

**Treizième session**

New York, 8-17 décembre 2014

Rapport du Bureau sur la coopération**Addenda****Annexe VII****Rapport sur les stratégies d'arrestation présenté par le Rapporteur****Résumé*

Le présent rapport, soumis par le Rapporteur, expose l'analyse des expériences acquises par les juridictions nationales et internationales sur les stratégies d'arrestation, et, et en se fondant sur celles-là, présente une liste de recommandations aux fins d'établir une stratégie d'arrestation globale pour la Cour pénale internationale, telle que définie dans le projet de plan d'action joint au rapport (Appendice III).

Le rapport établit que la réussite des stratégies d'arrestation pratiquées par d'autres juridictions internationales résulte de la conjonction de deux éléments : les ressources propres dont ces juridictions disposent et l'appui politique dont elles bénéficient ; la Cour devrait suivre cet exemple, notamment en s'attachant à améliorer ses capacités propres.

De ce point de vue, une approche globale est proposée pour les mesures propices à une stratégie d'arrestation efficace, notamment en élaborant un cadre avec des stratégies spécifiques selon les régions, les situations et les affaires, qui se fonderait sur un modèle de partenariat avec les divers acteurs aux fins de contribuer aux efforts d'arrestation. Ces stratégies spécifiques n'exclueraient pas les initiatives à la discrétion des partenaires, le cadre prévu pour la collaboration permettrait d'améliorer l'efficacité de toute mesure convenue, et notamment les politiques de conditionnalité, la marginalisation, et d'autres mesures à caractère politique ou diplomatique. Il serait prioritaire d'établir une équipe de localisation des fugitifs au sein du Bureau du Procureur afin de fournir, pour la conduite des opérations, des capacités professionnelles indépendantes.

Un réseau de coordinateurs garantirait la collaboration des acteurs concernés et la mise en œuvre des mesures établies dans le cadre de la coordination. L'Assemblée continuerait de suivre attentivement le processus.

Recommandation 1 : Il est recommandé d'envisager autant que possible les politiques de conditionnalité dans le contexte de la Cour pénale internationale, mais uniquement avec les stratégies-cadres applicables aux diverses régions, situations et affaires. Étant donné la nature et l'objectif de telles politiques, la section pertinente portant sur ces stratégies devrait inclure la communication des conditions clairement définies qu'il convient de remplir pour

* Reçu par le Secrétariat le 17 novembre 2014.

en obtenir les récompenses ; la mise en œuvre devrait en être cohérente tout en s'assurant du maintien d'une nécessaire marge de manœuvre afin de s'adapter aux circonstances.

Recommandation 2 : Il est recommandé d'établir à l'avance un ensemble complet d'incitations positives et négatives et de communiquer à ce sujet de façon à ce que les accusés puissent évaluer de manière sûre les avantages présentés par ces mesures, à comparer avec le style de vie précaire des fugitifs.

Recommandation 3 : Il est recommandé de mettre en œuvre les politiques de marginalisation des fugitifs uniquement dans le cadre de stratégies individualisées prenant d'abord en compte la perspective d'exécuter le mandat d'arrêt sur le court terme au moyen d'opérations techniques, sans divulguer l'existence de mesures restrictives. Dans les cas où il est impossible de procéder ainsi, il faudrait appliquer les sanctions et éviter les contacts non essentiels ; par ailleurs, les acteurs pertinents pourraient envisager de procéder à un suivi de la mise en œuvre de ces politiques.

Recommandation 4 : Il est recommandé de suivre une approche double, avec des mesures structurées et intégrées, de nature diplomatique et politique, qui s'occupent du respect des obligations découlant du Statut de Rome, tout d'abord au stade préventif (contrôle de mesures d'application) puis au niveau des instances spécifiques lorsqu'il apparaît que les requêtes de la Cour ont été rejetées.

Recommandation 5 : Il est recommandé que tous les acteurs se concentrent sur les opérations prioritaires pour l'accomplissement des arrestations. Il faudrait établir à court terme une équipe de localisation des fugitifs, qui soit directement subordonnée au Procureur par le Chef de la Division des enquêtes. Les opérations devraient également être renforcées par des mécanismes améliorés de coordination et de coopération au niveau technique (autorités de la police et de l'Accusation) et, lorsque c'est nécessaire et possible, avec l'assistance de forces multinationales ou de missions de maintien de la paix mandatées pour procéder aux arrestations.

Recommandation 6 : Il est recommandé de mettre en œuvre le plan d'action selon une procédure structurée, axée sur :

- 6.1. La création prioritaire d'une unité de localisation des fugitifs au sein du Bureau du Procureur, laquelle passe à court terme par la mise en place d'un groupe d'experts chargé de s'assurer que dès la phase de démarrage, le cadre juridique de l'unité, ses structures, son professionnalisme et ses actions soient conformes aux pratiques les plus abouties des juridictions nationales et internationales ;
- 6.2. Les stratégies consolidées applicables aux différentes régions, situations et affaires susceptibles de fournir un cadre à la mise en œuvre des mesures ayant trait à la stratégie d'arrestation, le cas échéant. Ces stratégies-cadres seront conçues sur un modèle de partenariat regroupant tous les acteurs majeurs, et mises en œuvre de manière concertée en tenant compte du rôle des États et des organisations internationales dans les différents contextes, sous réserve de la protection des informations à caractère sensible. Les États non parties exerçant une influence, notamment en leur qualité de Membre du Conseil de sécurité, devront être associés de manière constructive et dynamique à ces stratégies. Tous les acteurs concernés désigneront des coordinateurs aux fins d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies, dont un responsable chargé des stratégies spécifiques aux régions et aux situations au sein de l'Assemblée et un responsable chargé des stratégies spécifiques aux affaires au sein du Bureau du Procureur. Un mécanisme de consultation avec les procureurs, anciens et actuels, des tribunaux internationaux est également envisageable ;
- 6.3. Les fonctions de contrôle de l'Assemblée, y compris le suivi attentif du processus par l'intermédiaire d'un coordinateur et d'un Rapporteur spécial, afin de contribuer, le cas échéant, au suivi des différents acteurs, de contrôler les progrès accomplis et de préparer les actions complémentaires exigées de la part de l'Assemblée, aux fins de garantir une mise en œuvre efficace et réelle des stratégies d'arrestation.

Table des matières

I.	Introduction.....	4
	A. Contexte.....	4
	B. Mandat.....	5
	C. Concept.....	6
	D. Objectif.....	7
	E. Méthodologie.....	8
II.	Analyse	10
	A. Faits et chiffres	10
	B. Informations données par les juridictions	11
	C. Initiatives	11
III.	Incitations.....	12
	A. Incitations accordées aux États	12
	B. Incitations accordées aux personnes	16
IV.	Actions.....	19
	A. Isolement des fugitifs.....	19
	B. Appui politique	24
	C. Opérations.....	30
V.	Suite du processus.....	38
VI.	Conclusions.....	40
	A. Les clés du succès.....	40
	B. Approche intégrée.....	41
	C. Appui politique	41
	D. Opérations.....	41
	E. Souplesse	42
	Appendices.....	43
I.	Tableau – Taux d’exécution et politiques	43
II.	Enseignements, recommandations et mesures	44
III.	Projet de plan d’action sur les stratégies d’arrestation.....	52
IV.	Méthodes de travail : enseignements tirés par le rapporteur spécial	65

I. Introduction

1. Lors de sa douzième session (en 2013), l'Assemblée des États Parties a approuvé le document conceptuel sur les stratégies d'arrestation (la « note conceptuelle »)¹ et a adopté la feuille de route qui avait été soumise par la délégation italienne. Ces deux documents, qui ont fait l'objet de discussions au sein du Groupe de travail de La Haye du Bureau, dans le cadre du mécanisme de facilitation sur la coopération, étaient joints au Rapport du Bureau sur la coopération². La décision de l'Assemblée vise à ce qu'un plan d'action soit élaboré, lors de sa treizième session (2014), aux fins de rendre possible la perspective d'exécuter rapidement les demandes d'arrestation et de remise émanant de la Cour³, en se fondant sur l'idée que l'exercice réel de la compétence de la Cour est fonction de sa capacité à appliquer ses décisions judiciaires, ce qui suppose de garantir la présence de l'accusé au procès.

2. Le Bureau a nommé M. Roberto Bellelli (Italie) *Rapporteur* sur les stratégies d'arrestation⁴. Celui-ci s'acquitte de son mandat par le présent rapport (« le Rapport »), qui présente le contexte et donne les raisons du projet de plan d'action sur les stratégies d'arrestation (Appendice III). L'Assemblée ayant à cette occasion établi le poste de rapporteur pour la première fois, des leçons tirées de cette expérience figurent à l'Appendice IV dans le cadre de l'analyse en cours des méthodes de travail.

A. Contexte

3. La mise en œuvre des obligations de coopération découlant du Statut de Rome, notamment en matière d'arrestation et de remise, a d'abord été traitée par l'Assemblée des États Parties dans le contexte de sa résolution omnibus, cadre servant à édifier l'institution⁵. Entre 2003 et 2008, l'Assemblée a parcouru diverses étapes, alors qu'apparaissaient les premiers défis liés à la délivrance de mandats d'arrêt. Lorsque la Cour commençait tout juste ses premières enquêtes (2003-2004), l'Assemblée traitait de cette question en appelant simplement à l'adoption de textes d'application dans les législations nationales aux fins d'assurer la coopération⁶. À la suite de la non-exécution des premiers mandats⁷, l'arrestation et la remise de personnes à la Cour faisaient l'objet de termes plus pressants (2005-2010)⁸. Jusqu'en 2007 toutefois, l'Assemblée envisageait la coopération uniquement sous l'angle du respect général des obligations légales instituées par le Statut de Rome, et n'accordait que peu d'attention aux stratégies d'arrestation.

4. Les 66 *Recommandations sur la coopération* (2007)⁹ adoptées par l'Assemblée forment le fondement d'une démarche plus centrée sur la coopération.

5. Témoignent de cette approche nouvelle choisie par l'Assemblée, l'adoption d'une résolution portant uniquement sur la coopération ainsi que l'affirmation d'un langage et de pratiques axés sur les résultats (2011-2013), dont :

¹ ICC-ASP/12/Res.3, *Coopération*, paragraphe 5.

² ICC-ASP/12/36, *Rapport du Bureau sur la coopération*, Annexe IV, pages 16 à 24.

³ ICC-ASP/12/Res.3, paragraphe 5: « permettant d'améliorer les délais d'exécution des demandes d'arrestation et de remise émanant de la Cour ».

⁴ Bureau de l'Assemblée des États Parties, ICC-ASP Bureau, *Agenda and Decision*, 18 février 2014 (ordre du jour et décisions).

⁵ *Renforcement de la Cour pénale internationale et de l'Assemblée des États Parties*.

⁶ ICC/ASP/2/Res.7, *Résolution omnibus*, paragraphe 3 : « Rappelle que lorsqu'ils ratifient le Statut de Rome, les États doivent prendre des dispositions en vue de s'acquitter des obligations qui en découlent, notamment en publiant des textes d'application, en particulier dans les domaines du droit pénal et de l'entraide judiciaire avec la Cour et, à cet égard, encourage les États Parties au Statut de Rome qui ne l'ont pas encore fait à adopter des textes d'application à titre prioritaire ». Le paragraphe 3 de la résolution ICC-ASP/3/Res.3 emploie des termes identiques.

⁷ Délivrés en mai-juillet 2005 dans la situation en Ouganda.

⁸ ICC-ASP/4/Res.4, paragraphe 16 : « Demande instamment aux États de s'acquitter de leur obligation de coopérer avec la Cour dans des domaines comme la préservation et la production des éléments de preuve, le partage de l'information, l'arrestation et la remise de personnes à la Cour ainsi que la protection des victimes et des témoins et encourage les organisations internationales et régionales ainsi que la société civile à appuyer la Cour et les États dans les efforts qu'ils déploient respectivement à cette fin, selon qu'il conviendra ». Le paragraphe 34 de la résolution ICC-ASP/5/Res.3 emploie des termes identiques ; les paragraphes 37 de la résolution ICC-ASP/6/Res.2 et 41 de la résolution ICC-ASP/7/Res.3, des termes proches.

⁹ ICC-ASP/6/Res.2, Annexe II.

- a) la prise en considération des effets négatifs de la non-exécution des arrestations sur le bon fonctionnement de la Cour et sur la capacité de celle-ci d'accomplir son mandat¹⁰ ;
 - b) la nécessité de demandes de coopération formulées par la Cour qui soient ciblées, spécifiques, complètes et opportunes/pour la Cour de présenter des demandes de coopération qui soient ciblées, spécifiques, complètes et opportunes¹¹,
 - c) la nécessité d'éviter des contacts qui compromettent les objectifs du Statut de Rome¹²,
 - d) la valeur des enseignements tirés de l'expérience¹³,
 - e) un dialogue public accru¹⁴,
 - f) la nécessité d'adopter une approche structurée et fondée sur l'expérience¹⁵,
 - g) l'objectif d'adopter un plan d'action lors de sa quatorzième session, en 2014¹⁶.
6. De son côté, le Bureau du Procureur a souligné à diverses reprises au cours des années qu'il fallait que le soutien apporté par les États se traduise par des mesures plus concrètes afin de faciliter les arrestations, et que la coopération des États dans l'exécution des mandats d'arrêt était un « élément manquant pour la mise en œuvre effective du mandat de la Cour »¹⁷. Les éléments de cette position ont grandement contribué à l'avancée des débats à ce sujet au sein de l'Assemblée¹⁸.

B. Mandat¹⁹

7. La feuille de route et la note conceptuelle, qui détaillent l'étendue du mandat du rapporteur, sont jointes au Rapport du Bureau sur la coopération rédigé en 2013²⁰.

¹⁰ ICC-ASP/10/Res.2, paragraphe 2 : « *Souligne* l'importance d'une coopération et d'une assistance, en temps utile et de caractère effectif, de la part des États Parties et des autres États qui sont tenus de coopérer avec la Cour en vertu du chapitre IX du Statut de Rome ou d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies, dès lors que toute carence, lorsqu'il s'agit de fournir une telle coopération, dans le cadre d'instances judiciaires, est de nature à affecter le bon fonctionnement de la Cour, et *relève* l'incidence que la non-exécution des demandes de la Cour peut avoir sur sa capacité de s'acquitter de ses fonctions, notamment lorsqu'il est question de l'arrestation et de la remise à la Cour d'individus qui font l'objet de mandats d'arrêt ».

¹¹ *Ibidem*, paragraphe 3 : « *Note* que les demandes spécifiques de coopération et d'assistance de la Cour aux États Parties et à d'autres États sont de nature à renforcer la capacité des États de donner suite rapidement aux demandes de la Cour ». Paragraphe 4 de la résolution ICC-ASP/11/Res.5 : « *Souligne* également les efforts continuellement déployés par la Cour pour fournir des demandes spécifiques de coopération et d'assistance de nature à renforcer la capacité des États Parties et des autres États de donner suite rapidement à ces demandes, et *invite* la Cour à continuer d'améliorer sa pratique concernant la transmission des demandes de coopération et d'assistance spécifiques, complètes et opportunes ».

¹² 4^{ème} alinéa du préambule de la résolution ICC-ASP/11/Res.5 : « *Observant* que des contacts avec des personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrêt de la Cour non exécuté devraient être évités lorsque de tels contacts compromettent les objectifs du Statut de Rome ».

¹³ *Ibidem*, paragraphe 3 : « *Souligne* la valeur des enseignements des tribunaux internationaux ad hoc et mixtes en matière d'exécution des mandats d'arrêt ».

¹⁴ Paragraphe 22 de la résolution ICC-ASP/11/Res.5 : « *Salue* le dialogue accru entre les États Parties, la Cour et la société civile à l'occasion du premier débat en séance plénière sur la coopération, intervenu lors de la onzième session de l'Assemblée, ayant trait en particulier aux arrestations et à l'identification, la localisation, le gel et la saisie des avoirs, et *consciente* de l'importance d'une coopération pleine et effective avec la Cour conformément au Statut de Rome, *prend note* avec satisfaction de l'échange fructueux de vues, notamment au sujet de mesures pratiques visant à renforcer la mise en application des demandes de coopération, et de la nécessité d'inclure la coopération comme point permanent à l'ordre du jour des prochaines sessions de l'Assemblée ».

¹⁵ Paragraphe 4 de la résolution ICC-ASP/12/Res.3 : « *Reconnaît* que des mesures concrètes doivent être envisagées, de manière structurée et systématique, en vue de garantir les arrestations, en se fondant sur l'expérience acquise par les systèmes nationaux, les tribunaux internationaux, les tribunaux spéciaux, les tribunaux mixtes et la Cour ».

¹⁶ *Ibidem*, paragraphe 5 : « *Adopte* l'annexe relative à la feuille de route en vue de la mise en place d'un outil opérationnel permettant d'améliorer les délais d'exécution des demandes d'arrestation et de remise émanant de la Cour, *approuve* le document conceptuel, joint au présent document, qui a été préparé par le Groupe de travail de La Haye, et *demande* au Bureau de faire rapport à son sujet à l'Assemblée à sa treizième session ».

¹⁷ ICC-ASP/10/40, *Rapport de la Cour sur la coopération*, paragraphe 2.

¹⁸ Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale, *Contribution paper*, 2013 et ICC-ASP/12/35, *Rapport de la Cour sur la coopération*, paragraphes 10 à 26.

¹⁹ Paragraphes 4 et 5 de la résolution ICC-ASP/12/Res.3, *supra*, notes de bas de page 15 et 16.

²⁰ ICC-ASP/12/36, *Rapport du Bureau sur la coopération*, Annexe IV.

Conformément aux délais indiqués dans la feuille de route, le mandat était limité dans le temps à la période 2013-2014 et devait se conclure par des résultats concrets, à savoir :

- a) Une analyse fondée sur l'expérience recueillie avec l'aide de ressources externes (incluant les tribunaux *ad hoc*, les tribunaux hybrides, les pays concernés par la situation donnée, les États Membres de l'ONU) et l'appui de la Cour ; et
- b) Un projet de plan d'action à adopter par l'Assemblée, énonçant les mesures concrètes soumises à l'examen des États Parties, de la Cour et des acteurs ayant accepté de coopérer.

C. Concept

8. Il n'est guère besoin de s'étendre sur l'urgence d'exécuter les mandats d'arrêt émanant de la Cour. Sans arrestation des personnes visées, les procès ne peuvent avoir lieu, ce qui va à l'encontre de la mission de la Cour consistant à rendre justice en temps voulu afin de prévenir la commission de crimes à l'avenir, de rendre justice aux victimes et de contribuer à la paix et à la sécurité internationales. Le rapport, qui n'étudie pas non plus spécifiquement les fondements juridiques de l'exécution des mandats d'arrêt, évoque simplement les obligations légales en matière d'assistance et de coopération internationales²¹.

9. Pour replacer dans leur contexte les problèmes, les conséquences et les solutions possibles entourant l'arrestation des fugitifs demandés par la Cour, il importe de noter que la plupart des crimes visés par le Statut de Rome sont habituellement perpétrés par un groupe organisé ou structuré²² - c'est effectivement le cas des crimes de guerre, des génocides et des crimes contre l'humanité – au niveau politique ou militaire le plus élevé, et que ces crimes sont planifiés, financés et menés à l'instigation de groupes de personnes qui agissent en suivant des stratégies très semblables à celles des organisations criminelles et terroristes.

10. Qu'une personne accusée de crimes graves ne soit pas arrêtée est une situation plutôt courante tant dans les juridictions nationales que dans les internationales, lorsque des caractéristiques communes des crimes nationaux et internationaux ainsi que du contexte tiennent un rôle précieux de sorte que les fugitifs restent soutenus et protégés par le pouvoir et le consensus. À cet égard, les crimes organisés, qu'il s'agisse du niveau national ou international, peuvent se produire dans un contexte similaire à celui des crimes graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale et relèvent de la compétence d'une juridiction internationale. Dans de telles situations, les personnes en fuite reçoivent habituellement une aide matérielle conséquente, notamment sous forme financière, de la part de grands groupes organisés qui exercent un contrôle sur des territoires étendus, voire à la tête d'un pays. L'expérience de juridictions nationales (où des fugitifs ont pu se soustraire à la justice leur vie durant²³) se double d'affaires bien connues dans les juridictions internationales – que l'on pense par exemple à Ratko Mladić, absent de la salle d'audience du TPIY pendant seize ans (1995-2011).

11. La non-arrestation d'un accusé en position de chef de file dans le crime organisé ou pour les crimes graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale (organisations qui ont des caractéristiques communes) permet à ladite personne de continuer à exercer son rôle, en perpétuant le modèle de conduite criminelle, ce qui met en danger la conservation et la découverte d'éléments de preuve. Examiner les crimes graves

²¹ Respectivement, pour la Cour, le chapitre IX du Statut de Rome, et pour les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, le chapitre VII ; pour la coopération entre États, les traités bilatéraux et multilatéraux pertinents, ainsi que les règles coutumières (*aut dedere aut judicare*).

²² Résolution Res. 55/25 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 15 novembre 2000, *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, article 2: « L'expression "groupe criminel organisé" désigne un groupe structuré de trois personnes ou plus existant depuis un certain temps et agissant de concert dans le but de commettre une ou plusieurs infractions graves ou infractions établies conformément à la présente Convention, pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel ; [...] L'expression "groupe structuré" désigne un groupe qui ne s'est pas constitué au hasard pour commettre immédiatement une infraction et qui n'a pas nécessairement de rôles formellement définis pour ses membres, de continuité dans sa composition ou de structure élaborée ».

²³ Bernardo Provenzano, parrain italien mafieux, est resté libre 43 ans : de nombreux membres d'organisations de type mafieux ne sont pas arrêtés pendant des dizaines d'années.

internationaux sous l'angle du crime organisé fournirait des stratégies éprouvées afin de prendre des mesures comme les incitations, les sanctions pour les fugitifs, la recherche de ces personnes et de leurs avoirs.

12. Deux stratégies alternatives peuvent en théorie être envisagées aux fins d'exécuter des mandats d'arrêt contre des accusés occupant des postes élevés, reflétant la prééminence accordée aux motifs de la politique et de la justice :

- a) Différer l'exécution jusqu'à ce que les accusés ne soient plus au pouvoir. Telle a été la pratique suivie par le passé, dans les tribunaux internationaux et mixtes ;²⁴
- b) Agir aux fins d'exécuter les mandats d'arrêt, quels que soient le statut et la situation des accusés.

13. La Cour est certes une institution permanente et cette perspective de justice disponible à tout moment est à elle seule l'assurance que la communauté internationale ne saurait tolérer l'impunité pour les crimes au cœur du Statut de Rome, mais il semble que les attentes portant sur une justice rendue en temps et en heure soient une composante essentielle du soutien apporté à la mission de la Cour. Par ailleurs, les données actuelles montrent qu'il n'est pas rare pour des chefs de Gouvernement de rester au pouvoir pour des périodes de 20 à 40 ans²⁵. Par conséquent, se contenter d'attendre que de telles personnes soient renversées ou qu'elles quittent leur poste en raison de leur âge ne semble être en adéquation ni avec la responsabilité de protection incombant à la communauté internationale ni avec la mission de la Cour.

14. Le présent rapport conclut toutefois que la mise en place de mesures opérationnelles et politiques peut servir à la fois les intérêts de la politique et ceux de la justice, comme cela a été le cas dans les juridictions internationales ayant connu les plus grandes réussites. Les enseignements tirés de l'expérience de ces dernières semblent également fort significatifs pour la Cour, même s'il faut tenir compte des caractéristiques spécifiques à cette institution dans l'établissement d'un cadre stratégique.

