2010) disponible sur

www.redress.org/downloads/publications/UJ_Conference_Report_Final_Nov_2010_FRENCH.pdf.

¹²³ Concernant tous ces points, voir le site Web du SICO, sur www.sico.ankl.dk/page22.aspx (en anglais).

¹²⁴ Voir www.cps.gov.uk/your_cps/our_organisation/ctd.html (en anglais) pour connaître son mandat.

¹²⁵ Voir décision 2009/426/JAI du Conseil du 16 décembre 2008 sur le renforcement d'Eurojust et modifiant la décision 2002/187/JAI instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, article 25a (2).

¹²⁶ Conclusions de la 9^e réunion du réseau européen de points de contact en ce qui concerne les personnes responsables de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre, La Haye, 14 et 15 octobre 2010, copie conservée par les auteurs.

¹²⁷ Cette possibilité a été mentionnée par un participant lors de la conférence FIDH & REDRESS sur « La compétence extraterritoriale en Europe », 1^{er} décembre 2010, Bruxelles.

IV.4 Protection des témoins et des victimes

La protection des témoins, des victimes, de leurs familles et de leurs représentants est particulièrement importante dans les affaires de crimes internationaux graves qui, en l'absence de preuves documentaires, reposent en grande partie sur les témoignages des témoins. La protection avant, pendant et après le procès présente des difficultés, en particulier une fois que les autorités étrangères ont terminé leur enquête et ont quitté l'État territorial. En même temps, cette protection doit être garantie autant que possible, car seul un système de protection des témoins efficace et complet encouragera les victimes et les témoins à se présenter et à témoigner. Néanmoins, dans tous les cas les mesures de protection doivent être équilibrées par rapport au droit de l'accusé à un procès équitable.

Des procédures nationales peuvent déjà être en place dans le cadre d'autres crimes internationaux comme le crime organisé ou le terrorisme. Au sein des pays européens, les dispositions et la législation en matière de protection des témoins varient d'un pays à l'autre, conduisant les praticiens à demander une discussion sur l'harmonisation de la législation et la reconnaissance mutuelle des décisions prises à cet égard au niveau national au sein de l'UE.¹²⁸ Les outils utilisés pour la protection des témoins dans le cas, par exemple, des affaires de crime organisé et de trafic de stupéfiants devraient être également utilisés dans les affaires de crimes internationaux graves, en fournissant une protection avant, pendant et après le procès. Ces outils peuvent inclure l'anonymat du témoin, la possibilité de témoigner par liaison vidéo, la lecture de dépositions écrites, le relogement des témoins et, dans les cas les plus graves, le changement d'identité. Un programme de protection des victimes et des témoins peut également comprendre un soutien matériel et psychologique, et des dispositions doivent être en place pour prendre en charge les victimes et les témoins pouvant être gravement traumatisés. Par exemple, le personnel de la ZBKV allemande a été informé précisément sur le contexte historique, politique et militaire du conflit au Rwanda avant de démarrer leur première enquête dans ce pays. Des médecins et des infirmières familiarisés avec la situation des victimes au Rwanda ont formé le personnel de l'unité afin de s'occuper des victimes souffrant de stress post-traumatique.¹²⁹

IV.5 Mesures en matière d'immigration

La préférence pour le renvoi/l'exclusion et l'expulsion d'auteurs présumés de crimes internationaux graves, est davantage une tentative pour éviter qu'ils trouvent des « refuges » qu'une contribution à la lutte efficace contre l'impunité. Bien que ceci semble être légitime d'un point de vue de chaque État individuel, il s'agit d'une approche à court terme si l'on veut que les unités spécialisées contribuent efficacement à mettre fin à la culture d'impunité. Même si des mesures en matière d'immigration peuvent être prises pour montrer aux auteurs de violations des droits de l'homme que leurs actes ne sont pas sans conséquence, ne faire que renvoyer les suspects vers leur pays d'origine n'est ni une forme de justice ni une manière de les tenir responsables de leurs actes.

¹²⁸ Discussions lors de la 9^e réunion du réseau européen, 14-15 octobre 2010, La Haye.

¹²⁹ Correspondance avec un responsable allemand, 8 décembre 2010.