15. Se référant à la Note conceptuelle de 2013, ce rapport vise à identifier les mesures qui permettraient d'améliorer la coopération en se fondant sur une démarche globale, ou sur une combinaison de méthodes²⁶ : ex ante (préventive, soit avant toute délivrance de demande précise d'arrestation), et ex post (corrective, soit après matérialisation de résultats fortement négatifs obtenus par la demande de coopération). Les mesures préventives ou correctives de conditions défavorables à l'exécution de mandats ont été identifiées à partir des expériences connues, telles qu'elles ont été identifiées par le rapporteur auprès de sources pertinentes et analysées. Toutefois, le Rapport indique des mesures d'une perspective qui se limite à l'objectif assigné, à savoir l'identification de stratégies d'arrestation. Une fois celles-ci définies et adoptées, leur mise en œuvre devra passer par un examen plus détaillé des mesures applicables et de leurs connotations exactes, notamment en s'occupant des éléments pratiques qui devront être pris en considération à la lumière des pratiques consolidées dans les autres juridictions internationales²⁷.

D. Objectif

16. La définition de toute stratégie efficace suppose de définir clairement des objectifs sans ambiguïté. À cet égard, l'Assemblée des États Parties et le Bureau du Procureur ont tous deux donné des éclaircissements : une stratégie d'arrestation vise à augmenter les perspectives de voir les mandats d'arrêt exécutés²⁸. La stratégie d'arrestation devrait donc se concentrer sur l'obtention de résultats pratiques, à savoir modifier le statut des fugitifs en les privant de leur liberté (arrestation) et en les faisant comparaître devant la Cour (remise du fugitif à l'institution).

²⁴ *Infra*, paragraphe 47, pour les affaires de Slobodan Milosević, Radovan Karadzic et Charles Taylor.

²⁵ Sur 17 personnes au pouvoir depuis plus de 20 ans, onze le sont dans un pays africain. http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_current_longest_ruling_non-royal_national_leaders.

²⁶ ICC-ASP/12/36, *Rapport du Bureau sur la coopération*, Annexe IV, *Note conceptuelle*, paragraphes 6 à 12.

²⁷ *Infra*, note de bas de page 35.

²⁸ Paragraphe 5 de la résolution ICC-ASP/12/Res.3, et *supra*, note de bas de page 16.

17. En termes généraux, comme l'objectif d'une stratégie d'arrestation (mener à bien l'arrestation d'une personne et l'amener devant la justice) est un résultat pratique, l'identification des moyens adéquats aux fins d'atteindre ce résultat a d'abord une dimension opérationnelle. Toutefois, en plus des défis que pose toute opération d'arrestation, l'exécution de mandats d'arrêt dans les juridictions internationales et mixtes rencontre des difficultés résultant du défaut de pouvoir d'application de la juridiction.

18. Par conséquent, alors que le caractère individuel de la responsabilité pénale devrait normalement exiger que les arrestations soient conduites par des professionnels, les mandats d'arrêt de la Cour, visant la responsabilité pénale de responsable en chef, ont une dimension politique significative qui est fonction du statut du suspect ou d'autres intérêts liés à l'État dont cette personne est le ressortissant, celui où elle se trouve et celui où les crimes ont été commis. Dans ce contexte, la responsabilité des États entre en jeu, généralement en raison de la responsabilité de protéger, et en particulier, relativement aux obligations de coopération instaurées par le Statut de Rome et à l'autorité exercée par les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies.

19. En même temps, la réalité des politiques nationales et internationales doit être intégralement prise en compte afin d'éviter que les obligations légales n'entrent en collision et qu'en définitive l'équilibre des pouvoirs ne se traduise finalement par la défaite de la justice. De ce point de vue, alors que l'objectif final d'une stratégie d'arrestation reste l'arrestation en elle-même, la mise en œuvre de mesures visant à créer un environnement favorable à ce résultat serait pertinente en tant qu'étape intermédiaire.

20. Le rapport souligne que des efforts doivent être poursuivis pour atteindre l'objectif ultime d'une stratégie d'arrestation ; malgré la présupposition de l'existence d'obligations de coopération qui soient spécifiques et générales, ces efforts se fondent sur les synergies que les divers acteurs peuvent mettre en place afin d'exécuter les mandats d'arrêt. Par conséquent, les outils disponibles devaient certes se fonder sur les obligations de coopération auxquelles sont juridiquement tenus les États, mais également être conçus de manière à mettre en valeur les efforts de collaboration des acteurs pertinents, et notamment les autres États, les organisations internationales, les organisations non gouvernementales et le Bureau du Procureur.

E. Méthodologie

1. Terminologie

21. La terminologie adoptée dans le rapport reflète la mission assignée au rapporteur et en particulier, la nécessité d'assurer qu'une stratégie d'arrestation est élaborée en se fondant sur les enseignements tirés de l'expérience des juridictions nationales et internationales. L'arrestation en elle-même étant le résultat pratique visé par la stratégie d'arrestation²⁹, les définitions utilisées dans ce rapport sont susceptibles (aux seules fins des recherches et de l'analyse du présent rapport) de différer du langage établi dans la pratique politique ou juridique de la Cour.

22. Les définitions suivantes ne sont pas conformes au langage utilisé dans la documentation de la Cour :

- a) Les « fugitifs » désignent des personnes restées en liberté et échappant à la justice ; à cet égard, ce mot équivaut aux expressions employées dans la pratique politique et juridique de la Cour, à savoir : les personnes pour lesquelles un mandat d'arrêt a été délivré, ou les individus visés par un mandat d'arrêt ;
- b) Les mots « arrestation » et « stratégie d'arrestation » incluent des sujets se référant à l'arrestation provisoire ainsi qu'à la remise des personnes à la Cour, sauf explicitation contraire.

²⁹ *Supra*, paragraphe 14.

2. Collecte des informations

23. Conformément au mandat reçu, le rapporteur a traité le sujet sous un angle technique, en se fondant sur les expériences pertinentes. Les enseignements tant des juridictions nationales que des internationales, tirées de sources publiques et de consultations ciblées, ont été prises en compte. La nature sensible d'une partie des informations en jeu et la nécessité d'éviter les erreurs d'interprétation impliquent parfois de se référer aux expériences en question en termes très généraux. Si une confidentialité totale est garantie aux sources d'informations³⁰, les données font parfois référence aux États ou à d'autres acteurs afin de donner du sens à un contexte lorsque c'est nécessaire et dans la mesure où la documentation disponible est publique. Les informations ont été recueillies par divers moyens :

- a) Un questionnaire envoyé à tous les États³¹, établi à partir des éléments de la Note conceptuelle approuvée par l'Assemblée des États Parties³² ;
- b) Un schéma pour comparer les résultats obtenus dans les affaires par les tribunaux internationaux ;
- c) Des entretiens avec des fonctionnaires en poste ou retraités des États et organisations internationales concernés ;
- d) La participation à des séminaires d'application du droit³³ ;
- e) Des consultations avec des universitaires et des organisations non gouvernementales ;
- f) De la documentation de nature confidentielle ;
- g) Les pratiques existantes des juridictions internationales³⁴ ;
- h) Des informations publiques, notamment la documentation des Organisations et des tribunaux internationaux, livres, articles, etc.

24. La Note conceptuelle fournissait une explication détaillée de la manière dont l'étude des pratiques nationales et internationales devait être conduite ; elle exposait les critères de classification des diverses situations susceptibles de survenir dans l'exécution d'une demande d'arrestation émanant de la Cour (obligations et capacité de l'État où se trouve le fugitif, et statut de ce dernier), ainsi que les initiatives pouvant faciliter les arrestations (incitations encourageant des États et des personnes d'une part, et d'autre part actions visant à localiser et isoler le fugitif, à exercer des pressions sur les États concernés et à fournir un appui à la Cour).

25. Au stade de la collecte des informations, le rapporteur a enquêté sur toutes les voies provenant de la Note conceptuelle indiquées ici. Après analyse, les éléments recueillis ont été résumés et présentés dans ce rapport selon une structure en partie différente qui vise à souligner uniquement les pratiques apparaissant pertinentes pour la Cour. Par conséquent, les pratiques connues permettent d'identifier les éléments favorables à l'exécution des arrestations, les lacunes susceptibles d'affecter certains domaines, les responsabilités à

³⁰ Voir par exemple la lettre datée du 30 juin 2014, jointe au questionnaire adressé par le rapporteur aux États (toutes les réponses données au questionnaire serviront uniquement au travail effectué en vue de l'étude conduite par le rapporteur et apparaîtront uniquement sous forme statistique. Il ne sera divulgué ni les informations transmises, ni les noms des États ayant répondu – ou non).

³¹ Établi le 30 juin 2014 en anglais, et le 11 juillet 2014 en français.

³² Paragraphe 5 de la résolution ICC-ASP/12/Res.3 : « Approuve le document conceptuel, joint au présent document ».

³³ Séminaire ENFAST (European Network of Fugitive Active Search Teams, réseau européen des équipes nationales qui recherchent et arrêtent les criminels déjà condamnés), Bruxelles, 17-18 septembre 2014.

³⁴ TPIY-TPIR-TSSL-CETC-TSSL, Poursuivre les atrocités de TPIY-TPIR-TSSL-CETC-TSSL, *Poursuivre les atrocités de masse : enseignements tirés des tribunaux internationaux* (les « enseignements tirés de l'expérience des tribunaux internationaux »), lancé le 1^{er} novembre 2012, traite des arrestations dans le chapitre sur les pratiques, pages 68 à 72 en anglais, paragraphes 336 à 356. Manuel du Bureau du Procureur du TPIR sur la localisation et l'arrestation des personnes recherchées par la justice pénale internationale : les enseignements tirés du Tribunal pénal international pour le Rwanda, juin 2013 (distribution restreinte), traitant des points suivants : le cadre juridique nécessaire pour la localisation, la structure et l'administration des équipes spécialisées chargées de la localisation, les stratégies de localisation, le traitement des informations confidentielles, les programmes de récompenses, les questions de sécurité liées aux opérations de localisation et les engagements auprès des autorités nationales.

accentuer, les ressources, les outils pratiques et d'autres mesures pertinentes recommandées par le Plan d'action de l'Assemblée. En raison des limites qui sont les siennes, ce rapport suppose connus tous les éléments relevant de la préparation du Plan d'action, déjà débattus dans les rapports sur la coopération de la Cour et du Bureau et ne les répète pas.

II. Analyse

A. Faits et chiffres

26. À titre de point de départ, le tableau ci-dessous compare les taux d'exécution des mandats d'arrêt dans les juridictions internationalisées, prenant en compte la période entre l'entrée en fonction de la juridiction et l'arrestation des derniers fugitifs, ou leur statut actuel. Le tableau reflète uniquement les informations liées aux crimes principaux, à l'exclusion des infractions contre l'administration de la justice ou des affaires d'outrage, et tout mandat d'arrêt scellé possible. Les principales différences de politiques derrière ces résultats divergents sont débattues en conséquence de l'analyse des diverses pratiques dans les sections suivantes du rapport. Lesdites politiques sont identifiées selon la disponibilité de politiques conditionnelles externes (« conditionnalité »), et/ou les ressources consacrées en interne à appuyer les opérations sous la forme d'une équipe spécialisée dans la localisation des fugitifs, ou toute autre condition favorable sur le terrain. Ces différences sont soulignées dans les conclusions, et un tableau comparatif plus exhaustif est également joint à l'Appendice I.

27. Les expériences de tribunaux mixtes ou internationalisés sont également indiquées, puisque les différences de structure et de relations avec les États territoriaux fournissent des indications utiles. Dans les cas du Tribunal spécial pour la Sierra Leone (TSSL)³⁵ et des Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CETC)³⁶, le fait que les tribunaux siègent dans les pays où les crimes se sont produits est en soi une indication de l'appui politique local dont bénéficient ces tribunaux, fondés sur des instances de réconciliation nationale et de prévention des menaces à la sécurité dans le pays et dans la région³⁷, ce qui se traduit par un taux d'exécution élevé des mandats d'arrêt. À l'inverse, dans le cas du Tribunal spécial pour le Liban (TSL), l'absence d'arrestation paraît résulter des facteurs de politique et de sécurité, qui ont aussi rendu nécessaires l'établissement du tribunal et la tenue des audiences hors du pays de la situation. Toutefois, dans ce cas les problèmes résultant du défaut d'arrestation sont partiellement compensés par la possibilité unique de conduire des procès en l'absence des accusés, en fuite. La différence spectaculaire entre les indicateurs de performance pour les arrestations dans les affaires du TSL (0 %) et des CETC (100 %) semble en définitive refléter la condition des accusés, les premiers se trouvant dans une situation où existe un réel pouvoir politique, soutenu par des réseaux politiques pertinents³⁸, alors que ce n'est plus le cas des seconds³⁹.

28. En se fondant sur les chiffres du tableau, l'analyse des informations recueillies fournira des réponses aux questions suivantes : quels motifs expliquent que des juridictions internationalisées autres présentent des performances d'exécution de mandats d'arrêt supérieures à celles de la Cour ? Existe-t-il de bonnes pratiques que la Cour pourrait

³⁵ Tribunal spécial pour la Sierra Leone, TSSL – établi par l'accord du 16 janvier 2002 conclu entre les Nations Unies et la Sierra Leone aux fins de poursuivre les crimes graves commis à l'encontre du droit international humanitaire et de la législation de la Sierra Leone commis sur le territoire de la Sierra Leone depuis le 30 novembre 1996.

³⁶ Les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CETC) sont régies par le droit national cambodgien, tel qu'approuvé par la Loi relative à la création de chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens pour la poursuite des crimes commis durant la période du Kampuchéa Démocratique, adoptée le 10 août 2001 et modifiée le 27 octobre 2004. La compétence *ratione temporis* se réfère aux crimes commis durant la période du 17 avril 1975 au 6 janvier 1979 ; la compétence personnelle *ratione personae*, à ceux commis par les « hauts dirigeants du Kampuchéa Démocratique et les principaux responsables des crimes et graves violations du droit pénal cambodgien » (italiques ajoutées) ; et la compétence matérielle *ratione materiae*, à ceux commis pour les « crimes et graves violations du droit pénal cambodgien, des règles et coutumes du droit international humanitaire, ainsi que des conventions internationales reconnues par le Cambodge ».

³⁷ C'est en particulier le cas du procès de Charles Taylor, qui a été déplacé dans les locaux de la Cour pénale internationale à La Haye, après la conclusion d'un Mémoire d'accord signé le 13 avril 2006 par la Cour pénale internationale et le Tribunal spécial pour la Sierra Leone.

³⁸ Les cinq accusés du Tribunal spécial pour le Liban sont des membres du Hezbollah, force gouvernementale.

³⁹ Les cinq accusés des CETC sont les derniers hauts responsables du régime khmer rouge, qui a pris fin en 1979.

employer pour améliorer ses performances ? Quelles initiatives devraient-elles être prises, par qui, et quel délai pourrait être considéré comme raisonnable pour l'obtention de résultats ?

<i>Jurisdiction</i>	<i>Situations</i>	<i>Période</i> ⁴⁰	<i>Années</i>	<i>Accusés</i>	<i>Fugitifs</i>	<i>Taux d'exécution</i>
CPI	CAR, RDC, Côte d'Ivoire, Kenya, Libye, Mali, Darfour/Soudan, Ouganda	2002-2014	12	21 ⁴¹	12 ⁴²	57,14 %
TPIY	Conflits dans les Balkans	1993-2011	18	161	0	100 %
TPIR	Rwanda et États voisins	1995-2013	18	98	9	90,82 %
TSSL	Sierra Leone	2002-2013	11	13	1	92,40 %
ECCC	Cambodge [Kampuchéa démocratique]	2006-2014	8	5	0	100 %
STL	Liban [Rafic Hariri et autres]	2009-2014	5	5	5	0 %

B. Informations données par les juridictions

29. Un certain nombre d'États Parties, de diverses régions, ont fourni des réponses significatives au questionnaire envoyé. Les tribunaux *ad hoc* des Nations Unies, TPIR et TPIY, ont également fourni une présentation précise de leurs pratiques, tandis que les informations sur les expériences des TSSL, TSL et CETC ont été déduites d'entretiens avec des fonctionnaires, qu'ils aient été en poste ou plus, et de la documentation existante.

30. Les juridictions internationalisées ont toutes été confrontées aux défis posés par le manque de pouvoirs de contrainte autonomes. Toutefois, des différences existent en fonction des facteurs suivants :

- Le fondement juridique en vertu de l'autorité du Conseil de sécurité des Nations Unies ou du droit des traités ;
- La conduite des opérations ;
- L'emploi d'incitations adéquates ; et
- La présence sur le terrain de forces militaires internationales chargées de procéder aux arrestations.

C. Initiatives

31. Les sections III et IV de ce rapport traitent des éléments qui paraissent pertinents aux fins de la conception d'une stratégie d'arrestation pour la Cour, en se fondant sur le résultat des études et des autres informations recueillies. Les mesures qui paraîtraient les plus adéquates afin d'augmenter les perspectives d'exécution des mandats d'arrêt sont de deux catégories :

- Les incitations*, soit les mesures visant à promouvoir une démarche volontaire positive tant par les États que par les personnes, et

⁴⁰ Entre l'entrée en fonction réelle et l'arrestation des derniers fugitifs ou l'achèvement de la juridiction.

⁴¹ Pour les huit accusés suivants, seules des citations à comparaître ont été délivrées : Bahar Idriss Abu Garda, et Saleh Jerbo (Darfour/Soudan) ; William Ruto, Joshua Sang, Henry Kosgey, Uhuru Kenyatta, Francis Muthaura, Mohamed Hussein Ali (Kenya).

⁴² Visées par un mandat d'arrêt, ces personnes sont toujours en liberté : Sylvestre Mudacumura (RDC) ; Joseph Kony, Okot Odhiambo, Dominic Ongwen et Vincent Otti (Ouganda) ; Omar al Bashir (deux mandats), Ahmed Harun, Ali Kushayb, Abdel Raheem Muhammad Hussein et Abdallah Banda Abakaer Nourain (Soudan) ; Simone Gbagbo (arrêtée mais non remise à la Cour – Côte d'Ivoire) ; Saif Al-Islam Ghaddafi (arrêté mais non remis à la Cour – Libye). Abdullah Al-Senussi n'est plus considéré comme un fugitif depuis que la Chambre d'appel a jugé l'affaire irrecevable devant la Cour le 24 juillet 2014.

- b) *Les actions*, notamment les mesures opérationnelles, politiques, juridiques et autres.

III. Incitations

32. Les mesures citées ont été mises en œuvre à des degrés divers. Elles ont été expérimentées avec succès à un niveau national et international pour encourager les États et les personnes à adopter volontairement une méthode propice à l'arrestation ou à la remise de personnes recherchées par un système judiciaire. Les incitations sont, en fonction de leurs bénéficiaires, de diverses natures : publiques ou privées, politiques ou techniques (policières, relatives au droit pénal substantiel et procédural, au droit pénitentiaire). Le recours possible à ces mesures dépend de nombreux facteurs, tels que les facteurs politiques, les ressources, et les circonstances de la situation ou de l'affaire. Les incitations peuvent être accordées à un État ou à une personne.

A. Incitations accordées aux États⁴³

1. Politiques de conditionnalité et pratiques

33. Dans les situations où les incitations ont été mises en place, les autorités internationales impliquées ont estimé que les États étaient à même d'exécuter les mandats d'arrêt, mais que des circonstances de politique intérieure les empêchaient de respecter leurs obligations internationales. Les incitations accordées par la communauté internationale ciblaient donc un intérêt public prioritaire des États concernés, de manière à compenser les obstacles intérieurs en offrant un bénéfice politique, économique, sécuritaire ou social qui soit crédible et clairement reconnaissable. Ces mesures de conditionnalité supposaient que les acteurs aient recours à un effet de levier avec la promesse crédible pour les États dont on attendait la coopération (condition) que ces derniers en retireraient un bénéfice. De plus, la réussite de telles mesures exigeait que les intérêts des autres acteurs de la région ne se traduisent pas par l'offre d'incitations ou d'assistance adverses, susceptibles de permettre aux États ciblés de résister à la pression exercée sur eux par les mesures de conditionnalité. Lesdites mesures constituaient une composante d'une stratégie de plus grande envergure visant à stabiliser la région, notamment en traduisant les fuitifs en justice devant une instance internationale. Par conséquent, la conditionnalité faisait partie du processus devant produire des changements politiques qui, à leur tour, contribuaient à l'arrestation et à la remise des fuitifs.

34. Les mesures conditionnelles ont été un élément clé de la réussite du TPIY, seul tribunal international parvenu à arrêter toutes les personnes recherchées. Si la conditionnalité était assortie de fermeté dans la conduite des opérations, ce qui était aussi le cas du TPIR⁴⁴, le rôle décisif de la conditionnalité dans le TPIY est démontrée par contraste avec les résultats moins bons obtenus par le TPIR, où aucune mesure conditionnelle n'était de mise⁴⁵. En fait, le TPIY était la seule juridiction internationale ou internationalisée où la conditionnalité était appliquée à proprement parler⁴⁶. Le taux d'exécution du TPIY, soit 100 %⁴⁷, se retrouve aussi dans les CETC, mais la comparaison avec l'ex-Yougoslavie s'arrête là vu le contrôle exercé par les autorités cambodgiennes sur tout leur territoire ainsi que leur volonté politique affichée.

35. La conditionnalité en ex-Yougoslavie a tout d'abord été appliquée dans un sens négatif, par des sanctions⁴⁸ adoptées par l'Union européenne⁴⁹, sous la forme du gel des

⁴³ *Note conceptuelle*, paragraphe 21 i).

⁴⁴ *Infra*, paragraphe 77.

⁴⁵ Alors que les donateurs au Rwanda n'avaient pas assorti leur aide de conditions, le levier constitué par la règle 11bis du Règlement de procédure et de preuve (Renvoi de l'Acte d'accusation devant une autre juridiction) a été utilisé avec succès par le TPIR lui-même afin d'obtenir des réformes dans le domaine de la justice, si bien que huit affaires ont pu être renvoyées devant des tribunaux rwandais.

⁴⁶ Dans le cas du TSSL, la menace directe que représentait Charles Taylor pour la région constituait en fait une incitation interne à la coopération.

⁴⁷ Voir Appendice I, Tableau – Taux d'exécution et politiques.

⁴⁸ Instrument de nature diplomatique ou économique, les sanctions cherchent à produire des changements dans les activités ou les politiques (violations du droit international ou des droits de l'Homme, ou encore politiques qui ne respectent pas l'État de droit ou les principes démocratiques). Les mesures restrictives ainsi imposées, qui peuvent viser des Gouvernements de pays tiers, des entités non gouvernementales ou encore des personnes (terroristes ou

capitaux et de l'interdiction des investissements en relation avec la République fédérale de Yougoslavie en 1999⁵⁰. La réussite politique que constituait la tenue d'élections présidentielles démocratiques⁵¹ s'est accompagnée d'une rapide levée à la fois des sanctions contre l'État⁵² et des restrictions que ces dernières imposaient pour ne plus viser que l'ancien Président Milosević (et les personnes de son entourage)⁵³, qui n'agissait plus en tant que représentant de l'État mais était recherché par le TPIY.

36. Dans son sens positif (récompense), la conditionnalité a été utilisée depuis 2000 de manière structurée et systématique à la fois par l'Union européenne et par les Etats-Unis aux fins d'appuyer le TPIY dans sa mission.

37. L'Union européenne a profité de l'occasion offerte par le processus d'élargissement en utilisant l'intérêt des États de la région à se porter candidat pour l'adhésion à l'Union. Le levier consistait en un processus qui fixait les conditions à remplir pour devenir membre (1993)⁵⁴, notamment par le processus de stabilisation et d'adhésion (PSA) et par la mise en œuvre d'accords de stabilisation et d'association (ASA) auxquels les pays partenaires des Balkans occidentaux devaient prendre part. S'engager dans des ASA et réussir à terminer les négociations d'un tel processus représentaient très concrètement pour les États de la région la perspective de devenir membre de l'Union européenne et de bénéficier de l'aide financière nécessaire à l'accomplissement du projet. Dans ce cadre, il était clairement requis des pays candidats qu'ils coopèrent pleinement avec le TPIY (2003)⁵⁵. Autour de la période pendant laquelle l'UE a établi cette condition, la Serbie a arrêté cinq personnes inculpées par le TPIY et les lui a remis.

38. La conditionnalité a atteint les résultats attendus dans les deux cas de la Serbie et de la Croatie, avec lesquelles des mesures de coopération efficaces ont progressivement été mises en place tandis que l'UE s'en tenait à la condition qu'elle avait établie. Au cours du processus, il était visible que les avancées se produisaient de manière concurrente avec le renforcement de la politique de conditionnalité relativement aux négociations des ASA, explicitement liés à une pleine et entière coopération avec le TPIY (2005-2008)⁵⁶.

39. De la même façon, la politique de conditionnalité des États-Unis liait l'aide financière à l'arrestation des inculpés du TPIY et à leur remise au Tribunal. Deux exemples montrent la pertinence de cette politique :

groupes terroristes, par exemple), peuvent se traduire par des embargos sur les armes, des restrictions portant sur le commerce en général, ou sur des transactions commerciales particulières (interdiction d'importation ou d'exportation), des restrictions financières, des restrictions sur les déplacements (interdiction de visa et interdiction de voyager) ou toute autre mesure selon que de besoin.

⁴⁹ La résolution 757 du Conseil de sécurité des Nations Unies (1992) avait introduit des sanctions contre la République fédérale de Yougoslavie, levées en 1996 par reconnaissance pour les Accords de paix de Dayton (1995).

⁵⁰ Règlement (CE) n° 1294/1999 du Conseil de l'Europe, 15 juin 1999.

⁵¹ Élection du Président Kostunica, 24 septembre 2000.

⁵² Déclaration du Conseil de l'Union européenne, 9 octobre 2000.

⁵³ Règlement CE n° 2488/2000 du Conseil du 10 novembre 2000, paragraphes 1 à 4, et article 1.

⁵⁴ Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993, *Conclusions de la Présidence*. Les critères de Copenhague désignent les conditions à remplir par un pays candidat pour adhérer à l'Union européenne : des « institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection », ainsi que « la capacité du pays candidat à [assumer les obligations découlant de l'adhésion], et notamment à souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire ».

⁵⁵ Sommet UE-Balkans occidentaux de Thessalonique, le 21 juin 2003 *Déclaration*, paragraphe 4 : « Les progrès des différents pays sur la voie qui les mène vers l'UE dépendront de la manière dont chacun respectera les critères de Copenhague et les conditions fixées pour le PSA » ; paragraphe 5 : « Les pays des Balkans occidentaux s'engagent à coopérer pleinement et sans équivoque avec le [TPIY]. Son action, en ce qui concerne toutes les questions ouvertes, y compris transfèrement à La Haye de tous les inculpés restants, devrait pouvoir se poursuivre sans retard ». L'Agenda de Thessalonique était plus clair encore sur cette condition : l'UE prie tous les pays et parties concernés de coopérer pleinement avec le TPIY en rappelant que le respect du droit international constitue un élément essentiel ; l'UE réaffirme que la pleine coopération avec le TPIY (notamment relativement au transfèrement à La Haye de tous les accusés ainsi que l'accès sans restrictions aux documents et aux témoins) est vitale pour se rapprocher encore de l'UE.

⁵⁶ Les négociations avaient débuté, été suspendues puis reprises. La signature des ASA et leur ratification ont eu lieu à la condition que les obligations envers le TPIY soient respectées, selon le Procureur. Voir notamment Commission européenne, *Serbia 2006 Progress Report*, SEC(2006) 1389 du 8.11.2006, au point 1.2, et *Serbia 2008 Progress Report*, SEC(2008) 2698 du 5.11.2008, au point 1.3.

- a) La promulgation d'une loi américaine⁵⁷, exigeant que la coopération demandée de la part de la Yougoslavie soit certifiée au 31 mars 2001 au plus tard pour que les Etats-Unis versent à ce pays une importante aide financière⁵⁸ et que des institutions financières internationales lui accordent des aides et des prêts⁵⁹, exception faite uniquement de l'aide humanitaire et de l'assistance visant à promouvoir la démocratie dans les municipalités. Au cours de la première semaine de mars 2001, le gouvernement yougoslave recevait une liste des demandes américaines, à satisfaire d'ici au 31 mars, dont : l'arrestation de l'ancien Président Milosević et toute coopération dans cette affaire, y compris en ce qui touchait les avoirs financiers de celui-ci ; l'adoption d'une loi permettant la remise de personnes recherchées en l'absence d'une condamnation préalable dans le système judiciaire national ; la remise d'une autre personne recherchée, au moins ; et l'accès du TPIY à des documents réellement importants. Les résultats furent tangibles : Milomir Stakić était arrêté le 23 mars et remis ce même jour au TPIY ; Slobodan Milosević était arrêté le 1^{er} avril 2001. Toutes les conditions n'avaient toutefois pas été remplies, et notamment la remise de Milosević ;
- b) La tenue d'une conférence de donateurs le 29 juin 2001, par laquelle la Yougoslavie 1,2 milliard de dollars. Les Etats-Unis avaient indiqué qu'ils différeraient leur soutien jusqu'à la remise de Milosević⁶⁰. Le 28 juin, à la veille de la conférence, Milosević était remis au TPIY⁶¹.

40. Il paraît évident que les signes concrets de coopération sont apparus aux alentours des dates limites fixées comme condition aux aides. Dans les années postérieures également, la coopération se renforçait à l'approche d'une date de certification américaine, indiquant clairement la relation directe entre les priorités stratégiques de l'État et sa coopération⁶².

41. Pour la Cour pénale internationale, les Etats-Unis ont eu recours au levier financier pour inciter à l'exécution de mandats d'arrêt en une occasion au moins⁶³. L'Assemblée a également approuvé une politique de conditionnalité limitée, dans laquelle le bénéfice se traduit, lors d'élections aux organes du système des Nations Unies, par le soutien de candidats - les États Parties devraient en effet vérifier l'aptitude des candidats à ratifier le Statut de Rome et à coopérer pleinement avec la Cour, ainsi que leur volonté en la matière⁶⁴. La mise en œuvre de cette politique relevant du processus de décision de chaque État Partie en interne, il n'existe actuellement pas d'informations sur le degré de réussite de ladite politique.

2. Enseignements

42. Les politiques de conditionnalité ont démontré qu'elles constituaient une solution efficace lorsqu'il s'agit de réconcilier la paix et la justice, de sorte que le politique peut soutenir le judiciaire, et que les juridictions internationales continuent d'être reconnues comme un instrument permettant d'assurer la stabilité.

⁵⁷ Loi N° 429 du 6 novembre 2000, *Making appropriations for foreign operations, export financing, and related programs for the fiscal year ending September 30, 2001*, Sec. 594 "Funding for Serbia".

⁵⁸ 100 millions de dollars.

⁵⁹ Notamment le Fonds monétaire international et la Banque mondiale.

⁶⁰ AFP, 9 mai 2001, *Bush tells Kostunica that US aid hinges on Milosevic hand over* (Bush dit à Kostunica que l'aide américaine dépend de la remise de Milosevic).

⁶¹ International Crisis Group, *Milosevic in The Hague: What it Means for Yugoslavia and the Region*, 6 June 2001, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/Serbia%2016.pdf>

⁶² Service de recherche du Congrès, *Conditions on U.S. Aid to Serbia*, 7 janvier 2008.

⁶³ Service de recherche du Congrès, *Malawi: Recent Developments and U.S. Relations*, 21 mars 2013, relate que le pacte de cinq ans *U.S. Millennium Challenge Corporation* (MCC), qui avait approuvé en 2011 un programme de 350 millions de dollars, a suspendu cette aide en mars 2012 en raison de questions de bonne gouvernance, dont la décision du Malawi de recevoir Bashir lors d'un sommet sur le commerce à Lilongwe ainsi qu'au sommet du Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA) d'octobre 2011. En mai 2012, le nouveau Gouvernement du Malawi annonçait qu'il ne recevrait pas Bashir au sommet de l'Union africaine devant se tenir en juillet 2012.

⁶⁴ ICC-ASP/6/Res.2, *résolution omnibus*, Annexe II, recommandation 49 : « Les États Parties doivent, à l'occasion de l'examen des candidatures d'États demandant à devenir Membres d'organes du système des Nations Unies, vérifier leur volonté et leur capacité de coopérer pleinement avec la Cour et, si tel n'est pas encore le cas, de devenir parties au Statut de Rome. »

43. En ex-Yougoslavie, la conditionnalité a sans aucun doute grandement contribué à assurer une coopération importante avec le TPIY, notamment pour que tous les fugitifs comparaissent devant ce tribunal. Toutefois, la mise en œuvre de ces politiques a souligné l'existence de risques : l'inflexibilité des conditions peut susciter des crises politiques, alimenter des sentiments nationalistes et faire finalement dérailler l'agenda des réformes requises en période transitoire, d'où une instabilité dans la région et en définitive, tout le contraire de l'objectif initialement visé en matière de coopération avec le TPIY. L'expérience somme toute positive du TPIY peut à l'inverse être attribuée aux synergies des politiques mises en œuvre par les divers acteurs présents dans la région en l'absence d'incitations contraires que d'autres auraient pu mettre en place, aux intérêts des Gouvernements nouvellement élus de se débarrasser de grandes figures devenues trop lourdes, et à une souplesse stratégique qui a permis d'adapter les politiques de conditionnalité dans les moments les plus critiques des processus de transition vers la paix. La pratique a également montré qu'une politique de conditionnalité efficace devrait : présenter de manière claire les résultats que produiraient les bénéfiques (récompenses) ; être mise en œuvre de manière cohérente par tous les partenaires afin d'éviter que les États visés mettent en place des tactiques les contrecarrant ; chasser les idées fausses relatives à une attribution inégalitaire des bénéfiques ; s'accompagner d'une politique de sensibilisation affirmée, visant à éviter les manipulations ; et être soutenue au niveau opérationnel par des informations fiables recueillies par des professionnels employés en interne par le tribunal afin que le Procureur dispose d'éléments de preuve importants sur le niveau réel de conformité sur le terrain [voir *infra*, 77 à 79]. Tandis que le TPIR et le TSSL présentaient des structures opérationnelles similaires à celles du TPIY, l'absence de politiques de conditionnalité dans leur cas fournit une explication à leur taux d'exécution des mandats d'arrêt, qui est inférieur.

3. Leviers possibles

44. Les outils disponibles potentiellement pour élaborer les politiques de conditionnalité incluent des éléments reflétant les intérêts des États concernés en matière de politique, de sécurité et de finances. La possibilité d'avoir recours à tout ou partie des leviers suivants en tant que récompense de l'arrestation et de la remise de fugitifs recherchés par la Cour dépendrait d'une évaluation au cas par cas, à conduire dans le contexte de stratégies spécifiques à la région, à la situation et à l'affaire qui, pour être efficaces, devraient être établies par un processus inclusif et de manière collaborative :

- a) *La participation aux organisations régionales ou intergouvernementales*, avec le statut de membre, d'observateur ou de candidat ;
- b) *Une aide au renforcement des capacités*, notamment en vue de l'instauration de l'État de droit ;
- c) *Une aide à la coopération*, à l'exception de l'aide humanitaire, et notamment :
 - i) *Aide au développement* - programmes appuyant le développement économique, environnemental, social et politique ;
 - ii) *Aide financière* – fonds et prêts, notamment aide bilatérale et aide fournie par la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et la Banque européenne d'investissement ;
 - iii) *Assistance économique* – accords bilatéraux de coopération fournissant une assistance économique, des concessions commerciales ou un plan d'allègement de la dette ;
 - iv) *Assistance militaire* – programmes d'assistance militaire, notamment sur une base bilatérale ou multilatérale ;
 - v) *Autre aide* – tout autre programme d'assistance, notamment ceux d'éradication des cultures illicites ou du trafic de drogue ;
- d) *Les mesures restrictives (sanctions)* adoptées par les autorités internationales concernées et visant les États ne respectant pas leur obligation de coopérer avec la Cour, notamment au moyen d'embargos ou de gel des avoirs.

Recommandation 1

45. Il est recommandé d'envisager autant que possible les politiques de conditionnalité dans le contexte de la Cour pénale internationale, mais uniquement avec les stratégies-cadres applicables aux diverses régions, situations et affaires. Étant donné la nature et l'objectif de telles politiques, la section pertinente portant sur ces stratégies devrait inclure la communication des conditions clairement définies qu'il convient de remplir pour en obtenir les récompenses ; la mise en œuvre devrait en être cohérente tout en s'assurant du maintien d'une nécessaire marge de manœuvre afin de s'adapter aux circonstances.

B. Incitations accordées aux personnes⁶⁵

46. Les incitations accordées individuellement sont envisageables lorsque l'État concerné accepte de coopérer avec la Cour et quand les circonstances sociales ou politiques intérieures exigent que la personne soit encouragée à se rendre de manière volontaire, ou simplement il est possible de limiter les possibilités pour le fugitif de rester en liberté. Ces mesures dépendront essentiellement de l'État de résidence ou de nationalité. Les mesures financières pourraient aussi faciliter le recueil des informations menant aux arrestations.

1. Pratiques

a) Sanctions

47. Au TPIY, les personnes étaient visées par un système de sanctions afin de limiter leur aptitude à se cacher et le soutien apporté par leurs réseaux de protection ; ce régime, qui incluait notamment le gel des ressources économiques et de tous les avoirs, était appliqué par l'UE à Milosevic et aux personnes de son entourage⁶⁶, puis par la suite aux personnes inculpées par le TPIY⁶⁷. Les États dont ces personnes étaient des ressortissants avaient également gelé les avoirs des fugitifs (notamment des militaires), y compris le versement des salaires et des pensions de retraite⁶⁸. Actuellement, le régime de sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies vise notamment des fugitifs recherchés par la Cour dans les situations en République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire et République centrafricaine, mais ce n'est pas le cas d'autres personnes, et en particulier du Darfour/Soudan.

b) Restrictions portant sur les déplacements

48. L'Union européenne a par ailleurs interdit les visas et les déplacements pour empêcher l'entrée ou le passage en transit sur le territoire des États membres « des personnes qui [menaient] des activités susceptibles d'aider des personnes en liberté inculpées par le TPIY à continuer d'échapper à la justice »⁶⁹. L'efficacité de telles mesures peut toutefois dépendre de la possibilité pour les suspects de se procurer une nouvelle identité.

c) Bénéfices

49. De manière plus évidente, les redditions volontaires ont été facilitées dans un grand nombre de cas par un ensemble de mesures fournies par l'État dont le fugitif était un ressortissant, comprenant notamment des visites des familles réglées par ledit État, la délivrance de visas, une rémunération minimale mensuelle pour les détenus, et le paiement de leurs frais de justice⁷⁰. Le fait de favoriser les communications avec les familles résidant

⁶⁵ Note conceptuelle, paragraphe 21 ii).

⁶⁶ Règlement (CE) N° 2488/2000, du 10 novembre 2000, paragraphes 1 à 4, et article 1.

⁶⁷ Position commune de l'UE 2003/280/CFSP du 16 avril 2003, et 2004/694/CFSP du 11 octobre 2004, ainsi que leurs prolongations.

⁶⁸ Toutefois, alors que le général Ratko Mladić était inculpé par le TPIY dès le 25 juillet 1995 et relevé de ses fonctions de commandant en chef de l'armée serbe de Bosnie le 8 novembre 1996, il a continué à percevoir sa pension jusqu'en novembre 2005.

⁶⁹ Décision du Conseil de l'UE EU Council Decision 2011/421/PESC du 18 juillet 2011.

⁷⁰ La Serbie a ainsi fourni de telles mesures groupées, qui incluaient quatre visites annuelles rendues par les membres de la famille au Centre de détention des Nations Unies à La Haye, l'obtention des visas facilitée, et un

loin du lieu de détention a également permis d'apporter un certain soulagement aux préoccupations humaines des fugitifs⁷¹.

50. Dans le même ordre d'idées, le droit de l'accusé à maintenir des liens familiaux est pris en considération par toute juridiction au moment de la décision relative au lieu d'application de la peine. Les juridictions internationales ont développé tout un ensemble d'accords aux fins d'application des peines et, le cas échéant, la proximité d'avec l'État de résidence constitue un élément pris en compte dans le choix. Le fait que certains États acceptent par avance d'être lieu de détention a également contribué à ce que certains accusés se rendent. Des juridictions nationales ont par ailleurs fourni l'assurance de s'occuper des familles des détenus en facilitant leur réinstallation et, le cas échéant, leur protection.

51. La coopération des accusés avec le Tribunal, qui peut notamment se traduire par une reddition volontaire, constitue par ailleurs un facteur susceptible d'être pris en compte par les procureurs lorsqu'ils énoncent les chefs d'accusation, et par les juges lorsqu'ils rendent leur jugement. Les systèmes nationaux tiennent largement compte d'une attitude positive antérieure et postérieure à la commission des crimes, ainsi qu'à diverses étapes des procédures pénales ; ils la récompensent, par exemple au moyen de circonstances atténuantes, de réduction ou de remise de peine ou encore d'avantages conséquents dans le système pénitentiaire. Il est courant d'indiquer les limites supérieures et inférieures de telles faveurs. Certaines législations considèrent par ailleurs qu'une personne, cherchant à prévenir la commission des crimes et contribuant de manière cruciale à recueillir les éléments de preuve et à établir la responsabilité des complices, a une conduite l'exonérant de responsabilité pénale. Les analogies entre les crimes visés par le système international et les autres formes de criminalité structurée, au caractère tant national que transnational (crime organisé et terrorisme) suggèrent qu'il serait possible d'appliquer aux premiers les faveurs consenties aux seconds.

d) Programmes spéciaux

52. Une incitation financière pourrait également être versée aux personnes qui contribuent à l'arrestation d'un fugitif en fournissant des informations importantes. C'est ce que font déjà les États-Unis, et ils ont étendu leur programme en 2013 de manière à englober également les fugitifs visés par la Cour dans les situations de l'Ouganda et de la République démocratique du Congo⁷². Les activités de localisation, bien en place dans d'autres juridictions internationales ou internationalisées, ont également bénéficié grandement de ressources suffisantes destinées à recueillir les informations cruciales conduisant aux arrestations⁷³. Certains systèmes nationaux ont eux aussi recours à ce type de récompenses. La question des communications s'est posée relativement aux conditions à remplir pour obtenir la récompense, et au montant à fixer à celle-ci.

versement mensuel d'un montant de 200 euros d'abord réservé aux personnes s'étant rendues d'elles-mêmes, puis étendu à tous. À l'occasion et en fonction du manque de moyens de la famille, il est aussi arrivé que le CICR fournisse une aide financière, toutefois sans relation avec la reddition.

⁷¹ Document interne au TPIY *Non paper re Family Visits to Detainees* (2008), document officieux au sujet des visites aux détenus rendues par les familles, introduit dans les débats sur la question à la Cour. Le TPIY a indiqué qu'on pouvait envisager des moyens destinés à maintenir les liens avec les membres de la famille qui soient moins coûteux que les visites, par exemple l'utilisation d'un numéro gratuit pour pouvoir tenir des conversations avec sa famille à des moments spécifiques, ou encore une télévision en circuit fermé dans le Centre de détention qui permettrait aux détenus de communiquer avec leur famille par des moniteurs ayant une connexion directe ; l'installation d'un tel système à la fois dans le Centre de détention et dans les bureaux sur le terrain du TPIY permettrait de réduire considérablement les fonds consacrés aux déplacements des familles.

⁷² Par exemple, en vertu du *War Crimes Rewards Program* (programme de récompenses liées à la répression des crimes de guerre, et faisant partie du *Rewards for Justice Programme*), le Département d'État américain offre des récompenses pouvant atteindre 5 millions de dollars aux personnes fournissant des informations relatives à des individus accusés d'avoir commis des crimes internationaux. La législation signée le 15 janvier 2013 étend ainsi l'autorité du Département d'État de manière à ce qu'il puisse attribuer des récompenses pour des informations concernant tout ressortissant étranger accusé de crimes de guerre, crimes contre l'humanité ou génocide, informations menant à son arrestation ou à sa condamnation, dans quelque pays que ce soit, ou à son transfèrement à une juridiction internationale pénale, ou encore à sa condamnation par une telle instance. S'agissant de la Cour, les fugitifs auxquels s'applique cette mesure incluent notamment Joseph Kony, Dominic Ongwen, Okot Odhiambo (Ouganda) et Sylvestre Mudacumura (RDC).

⁷³ *Infra*, paragraphe 78, fund for special operations.

2. Enseignements

53. Sans préjudice de l'obligation incombant aux autorités pertinentes de chercher activement à exécuter les mandats d'arrêt, une combinaison d'incitations (mesures positives et négatives) peut encourager les individus à cesser d'échapper à la justice, à faciliter ou même contraindre une décision positive de coopérer avec l'Accusation, ou de se rendre volontairement, ou encore de contribuer aux opérations conduites par la juridiction internationale et par les autorités d'application chargées d'appréhender les fugitifs. Ces mesures devraient être définies à l'avance, et leur existence être exposée clairement, en tant qu'ensemble de mesures, afin que l'accusé puisse lui-même comparer ce que lui coûte le fait de rester en fuite et les avantages que lui apporterait sa reddition (qu'il est susceptible de perdre s'il n'a pas coopéré à son arrestation). Il convient aussi d'éclairer les informateurs sur les récompenses possibles en cas d'informations importantes données.

54. Les récompenses et les sanctions aux personnes visées peuvent atténuer les défis opérationnels et politiques inhérents à l'étape de l'application. L'adoption de mesures suffisamment diversifiées pour pouvoir concerner les intérêts divers, à différents moments de la procédure, peut exiger des modifications du cadre juridique et des méthodes opérationnelles. Si les implications politiques de ces modifications sont limitées, leur mise en place exige une gouvernance forte afin d'assurer la conformité stratégique aux objectifs.

3. Leviers possibles

55. Les pratiques analysées révèlent l'existence d'une panoplie de mesures pouvant servir d'incitations aux individus, dissuader les fugitifs de rester en fuite, favoriser leur décision de se rendre volontairement, ou encore contribuer aux opérations conduites par la juridiction internationale et l'autorité qui procède à l'arrestation. Ces mesures devraient être présentées comme un ensemble et comprendre⁷⁴ :

- a) Des sanctions:
 - i) Le gel des versements et indemnités (salaires et pensions, par exemple) ;
 - ii) Le gel des avoirs, et notamment des comptes bancaires (dans le cadre d'un régime de sanctions internationales ou dans l'État de résidence ou encore dans l'État dont l'accusé est un ressortissant) ;
 - iii) Des restrictions sur les déplacements (interdiction de visa et interdiction de voyager) ;
- b) Des conditions relatives à la détention:
 - i) Une aide lors des enquêtes et poursuites de la Cour (notamment par une assistance juridique fournie dans les procédures nationales antérieures à la remise à la Cour) ;
 - ii) Des contacts avec la famille et facilités accordées pour les visites (paiement des visites, octroi de visas, assurance de communications – par exemple téléphone et connexions AV), à la fois au Centre de détention de la Cour et après libération ;
 - iii) Une rémunération minimale pendant la détention (soit directement par l'État impliqué, soit par un fonds).
- c) Des conditions relatives à la condamnation :
 - i) Des circonstances atténuantes (fixant un minimum et un maximum à la peine fixée)⁷⁵,

⁷⁴ Des outils de procédure à la discrétion de l'Accusation pourraient également contribuer à ce que l'accusé se présente devant la justice – par exemple émission d'une citation à comparaître ou procédures à mener en l'absence de l'accusé, par exemple.

⁷⁵ Fondée sur l'article 78-1, la règle 145-2-a-ii) du Règlement de procédure et de preuve permet à la Cour, lorsqu'elle fixe la peine, de tenir compte de circonstances atténuantes (non souligné dans l'original) : « *Comportement de la personne condamnée postérieurement aux faits, y compris les efforts qu'elle peut avoir faits pour indemniser les victimes et son attitude coopérative à l'égard de la Cour* ».