Une autre préoccupation est la création d'un « vide juridique » dans certaines affaires relevant de l'article « 1F ». Ce cas de figure peut se produire lorsque les preuves sont insuffisantes pour enquêter sur un suspect sur la base de la compétence extraterritoriale/universelle (ou lorsqu'une telle base juridique n'existe pas), et lorsque l'expulsion n'est pas possible en raison des obligations des États dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Aux Pays-Bas, sur les 700 suspects correspondant à l'article 1F, retrouvés dans le pays entre 1998 et 2008, il était connu que 350 vivaient aux Pays-Bas et des inquiétudes sur le risque de torture à leur retour empêchèrent l'expulsion des demandeurs dans 40 de ces affaires.¹³⁰ En 2009, 43 affaires « 1F » firent l'objet d'enquêtes et/ou de poursuites par l'unité néerlandaise chargée des crimes de guerre, avec 3 procédures judiciaires en instance, 2 affaires en phase d'instruction et 38 en phase d'enquête préliminaire.¹³¹ Parfois, dans de tels cas, les demandeurs sont « tolérés ». Par exemple, au Royaume-Uni les demandeurs sont ensuite soumis à une « autorisation discrétionnaire » pendant une durée de six mois et leur statut est revu régulièrement « jusqu'à ce que le renvoi devienne une possibilité envisageable ». ¹³² Toutefois, il existe un risque manifeste que les suspects bénéficient d'une impunité indéfiniment, à moins que des mesures soient prises dans le but de les tenir responsables sur la base de la compétence extraterritoriale.

IV.6 Capacité

Les États n'ayant pas encore créé d'unité spécialisée au sein de leurs services d'immigration, de leur police et de leurs parquets ont affirmé qu'une absence d'affaires rendrait ces unités superflues et que les dispositions actuelles (sans unité spécialisée) sont suffisantes compte tenu du nombre d'affaires.¹³³ Toutefois, en se penchant sur les pratiques passées, en particulier sur les unités les plus récentes, cela ne semble pas être le cas, au contraire. Aucune des unités spécialisées créées ne dispose de personnel suffisant pour gérer toutes les affaires qui leur sont transmises, sans parler de leurs capacités à faire preuve de « proactivité » pour rechercher des suspects sur leur territoire. Par exemple, en Belgique, le nombre d'affaires a augmenté année après année, alors que le nombre d'enquêteurs de police travaillant sur ces affaires est resté de cinq.¹³⁴ De même, aux Pays-Bas, l'efficacité de l'unité « 1F » au sein de l'IND a conduit au renvoi d'un grand nombre de suspects vers l'unité spécialisée dans les crimes de guerre au sein de la KLPD (TIM, *Team Internationale Misdrijven*) en plus des affaires engagées par les autorités elles-mêmes, dépassant ainsi la capacité de l'unité spécialisée. Ceci a conduit à

¹³⁰ Correspondance par email avec un responsable néerlandais, 10 décembre 2010.

¹³¹ Correspondance par email avec un responsable néerlandais, 14 décembre 2010 ; ces chiffres comprennent les affaires ayant débuté avant 2009.

¹³² *UK Border Agency*, autorisation discrétionnaire, p. 8, sur www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/asylumpolicyinstructions/apis/discretionaryleave.pdf?view=Binary (en anglais)

¹³³ Entretien avec un responsable britannique, 5 mai 2010 ; ministère des Affaires étrangères finlandais, en réponse au questionnaire FIDH & REDRESS, copie conservée par les auteurs.

¹³⁴ Commentaire d'un responsable belge, conférence FIDH & REDRESS sur « La compétence extraterritoriale en Europe », 1^{er} décembre 2010, Bruxelles.

l'élargissement de l'unité néerlandaise TIM, allant de 18 enquêteurs il y a deux ans à 30 aujourd'hui ; cependant, l'unité fait toujours face à un plus grand nombre d'affaires.¹³⁵ Rien qu'en 2009, les unités spécialisées au sein des services de police et des parquets néerlandais ont travaillé sur un total d'environ 62 affaires de crimes internationaux graves, dont 5 affaires en attente devant les cours néerlandaises, 8 affaires en phase d'instruction et 42 affaires en phase d'enquête préliminaire. Les unités ont également mis en œuvre des demandes d'assistance juridique mutuelle dans 7 affaires.¹³⁶

Avec le temps, l'efficacité des unités spécialisées pourrait bien conduire à un nombre inférieur de suspects cherchant à entrer dans le pays concerné. Toutefois, les pays européens (ce qui comprendra de plus en plus les pays d'Europe de l'Est) resteront toujours des lieux de refuge attractifs pour les auteurs présumés de crimes internationaux graves. Afin de régler dans une certaine mesure le problème de la capacité, il est nécessaire que tous les États partagent la responsabilité de tenir responsables les auteurs de ces crimes et de veiller à ce que justice soit faite. Ceci passera par la mise en place d'unités spécialisées là où elles n'existent pas encore, l'assistance aux autres pays dans le cadre de leurs enquêtes lorsque le nombre d'affaires le permet, et par l'étude des moyens permettant d'aider au mieux l'État territorial à tenir responsable les suspects là où les crimes ont été commis.