- ii) La commutation ou réduction spéciale de peine, ainsi qu'avantages pénitentiaires pour les personnes qui collaborent avec la justice ou qui ont définitivement quitté leurs associés⁷⁶,
 - iii) Les motifs d'exclusion de la responsabilité pénale⁷⁷ fondée sur la prévention des crimes et conduisant à des éléments de preuve afin d'identifier la politique ou le plan criminel ainsi que les responsabilités des exécutants ;
 - iv) La préparation de la relocalisation, y compris pour les membres de la famille ;
- d) Des conditions relatives à la libération :
- i) Une libération anticipée ou l'application dans un pays convenu de la peine prononcée par la Cour (sauf si c'est contraire aux intérêts de la justice, qui prévalent) ;
 - ii) Octroi d'un visa de résidence au terme de la procédure judiciaire (asile ou autre) ;
- e) Des mesures autres :
- i) Programmes spéciaux annonçant publiquement les montants récompensant les informations conduisant à des arrestations ;
 - ii) Ressources destinées à des sources sensibles au moment des recherches.

Recommandation 2

56. Il est recommandé d'établir à l'avance un ensemble complet d'incitations positives et négatives et de communiquer à ce sujet de façon à ce que les accusés puissent évaluer de manière sûre les avantages présentés par ces mesures, à comparer avec le style de vie précaire des fugitifs.

IV. Actions

57. Si les incitations permettent d'améliorer la disposition des États et des personnes envers la Cour, elles devront toujours s'accompagner d'actions adéquates visant à isoler les fugitifs, à exercer des pressions sur les États et à appuyer les opérations de la Cour.

A. Isolement des fugitifs

1. Pratiques

58. Les politiques de marginalisation et d'isolement politique des fugitifs, largement mises en œuvre dans les juridictions internationales, ont produit des résultats positifs dans les processus de paix et ont contribué à l'exécution des mandats d'arrêt. Des cas particuliers illustrent l'efficacité de ces politiques – des chefs d'État, ayant été marginalisés, ont été renversés, arrêtés et remis à la juridiction qui demandait leur arrestation, même si dans certains cas ce processus a demandé un temps très long. Dans le cas du TPIY, Slobodan Milosević était le Président en exercice de la République fédérale de Yougoslavie lors de la confirmation du premier acte d'accusation à son encontre (24 mai 1999) ; il a été remis au Tribunal le 28 juin 2001 après avoir été renversé le 7 octobre 2000. De même, Radovan Karadžić était Président de la Republika Srpska à l'époque de sa première mise en accusation, le 25 juillet 1995 ; il a été arrêté le 21 juillet 2008, après avoir dû quitter ses fonctions le 19 juillet 1996. Dans le cadre du TSSL, Charles Taylor était Président du Liberia au moment de sa mise en accusation le 3 mars 2003 ; il a été arrêté le 29 mars 2006 après avoir renoncé à son poste le 11 août 2003. Par ailleurs, les personnes inculpées par le

⁷⁶ Par exemple en admettant leurs responsabilités, en agissant d'une manière clairement contraire à toute intention criminelle, et en renonçant à la violence.

⁷⁷ Article 31-3 du Statut de Rome de la Cour : « Lors du procès, la Cour peut prendre en considération [des motifs d'exonération de la responsabilité pénale autre que ceux prévus par le Statut] si ce motif découle du droit applicable indiqué à l'article 21. » La règle 80 établit la procédure à suivre par la Défense pour invoquer un tel motif.

TPIY ne pouvaient participer aux négociations de paix⁷⁸. Ces politiques de marginalisation ont été mises en œuvre par les moyens suivants :

a) Publicité donnée aux mandats d'arrêt

59. Les mandats d'arrêt non scellés ont renforcé la stigmatisation des fugitifs et accentué la pression exercée par l'opinion publique nationale et internationale, d'où un appui politique et une pression diplomatique sur les États afin qu'ils exécutent le mandat d'arrêt. La délivrance de mandats d'arrêt non scellés devrait également se traduire par l'émission de notices rouges d'INTERPOL⁷⁹. Toutefois, outre de possibles effets négatifs sur les opérations⁸⁰, cette pratique pourrait avoir contribué à ce que les sentiments nationalistes se radicalisent et à ce que des positions (qui seraient sans cela restées divergentes en politique nationale) s'unissent, d'où, en définitive, des délais dans l'exécution des mandats d'arrêt. Dans le cadre d'INTERPOL, il existe des moyens pour garantir la coopération lorsque les mandats d'arrêt sont encore scellés ; ces moyens incluent des restrictions à la diffusion de demandes de coopération de la police (ou alertes), ainsi que l'accès à la base de données pertinentes, aux seuls pays destinataires⁸¹.

b) Liste aux fins de sanctions

60. Il n'existe pas d'évaluation, ni générale ni détaillée, sur l'impact des sanctions individualisées, passant par l'inscription de personnes ainsi que de réseaux et d'entités les soutenant, sur des listes aux fins de l'application de sanctions⁸². Toutefois, les restrictions imposées ont effectivement réduit les moyens de subsistance des fugitifs et leur capacité de sortir des territoires où ils se cachaient⁸³. Le Procureur de la Cour a également souligné à l'occasion le risque que l'aide humanitaire puisse être détournée en faveur des fugitifs⁸⁴. Le régime de sanctions des Nations Unies a également été appliqué dans certaines situations devant la Cour pénale internationale⁸⁵.

c) Évitement des contacts non essentiels

61. Ces politiques, qui visent à empêcher de prendre pour interlocuteurs des individus recherchés, à propos de questions pour lesquelles il est possible de traiter avec d'autres personnes, ont été appliquées par les Nations Unies ainsi que par un certain nombre d'États dans diverses situations, qui supposaient par ailleurs de rechercher un équilibre entre les intérêts de la paix et de la sécurité, d'une part, et ceux de la justice d'autre part. Les contacts non essentiels ont fréquemment été évités dans le cadre du TPIY⁸⁶. Des directives

⁷⁸ L'exclusion de Karadžić et Mladić des négociations menant aux Accords de Dayton (novembre 1995) a été considérée comme un élément clé pour l'obtention du résultat. En se fondant sur cette expérience, le Bureau du Procureur de la Cour a appelé les États à éliminer tout contact non essentiel avec les personnes visées par un mandat d'arrêt délivré par la Cour, à contribuer à la marginalisation des fugitifs et à prendre des mesures pour éviter que l'assistance et les fonds destinés à l'aide humanitaire ou aux négociations pour la paix ne soit détournés au profit de personnes visées par un mandat (stratégie de l'Accusation, 2009-2012, paragraphe 48).

⁷⁹ *Infra*, paragraphe 81-b).

⁸⁰ *Infra*, paragraphe 86.

⁸¹ INTERPOL, *Règlement d'Interpol sur le traitement des données*, articles 1-14) [Définition de la diffusion], 58 [Restrictions d'accès], et 97 [Système des diffusions].

⁸² *Supra*, paragraphes 39, 40 et 44.

⁸³ TPIY : Ratko Mladić, dont on disait qu'il avait disparu de Belgrade après l'arrestation de Milosević (1^{er} avril 2001) et sa destitution de plusieurs institutions étatiques, était appréhendé le 26 mai 2011 dans la maison d'un parent, en Serbie.

⁸⁴ Une aide alimentaire avait été fournie à l'ARS (Ouganda) pour faciliter la participation de cette armée aux négociations pour la paix qui se tenaient à Juba et afin d'éviter qu'elle ne continue ses pillages. Il a toutefois été dit que cette aide avait été vendue par l'ARS, qui aurait utilisé ces fonds pour se réarmer. Le Procureur a rappelé que toute assistance susceptible d'aider les personnes à se soustraire à la Cour était illégale (*Onzième réunion d'information de la Cour pénale internationale à l'intention du corps diplomatique*, La Haye, 10 octobre 2007). Le Procureur a également appelé les États à « prendre des mesures visant à empêcher que de l'aide humanitaire ou des fonds destinées aux pourparlers de paix soient détournés au profit de personnes tombant sous le coup d'un mandat d'arrêt » (*Stratégie en matière de poursuites 2009-2012*, datée du 1^{er} février 2010, paragraphe 48).

⁸⁵ Notamment dans les situations en République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire et République centrafricaine.

⁸⁶ *Supra*, note de bas de page 79.

avaient été adoptées en ce sens par le Secrétaire général des Nations Unies⁸⁷, y compris dans le cadre des processus de médiation⁸⁸, ainsi que par l'Union européenne⁸⁹. Le Procureur de la Cour pénale internationale n'a eu de cesse de demander aux États qu'ils contribuent à la marginalisation des fuyitifs par l'élimination des contacts non essentiels⁹⁰. Les Nations Unies ont généralisé la pratique consistant à informer le Procureur de la Cour et le Président de l'Assemblée des États Parties « chaque fois que des réunions considérées comme strictement nécessaires pour mener toutes activités essentielles relevant de son mandat doivent se tenir avec des personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrêt de la Cour. [ce qui s'est produit] à deux reprises [lorsque des conseillers juridiques principaux] rencontraient des personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrêt de la Cour pour des faits relatifs à la situation au Darfour »⁹¹. Un certain nombre d'États Parties ont indiqué qu'ils évitaient au cas par cas ce qu'ils considéraient comme un contact non essentiel⁹². D'autres États non Parties font de même. Cette pratique présente suffisamment de souplesse pour que les États puissent poursuivre leurs objectifs prioritaires avec leurs relations externes elle n'affecte pas en soi la légitimité de principe des fuyitifs à négocier la paix ou à traiter les questions de justice, qui pourraient être habituellement considérés comme des contacts essentiels. Le caractère essentiel des contacts se fonde sur la politique des relations externes des États et par conséquent toute politique à ce sujet est considérée comme étant à la discrétion de l'État. Les États pourraient toutefois envisager d'évaluer objectivement les résultats de leur pratique en établissant un mécanisme de suivi qui permettrait de classer les contacts et les résultats au fil du temps.

⁸⁷ UNSG, A/67/828-S/2013/210, Annexe, *Directives concernant les rapports entre fonctionnaires des Nations Unies et personnes objet d'un mandat d'arrêt ou d'une citation à comparaître de la Cour pénale internationale*, exigeant des fonctionnaires des Nations Unies qu'ils limitent leurs rapports avec les fuyitifs de la Cour à « ce qui est strictement nécessaire pour mener toutes activités essentielles relevant du mandat de l'Organisation » en évitant d'assister à toute cérémonie (réception, séance de photographie, célébration de journée nationale) et de rendre des visites de courtoisie et, lorsque des contacts sont essentiels, s'efforcer de s'en tenir à des échanges avec des personnes autres. Le commentaire joint à la directive explicite le degré de souplesse autorisé par cette politique : lorsque dans des circonstances exceptionnelles, il reste nécessaire de traiter directement avec un fuyitif de la Cour et que « l'exercice d'activités essentielles relevant du mandat des Nations Unies commande de traiter directement avec telle ou telle personne en cause, le fonctionnaire des Nations Unies le fera dans la limite du strictement nécessaire [...] [l]a question de savoir si l'exécution d'activités relevant du mandat des Nations Unies commande d'entrer en rapport avec telle ou telle personne en cause est d'ordre pratique et s'apprécie au regard de l'ensemble des circonstances pertinentes ».

⁸⁸ UNSG, *Guidance for Effective Mediation*, septembre 2012, page 13 : des contacts avec les acteurs ayant été inculpés par la Cour pénale internationale qui soient limités au nécessaire pour le processus de médiation ; page 11 : des mandats d'arrêt émis par la Cour pénale internationale, des régimes de sanctions, et des politiques nationales et internationales d'anti-terrorisme, qui affectent la manière dont certaines parties au conflit peuvent participer au processus de médiation. Les médiateurs doivent protéger l'espace de la médiation et leur capacité de communiquer avec tous les acteurs tout en s'assurant que le processus respecte les limitations légales pertinentes.

⁸⁹ *Action plan to follow-up on the Decision on the International Criminal Court* de l'Union européenne (plan d'action pour suivre la Décision de la Cour pénale internationale), 12 juillet 2011 : l'Union européenne et ses États membres devraient éviter tout contact non essentiel avec des personnes visées par un mandat d'arrêt émis par la Cour pénale internationale. Conseil de l'Union européenne – COJUR, 16993/13, Conseil de l'Union européenne – COJUR, 16993/13, *The EU's response to non-cooperation with the International Criminal Court by third states*, 27 novembre 2013 (Réponse de l'Union européenne à la non-coopération d'États tiers avec la Cour pénale internationale) : l'Union européenne et ses États membres devraient éviter tout contact non essentiel avec des personnes visées par un mandat d'arrêt émis par la Cour pénale internationale ; paragraphe 9 : les contacts essentiels pourraient être définis comme des contacts strictement obligatoires afin de mener à bien des activités diplomatiques, consulaires ou autres, conformément à un mandat des Nations Unies ou en vertu d'une obligation légale (accords de siège, par exemple) ; il a été noté que les circonstances spécifiques à un cas particulier seraient pertinentes aux fins de déterminer ce qu'est un contact essentiel dans cet objectif.

⁹⁰ Bureau du Procureur, *Stratégie en matière de poursuites 2009-2012*, paragraphe 48-a) : « éviter tout contact qui ne serait pas essentiel avec les personnes qui tombent sous le coup d'un mandat d'arrêt décerné par la Cour, et lorsque de tels contacts s'avèrent nécessaires, d'abord tenter de passer par des personnes non recherchées par la Cour ». Voir aussi RC/ST/PJ/INF.3, *L'importance de la justice dans la garantie de la paix*, 30 mai 2010, paragraphe 21.

⁹¹ A/68/364, Rapport du Secrétaire général, *Informations sur l'application de l'article 3 de l'Accord régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la Cour pénale internationale*, 4 septembre 2013, paragraphe 5.

⁹² ICC-ASP/13/29, *Rapport du Bureau sur la coopération*, Annexe IV, résumé des débats sur les contacts non essentiels au cours de la réunion du 23 septembre. Les contacts essentiels incluraient la présentation des lettres de créance d'un nouvel ambassadeur, l'assistance à des célébrations civiles ou religieuses nationales, des tâches consulaires nécessaires au bien-être des ressortissants, la participation à des événements susceptibles de contribuer à la réussite d'un objectif essentiel - négociation d'un accord de paix, par exemple.

d) Procédure

62. Lorsque le cadre légal autorise la tenue des procédures en l'absence de l'accusé, en attendant que celui-ci soit arrêté, l'examen des charges présentées par le Bureau du Procureur (Cour)⁹³ et le procès subséquent (TSL) peuvent également accroître la stigmatisation de la personne par la communauté internationale. Toutefois, lorsque l'accusé et les réseaux le soutiennent peuvent influencer l'opinion publique nationale, il est possible que les sentiments nationalistes et le soutien au fugitif soient exacerbés par toute procédure judiciaire. La Cour n'a encore connu aucune confirmation des charges en l'absence de l'intéressé⁹⁴ alors que la non-exécution de mandats d'arrêt a conduit le Bureau du Procureur à laisser dormir certaines enquêtes.

63. La plupart des situations devant la Cour résultent de renvois par le pays lui-même⁹⁵ ou de l'acceptation de la compétence de la Cour⁹⁶; dans certaines situations il semble que les fugitifs se soient enfuis sur le territoire d'autres États de la région. Les efforts d'isolation d'une personne recherchée par la Cour pourraient être facilités par une politique de renvois conjoints d'une situation signalée à la fois par l'État concerné et par ses voisins, dans l'idéal accompagnés d'engagements spécifiques des États régionaux prêts à coopérer.

64. Les juridictions nationales considèrent tout contact susceptible d'aider les fugitifs à fuir comme une entrave à la justice, normalement qualifiée tant dans un système de *common law* que dans un système de droit pénal comme une infraction contre l'administration de la justice⁹⁷ ou une complicité⁹⁸ dans la commission du crime⁹⁹.

2. Enseignements

65. L'hypothèse selon laquelle l'isolement d'un individu en fuite produirait des effets positifs¹⁰⁰ se fonde essentiellement sur le fait qu'un mandat d'arrêt, même non exécuté, modifierait grandement le statut juridique de la personne en restreignant sa liberté de mouvement au seul pays où elle réside, ainsi qu'aux États qui ne coopèrent pas avec la Cour. Par conséquent, un « paria international » aurait moins de possibilités d'être considéré comme un interlocuteur crédible dans les négociations pertinentes, portant notamment sur la paix. La création d'un environnement hostile au réfugié permettrait, au fil du temps, d'atténuer les conditions rendant difficile l'exécution du mandat d'arrêt, si bien qu'à terme l'arrestation deviendrait possible.

66. Toutefois, comme vu dans la sélection d'affaires présentée ci-dessus¹⁰¹, cette approche ne produit des effets positifs que sur le long terme, alors que les personnes en fuite continuent de représenter un obstacle et une menace pour le processus de paix et la stabilité dans les zones touchées, et diffère d'autant les compensations et réparations pour les victimes.

⁹³ Article 61-2) du Statut de Rome.

⁹⁴ *Ibidem* : « La Chambre préliminaire peut, à la demande du Procureur ou de sa propre initiative, tenir une audience en l'absence de l'intéressé pour confirmer les charges sur lesquelles le Procureur entend se fonder pour requérir le renvoi en jugement lorsque la personne : a) A renoncé à son droit d'être présente ; ou b) A pris la fuite ou est introuvable, et que tout ce qui était raisonnablement possible a été fait pour garantir sa comparution devant la Cour et l'informer des charges qui pèsent contre elle et de la tenue prochaine d'une audience pour confirmer ces charges. Dans ces cas, la personne est représentée par un conseil lorsque la Chambre préliminaire juge que cela sert les intérêts de la justice. » En vertu de la règle 125-1 du Règlement de procédure et de preuve, « la Chambre préliminaire détermine s'il y a lieu de tenir une audience de confirmation des charges en l'absence de la personne concernée et, dans l'affirmative, si cette personne peut être représentée par son conseil » tandis que la règle 126-2 précise : « [le conseil] doit avoir la possibilité d'exercer tous les droits de cette personne ».

⁹⁵ Ouganda, République démocratique du Congo, République centrafricaine, et Mali.

⁹⁶ Côte d'Ivoire.

⁹⁷ Par exemple code pénal italien, article 378 (assistance offerte aux fins d'échapper à des recherches ou à l'arrestation).

⁹⁸ Par exemple code criminel canadien, section 23-1) « Un complice après le fait d'une infraction est celui qui, sachant qu'une personne a participé à l'infraction, la reçoit, l'aide ou assiste en vue de lui permettre de s'échapper ».

⁹⁹ Par exemple au Royaume-Uni. Ce délit peut faire l'objet d'une poursuite en vertu soit de la *common law* soit du droit écrit (*Assisting an Offender* - section 4(1) Criminal Law Act 1967, loi pénale).

¹⁰⁰ Dernièrement, ICC-ASP/12/35, *Rapport de la Cour sur la coopération*, daté du 9 octobre 2014, paragraphe 1.

¹⁰¹ *Supra*, paragraphe 47.

67. Les réflexions sur l'adoption de politiques d'isolement devraient comprendre une évaluation de la qualité et des conditions de vie du fugitif, les résultats attendus à court et à long terme, ainsi que les effets politiques et opérationnels desdites politiques.

68. Les avantages présentés par l'isolement sont surtout visibles dans les cas où l'arrestation est principalement rendue difficile par :

- a) Le poste de haut niveau de la personne recherchée. Dans un tel cas (chef d'État, ministre, militaire de haut rang), l'isolement est supposé provoquer au fil du temps une diminution de l'autorité du fugitif, d'où une érosion du soutien qui lui est apporté, son réseau et ses partisans comprenant que la personne devient une charge plutôt qu'un atout. À moyen ou long terme, ce processus peut conduire la personne à relâcher son emprise sur le pouvoir et permettre qu'elle soit renversée, ce qui lève un obstacle majeur à l'arrestation, pour autant qu'une pression suffisante soit maintenue sur l'État où se trouve le fugitif ;
- b) L'existence de réseaux de soutien militaire, comme c'est le cas pour les groupes armés. Des opérations militaires, des moyens techniques (permettre aux populations touchées de le faire savoir rapidement) et des récompenses octroyées par des programmes de justice peuvent faciliter le retrait des forces armées garantissant la sécurité des fugitifs sur le terrain

69. Toutefois, l'isolement des fugitifs peut aussi avoir des inconvénients, en particulier le risque de perdre des occasions réelles d'exécuter les mandats d'arrêt. Comme l'objectif final d'un mandat d'arrêt et des techniques et politiques utilisées à cette fin consiste à appréhender l'individu recherché pour le traduire en justice¹⁰², il conviendrait au départ de s'efforcer de l'atteindre en gardant le plus grand secret sur les opérations. À cet égard, les mesures telles que limiter la liberté de mouvement d'un accusé ou faire ouvertement pression pour son arrestation peuvent en définitive retarder celle-ci, le fugitif devant alors chercher à se cacher mieux encore, ou à se protéger en restant dans l'environnement sûr où il tient fermement les rênes du pouvoir, avec le soutien d'un réseau politique, militaire, économique ou autre. De plus, les restrictions aux déplacements pourraient être inefficaces si le suspect dispose d'une fausse identité.

70. En considérant ces différents éléments, il semble que la politique d'isolation des fugitifs soit fonction des deux points suivants :

- a) Les arrestations devraient tout d'abord être menées comme des opérations techniques, les chances de les mener à bien augmentant si les mandats d'arrêt restent scellés ;
- b) Lorsque l'accusé détient un pouvoir important, il convient d'éviter de notifier le mandat d'arrêt à l'État en question, même si c'est normalement à ce même État qu'il incomberait l'obligation d'arrêter le fugitif et de le remettre à la Cour. Jusqu'à ce que la situation change sur le terrain comme le montrerait un processus de consultation adéquat, les restrictions devraient être notifiées en priorité aux autres États afin qu'il soit possible de procéder à l'arrestation si l'occasion s'en présente.

3. Mesures

71. Lorsque toutes les conditions indiquées ci-dessus sont réunies, l'isolement de l'accusé devrait faire partie intégrante de toutes les stratégies pertinentes dans le cadre de l'affaire et de la situation, ainsi qu'au niveau régional ; cette politique d'isolement devrait être mise en œuvre par des actions incluant :

- a) *La levée des scellés sur le mandat d'arrêt* en tout dernier recours, lorsqu'il n'est pas possible de mener secrètement des opérations ;
- b) *Des sanctions*, par exemple l'inscription du fugitif sur les listes pertinentes ;
- c) *L'évitement des contacts non essentiels*, avec un mécanisme de suivi mis en place par les États ;
- d) *Des procédures*, par exemple au sein des stratégies pertinentes, consistant à :

¹⁰² *Supra*, paragraphe 14.

- i) conduire la confirmation des charges en l'absence de la personne accusée – lorsque les mandats d'arrêt existent depuis longtemps ;
- ii) présenter à la Cour des renvois conjoints pour une situation signalée à la fois par le pays concerné et par les États voisins ;
- iii) le fait de ne pas notifier le mandat d'arrêt au pays concerné tant que la position de l'accusé à un rang élevé du pouvoir reste assurée.

Recommandation 3

72. Il est recommandé de mettre en œuvre les politiques de marginalisation des fugitifs uniquement dans le cadre de stratégies individualisées prenant d'abord en compte la perspective d'exécuter le mandat d'arrêt sur le court terme au moyen d'opérations techniques, sans divulguer l'existence de mesures restrictives. Dans les cas où il est impossible de procéder ainsi, il faudrait appliquer les sanctions et éviter les contacts non essentiels ; par ailleurs, les acteurs pertinents pourraient envisager de procéder à un suivi de la mise en œuvre de ces politiques.

B. Appui politique

1. Pratiques

73. Les juridictions internationales ont bénéficié tout au long de leur existence de soutien, à des degrés variables. Celles établies par les Nations Unies ou ayant reçu leur mission de l'Organisation bénéficient de l'autorité conférée par le chapitre VII ainsi que de l'éventail de structures et d'initiatives par lesquelles les Nations Unies remplissent leur mandat. La situation de la Cour est différente puisqu'en tant qu'institution fondée par un traité, elle compte sur les États Parties pour disposer de leur appui politique et d'autres formes d'assistance, accordés sur une base institutionnelle, y compris par l'Assemblée, et en tant que de besoin, en fonction des défis rencontrés par la Cour dans ses opérations. Ces dernières années, la coopération et les défis afférents ont entraîné de plus en plus de réactions de l'Assemblée et des États Parties, qui ont cherché à structurer les efforts de tous les acteurs aux fins d'aboutir à l'exécution des mandats d'arrêt. Il y a parfois eu recours à des synergies apparentes avec les acteurs de la communauté internationale (relativement à des mandats se recouvrant partiellement ou à des intérêts communs) et avec la société civile.

a) Soutien public et politique

74. Les États Parties ont pris des initiatives d'appui politique à la Cour et à l'exécution des mandats d'arrêt, sous forme bilatérale ou multilatérale. L'Assemblée a réfléchi à cette démarche et l'a structurée, des déclarations publiques ont été faites lors des sessions de l'Assemblée ainsi que dans d'autres occasions marquantes, en appelant à coopérer avec la Cour, en particulier s'agissant des arrestations. Les États non Parties ont par ailleurs publiquement promis leur coopération à la Cour. Des politiques nationales et régionales en faveur de l'institution ont été élaborées et mises en œuvre, notamment au moyen d'accords conclus avec d'autres États et de démarches entreprises. L'exécution de mandats d'arrêt est aussi une question évoquée au niveau bilatéral par des États concernés.

b) Nations Unies

75. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a soutenu avec détermination l'exécution des mandats d'arrêt délivrés par le TPIY, et a effectivement exigé des États ayant l'obligation de se plier aux ordonnances du Tribunal qu'ils s'y conforment¹⁰³. Les Présidents et Procureurs des tribunaux *ad hoc* ont régulièrement exposé au Conseil de sécurité les progrès enregistrés. Toutefois, alors que le Procureur de la Cour n'a cessé de rapporter les défis posés par la mise en œuvre des résolutions déférant les situations au

¹⁰³ Résolution 1207 du Conseil de sécurité (1998) : « Condamne le manquement de la République fédérale de Yougoslavie, qui s'est jusqu'à présent refusée à exécuter les mandats d'arrêt délivrés par le Tribunal à l'encontre des trois individus [« les trois de Vukovar »] et exige que ces mandats d'arrêt soient immédiatement et inconditionnellement exécutés, y compris la remise des intéressés au Tribunal ».

Darfour/Soudan et en Libye et notamment des problèmes de financement dernièrement, le soutien et un suivi concrets du Conseil lui ont fait défaut.

76. Les relations entre les Nations Unies et la Cour ont grandement aidé l'institution, notamment dans les domaines de coopération potentiellement pertinents pour les stratégies d'arrestation. Les missions de maintien de la paix offrent d'importantes opportunités de nature politique, logistique ou opérationnelle. Les opérations des Nations Unies ont garanti à la Cour leur assistance¹⁰⁴ dans plusieurs des situations déferées, que ce soit comme convenu en raison de modalités prévues à l'avance¹⁰⁵, ou par une assistance fournie sur des bases différentes¹⁰⁶. Toutefois, la portée de la coopération avec les forces de maintien de la paix des Nations Unies dans le domaine des arrestations et remises dépend d'un mandat clair. Dans l'ensemble, le TPIY a largement bénéficié de l'assistance des forces multinationales menées par l'OTAN¹⁰⁷, ce qui a permis l'arrestation et la remise d'un nombre significatif d'accusés¹⁰⁸; quand il s'agissait d'accusés de haut niveau, la plupart des commandants sur le terrain ont interprété leur mandat de façon restrictive¹⁰⁹. Le mandat actuel de la MONUSCO l'autorise à assister la République démocratique du Congo dans l'arrestation de personnes recherchées par la Cour et à coopérer avec l'institution¹¹⁰.

c) Mesures de mise en œuvre

77. L'absence d'un cadre juridique national adéquat a parfois constitué un défi pour la coopération des États Membres avec les tribunaux *ad hoc*, notamment pour l'exécution des arrestations. En une occasion au moins, cette situation n'a trouvé de solution que dans la reddition volontaire de l'accusé au TPIR. À la Cour pénale internationale aussi, le respect de la coopération s'analyse uniquement au niveau de l'exécution des demandes de la Cour. Toutefois, comme les États Parties ont une obligation positive de s'assurer qu'ils ont mis en place des mesures appropriées pour leur permettre de traiter les demandes de coopération¹¹¹, leur absence peut aussi donner des indications à la Cour¹¹² et entraîner des procédures contre le défaut de coopération, lancées par l'Assemblée¹¹³. En tant que telles,

¹⁰⁴ ICC-ASP/12/42, *Rapport de la Cour sur la coopération permanente entre la Cour pénale internationale et l'Organisation des Nations Unies, notamment au niveau des sièges et des bureaux extérieurs*, 14 octobre 2013.

¹⁰⁵ Un mémorandum d'accord existe avec : la MONUC, Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, et par la suite avec la MONUSCO, Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo ; l'ONUCI, Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire ; la MINUSMA, Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali.

¹⁰⁶ Par exemple UNON, Office des Nations Unies à Nairobi et BINUCA, Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République.

¹⁰⁷ La Force de stabilisation de l'OTAN (SFOR) a reçu l'autorisation d'exécuter les mandats d'arrêt sur le territoire de la Bosnie-Herzégovine en se fondant sur l'article VI-4) de l'Annexe 1-A aux Accords de paix de Dayton, telle qu'elle est appliquée par la résolution du 16 décembre 1995 : étant donné les résolutions 827 et 1031 du Conseil de sécurité des Nations Unies et l'Annexe 1-A, l'IFOR devrait détenir toute personne inculpée par le TPIY étant entré en contact avec l'IFOR dans l'exécution des tâches qui lui ont été assignées, afin de garantir le transfèrement de ces personnes au TPIY. Lors de l'Assemblée générale des Nations Unies, le 4 novembre 1997, la Russie a objecté contre une interprétation de l'IFOR qui doterait les forces multinationales de fonctions de police.

¹⁰⁸ La première des 21 arrestations a eu lieu en juillet 1997, alors que la force de mise en œuvre menée par l'OTAN (IFOR, Force multinationale de mise en œuvre) n'avait pas exécuté d'arrestation. Toutefois, l'IFOR a eu pour politique de coopérer avec le TPIY et de le soutenir, notamment en offrant parfois une assistance logistique au transport de détenus (communiqué de presse de l'OTAN, 14 février 1996).

¹⁰⁹ Serge Brammertz, *Arresting fugitives from International Justice and Other Aspects of State Cooperation: Insights from ICTY Experience*, discours à la onzième session de l'Assemblée des États Parties le 16 novembre 2012, page 11 (référence à Karadžić et Mladić).

¹¹⁰ La résolution 2098 de l'Assemblée (2013), le 28 mars 2013, établit une brigade d'intervention sous le commandement militaire de la MONUSCO (paragraphe 9) et autorise la mission à « prendre toutes les mesures pour [...] appuyer et travailler avec le Gouvernement de la République démocratique du Congo pour arrêter et traduire en justice les personnes responsables de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité commis dans le pays, y compris en coopération avec les États de la région et la Cour pénale internationale » (paragraphe 12). La résolution prie également la RDC « d'appréhender ceux qui sont responsables de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité commis dans le pays, notamment Sylvestre Mudacumura, et de veiller à ce qu'ils en répondent, et souligne l'importance à cette fin de la coopération régionale, notamment avec la Cour pénale internationale ».

¹¹¹ Article 88 du Statut de la Cour pénale internationale : « Les États Parties veillent à prévoir dans leur législation nationale les procédures qui permettent la réalisation de toutes les formes de coopération visées dans le présent chapitre ».

¹¹² Article 87 du Statut de la Cour pénale internationale.

¹¹³ Article 112-2-f du Statut de la Cour pénale internationale : « L'Assemblée [...] examine, conformément à l'article 87, paragraphes 5 et 7, toute question relative à la non-coopération des États ». *Ibidem* g) « s'acquitte de toute autre fonction compatible avec les dispositions du présent Statut et du Règlement de procédure et de

les procédures judiciaires et politiques concernent uniquement la réticence des États à coopérer, au cas par cas, leur efficacité reste à prouver. Aucun mécanisme général de vérification¹¹⁴ destiné à surveiller si les obligations sont bien remplies n'existe dans le Statut¹¹⁵ ; or un tel mécanisme permettrait d'évaluer les résultats obtenus par le Statut, également dans sa mise en œuvre par les États Parties¹¹⁶ dans une démarche de prévention¹¹⁷, ou encore avant que des instances de coopération ne soient créées. Le mécanisme de suivi actuel repose exclusivement sur les informations volontairement données par les États¹¹⁸, tandis que la base d'outils juridiques construit les fondations d'une analyse complète et objective. La question de la volonté d'un État de répondre ou non aux demandes de coopération peut aussi se déduire du fait qu'il défère la situation de son pays devant la Cour ou qu'il a déposé une acceptation de la compétence de l'institution. Il serait possible de demander aux États intéressés un engagement proactif à un stade antérieur, s'agissant des modalités, moyens et conditions à remplir afin de se conformer aux obligations de coopération.

78. Des mesures adéquates de mise en œuvre sont également nécessaires dans le domaine de la subsidiarité, par exemple l'adoption d'une législation d'application en droit pénal positif, normalement requis quel que soit le système juridique¹¹⁹. À cet égard, fonction de la pratique nationale, l'absence dans le droit écrit d'une criminalisation des crimes principaux visés par le Statut de Rome peut également représenter un obstacle à l'exécution des mandats d'arrêt, susceptible de causer un problème de double incrimination¹²⁰ pour les procédures d'extradition, si ledit problème correspond à l'absence d'une législation d'application adéquate s'agissant de procédures de coopération.

d) Procédures de non-coopération

79. La non-coopération avec les tribunaux *ad hoc* des États Membres en général, et des États auxquels incombent des obligations en particulier, a régulièrement été portée à l'attention du Conseil de sécurité et des autres organisations et États qui avaient élaboré des politiques de conditionnalité¹²¹. Le Conseil a adressé aux États concernés des appels spécifiques à la coopération¹²² ; pour être efficaces, ceux-ci devaient être appuyés par un

preuve » ; ICC-ASP/10/37, *Rapport du Bureau sur les procédures auxquelles l'Assemblée pourrait avoir recours en cas de non-coopération*, 30 novembre 2011.

¹¹⁴ En vertu de l'article 112-2-c du Statut de la Cour pénale internationale, l'Assemblée « examine les rapports et les activités du Bureau [...] et prend les mesures qu'ils appellent » et g) « s'acquitte de toute autre fonction compatible avec les dispositions du présent Statut ». Ce qui, quoique vague, permettrait de fonder tout mécanisme que l'Assemblée des États Parties souhaiterait établir.

¹¹⁵ L'établissement d'un tel mécanisme pour la mise en œuvre d'un instrument international pourrait apparemment encourager une participation plus grande des États et leur entrée dans le processus de ratification du Statut par l'instauration de la confiance, le partage des informations, la prise de conscience, et l'assistance technique. Toutefois, il est plutôt rare de voir un tel mécanisme inclus dans un traité, compte tenu de l'intérêt qu'ont les États à garder leur droit souverain sur les moyens, les procédures et le calendrier de la mise en œuvre des dispositions en droit international afin que cela soit conforme à leurs intérêts nationaux. Des exemples de mécanisme de vérification efficaces relatifs à la mise en œuvre des obligations d'un traité existent dans le domaine du désarmement, par exemple le système de garanties du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires de 1968, tel que réformé par le modèle de protocole additionnel de 1997, ou encore le système de vérification global et ferme établi par la Convention de 1993 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction.

¹¹⁶ L'article 112-4 du Statut de la Cour pénale internationale traite seulement de l'évaluation comme fonction de contrôle de la Cour par l'Assemblée.

¹¹⁷ *Note conceptuelle*, paragraphes 6 à 12.

¹¹⁸ ICC-ASP/5/Res.3 du 1^{er} décembre 2006, Annexe I, *Plan d'action de l'Assemblée des États Parties pour parvenir à l'universalité et à la mise en œuvre intégrale du Statut de Rome de la Cour pénale internationale*.

¹¹⁹ À la fois dans les États monistes et dans les dualistes. Pour les effets pratiques de cette distinction, CICR, *The Domestic Implementation of International Humanitarian Law: a Manual*, 2013, p. 24.

¹²⁰ Le critère de double incrimination (extradition ou entraide judiciaire peuvent être demandées si une conduite est criminalisée à la fois dans le système juridique de l'État qui présente la demande et dans celui de l'État destinataire) est appliqué dans tous les accords bilatéraux et souvent dans les Conventions multilatérales les plus récentes concernant les crimes graves. Par exemple article 18-9) de la Convention contre la criminalité transnationale organisée, New York, 15 novembre 2000 ; article 18-1-f) de la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, Strasbourg, 8 novembre 1990. Cette dernière, toutefois, permet de refuser l'assistance demandée en l'absence de la double incrimination requise, uniquement dans le cas limité d'une demande d'assistance incluant des actions coercitives.

¹²¹ *Supra*, paragraphes 27 à 37.

¹²² S/RES/1503 (2003), 28 août 2003 : « Exhorte tous les États, en particulier la Serbie-et-Monténégro, la Croatie et la Bosnie-Herzégovine et, au sein de cette dernière, la Republika Srpska, à intensifier la coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, et à lui fournir toute l'assistance dont il a besoin, en particulier

engagement diplomatique continu ainsi que par une forte pression politique exercée par les États membres. À la Cour, l'Assemblée a mis en place des procédures formelles et informelles¹²³ afin de pouvoir exercer ses fonctions de surveillance¹²⁴. Des étapes ont ainsi été franchies en partant de ces bases, comprenant notamment des actions diplomatiques et publiques menées par le Président de l'Assemblée des États Parties¹²⁵.

e) Rôle de la société civile

80. L'appui offert aux juridictions internationales par la société civile, et tout particulièrement par les ONG et les Universités, a été inestimable, car elles ont contribué à un environnement culturel favorable, voire ont promu l'instauration de tribunaux internationaux. À la Cour, un nombre remarquable d'ONG, qu'elles agissent en leur nom ou au sein de la Coalition pour la Cour pénale internationale (CCPI), conduisent des campagnes efficaces et passionnées en faveur de la coopération, notamment en matière de soutien aux stratégies d'arrestation¹²⁶. Des instituts de recherche du monde entier contribuent également à faire progresser la cause de l'institution, notamment en favorisant les changements dans des domaines qui se sont révélés difficiles pour la Cour¹²⁷.

81. La contribution des ONG à la promotion des arrestations est significative car celles-là font partie intégrante des pratiques d'alerte précoce¹²⁸, efforts de coopération entre les États, l'Assemblée et la Cour. En plusieurs occasions, les visites annoncées d'Al Bashir à d'autres États ont été révélées à l'avance, se traduisant dans certains cas par l'annulation de visites ou par le départ brutal du chef d'État. Les ONG ont également utilisé le cadre juridique disponible pour tenter des actions en justice devant les juridictions nationales afin de promouvoir l'arrestation d'Al Bashir lors de ses déplacements au Kenya (en 2010)¹²⁹, au Nigeria (en 2011 et 2013)¹³⁰ et en RDC (en 2014)¹³¹. La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples a également été saisie de la question par une demande d'avis consultatif¹³² sur la relation entre les obligations nées du Statut de Rome et de la Charte africaine, et leurs effets sur l'exécution des mandats d'arrêt délivrés par la Cour¹³³.

dans les efforts qu'il mène pour traduire Radovan Karadzic et Ratko Mladic, ainsi que Ante Gotovina et tous les autres accusés devant le Tribunal, et demande à ces derniers ainsi qu'à tous les autres accusés non appréhendés de se livrer au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie ; *Exhorte* tous les États, en particulier le Rwanda, le Kenya, la République démocratique du Congo et la République du Congo, à intensifier la coopération avec le Tribunal pénal international pour le Rwanda et à lui fournir toute l'assistance nécessaire, notamment à l'occasion des enquêtes concernant l'Armée patriotique rwandaise et dans les efforts qu'il mène pour traduire en justice Félicien Kabuga et tous les autres accusés, et demande à ces derniers ainsi qu'à tous les autres accusés non appréhendés de se livrer au Tribunal pénal international pour le Rwanda ». Voir aussi S/RES/1534 (2004), 26 mars 2004 ; S/RES/1932 (2010), 29 juin 2010

¹²³ ICC-ASP/10/37, *Rapport du Bureau sur les procédures auxquelles l'Assemblée pourrait avoir recours en cas de non-coopération*, 30 novembre 2011.

¹²⁴ *Supra*, paragraphe 65.

¹²⁵ Par exemple à l'occasion des visites d'Al Bashir au Nigeria (en juillet 2014) et au Tchad (février 2013).

¹²⁶ Voir Human Rights Watch, *Memorandum for the twelfth session*, pour la douzième session de l'Assemblée des États Parties, novembre 2013, pages 23 à 28.

¹²⁷ Entre autres, Université d'Amsterdam, *Expert initiative on promoting effectiveness at the International Criminal Court* (2014).

¹²⁸ De tels efforts incluent ceux de la *Bashir Watch Coalition*, campagne d'action internationale visant à obtenir l'exécution des mandats d'arrêt délivrés par la Cour pénale internationale dans le cadre de la situation Darfour/Soudan.

¹²⁹ Le 28 novembre 2011, la Haute cour du Kenya a fait droit à la demande déposée par *ICJ Kenya* (action en nom collectif du 18 novembre 2010) s'agissant de l'exécution des mandats d'arrêt émis par la Cour contre Al Bashir. L'appel déposé par le Gouvernement du Kenya reste à trancher (*Kenya Section of the International Commission of Jurists v Attorney General & Another [2011]*).

¹³⁰ À l'occasion d'une visite d'Al Bashir au Nigeria en juillet 2013, la CCPI du Nigeria et d'autres ont déposé une demande auprès de la Haute cour fédérale afin qu'elle émette un mandat d'arrêt contre Al Bashir en se fondant sur l'obligation incombant à ce pays, en vertu du Statut de Rome et de la Convention de Vienne, d'arrêter toute personne recherchée par la Cour pénale internationale présente sur son territoire (*NICC vs. Federal Republic of Nigeria*). Après le départ de Bashir du Nigeria, les mêmes demandeurs ont cherché à obtenir une ordonnance émettant un mandat d'arrêt provisoire contre lui et contraignant le Président du pays à l'arrêter s'il entrait de nouveau sur le territoire national.

¹³¹ À l'occasion d'une visite à Kinshasa pour assister au 17^{ème} sommet du Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA), du 25 au 27 février 2014.

¹³² Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CAFDHP), article 4 du Protocole portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples ; article 68 de la CAFDHP.

¹³³ La demande de la CCPI du Nigeria et autres vise à savoir s'il y a primauté des obligations générées par le Statut de Rome sur la résolution de l'Union africaine appelant à ne pas coopérer avec la Cour, et, dans l'affirmative, si

2. Enseignements

82. La pratique actuelle consistant à s'occuper du défaut de coopération principalement au stade de l'exécution des demandes de la Cour est un processus au résultat incertain, requérant les efforts intensifs d'un grand nombre d'acteurs et source potentielle de discordes entre les États et la Cour, ainsi qu'au sein de l'Assemblée.

83. Le soutien multiforme accordé à la Cour dans sa mission par les divers acteurs au niveau national et international présente d'importantes synergies ; leur utilisation permettrait de démultiplier l'efficacité des efforts entrepris. L'appui politique et l'engagement diplomatique devraient être structurés autant que possible, et les contributions de la société civile devraient être intégrées dans le processus en temps et en heure afin de parvenir, au final, à ce que les mandats d'arrêt soient exécutés. Du même point de vue, il conviendrait (notamment par un mécanisme de vérification approprié) d'identifier et de traiter, aux niveaux adéquats en matière technique, diplomatique et politique, les obstacles, législatifs et autres, à la coopération des États Parties. En cas de renvoi d'une situation devant la Cour ou de l'acceptation de la compétence de cette institution, les États devraient aussi témoigner d'un engagement suffisamment proactif pour répondre aux demandes de coopération.

84. S'agissant des situations déferées par le Conseil de sécurité des Nations Unies ou d'autres décisions pertinentes pour la Cour (notamment les sanctions et opérations de maintien de la paix), il semble que l'absence de tout mécanisme ou procédure pour leur préparation et le suivi des consultations avec l'institution ne contribuent pas à rendre efficaces les décisions tant du Conseil que de la Cour. À l'inverse, l'instauration d'une telle procédure permettrait de définir les responsabilités de la Cour et du Conseil, d'identifier les modalités, moyens et autres conditions à remplir afin de rendre les renvois plus efficaces, notamment par l'utilisation d'un langage plus clair dans les résolutions, le cas échéant. De plus, les situations étant déferées au Procureur¹³⁴, cette personne est la seule à faire rapport au Conseil sur l'évolution des situations pertinentes. Ces dispositions correspondent à la mission indépendante du Procureur relativement aux enquêtes et aux poursuites. Il faudrait toutefois voir, en se fondant sur l'Accord négocié régissant les relations entre la Cour pénale internationale et l'Organisation des Nations Unies, si les diverses questions sur le traitement des situations déferées par le Conseil de sécurité des Nations Unies ne devraient pas plutôt être abordées, sur invitation, par ceux qui en portent la responsabilité en vertu du système instauré par le Statut de Rome¹³⁵. Par conséquent, alors que les situations sont déferées au Procureur, une fois la situation devant les chambres, il apparaît que les responsabilités dont la Cour doit s'acquitter incluent celles du Président, susceptible d'être appelé par le Conseil de sécurité à l'informer des évolutions judiciaires et institutionnelles, comme cela a pu se passer pour les Présidents des tribunaux *ad hoc*. De même, les questions n'entrant pas dans le champ de la mission indépendante de la Cour, y compris lorsqu'il s'agit de conditions politiques et de ressources à l'appui de la Cour, paraîtraient aussi faire partie de la mission de l'Assemblée et de son Président. Si l'on se fonde sur la pratique du Conseil, le Président de l'Assemblée pourrait également être appelé pour prendre la parole devant la Cour, notamment à la requête d'un État membre et au nom de l'Assemblée des États Parties¹³⁶. Enfin, il faudrait envisager d'aligner efficacement le

tous les États Parties membres de l'Union africaine ont l'obligation impérieuse d'arrêter Al Bashir lorsqu'il est présent sur leur territoire afin de le remettre à la Cour.

¹³⁴ Article 13-b) du Statut de Rome : « La Cour peut exercer sa compétence [...] si une situation [...] est déferée au Procureur par le Conseil de sécurité agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies ».

¹³⁵ Accord négocié régissant les relations entre la Cour pénale internationale et l'Organisation des Nations Unies, article 4-3) : « Lorsque le Conseil de sécurité examine des questions ayant trait aux activités de la Cour, le Président de la Cour [...] ou le Procureur [...] peuvent, à l'invitation du Conseil, prendre la parole devant celui-ci pour lui prêter assistance à propos de questions relevant de la compétence de la Cour ».

¹³⁶ *Règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité (S/96/rev.7)*, article 37 : « Tout membre des Nations Unies qui n'est pas membre du Conseil de sécurité peut être convié, à la suite d'une décision du Conseil de sécurité, à participer, sans droit de vote, à la discussion de toute question soumise au Conseil de sécurité lorsque le Conseil de sécurité estime que les intérêts de ce Membre sont particulièrement affectés [...] ». ou lorsqu'un Membre attire l'attention du Conseil de sécurité sur une affaire en vertu de l'article 35 (1) de la Charte » ; article 39 : « Le Conseil de sécurité peut inviter des membres du Secrétariat ou toute personne qu'il considère qualifiée à cet égard à lui fournir des informations ou à lui donner leur assistance dans l'examen des questions relevant de sa compétence ». "The Security Council may invite [members of the Secretariat or] other persons, whom it considers competent for the purpose, to supply it with information or to give other assistance in examining matters within its competence". Il est à noter que la pratique du Conseil a jusqu'à maintenant consisté à

régime des sanctions des Nations Unies dans les situations relevant de la compétence de la Cour avec les exigences des arrestations et des stratégies de remise de personnes.