Conclusions et recommandations

Les unités spécialisées ne sont pas la panacée pour mettre fin à l'impunité et elles fonctionnent mieux dans le cadre d'une approche intégrée pour s'attaquer à la question des « refuges » et plus généralement de l'impunité. De plus, il n'existe pas de modèle parfait pour ces unités spécialisées et cela dépend en grande partie du cadre juridique et institutionnel du pays. Toutefois, les pratiques passées et actuelles indiquent que, malgré les complexités en jeu, tenir responsables les auteurs de crimes internationaux graves sur la base de la compétence extraterritoriale est possible lorsqu'un engagement politique existe pour prendre les dispositions pratiques nécessaires.

Il est difficile de vérifier le nombre de suspects aujourd'hui présents dans un pays donné, surtout en l'absence de procédures de contrôle spécifiques. Toutefois, le nombre d'affaires en attente devant les cours en France et en Espagne, ainsi que le nombre de suspects présents dans des pays comme les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède et les renvois correspondants vers les services de police, suggèrent que ces unités sont justifiées.

¹³⁵ Correspondance par email avec un responsable néerlandais, 8 décembre 2010.

¹³⁶ Correspondance par email avec un responsable néerlandais, 14 décembre 2010 ; ces chiffres comprennent les affaires ayant débuté avant 2009.

Aux États membres de l'UE et aux autres États selon le cas

- Créer une unité spécialisée, disposant de ressources et d'expériences adaptées, au sein des services d'immigration, de la police et des parquets. La création de ces unités devrait se faire après consultation avec les unités spécialisées déjà établies dans d'autres pays.
- Examiner les dispositions nationales en place pour les recherches, les enquêtes et les poursuites concernant les personnes soupçonnées de crimes internationaux graves. Veiller à la bonne application de la décision 2002/494/JAI du Conseil sur la création d'un réseau européen et nommer un point de contact chargé des crimes internationaux graves.
- Veiller à ce que les conclusions du réseau européen concernant les politiques nationales soient appliquées correctement.
- Donner aux enquêteurs, aux procureurs, aux juges et aux agents d'immigration la possibilité de suivre régulièrement des formations juridiques et pratiques avec des institutions compétentes comme Interpol, l'IICI (Institut pour les enquêtes criminelles internationales), et l'équipe d'Intervention rapide au service de la justice (*Justice Rapid Response*), ainsi que des formations internes adaptées.
- Veiller à ce que la police, les parquets et le système judiciaire bénéficient de l'expérience du personnel chargé du respect de la loi au niveau national et du personnel judiciaire travaillant dans les cours et tribunaux internationaux, ainsi que de la police internationale et des missions « État de droit » à l'étranger. Le détachement de personnel auprès de ces missions, cours et tribunaux devrait être encouragé activement et présenter des perspectives de carrière pour le personnel concerné.
- Adopter une approche complète pour la protection des témoins et des victimes, sous forme de politiques par les ministères de la Justice et de l'Intérieur, après consultation avec des experts et des organisations non gouvernementales, ainsi que des normes et de « meilleures pratiques » internationales.
- Garantir une coopération et une coordination régulières dans le cadre des enquêtes et des poursuites relatives aux crimes internationaux graves, sur le plan national et international. Au niveau national, cette coopération devrait avoir lieu entre les services d'immigration, la police et les parquets, ainsi qu'avec les ministères concernés. Au niveau international, les experts nationaux concernés devraient participer aux réunions du réseau européen et aux réunions pertinentes organisées par Interpol et les autres institutions et organisations, y compris les ONG.

Aux unités spécialisées

- Établir un programme de communication efficace pour permettre la sensibilisation des autorités des autres pays, des ONG, des victimes et des témoins à l'existence et à l'expérience de l'unité spécialisée, et pour informer de manière adaptée la société de l'État territorial sur les résultats des procédures.
- Envisager la création d'une plateforme pour un dialogue régulier avec la société civile et les autres parties prenantes.
- Veiller à ce que les expériences et l'expertise soient partagées au sein de l'unité afin de réduire au minimum l'impact du personnel quittant l'unité.