3. Mesures

85. En se fondant sur les pratiques ci-dessus, les moyens suivants apparaissent appropriés aux fins de garantir un soutien plus large à l'exécution des mandats d'arrêt :

- a) Des moyens politiques¹³⁷ et diplomatiques¹³⁸, notamment¹³⁹
 - i) des déclarations¹⁴⁰ et engagements publics, dans le cadre de l'ONU et d'autres organes multilatéraux,
 - ii) des contacts directs (bilatéraux) ou indirects, formels ou informels, avec les États concernés, aux fins de faciliter l'exécution de mandats d'arrêt, et de soutenir les États prêts à le faire,
 - iii) des consultations multilatérales informelles,
 - iv) une inclusion dans les points à l'ordre du jour dans les dialogues bilatéraux et multilatéraux,
 - v) le langage dans les déclarations lors du débat général dans les sessions de l'Assemblée des États Parties,
 - vi) l'élaboration de politiques en faveur de la Cour au niveau national ou multilatéral¹⁴¹,
 - vii) des démarches¹⁴² et la convocation de l'Ambassadeur d'un État concerné,
 - viii) des clauses favorables à la Cour dans les accords pertinents¹⁴³,
 - ix) des sujets relevant du Conseil de sécurité, et notamment

lancer des invitations qui lui semblaient adéquates, sans faire référence aux articles de la Charte. Voir *Répertoire de la pratique du Conseil de sécurité*, 17^{ème} supplément, 2010-2011, page 49 : conformément à sa pratique, le Conseil a invité les États non membres à participer à ses réunions. Ces invitations ont été lancées soit en vertu des « dispositions pertinentes » de la Charte sans référence explicite à un article, soit en vertu de l'article 37 ou de l'article 39 [...] Les États Membres ont continué d'être invités en vertu de l'article 37, tandis que les représentants d'organisations régionales ou intergouvernementales, ainsi que d'autres invités, l'étaient en vertu de l'article 39 ; page 50 : les États membres invités en vertu de l'article 37 se sont parfois exprimés en une qualité autre que la leur, par exemple en tant que représentant d'une organisation régionale ou internationale, ou encore d'un groupe d'États ; il n'y a pas eu d'exemple de demande de participation au Conseil présentée par un État Membre qui ait fait l'objet d'un vote ou ait été rejetée lors d'une réunion publique ; les invitations en vertu de l'article 39 ont été étendues sur une base exceptionnelle à des États Membres uniquement si leur participation était demandée dans un rôle autre que celui de représentant de leur État, par exemple en tant que représentant de certaines organisations ».

¹³⁷ ICC-ASP/6/Res.2, Annexe II, 66 *Recommandations sur la coopération* (« Recommandations »), Recommandation 17: « Les États Parties doivent contribuer le cas échéant à susciter un appui politique et à créer une dynamique en faveur de l'arrestation et de la remise en temps opportun des personnes recherchées tant dans le cadre de leurs contacts et activités au niveau bilatéral que dans le cadre des organisations régionales et internationales ». *Note conceptuelle*, paragraphe 23-i).

¹³⁸ *Note conceptuelle*, paragraphe 23-ii).

¹³⁹ *Note conceptuelle*, paragraphe 23-i).

¹⁴⁰ ICC-ASP/6/Res.2, Annexe II, *Recommandations*, Recommandation 48 : « Les États Parties doivent rappeler aux autres États leur obligation de coopérer et demander dans leurs déclarations à ce qu'ils satisfassent à leurs obligations de coopération, notamment en matière d'arrestation et de remise ».

¹⁴¹ Une étude exhaustive et à jour du cadre juridique établi par l'Union européenne aux fins d'appuyer la Cour ainsi que des pratiques destinées à améliorer la coopération et la subsidiarité, se reflète dans le document présenté à la réunion du Groupe de travail de La Haye du 5 septembre 2013 : *Joint Staff Working Document - Toolkit for Bridging the gap between international & national Justice*, SWD (2013) 26 final, daté du 31 janvier 2013, publié par la Commission européenne et le Haut-Représentant de l'Union européenne.

¹⁴² Les démarches peuvent être accomplies de manière multilatérale. Depuis 2002, l'Union européenne a visé plus de 130 pays, menant 430 démarches (notamment pour promouvoir la ratification et l'application du Statut de Rome ainsi que la ratification de l'Accord sur les privilèges et immunités), et soulignant ses directives sur les accords bilatéraux de non-remise.

¹⁴³ Voir l'article 11 de l'*Accord de Cotonou*, accord de partenariat le plus complet qui existe entre les pays en développement et l'Union européenne. Depuis 2000, il a constitué le cadre pour les relations de l'UE avec 79 pays du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), et il suit une approche globale envers la fragilité des États et l'efficacité de l'aide (interdépendance entre la sécurité et le développement, notamment en matière de construction de la paix et de prévention des conflits), qui envisage des coopérations dans les domaines de la diplomatie, de la sécurité et du développement, combinées entre elles, dans les situations où un État est fragile.

- a. Un processus de consultation pour la préparation et la mise en œuvre des renvois et d'autres décisions, identifiant les conditions à remplir pour que ces renvois soient efficaces, y compris par l'adoption d'un langage plus clair dans les résolutions, le cas échéant ;
 - b. Des missions assignées aux forces de maintien de la paix des Nations Unies afin d'inclure l'assistance à l'exécution des mandats d'arrêt, le cas échéant¹⁴⁴ ;
 - c. Des rapports du Président de la Cour sur les questions institutionnelles et judiciaires, et des rapports du Président de l'Assemblée dsur des questions de politique et de financement ;
 - d. Des sanctions alignées sur l'évolution du processus d'arrestation et de remise.
- b) Des mesures de mise en œuvre
- i) Application de procédures nationales aux fins de faire droit aux demandes de coopération (arrestation et remise) et d'assistance de la Cour ;
 - ii) Application de la législation relative à la subsidiarité ;
 - iii) Accord sur un cadre ou sur un mécanisme de vérification destinés à contrôler l'adéquation des mesures nationales à répondre aux demandes de coopération ;
 - iv) Engagement concret des États à coopérer pleinement, en préparation des renvois ou de l'acceptation de la compétence.
- c) Le rôle de la société civile
- a) Dans le cadre d'un mécanisme d'alerte précoce, le suivi des événements au niveau régional et sous-régional, et l'échange d'informations entre les acteurs présents dans la région,
 - b) Le recours aux juridictions nationales aux fins de susciter l'application des ordonnances restrictives.

Recommandation 4

86. Il est recommandé de suivre une approche double, avec des mesures structurées et intégrées, de nature diplomatique et politique, qui s'occupent du respect des obligations découlant du Statut de Rome, tout d'abord au stade préventif (contrôle de mesures d'application) puis au niveau des instances spécifiques lorsqu'il apparaît que les requêtes de la Cour ont été rejetées.

C. Opérations

87. Cette section se réfère aux domaines où les actions effectuées par les acteurs concernés (notamment gouvernance, structures et politiques) ont un impact sur la conduite des opérations menant aux arrestations.

1. Pratiques

88. Le cadre diplomatique, politique et juridique¹⁴⁵ crée un environnement favorable à la conduite des opérations d'arrestation. Toutefois, les moyens et les structures pratiques permettant de parvenir à ce résultat sont à un niveau différent, pour lequel la combinaison des outils s'est avérée essentielle à la concrétisation en actions d'application d'un tel environnement globalement favorable. Ces mesures se fondent largement sur les pratiques d'application élaborées au niveau national, auquel une expérience substantielle a été

¹⁴⁴ Incluant notamment des missions assignées aux forces de maintien de la paix afin qu'elles comprennent une assistance à l'exécution des mandats d'arrêt de la Cour. *Supra*, paragraphe 64. Voir aussi Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale, *Contribution paper*, 2013, paragraphes 14 et 15.

¹⁴⁵ *Supra*, paragraphes 27 à 74.

acquise dans l'arrestation des personnes protégées par des réseaux puissants économiques, politiques et armés, souvent ancrés dans des couches étendues de la société (par exemple le crime organisé et le terrorisme) et appuyés par des pratiques corrompues. À cet égard, l'élément le plus important dans la réussite des stratégies d'arrestation des tribunaux semble avoir été leur approche pratique, avec l'évolution de leurs capacités opérationnelles en propre, parallèlement aux efforts visant à se conformer aux obligations de coopération. Mettant en œuvre des pratiques souples et efficaces, ces capacités internes ont largement compensé les inconvénients découlant du niveau disponible des structures de l'état de droit sur le terrain.

a) Recherches

89. Les tribunaux ont tous reconnu que les enquêtes sur les fugitifs sont au cœur des missions du Bureau du Procureur et, quoique d'importantes synergies aient été trouvées avec les activités liées aux éléments de preuve, localiser une personne constitue en soi une activité spécifique, requérant des ressources et des formations particulières. Par conséquent, les tribunaux ont donné priorité aux activités de localisation, conduites par des unités spéciales¹⁴⁶. Celles-ci ont directement permis l'exécution de nombreux mandats d'arrêt. Au TPIR, une unité de localisation des fugitifs a ainsi été constituée en 1997 et permis l'arrestation de 83 fugitifs dans 27 États, sur les 84 personnes présentées devant le Tribunal et sur un total de 93 fugitifs. Cette Unité reste active afin d'appréhender les 9 fugitifs restants. Le TSSL avait établi une unité de renseignements criminels ; le TPIY, une unité de recherche des fugitifs, en 1999, qui travaillait intensément sur le terrain et fournissait des renseignements aux autorités et au Procureur, menant à d'excellents résultats dans nombre d'affaires. L'expérience a également montré qu'il valait mieux mettre cette capacité en place avant que les mandats d'arrêt ne soient rendus publics et que les personnes recherchées ne se cachent¹⁴⁷. Dans les tribunaux, cette capacité a initialement pris la forme d'une petite unité, dont la structure minimale consistait en un chef d'unité, deux enquêteurs sur le terrain, un interprète et un analyste au siège.

90. Ces unités de recherche permettaient aux juridictions de conduire leurs propres activités axées sur la localisation et l'arrestation des fugitifs en identifiant et en suivant les pistes pouvant mener à une position géographique possible :

- a) Les renseignements, recueillis auprès de diverses sources, y compris de services gouvernementaux désireux de coopérer, ainsi qu'auprès de ses propres services, qui ont également permis d'examiner le refus par les organismes locaux de fournir des renseignements, ainsi qu'appuyer des informateurs de haut rang en interne. L'unité a aussi conduit des recherches financières aux fins de localiser des actifs et de restreindre les possibilités des fugitifs de rester en liberté, ainsi que garantir les autres objectifs pertinents (accès aux ressources contre les réparations et la représentation juridique);
- b) Sources et informateurs, recrutés par l'unité, qui en prend soin ;
- c) Suivi et coordination des activités des organisations locales et autres organisations pertinentes.

91. Bien qu'il existe des différences fondées sur le contexte régional et la disponibilité ou non, pour les tribunaux, de moyens autres pouvant conduire à l'exécution des mandats d'arrêt, l'efficacité de ces Unités a été évaluée comme étant le résultat de ces principaux facteurs, qui caractérisent une organisation souple et resserrée :

- a) Une chaîne de responsabilité directe, sans intermédiaire entre le Chef de l'Unité et le Procureur, et entre lui et le chef des enquêtes, fonction de la sensibilité de la question et de la nécessaire confiance des homologues ;
- b) Du personnel avec : une expérience professionnelle avérée dans les juridictions nationales (application de la loi ou renseignements) de manière à pouvoir facilement

¹⁴⁶ TPIY-TPIR-TSSL-CETC-TSSL, *Poursuivre les atrocités de masse : enseignements tirés des tribunaux internationaux*, pratique n° 72, paragraphes 351 à 356.

¹⁴⁷ Serge Brammertz, *supra*, note de bas de page 110, pages 5 à 10.

- établir des relations avec les collègues des agences pertinentes, une formation, et une connaissance du contexte dans lequel il doit opérer ;
- c) Des méthodes de travail créatives, orientées résultat, élaborées par l'Unité elle-même ;
 - d) Une capacité d'analyse des informations recueillies, installée au siège ;
 - e) Des opérations conduites sur le terrain, qui garantiraient à la fois un établissement et un maintien des contacts adéquats, tant avec les autorités qu'avec les cercles pertinents, et la conduite efficace et directe d'opérations de surveillance et autres ;
 - f) La mise à disposition d'un fonds réservé aux opérations spéciales, destiné notamment à administrer les sources confidentielles, dans le cadre de contrôle et de réglementation adéquat ;
 - g) La possibilité de s'appuyer sur des enquêtes menées par des ressources internes pour localiser les fugitifs et connaître leurs déplacements, et la participation des autorités locales dès que possible. Lorsque celles-ci sont prêtes à coopérer, il est possible que les ressources nécessaires ne puissent être consacrées à ces questions, ou qu'elles soient destinées en priorité aux affaires nationales. Dans de tels cas, l'Unité doit être prête à fournir aux autorités locales des renseignements au niveau opérationnel en vue d'une arrestation imminente ;
 - h) Les relations avec les autorités locales, soutenues par des obligations à haut niveau diplomatique conduites par le Procureur, y compris avec le soutien des ambassades concernées dans les pays où les fugitifs sont localisés ;
 - i) La disposition à fournir aux autorités locales les installations adéquates.

92. Dans les juridictions nationales, il est possible que les équipes ou unités de recherche existent de manière permanente uniquement dans les pays où les situations les plus difficiles sont habituelles (présence de crime organisé ou de terrorisme, par exemple)¹⁴⁸. Plus fréquemment, du personnel spécialisé dans ces recherches est déployé au cas par cas, notamment lorsqu'une telle unité est établie pour arrêter des individus recherchés pour des crimes internationaux graves¹⁴⁹. Les États reconnaissent également que la réussite des recherches suppose : des ressources bien formées consacrées à ces fins ; techniques spéciales d'enquête (surveillance et écoutes téléphoniques, par exemple) ; coordination étroite entre toutes les agences ; coordination avec les homologues internationaux semblable à des relations entre collègues, fondée sur un arrière-plan commun. Les juridictions nationales cherchent à ce que la personne recherchée soit arrêtée par d'autres États en fournissant des renseignements détaillés menant à la localisation du fugitif et à son arrestation tout en participant également aux opérations par leur personnel propre. Le dossier remis aux autorités auxquelles est présentée la demande contient suffisamment de renseignements à jour, comprenant les informations personnelles, les connexions, les réseaux soutenant la personne, et ses allées et venues¹⁵⁰. Dans tous les cas, ces autorités ont normalement des difficultés à établir des priorités pour l'utilisation de leurs ressources afin d'accomplir les activités requises. Il apparaît qu'une enquête approfondie et proactive menée sur les pistes envisagées par l'autorité qui présente sa demande, représente une grande aide pour l'État destinataire de la demande en offrant la coopération attendue. Certaines législations nationales imposent des restrictions à la conduite d'enquêtes invasives (surveillance électronique ou écoutes, par exemple) ciblant les réseaux de soutien aux fugitifs. Des restrictions semblables portant sur les enquêtes financières peuvent produire des résultats tout aussi négatifs. Si la Cour s'est penchée en partie sur les ressources à consacrer aux efforts de recherche, il semble que la priorité accordée aux enquêtes et aux poursuites par l'actuelle stratégie du Bureau du Procureur n'a pas permis de s'occuper également des implications budgétaires des activités de recherche.

¹⁴⁸ Les équipes de recherche des fugitifs (FAST, *Fugitive Action Search Teams*), établies dans les États membres de l'Union européenne, sont en lien par le réseau européen ENFAST.

¹⁴⁹ Unité de localisation des fugitifs établie au Rwanda (2007). *Infra*, paragraphes 82 et 89.

¹⁵⁰ Voir aussi les *enseignements tirés des tribunaux internationaux*, *supra*, note de bas de page 35, pratique 69: L'équipe d'arrestation doit disposer des renseignements adéquats aux fins de l'identification.

b) Police

93. Toutes les juridictions internationales ont expérimenté divers niveaux de coopération en fonction des ressources disponibles au niveau national. Les juridictions nationales elles aussi considèrent comme essentiels, pour les équipes chargés des recherches et arrestations, la formation, les équipements et les techniques, notamment pour les opérations complexes d'arrestation. La formation et le personnel expert en application de la loi ont grandement facilité les efforts d'arrestation, comme cela a été le cas avec la coordination internationale au niveau de la police. À cet égard, la participation active des forces de police aux réseaux policiers internationaux facilite les échanges d'informations sur des affaires spécifiques ainsi que sur les meilleures pratiques. Les programmes de formation au niveau national et régional renforcent également le professionnalisme de la police¹⁵¹. La nomination d'agents de liaison dans la police facilite et améliore également l'efficacité des procédures d'arrestation. L'existence de récompenses a été une réussite pour certaines affaires internationales¹⁵².

c) INTERPOL

94. En tant qu'organisation de police la plus étendue¹⁵³, INTERPOL est idéalement placé pour fournir d'importantes occasions, qui ont été amplement utilisées par les juridictions internationales comme elles le sont d'habitude par les membres de l'Organisation, dans les domaines des recherches¹⁵⁴, des communications, et du renforcement des capacités. Au TPIR, 9 fugitifs ont été localisés ou arrêtés avec l'aide d'INTERPOL sur la période 2007-2011. L'expérience d'INTERPOL identifie les bonnes pratiques suivantes :

- a) identifier les pistes, enquêter à leur sujet et les suivre, en fournissant à l'État à qui est présentée la demande des renseignements suffisants pour l'aider à fournir la coopération requise. À cette fin, de nouvelles pistes doivent être étudiées, y compris en étendant les enquêtes aux réseaux soutenant les fugitifs et pour ce faire, en utilisant des techniques spéciales (surveillance, écoutes) et en se livrant à des enquêtes financières (conduites aussi précocement que possible afin de repérer et d'identifier tous les actifs des suspects) ;
- b) demander pour chaque fugitif l'émission d'une notice rouge, qui est diffusée dans les 190 États membres de l'Organisation et est considérée comme une demande préliminaire valide d'arrestation aux fins d'extradition pour tous les fugitifs. À la différence des demandes émanant de ses États membres, le cadre juridique d'INTERPOL n'interdit pas à l'Organisation d'aider les juridictions internationales pour des affaires présentant un caractère politique, militaire, religieux ou racial¹⁵⁵. Les notices rouges peuvent ainsi être demandées et émises contre des individus qui bénéficient d'immunités dans les juridictions nationales¹⁵⁶ alors qu'à l'intérieur du cadre juridique d'INTERPOL, ces demandes seraient considérées au cas par cas ;
- c) former les officiers d'application des lois des pays où des fugitifs pourraient se trouver ;

¹⁵¹ Par exemple, Organisation des États américains (OEA), Sécurité publique, plan stratégique 2013-2018, *Inter-American Network for Police Development and Professionalization*. « Initiative Côte de l'Afrique de l'Ouest » (WACI), lancée en 2009 par le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest (UNOWA), fournit des conseils, des équipements, une assistance technique et une formation spécialisée.

¹⁵² *Supra*, programmes spéciaux, paragraphe 42.

¹⁵³ 190 États sont membres d'INTERPOL.

¹⁵⁴ Location and arrest assistance.

¹⁵⁵ L'Organisation internationale de police criminelle-INTERPOL, *Statut* (I/CONS/GA/1956), adopté à Vienne en juin 1956), article 3 : « Toute activité ou intervention dans des questions ou affaires présentant un caractère politique, militaire, religieux ou racial est rigoureusement interdite à l'Organisation ». En 1994, l'Assemblée générale de l'O.I.P.C.-INTERPOL s'est penchée sur la question, relativement au TPIY, de savoir si l'Organisation devait prendre part à la lutte contre les violations graves du droit international humanitaire ; elle en a conclu qu'à l'article 3 ne constituait pas a priori un obstacle à la collaboration sur le terrain (AGN/63/RES/9). En 2004, lorsqu'elle a approuvé l'Accord de coopération avec la Cour pénale internationale, l'Assemblée générale d'INTERPOL a explicitement déclaré que les crimes les plus graves relevant du Statut de Rome n'entraient pas dans le champ de l'article 3 du Statut de l'Organisation (AG/2004/RES/16).

¹⁵⁶ À ce jour, la Cour n'a pas demandé l'émission de notices rouges pour 4 des 12 fugitifs, et notamment Al Bashir, Mudacumura, Hussein, Banda et Simone Gbagbo.

- d) inclure les points suivants dans les efforts de communications :
- i) publier les notices rouges sur le site Internet de la Cour pénale internationale également,
 - ii) s'assurer qu'une notice rouge existe pour tout fugitif pour lequel une récompense est offerte parce qu'il s'agit d'un criminel de guerre,
 - iii) établir des stratégies pour des campagnes publiques¹⁵⁷ et créer une affiche conjointe avec les photos des personnes recherchées¹⁵⁸, ce qui pourrait se traduire par des pistes et des indications,
 - iv) lier le site Internet des autorités présentant la demande avec la page des personnes recherchées par INTERPOL.

d) Assistance technique¹⁵⁹

95. Bien que l'assistance technique aux juridictions internationales n'ait pas fait l'objet de rapport, certaines juridictions nationales pourraient tirer parti de l'aide de personnel formé¹⁶⁰, fourni au cas par cas ou dans le cadre d'un programme de renforcement des capacités¹⁶¹. Au TPIR, des opérations conjointes ont été conduites par des enquêteurs internationaux avec des fonctionnaires de police nationaux¹⁶².

e) Coordination

96. Au TPIY, les pays cadre de situations ont établi des mécanismes de coordination internes afin de rechercher les fugitifs au niveau technique et opérationnel¹⁶³, ainsi que des entités destinées à faciliter les relations entre les juridictions nationales et internationales¹⁶⁴. À la Cour, un seul État Partie a annoncé l'établissement d'un mécanisme de coordination national pour les autorités impliquées dans les procédures de coopération, également fonction du volume élevé des demandes reçues par la Cour. L'Assemblée des États Parties envisage également la création d'un mécanisme de coordination des autorités nationales s'occupant de la coopération¹⁶⁵. Au niveau régional, les États ont également fait l'expérience des avantages présentés par toutes les juridictions de cadres légaux concernées¹⁶⁶, qui garantissent un renforcement de la coopération et de l'assistance, au niveau des enquêtes et du judiciaire¹⁶⁷ ainsi qu'au niveau de la police¹⁶⁸. S'est aussi avéré

¹⁵⁷ Par exemple le « projet de recherche des génocidaires rwandais », mis en place par le service d'INTERPOL chargé du soutien aux enquêtes sur les malfaiteurs en fuite (FIS) en 2004. En juillet 2014, les efforts conjoints de l'équipe de recherche des fugitifs du TPIR/MTPI (Mécanisme pour les Tribunaux pénaux internationaux), le Parquet général rwandais. L'unité de localisation des fugitifs du génocide/autorité d'Accusation publique nationale rwandaise /, le service d'INTERPOL chargé du soutien aux enquêtes sur les malfaiteurs en fuite (FIS), le programme américain de primes pour la capture des criminels de guerre (Département d'État, Office of Global Criminal Justice), le FBI et la police nationale rwandaise, ont lancé l'initiative internationale de recherche des fugitifs, visant les neuf derniers fugitifs du TPIR/MTPI.

¹⁵⁸ Le TPIR et INTERPOL ont créé une affiche conjointe, diffusée en 2008 et 2010, et régulièrement mise à jour.

¹⁵⁹ ICC-ASP/6/Res.2, Annexe II, *Recommandations*, Recommandation 20 : « Les États Parties doivent déterminer s'il serait possible, sur demande, d'apporter à un État sur le territoire duquel se trouvent des suspects, une assistance et un appui techniques, qu'il s'agisse par exemple de partager des informations ou de dispenser une formation spécialisée au personnel chargé de faire appliquer la loi ».

¹⁶⁰ *Note conceptuelle*, paragraphe 23-iv).

¹⁶¹ Y compris le judiciaire, l'Accusation, la police, la sécurité, l'administration et les installations pénitentiaires.

¹⁶² Équipe spéciale conjointe avec la police du Kenya ; Unité de recherche des fugitifs du génocide rwandais.

¹⁶³ Par exemple le Groupe d'intervention en Serbie.

¹⁶⁴ Croatie – Conseil de la coopération; Conseil national pour la coopération avec le Tribunal - Serbie.

¹⁶⁵ ICC-ASP/13/29, *Rapport du Bureau sur la coopération*, Annexe II, « Rapport de l'Étude sur la faisabilité de l'établissement d'un mécanisme de coordination à l'intention des autorités nationales chargées de la coopération » et son appendice.

¹⁶⁶ *Bonnes pratiques d'entraide judiciaire en matière pénale*, action commune UE 98/427/JAI du 29 juin 1998 ; *Réseau européen de prévention de la criminalité*, Décision du Conseil de l'UE 2001/427/JAI, 28 mai 2001.

¹⁶⁷ Décision du Conseil instituant *Eurojust, afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité*, 2002/187/JAI du 28 mai 2001, révisée ensuite par la Décision du Conseil 2009/426/JAI du 16 décembre 2008 ; Décision 2003/335/JAI du Conseil du 8 mai 2003 concernant *les enquêtes et les poursuites pénales relatives aux génocides, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre* ; Décision du Conseil 2002/494/JAI du 13 juin 2002, portant création d'un *réseau européen de points de contact en ce qui concerne les personnes responsables de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre* ; *Joint investigative teams* (remplacé par la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'UE du

particulièrement efficace l'établissement de processus simplifiés¹⁶⁹ pour l'exécution de mandats d'arrêt liés aux crimes décrits dans le Statut de Rome, grâce à une procédure judiciaire stricte de remise de la personne recherchée¹⁷⁰ - sans les obstacles de la phase politique¹⁷¹ typiquement liés à un processus d'extradition.

f) Partage des informations¹⁷²

97. Les partages d'informations¹⁷³ se font au niveau technique, lorsqu'une intensification de la coopération policière bénéficierait de bases de données adéquates¹⁷⁴.

g) Communication

98. Les communications avec les acteurs pertinents¹⁷⁵ se sont aussi montrées appréciables pour favoriser la prise de conscience qu'il est important d'exécuter les mandats et par conséquent, de faciliter l'adoption des décisions politiques pertinentes¹⁷⁶.

h) Politiques

99. Dans les juridictions internationales, la pratique des mandats d'arrêt (non scellés), quoique fréquemment utilisée comme mesure en dernier ressort, a fait de ce sujet une question des plus importantes en matière de coopération¹⁷⁷. La pratique des États a montré à répétition que dévoiler l'existence d'une ordonnance restrictive peut constituer un obstacle sérieux à l'exécution de celle-ci, et qu'il est essentiel de conserver sa confidentialité pour procéder aux arrestations. Exception notable, la nécessité d'obtenir une coopération judiciaire aux fins d'exécuter un mandat d'arrêt dans d'autres juridictions par le recours aux

29 mai 2005), Council Framework Decision 2002/465/JHA du 13 juin 2002; action commune 98/428/JAI du 29 juin 1998 concernant la *création d'un Réseau judiciaire européen*; action commune du 22 avril 1996, *cadre d'échange de magistrats de liaison visant à l'amélioration de la coopération judiciaire entre les États membres de l'Union européenne*, 96/277/JAI. Réseau ibéroaméricain de la coopération judiciaire internationale (IberRed) pour la promotion de la coopération judiciaire et policière aux niveaux national, régional et international. Voir aussi l'initiative de la Commission de l'Union africaine destinée à établir un réseau de procureurs spécialisés dans les crimes internationaux graves (présentation à la 16^{ème} réunion du réseau européen relatif au génocide, 19 et 20 mai 2014).

¹⁶⁸ Par exemple Décision du Conseil du 6 avril 2009 portant création de l'Office européen de police (Europol), 2009/371/JAI. Eastern Africa Police Chiefs Cooperation Organisation (EAPCCO), Comité des chefs de police d'Afrique centrale (CCPAC), Comité des Chefs de Police de l'Afrique de l'Ouest (CCPAO), et Southern African Regional Police Chiefs Cooperation Organisation (SARPPCO). INTERPOL a passé de nombreux accords de coopération internationale avec des organisations régionales, dont les suivantes : Union africaine, Southern African Development Community (SADC), Conseil de l'Europe, CARICC, EUROPOL, ECOWAS, ASEANAPOL, CARICOM, Andean Community, OAS, Caribbean Anti-terrorism Center of the Commonwealth of Independent States (ATC-CIS), European Police College (CEPOL). Liste entière à l'adresse suivante : <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/Legal-materials/International-Cooperation-Agreements/Regional-Organizations>.

¹⁶⁹ Le mandat d'arrêt européen remplace progressivement et sûrement les procédures d'extradition entre États membres de l'UE (Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002).

¹⁷⁰ Le terme d'extradition doit s'appliquer uniquement aux relations entre États. L'article 102 du Statut de Rome donne une indication claire de l'emploi des termes : la « remise » indique le fait pour un État de livrer une personne à la Cour en application du présent Statut ; « extradition », le fait pour un État de livrer une personne à un autre État en application d'un traité, d'une convention ou de la législation nationale. Ces définitions, qui reflètent la nature différente des actes, ont déjà été bien employées précédemment, ayant en dénominateur commun le transfert des accusés par des États à des entités établies avec des fonctions juridictionnelles en vertu du droit international, comme c'est le cas pour les tribunaux *ad hoc* des Nations Unies. Voir les articles 29-2-e du Statut du TPIY et 28-2-e du Statut du TPIR. La remise d'une personne est également un terme employé en se référant à la coopération entre États lorsque, dans le contexte d'une renonciation réciproque aux prérogatives de souveraineté, un renforcement de la coopération est envisagé.

¹⁷¹ C'est-à-dire la procédure interministérielle.

¹⁷² ICC-ASP/6/Res.2, Annexe II, *Recommandations*, Recommandation 21 : « Les États Parties et l'Assemblée des États Parties doivent envisager des moyens de partager des expériences en matière d'arrestation et de transfèrement, le cas échéant par l'entremise d'un coordinateur général pour la coopération, qui serait nommé par l'Assemblée ».

¹⁷³ *Note conceptuelle*, paragraphe 23-v).

¹⁷⁴ Incluant le réseau d'INTERPOL, « I-24/7 network », et le système de renseignements de Schengen, S.I.R.E.N.E. (Supplementary Information Request at the National Entries).

¹⁷⁵ *Note conceptuelle*, paragraphe 23-vi).

¹⁷⁶ ICC-ASP/6/Res.2, Annexe II, *Recommandations*, Recommandation 59 : « Les ateliers sur les aspects pratiques de la coopération – arrestation et remise, gel des avoirs et enquêtes financières par exemple – pourraient être organisés avec la participation des entités concernées du système des Nations Unies ».

¹⁷⁷ *Supra*, paragraphe 48.

notices rouges d'INTERPOL. La structure du Bureau du Procureur dans les Tribunaux a donné la priorité aux enquêtes, tandis qu'à la Cour pénale internationale, la Division des enquêtes et la Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération (DCCC) ont des fonctions complémentaires qui exigent une coordination interne.

i) Aspect militaire

100. Jusqu'à maintenant, seul le TPIY a bénéficié¹⁷⁸ de la présence des forces militaires menées par l'OTAN, ayant pour mission l'exécution des mandats d'arrêt¹⁷⁹. Il a toutefois été considéré que, dans la mesure du possible, les équipes et pratiques policières devaient être préférées aux opérations militaires¹⁸⁰. Alors que la Cour pourrait être régulièrement saisie dans des conflits en cours, sa mission n'a jusqu'alors pas été appuyée par des mesures similaires ; le cadre actuellement donné à la MONUSCO semble toutefois aller dans ce sens.

2. Enseignements

101. La pratique couronnée de succès des tribunaux démontre que la recherche de fugitifs exige du professionnalisme et des capacités en interne, une chaîne de commandement forte, et une structure souple, capable d'entrer rapidement en interaction et d'inspirer la confiance aux interlocuteurs sur le terrain. Les équipes chargées de la localisation des fugitifs ont fourni à l'Accusation la possibilité de recueillir indépendamment des renseignements et la capacité d'opérer sur le terrain, deux aspects essentiels à l'arrestation des fugitifs et à la saisie de leurs actifs, et comprenant notamment l'élaboration de demandes à soumettre aux autorités locales qui soient suffisamment complètes. Par conséquent, les opérations dépendent beaucoup moins des autorités locales, l'interaction avec ces dernières est facilitée, et le Procureur reçoit des renseignements solides qui l'aident dans ses contacts à haut niveau. Le déploiement de capacités de recherche est crucial pour la coordination avec les agences locales et le traitement des opérations d'enquête sensibles, et de telles unités devraient être mises en œuvre à un stade précoce afin d'éviter que les suspects n'entrent dans la clandestinité. Les équipes chargées de la localisation des fugitifs sont utiles à la fois dans des situations où le personnel international peut être déployé sur le terrain, et dans des situations où les opérations doivent être plus discrètes, que ce soit en raison du bon vouloir de l'État ou des conditions de sécurité. La souplesse requise des chercheurs de manière inhérente leur permettrait de mener des opérations avec les techniques appropriées, qui ne devraient pas soulever les problèmes entraînés par des procédures plus formelles. Toutefois, le résultat du recueil des renseignements donnerait au Procureur de la Cour des renseignements factuels sûrs aux fins de dissiper les informations erronées et les malentendus avec ses interlocuteurs au niveau politique, qu'il s'agisse d'États ayant l'obligation de coopérer, d'États au sein du Conseil de sécurité ou de toute organisation soutenant l'exécution des mandats d'arrêt ou s'y opposant. Les contraintes budgétaires pesant sur le Bureau du Procureur de la Cour pourraient exiger que la création d'une équipe chargée de la localisation des fugitifs passe par la réaffectation de ressources entre les Divisions.

102. Parmi les autres éléments opérationnels dans une stratégie d'arrestation peuvent être cités : le fait de tirer parti des occasions offertes par la coordination policière (et notamment par INTERPOL), les mécanismes de coordination au niveau national ou international, les groupes de travail conjoints avec la police nationale, le maintien sous scellés des mandats d'arrêt, et le fait de tirer partie de l'extension possible des missions assignées aux forces de maintien de la paix.

3. Mesures

- a) *Activités de localisation*, par l'établissement d'une unité resserrée dans la Division des enquêtes, directement subordonnée au Procureur, des méthodes de travail

¹⁷⁸ *Supra*, paragraphe 64.

¹⁷⁹ OTAN, communiqué de presse : Assistance de l'IFOR au Tribunal international (14 février 1996), disponible avec le lien <http://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-026f.htm>

¹⁸⁰ *Supra*, note de bas de page 109.

- souples, et une capacité de recherche des finances facilitée par les cadres juridiques adéquats¹⁸¹ ;
- b) *Police*¹⁸² : *formation*¹⁸³ et *équipement*¹⁸⁴, notamment par des programmes d'assistance internationale¹⁸⁵ et des programmes de récompenses pour la justice¹⁸⁶,
 - c) *INTERPOL* : activités de formation pour les forces de police nationales dans des pays où pourraient se trouver les fugitifs, et pour le personnel du Bureau du Procureur ; utilisation de notices rouges pour tous les mandats d'arrêt non scellés, et de diffusions ; renforcement de la communication conjointe, y compris par des campagnes publiques et des affiches ;
 - d) *Assistance technique*, au cas par cas pour les systèmes nationaux en ayant besoin, notamment par l'établissement d'équipes de recherche mixtes¹⁸⁷ ou par la conduite d'opérations conjointes¹⁸⁸ ;
 - e) *Coordination* : établissement de mécanismes au niveau national et international afin de faciliter le traitement des demandes présentées par la Cour, les pratiques d'échange et la collaboration avec les équipes nationales d'application de la loi, y compris par les réseaux d'équipes de localisation existantes ;
 - f) *Renseignements*¹⁸⁹ : *partage*¹⁹⁰ au niveau technique ;¹⁹¹

¹⁸¹ Incluant l'extension des activités de recherche aux actifs des membres de la famille, en prenant en compte les pratiques abusives de l'allocation d'actifs, qui sont la règle plutôt que l'exception. À cet égard, il serait pertinent de voir comment la norme 84-2 du Règlement de la Cour est mise en œuvre dans la mesure où sont pris en compte les moyens pertinents pour l'évaluation des ressources financières d'un accusé aux fins de savoir s'il peut bénéficier de l'aide judiciaire réglée par la Cour. Les droits des tiers de bonne foi sont protégés par les articles 77-2—b [amendes et confiscation], 93-1-k) [assistance judiciaire pour l'identification, la localisation, le gel ou la saisie d'actifs], 109 [exécution des peines d'amende et des mesures de confiscation], règle 147-2) et 147-3) du Règlement de procédure et de preuve [ordonnances de confiscation]. La pratique des autres tribunaux internationaux consiste à inclure les actifs des membres de la maisonnée dans le calcul des moyens disponibles aux fins de déterminer s'il y a ou non indigence, ce qui suppose aussi d'effectuer des recherches sur les actifs de ces personnes. Voir *Rapport sur les différents mécanismes qui existent dans les juridictions pénales internationales en matière d'aide judiciaire*, ICC-ASP/7/23 ; *Rapport sur les principes et critères à appliquer pour déterminer l'indigence aux fins de l'aide judiciaire*, ICC-ASP/6/INF.1 ; *Rapport sur le fonctionnement du système d'aide judiciaire de la Cour et propositions d'ajustement*, ICC-ASP/6/4, Annexe I. Malgré cela, la Cour a maintenu que « ce serait taxer injustement les biens des [personnes à la charge du demandeur] que de les considérer comme des fonds pouvant être utilisés pour financer la représentation du demandeur », *Rapport de la Cour sur l'assistance judiciaire : modalités possibles de détermination de l'indigence*, ICC-ASP/8/24, 18 septembre 2009, paragraphes 21 à 26 et Annexe II, Recommandation 2. Voir l'Annexe III, page 14, pour la pratique des autres juridictions internationales relativement à la prise en compte des actifs des membres de la famille. Voir aussi le *Rapport du Bureau sur les visites familiales aux détenus*, ICC-ASP/8/42, 9 octobre 2009, avec l'avis d'experts annexé sur les précédents possibles.

¹⁸² Bureau du Procureur, *Stratégie en matière de poursuites 2009-2012*, paragraphe 48-d : « s'efforcer de collaborer à la planification et à l'exécution de l'arrestation de personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrêt délivré par la Cour, notamment en fournissant un appui opérationnel ou financier aux pays désireux de mener de telles opérations mais n'en ayant pas les moyens ».

¹⁸³ ICC-ASP/6/Res.2, Annexe II, *Recommandations*, Recommandation 20 : « [déterminer] sur demande, d'apporter à un État sur le territoire duquel se trouvent des suspects, une assistance et un appui techniques, qu'il s'agisse par exemple de partager des informations ou de dispenser une formation spécialisée au personnel chargé de faire appliquer la loi ».

¹⁸⁴ *Note conceptuelle*, paragraphe 23-iii).

¹⁸⁵ Including availability of appropriate know how, technologies, personnel.

¹⁸⁶ Par exemple, en vertu du *War Crimes Rewards Program* (programme de récompenses liées à la répression des crimes de guerre, et faisant partie du *Rewards for Justice Programme*), le Département d'État américain offre des récompenses pouvant atteindre 5 millions de dollars aux personnes fournissant des informations relatives à des individus accusés d'avoir commis des crimes internationaux. La législation signée le 15 janvier 2013 étend ainsi l'autorité du Département d'État de manière à ce qu'il puisse attribuer des récompenses pour des informations concernant tout ressortissant étranger accusé de crimes de guerre, crimes contre l'humanité ou génocide, informations menant à son arrestation ou à sa condamnation, dans quelque pays que ce soit, ou à son transfèrement à une juridiction internationale pénale, ou encore à sa condamnation par une telle instance. S'agissant de la Cour, les fugitifs auxquels s'applique cette mesure incluent notamment Joseph Kony, Dominic Ongwen, Okot Odhiambo (Ouganda) et Sylvestre Mudacumura (RDC).

¹⁸⁷ Ceci pourrait par exemple inclure des équipes hybrides nationales/internationales, du personnel intégré, du personnel fourni gratuitement, ou d'autres formes d'assistance, y compris le déploiement de ressources en vertu du mécanisme de réponse rapide.

¹⁸⁸ *Note conceptuelle*, paragraphe 23-iv).

¹⁸⁹ *Ibidem*, ainsi que *Recommandations*, Recommandation 21 : « Les États Parties et l'Assemblée des États Parties doivent envisager des moyens de partager des expériences en matière d'arrestation et de transfèrement, le cas échéant par l'entremise d'un coordinateur général pour la coopération, qui serait nommé par l'Assemblée ».

¹⁹⁰ *Note conceptuelle*, paragraphe 23-v).

- g) *Communication*¹⁹² : activités pour ceux qui prennent des décisions au niveau diplomatique et politique¹⁹³ ;
- h) *Politiques*, et notamment le maintien sous scellés des mandats d'arrêt aussi longtemps que possible, et préparation de demandes à adresser aux autorités locales qui soient complètes et prêtes à être exécutées;
- i) *Aspect militaire* : avec l'extension des missions des forces de maintien de la paix lorsque c'est possible.

Recommandation 5

103. Il est recommandé que tous les acteurs se concentrent sur les opérations prioritaires pour l'accomplissement des arrestations. Il faudrait établir à court terme une équipe de localisation des fugitifs, qui soit directement subordonnée au Procureur par le Chef de la Division des enquêtes. Les opérations devraient également être renforcées par des mécanismes améliorés de coordination et de coopération au niveau technique (autorités de la police et de l'Accusation) et, lorsque c'est nécessaire et possible, avec l'assistance de forces multinationales ou de missions de maintien de la paix mandatées pour procéder aux arrestations.

V. Suite du processus

104. Les recommandations énoncées dans le présent rapport forment, avec les enseignements et les mesures qui en découlent (Appendice II), la base du projet de plan d'action élaboré par le rapporteur (Appendice III). Selon la teneur du plan d'action appelé à être adopté par l'Assemblée, les mesures présentées seront déjà plus ou moins prêtes à être mises en œuvre. Le plan d'action s'accompagne également d'une feuille de route relative aux différentes mesures.

105. Compte tenu de l'approche globale adoptée par le rapport, certaines des mesures proposées ne pourront être envisagées qu'une fois établies les stratégies-cadres spécifiques aux différentes régions, situations et affaires. Les mesures, telles que les incitations accordées aux États et aux personnes, devront en particulier être traitées dans le cadre desdites stratégies. Par souci d'efficacité, ces cadres devront être élaborés selon une démarche élargie, fondée sur un modèle de partenariat. Cette démarche tiendra compte du rôle des États et des organisations internationales dans les différents contextes. Elle nécessitera la coordination des acteurs concernés ainsi qu'une mise en œuvre concertée, sous réserve des obligations de protection de la confidentialité découlant des missions respectives desdits acteurs. Il conviendrait par ailleurs d'associer de manière constructive et dynamique à ces stratégies-cadres les États non parties exerçant une influence, notamment en leur qualité de Membre du Conseil de sécurité. Un réseau de coordinateurs, reconnu par tous les acteurs pertinents, pourrait coordonner la préparation de ces stratégies-cadres, avec des responsables différents pour les stratégies spécifiques aux régions et aux situations (Assemblée des États Parties) et les stratégies spécifiques aux affaires (Bureau du Procureur). Enfin, il y aurait lieu de créer un mécanisme de consultation avec les procureurs, actuels et anciens, des tribunaux internationaux (TPIY, TPIR, TSSL).

106. Conformément à la priorité identifiée dans le domaine des opérations, la Cour devra mettre sur pied une équipe de localisation des fugitifs, dotée d'une structure minimale articulée autour d'un chef d'unité, de deux enquêteurs déployés sur le terrain, d'un interprète, ainsi que d'un analyste et d'un spécialiste en recherches financières, ces deux derniers étant en poste au siège.

107. Aux fins de la création de cette équipe, un groupe d'experts pourrait se voir confier la mission d'en préparer tous les aspects organisationnels, à savoir :

¹⁹¹ *Recommandations*, Recommandation 59 : « Les ateliers sur les aspects pratiques de la coopération – arrestation et remise, gel des avoirs et enquêtes financières par exemple – pourraient être organisés avec la participation des entités concernées du système des Nations Unies ».

¹⁹² *Note conceptuelle*, paragraphe 23-vi).

¹⁹³ *Recommandations*, Recommandation 59.

- a) Le cadre approprié en matière de droit et d'assurances, y compris le règlement, les instructions pratiques, les directives, les méthodes de travail fondamentales et les accords avec les États territoriaux et les États partenaires concernés,
- b) L'organigramme et la structure de l'équipe,
- c) Tout réexamen de la structure du Bureau du Procureur qui pourrait s'avérer nécessaire afin de garantir la dotation en personnel de ladite équipe, la coordination avec la DCCC et le rattachement direct au Procureur, par l'intermédiaire du Chef de la division des enquêtes,
- d) Les répercussions budgétaires et les mesures de financement complémentaires,
- e) Les descriptions de postes et les recrutements pour l'équipe en question, et
- f) Le passage en revue des pratiques pertinentes au sein des différentes juridictions nationales et internationales.

Bien que le groupe de travail soit appelé à être intégré au Bureau du Procureur, il sera indispensable de veiller, dès la phase de démarrage, à tirer parti des expériences et autres succès engrangés par les différents tribunaux internationaux. Par conséquent, le groupe d'experts devra compter dans ses rangs des employés, anciens ou actuels, des tribunaux internationaux (TPIY, TPIR, TSSL), opérant par exemple en qualité de chef des enquêtes ou des opérations, de responsable d'équipe ou de coordinateur des sources confidentielles. Le groupe d'experts devra également comprendre des membres d'Interpol appartenant à la sous-direction chargée d'appuyer les enquêtes sur les malfaiteurs en fuite et à d'autres unités spécialisées (sous-direction Crimes de guerre et génocide, sous-direction Anticorruption et Criminalité financière) ainsi que des membres des équipes spécialisées au sein des autorités nationales. Les experts seront gracieusement mis à disposition par leurs institutions d'origine moyennant, le cas échéant, le remboursement de leurs dépenses ou l'octroi d'un *per diem*. Un mécanisme de consultation avec les procureurs, anciens ou actuels, des tribunaux internationaux (TPIY, TPIR, TSSL) pourrait également être instauré au niveau stratégique.

108. Compte tenu des objectifs finis et des délais assignés au Rapporteur¹⁹⁴, il conviendra de prendre d'autres mesures en vue d'assurer le suivi du plan d'action appelé à être adopté. Sa mise en œuvre nécessitera en particulier que tous les acteurs concernés se dotent chacun de procédures internes tout en se pliant à une coordination rigoureuse afin d'atteindre les objectifs fixés par le plan. Cette nécessité concerne à la fois le plan stratégique (stratégies particulières) et les mesures de mise en œuvre. À cet égard, l'Assemblée des États Parties devra envisager de suivre très attentivement le processus par un mécanisme approprié, afin de s'assurer de la bonne coordination et de la cohérence avec les objectifs fixés par le plan ainsi que de veiller à ce que la conception et la mise en œuvre des stratégies soient axées sur les résultats. Ce mécanisme comprendra un coordinateur et un expert en qualité de *rapporteur spécial*.