Aux institutions de l'UE et aux Présidences de l'UE

- Examiner l'application des décisions 2002/494/JAI et 2003/335/JAI du Conseil par les États membres de l'UE.
- Envisager la création d'un bureau de liaison européen dans les pays tiers afin de faciliter la coordination des enquêtes relatives à des crimes internationaux graves, par plusieurs autorités nationales.
- Veiller à ce que l'engagement externe de l'UE vis-à-vis de la justice pénale internationale s'illustre dans sa politique européenne en matière de justice et d'affaires intérieures. Améliorer le suivi adapté des conclusions du réseau européen par les institutions pertinentes.
- Apporter un soutien aux États membres pour la création d'unités spécialisées, lorsque cela est nécessaire, et veiller à ce que le réseau européen se réunisse régulièrement (au moins deux fois par an).
- S'assurer que le secrétariat du réseau européen (qui sera bientôt mis en place) dispose de ressources suffisantes pour organiser les réunions du réseau sur des questions thématiques à la demande des États membres.
- Veiller à ce que les réunions du réseau européen fassent partie du programme de chaque Présidence et soient organisées en consultation avec le secrétariat du réseau, les points de contact et la société civile.

ANNEXE : unités spécialisées par pays

Pays	Mandat	Immigration	Police	Poursuites	Expérience	Formation	Coordonnées / site Web
Belgique	CIG	PN	Oui ; 5	Oui ; 1	Rwanda ; Tchad ; Guatemala ; Birmanie	Non	<u>Ministère de la Justice :</u> Gérard Dive Coordinateur du groupe de travail belge ICC-ICT Boulevard de Waterloo 115, 1000 Bruxelles Tél. : 0032 2542 6713 gerard.dive@just.fgov.be
Danemark	CIG + actes terroristes commis à l'étranger	PN	Une unité commune ; 17		Rwanda, Ouganda ; Moyen-Orient, Afghanistan, EY, Rwanda	Avec d'autres pays nordiques	<u>Special International Crimes Office (SICO) :</u> Jens Kofods Gade 1 1268 Kobenhavn K Danemark Tél. : 0045 33 30 72 50 Fax : 0045 33 30 7270 sico@ankl.dk Site Web : www.sico.ankl.dk/page22.aspx
Allemagne	CIG	Coopération avec les services d'immigration au cas par cas	Oui ; 7	Oui ; 2	EY, Rwanda, Afghanistan ; RDC oriental	IICI ; Interpol ; interne	<u>Bundeskriminalamt :</u> Inspecteur en chef Klaus Zorn ST 24- ZBKV D - 53338 Meckenheim Tél. : 0049 2225 89 22396/0049 1511 40 40936 Email : zbkv@bka.bund.de
Suède	CIG	PN	Oui ; 10	Oui ; 4	EY ; Rwanda	Avec d'autres pays nordiques ; IICI	<u>National Criminal Police War Crimes Unit :</u> Box SE- 12256 Stockholm Tél. : 0046 840 13850 Fax : 0046 8650 5260 E-mail : wcu.rkp@polisen.se
Pays-Bas	CIG	Oui ; 23	Oui ; 30	Oui ; 4	Afghanistan, RDC ; Sierra Leone ; Libéria ; Irak ; Rwanda	IICI, Interpol, équipe IRJ	<u>Police :</u> Team Internationale Misdrijven Postbus 11,3970 AA Driebergen, Pays-Bas Tél. : 0031 653259475 Fax : 0031 343 535426 warcimesunit@kldp.politie.nl <u>Poursuites :</u> National Prosecutions Office P.O. Box 395, 3000 AJ, Rotterdam Tél. : 0031 104966816 <u>Immigration :</u> Immigratie- en Naturalisatiedienst Unit 1F- zaken Postbus 3100 2130 KC Hoffddorp Tél. : 0031 20 889 7949 / 0031 6533 19126
Norvège	CIG	Oui ; aucune donnée	Oui ; 12	Oui ; 3	EY, Irak, Afghanistan, Balkans, Rwanda	Avec d'autres pays nordiques	<u>Police criminelle :</u> Brynsalléen 6, 0667 Oslo/ Adresse postale : Postboks 8163 Dep., 0034 Oslo Contact presse : 0047 23 20 80 60 kripos.info@politiet.no
Royaume-Uni	CIG	Oui ; 14	Non	Non	Afghanistan, Tchéchénie, Chine, Érythrée, Irak, Népal, Pakistan, État somalien du Puntland, Sri Lanka, Rwanda	Formation interne pour les procureurs	<u>Renseignements :</u> Metropolitan Police Service New Scotland Yard Broadway London, SW1H 0BG Renseignements non urgents : 0300 123 1212

CIG : Crimes internationaux graves ; PN : Procédures normalisées ; US : Unité spécialisée ; EY : Ex-Yougoslavie