Recommandation 6

109. Il est recommandé de mettre en œuvre le plan d'action selon une procédure structurée, axée sur :

- 6.1. La création prioritaire d'une unité de localisation des fugitifs au sein du Bureau du Procureur, laquelle passe à court terme par la mise en place d'un groupe d'experts chargé de s'assurer que dès la phase de démarrage, le cadre juridique de l'unité, ses structures, son professionnalisme et ses actions soient conformes aux pratiques les plus abouties des juridictions nationales et internationales ;
- 6.2. Les stratégies consolidées applicables aux différentes régions, situations et affaires susceptibles de fournir un cadre à la mise en œuvre des mesures ayant trait à la stratégie d'arrestation, le cas échéant. Ces stratégies-cadres seront conçues sur un modèle de partenariat regroupant tous les acteurs majeurs, et mises en œuvre de manière concertée en tenant compte du rôle des États et des organisations internationales dans les différents contextes, sous réserve de la protection des

¹⁹⁴ *Supra*, paragraphes 1 et 7 à 9.

informations à caractère sensible. Les États non parties exerçant une influence, notamment en leur qualité de Membre du Conseil de sécurité, devront être associés de manière constructive et dynamique à ces stratégies. Tous les acteurs concernés désigneront des coordinateurs aux fins d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies, dont un responsable chargé des stratégies spécifiques aux régions et aux situations au sein de l'Assemblée et un responsable chargé des stratégies spécifiques aux affaires au sein du Bureau du Procureur. Un mécanisme de consultation avec les procureurs, anciens et actuels, des tribunaux internationaux est également envisageable ;

- 6.3. Les fonctions de contrôle de l'Assemblée, y compris le suivi attentif du processus par l'intermédiaire d'un coordinateur et d'un Rapporteur spécial, afin de contribuer, le cas échéant, au suivi des différents acteurs, de contrôler les progrès accomplis et de préparer les actions complémentaires exigées de la part de l'Assemblée, aux fins de garantir une mise en œuvre efficace et réelle des stratégies d'arrestation.

VI. Conclusions

A. Les clés du succès

110. L'analyse réalisée montre que l'écart conséquent entre les taux d'exécution des mandats d'arrêt délivrés par la Cour et ceux d'autres juridictions internationales est dû à la différence entre d'une part les pratiques opérationnelles et de l'autre, l'appui politique reçu ou non. Le tableau ci-joint (Appendice I) présente les résultats des juridictions internationales au regard de la mise en œuvre de politiques de conditionnalité et de la mise en place d'équipes spécialisées. Le succès remporté par les stratégies d'arrestation des juridictions internationales semble avoir résulté des facteurs principaux suivants :

- a) *Facteurs politiques*, influant principalement sur la volonté des États de coopérer pleinement. Cet appui ou cette aide ont été obtenus :
 - i) auprès des *Nations Unies*, soit en vertu du chapitre VII de la Charte soit sous la gouverne du Conseil de sécurité,
 - ii) en application de résolutions (TPIY, TPIR et TSL) ou d'accords *ad hoc* (CETC),
 - iii) grâce aux *politiques de conditionnalité* mises en œuvre par les États ainsi que par les organisations régionales (TPIY),
 - iv) des *États*, y compris territoriaux¹⁹⁵ et autres dans la région, de même que d'autres tribunaux (TPIR, TPIY, TSSL et CETC) ;
- b) *Facteurs opérationnels*, influant sur la capacité, tant des tribunaux que des États, de procéder à des arrestations faisant appel à :
 - i) des *équipes chargées de la localisation* spécialisées et créées au sein des bureaux de l'Accusation des tribunaux (TPIY, TPIR et TSSL) ainsi que des États territoriaux (par exemple, le Rwanda et la Serbie) ;
 - ii) la *coordination et la coopération* entre les autorités concernées, notamment par l'intermédiaire de réseaux policiers et d'INTERPOL (TPIY, TPIR et TSSL) ;
 - iii) une *présence militaire*, y compris les forces multinationales et les opérations de maintien de l'ordre (TPIY).

111. La pratique internationale montre également que lorsque ces deux types de facteurs coexistent¹⁹⁶, le taux de succès est plus élevé (TPIY) par comparaison aux situations où l'appui politique (conditionnalité) est négligeable (TPIR et TSSL), à moins que l'État territorial n'exprime autrement sa volonté (CETC).

112. En conséquence, le succès des politiques d'arrestation des juridictions internationales semble découler de la diversification des outils à disposition pour exécuter les mandats d'arrêt, eu égard aux aspects juridiques et pratiques des enjeux. En particulier,

¹⁹⁵ Où les crimes ont été commis.

¹⁹⁶ Voir l'Appendice I, Tableau - Taux d'exécution et politiques.

les tribunaux se sont appuyés sur les obligations de pleine coopération existantes, et ont articulé leurs opérations autour de structures professionnelles souples placées sous leur contrôle et travaillant en coordination avec les organismes appropriés des États concernés.

B. Approche intégrée

113. S'appuyant sur les enseignements tirés de l'expérience, le rapport répertorie les mesures qui auraient, à la Cour pénale internationale, une incidence sur la poursuite de la réalisation des arrestations et de la remise de fugitifs en ce qu'elles sont orientées vers la prévention tout autant que la correction des cas où les ordonnances restrictives de la Cour ne sont pas exécutées. Selon les conclusions, les stratégies d'arrestation devraient s'insérer dans un cadre structuré qui intégrerait les aspects politiques et opérationnels aux stratégies spécifiques aux régions, situations et affaires. Ces stratégies-cadres, qu'il faudrait élaborer selon un processus inclusif de type partenariat, devraient être mises en œuvre de manière concertée, sans pour autant porter atteinte à la confidentialité exigée par les différentes missions des acteurs concernés. Lesdites stratégies permettraient également d'évaluer, au cas par cas, la pertinence des mesures éventuellement à disposition. De plus, tout en étant fondées sur les obligations juridiques de coopération sous-jacentes, ces stratégies devront aborder les efforts à effectuer en matière d'arrestation dans une optique de collaboration des acteurs concernés. Sur ces bases, la coordination de la formulation et de la mise en œuvre des stratégies devrait être assurée par un réseau de coordinateurs désignés par les différents acteurs, réseau qui devrait relever de l'Assemblée des États Parties pour ce qui est des stratégies spécifiques aux régions et aux situations, et du Bureau du Procureur de la Cour pour ce qui est des stratégies spécifiques aux affaires. Il conviendrait également de consulter, au niveau stratégique, les procureurs, actuels ou anciens, des juridictions internationales. S'inspirant des enseignements tirés, le projet de plan d'action couvre les acteurs, les objectifs, les processus et les délais prévus pour la mise en place des mesures proposées. Le plan d'action définit également un processus d'établissement des stratégies spécifiques requises au stade de sa mise en œuvre.

C. Appui politique

114. Le rapport constate que les enjeux politiques de l'exécution des mandats d'arrêt émanant de la Cour pénale internationale exigent un appui global de la part de la communauté internationale, qu'il faudrait solliciter auprès des Nations Unies, d'autres organisations internationales et de manière bilatérale auprès des États tiers appelés à collaborer. Les politiques d'appui à la Cour devraient également se pencher, dans un esprit de collaboration, sur les intérêts possibles des acteurs pertinents pour la région et l'affaire concernées, de manière à éviter les influences néfastes.

115. Même si la communauté internationale a lancé une multitude d'actions politiques et diplomatiques à l'appui de la Cour, il est donné à penser que ces actions auraient davantage d'impact si leur ensemble était rationalisé dans le contexte de stratégies spécifiques aux régions, situations et affaires (section IV.2). Le mandat des Nations Unies et sa relation étroite avec celui de la Cour présentent des occasions uniques. Il appartient tout spécialement aux États de concrétiser ces occasions, en particulier s'agissant des questions relevant du Conseil de sécurité, notamment par des incitations accordées aux États et aux personnes (section III), le processus d'élaboration et le contenu des renvois ainsi que les résolutions sur le suivi, de même que par la participation à des missions de maintien de la paix et la promotion des questions relatives à la Cour (section IV.2). Les tactiques de marginalisation sont également considérées comme pouvant être favorables, lorsque des stratégies à court terme ne sont pas envisageables (section IV.1).

D. Opérations

116. L'analyse souligne également la divergence importante entre les approches culturelles qui orientent les stratégies d'arrestation dans d'autres juridictions internationales et nationales, par comparaison à la réalité de la Cour pénale internationale. La pratique montre (section III.3) que tant les juridictions nationales que les tribunaux, tout en s'appuyant sur des fondements juridiques distincts aux fins de la coopération et de

l'assistance judiciaire internationales, adoptent une approche pratique pour les arrestations, en ce qu'ils accomplissent des opérations techniques sous leur propre responsabilité, notamment en prenant une part active à la localisation des fugitifs et en demandant aux autorités locales de procéder à des arrestations sur la base d'informations solides. La Cour semble plutôt insister sur le devoir des États requis de satisfaire à leurs obligations juridiques. Cette approche souligne l'absence – et la nécessité – au sein du Bureau du Procureur de la Cour d'une équipe de localisation ; en conséquence, la stratégie d'arrestation actuelle de l'institution semble dépendre des conditions de coopération, qui sont variables. La structure de ce Bureau – les variables étant traitées par une Division (la DCCC) différente de celle qui est investie de pouvoirs d'investigation (la Division des enquêtes) – reflète la prééminence de la dimension juridique sur la dimension opérationnelle. À défaut d'une équipe s'occupant de la localisation, le Bureau du Procureur ne peut bénéficier des possibilités que présenterait le déploiement sur le terrain de personnel qualifié, avec notamment la collecte d'informations, la coordination avec les organismes concernés et les mesures d'exécution. Le Procureur passe ainsi à côté d'un outil important de collecte d'informations susceptibles de révéler les raisons de l'échec de certaines opérations et de lui permettre d'aborder avec plus d'assurance les questions de non-coopération lors de ses rencontres de haut niveau. La levée des scellés sur les mandats d'arrêt semble aussi refléter l'importance accordée à la dimension juridique, c'est-à-dire aux obligations des États, et enclenche inévitablement des mécanismes de non-coopération échappant jusqu'à présent à tout contrôle. À l'opposé, la priorité donnée aux opérations professionnelles permet également d'obtenir une collaboration sur le terrain et de tisser des liens de confiance pouvant se répercuter aux échelons supérieurs tout en offrant l'avantage d'investir des efforts d'une nature technique, en vue de l'arrestation de fugitifs d'une manière plus discrète.

E. Souplesse

117. Les mandats d'arrêt émanant de la Cour sont des ordonnances judiciaires et en tant que tels, ne peuvent être contestés à l'extérieur d'une salle de cour. Toutefois, différentes situations et affaires et divers accusés soulèvent plusieurs obstacles à l'exécution d'ordonnances restrictives, en fonction notamment de l'autorité effectivement exercée dans les zones de conflit, de la position du fugitif au sein de l'appareil d'État ou dans un groupe armé organisé, et d'autres circonstances liées à cette personne ou à ses réseaux de soutien. En conséquence, il est impossible de réaliser rapidement des arrestations en se concentrant d'emblée sur l'obligation de coopération et tout outil ou processus spécifique. Les efforts et solutions pour réaliser des arrestations devraient plutôt être taillés sur mesure en fonction des éléments recueillis au cas par cas. Dans le même esprit, aucune des mesures disponibles pour appuyer une arrestation ne devrait être surestimée d'emblée et il faudrait plutôt, si possible, avoir recours à une série de mesures favorables.

118. Dans cette optique, les recommandations figurant dans le présent rapport et les mesures auxquelles elles se rapportent devraient être lues en conjonction comme proposant une stratégie d'arrestation globale exhaustive quoique souple dans le cadre de laquelle une combinaison des deux approches recensées dans l'analyse – fondées sur les obligations ou les opérations – est considérée comme une caractéristique essentielle de toute juridiction internationale. Tout en maintenant la stratégie orientée vers la réalisation souhaitée de l'arrestation, des stratégies d'arrestation structurées et spécifiques devront être formulées et mises en œuvre en partenariat et d'une manière inclusive et collaborative, tout en préservant la confidentialité exigée par les différents mandats des acteurs concernés, et en tenant compte des intérêts politiques découlant de la situation, du profil de l'accusé ainet des relations interétatiques. Dans toutes circonstances, situations, affaires et relativement à toute personne, les renseignements restent importants pour les arrestations à venir, soit directement soit associés à des mesures politiques et diplomatiques adéquates. À cette fin, la création d'une équipe chargée de la localisation des fugitifs au sein de la Division des enquêtes du Bureau du Procureur devrait être l'objectif prioritaire de la Cour pénale internationale en vue de la mise en œuvre de son plan d'action.

Appendice I

Tableau – Taux d'exécution et politiques

<i>Jurisdiction</i>	<i>Situation</i>	<i>Période</i> ¹	<i>Années</i>	<i>Accusés</i>	<i>Fugitifs</i>	<i>Taux d'exécution</i>	<i>Conditionnalité</i> ²	<i>Opérations</i> ³
TPIY ⁴	Conflits dans les Balkans	1993-2011	18	161	0	100 %	OUI	OUI
CETC ⁵	Cambodge [Kampuchéa démocratique]	2006-2014	8	5	0	100 % ⁶	NON	OUI
TSSL ⁷	Sierra Leone	2002-2013	11	13 ⁸	1	92,40 %	NON	OUI
TIPR ⁹	Rwanda et États voisins	1995-2013	18	98 ¹⁰	9 ¹¹	90,82 %	NON	OUI
CPI ¹²	RCA, RDC, Côte d'Ivoire, Kenya, Libye, Mali, Soudan/Darfour, Ouganda	2002-2014	12	21 ¹³	12 ¹⁴	57,14 %	NON	NON
TSL ¹⁵	Liban [Rafic Hariri et autres]	2009-2014	5	5 ¹⁶	5	0 %	S/O	S/O

¹ Entre l'instauration effective de la juridiction et l'arrestation des derniers fugitifs ou la fermeture de la juridiction.

² Existence de conditions imposées par les États ou les organisations internationales.

³ Mise en place d'équipes spécialisées et de politiques spécifiques de recherche au sein des juridictions internationalisées, ou de conditions favorables aux opérations sur le terrain.

⁴ Juridiction temporaire : depuis le 1er janvier 1991. Le Mécanisme pour les Tribunaux pénaux internationaux (MTPI)-TPIY a pris la suite de la juridiction du Tribunal à partir du 1er juillet 2013.

⁵ Juridiction temporaire : du 17 avril 1975 au 6 janvier 1979.

⁶ Tous les suspects des affaires 001 et 002 ont été arrêtés dans les trois mois qui ont suivi l'ouverture des enquêtes judiciaires.

⁷ Juridiction temporaire : depuis le 30 novembre 1996. Le Tribunal spécial résiduel pour la Sierra Leone a pris le relais de la juridiction du TSSL à partir du 2 décembre 2013.

⁸ Tous les accusés ont été jugés dans le cadre de procès à accusés multiples (CDF, RUF et AFRC), et le procès *Charles Taylor* s'est achevé en 2013. Deux accusés sont décédés avant leur jugement (Foday Sankoh et Sam Bockarie) et un reste introuvable (Johnny Paul Koroma).

⁹ Juridiction temporaire : du 1er janvier au 31 décembre 1994. LE MTPI-TPIR a pris le relais de la juridiction du Tribunal à partir du 1er juillet 2012.

¹⁰ Affaires pour lesquelles un jugement a été prononcé : 75 (dont 52 décisions finales, 11 faisant l'objet d'un appel, et 12 acquittements) ; décès avant jugement : 2 ; transferts aux juridictions nationales : 10 ; personnes remises en liberté : 2.

¹¹ Six accusés ont été transférés à la juridiction du Rwanda, conformément à la règle 11bis du Règlement de procédure et de preuve (Fulgence Kayisema, Charles Sikubwabo, Ladislav Ntaganzwa, Aloys Ndimbati, Charles Ryandikayo, et Pheneas Munyarugarama), tandis que le MTPI-TPIR conserve la juridiction sur trois fugitifs (Augustin Bizimana, Félicien Kabuga, et Protais Mpiranya).

¹² Juridiction temporaire : depuis le 1er juillet 2002.

¹³ À l'encontre de 25 accusés. Seules des citations à comparaître ont été émises pour les huit accusés suivants : Bahr Idriss Abu Garda, et Saleh Jerbo (Darfour/Soudan) ; William Ruto, Joshua Sang, Henry Kosgey, Uhuru Kenyatta, Francis Muthaura, Mohamed Hussein Ali (Kenya).

¹⁴ Les mandats d'arrêt suivants sont pendants : Sylvestre Mudacumura (RDC) ; Joseph Kony, Okot Odhiambo, Dominic Ongwen, et Vincent Otti (Ouganda) ; Omar al Bashir (deux mandats), Ahmed Harun, Ali Kushayb, Abdel Raheem Muhammad Hussein, et Abdallah Banda Abakaer Nourain (Soudan) ; Simone Gbagbo (arrêtée mais non remise à la Cour - Côte d'Ivoire) ; Saif Al-Islam Qaddafi (arrêtée mais non remis - Libye). Abdullah Al-Senussi n'est plus considéré comme un fugitif, son cas ayant été jugé irrecevable par la Chambre d'appel, le 24 juillet 2014.

¹⁵ Juridiction temporaire relative à l'attaque du 14 février 2005, susceptible d'être étendue par le Tribunal lui-même s'il arrivait à la conclusion que les attaques ayant eu lieu au Liban entre le 1^{er} octobre 2004 et le 12 décembre 2005, ou à toute autre date ... sont liées [y compris en termes d'intention criminelle, de cible, de nature des victimes, de *modus operandi* et de personnes incriminées] et sont d'une nature et d'une gravité similaires à l'attaque du 14 février 2005 qui a entraîné la mort de l'ancien premier ministre Rafic Hariri et qui a tué ou blessé d'autres personnes. Le 19 août 2011, le Tribunal a affirmé sa juridiction sur 3 affaires connexes relatives aux attaques de Marwan Hamadeh, George Hawi et Elias El-Murr.

¹⁶ Salin Jamil Ayyash, Mustafa Amine Badreddine, Hussein Hassan Oneissi, et Assad Hassan Sabra – phase de jugement ; Hassan Merhi – phase préliminaire.

Appendice II

Enseignements, recommandations et mesures

Domaine	Enseignements	Recommandations	Mesures
Incitations accordées aux États	<p>Conditionnalité</p> <p>34. Les politiques de conditionnalité ont démontré qu'elles constituaient une solution efficace lorsqu'il s'agit de réconcilier la paix et la justice, de sorte que le politique peut soutenir le judiciaire, et que les juridictions internationales continuent d'être reconnues comme un instrument permettant d'assurer la stabilité.</p> <p>35. En ex-Yougoslavie, la conditionnalité a sans aucun doute grandement contribué à assurer une coopération importante avec le TPIY, notamment pour que tous les fuyitifs comparaissent devant ce tribunal. Toutefois, la mise en œuvre de ces politiques a souligné l'existence de risques : l'inflexibilité des conditions peut susciter des crises politiques, alimenter des sentiments nationalistes et faire finalement dérailler l'agenda des réformes requises en période transitoire, d'où une instabilité dans la région et en définitive, tout le contraire de l'objectif initialement visé en matière de coopération avec le TPIY. L'expérience somme toute positive du TPIY peut à l'inverse être attribuée aux synergies des politiques mises en œuvre par les divers acteurs présents dans la région en l'absence d'incitations contraires que d'autres auraient pu mettre en place, aux intérêts des Gouvernements nouvellement élus de se débarrasser de grandes figures devenues trop lourdes, et à une souplesse stratégique qui a permis d'adapter les politiques de conditionnalité dans les moments les plus critiques des processus de transition vers la paix. La pratique a également montré qu'une politique de conditionnalité efficace devrait : présenter de manière claire les résultats que produiraient les bénéfices (récompenses) ; être mise en œuvre de manière cohérente par tous les partenaires afin d'éviter que les États visés mettent en place des tactiques les contrecarrant ; chasser les idées fausses relatives à une attribution inégalitaire des bénéfices ; s'accompagner d'une politique de sensibilisation affirmée, visant à éviter les manipulations ; et être soutenue au niveau opérationnel par des informations fiables recueillies par des professionnels employés en interne par le tribunal afin que le Procureur dispose d'éléments de preuve importants sur le niveau réel de conformité sur le terrain [voir <i>infra</i>, 77 à 79]. Tandis que le TPIR et le TSSL présentaient des structures opérationnelles similaires à celles du TPIY, l'absence de politiques de conditionnalité dans leur cas fournit une explication à leur taux d'exécution des mandats d'arrêt, qui est inférieur.</p>	<p>Recommandation 1</p> <p>37. Il est recommandé d'envisager autant que possible les politiques de conditionnalité dans le contexte de la Cour pénale internationale, mais uniquement avec les stratégies-cadres applicables aux diverses régions, situations et affaires. Étant donné la nature et l'objectif de telles politiques, la section pertinente portant sur ces stratégies devrait inclure la communication des conditions clairement définies qu'il convient de remplir pour en obtenir les récompenses ; la mise en œuvre devrait en être cohérente tout en s'assurant du maintien d'une nécessaire marge de manœuvre afin de s'adapter aux circonstances.</p>	<p>Conditionnalité</p> <p>36. [évaluation au cas par cas, à conduire dans le contexte de stratégies spécifiques à la région, à la situation et à l'affaire qui, pour être efficaces, devraient être établies par un processus inclusif et de manière collaborative :]</p> <p>e) <i>La participation aux organisations régionales ou intergouvernementales</i>, avec le statut de membre, d'observateur ou de candidat ;</p> <p>f) <i>Une aide au renforcement des capacités</i>, notamment en vue de l'instauration de l'État de droit ;</p> <p>g) <i>Une aide à la coopération</i>, à l'exception de l'aide humanitaire, et notamment :</p> <p>i) <i>Aide au développement</i> - programmes appuyant le développement économique, environnemental, social et politique ;</p> <p>ii) <i>Aide financière</i> – fonds et prêts, notamment aide bilatérale et aide fournie par la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et la Banque européenne d'investissement ;</p> <p>iii) <i>Assistance économique</i> – accords bilatéraux de coopération fournissant une assistance économique, des concessions commerciales ou un plan d'allègement de la dette ;</p> <p>iv) <i>Assistance militaire</i> – programmes d'assistance militaire, notamment sur une base bilatérale ou multilatérale ;</p> <p>v) <i>Autre aide</i> – tout autre programme d'assistance, notamment ceux d'éradication des cultures illicites ou du trafic de drogue ;</p> <p>h) <i>Les mesures restrictives (sanctions)</i> adoptées par les autorités internationales concernées et visant les États ne respectant pas leur obligation de coopérer avec la Cour, notamment au moyen d'embargos ou de gel des avoirs.</p>
Incitations accordées aux personnes	<p>43. Sans préjudice de l'obligation incombant aux autorités pertinentes de chercher activement à exécuter les mandats d'arrêt, une combinaison d'incitations (mesures positives et négatives) peut encourager les individus à cesser d'échapper à la justice, à faciliter ou même contraindre une décision positive de coopérer avec l'Accusation, ou de se rendre volontairement, ou encore de contribuer aux opérations conduites par la juridiction internationale et par les autorités d'application chargées d'appréhender les fuyitifs. Ces mesures devraient être définies à l'avance, et</p>	<p>Recommandation 2</p> <p>45. Il est recommandé d'établir à l'avance un ensemble complet d'incitations positives et négatives et de communiquer à ce sujet de façon à ce que les accusés puissent évaluer de manière sûre les avantages présentés par ces mesures, à comparer avec le style de vie précaire des fuyitifs.</p>	<p>f) Des sanctions:</p> <p>i) Le gel des versements et indemnités (salaires et pensions, par exemple) ;</p> <p>ii) Le gel des avoirs, et notamment des comptes bancaires (dans le cadre d'un régime de sanctions internationales ou dans l'État de résidence ou encore dans l'État dont l'accusé est un ressortissant) ;</p> <p>iii) Des restrictions sur les déplacements</p>

<i>Domaine</i>	<i>Enseignements</i>	<i>Recommandations</i>	<i>Mesures</i>
	<p>leur existence être exposée clairement, en tant qu'ensemble de mesures, afin que l'accusé puisse lui-même comparer ce que lui coûte le fait de rester en fuite et les avantages que lui apporterait sa reddition (qu'il est susceptible de perdre s'il n'a pas coopéré à son arrestation). Il convient aussi d'éclairer les informateurs sur les récompenses possibles en cas d'informations importantes données.</p> <p>Les récompenses et les sanctions aux personnes visées peuvent atténuer les défis opérationnels et politiques inhérents à l'étape de l'application. L'adoption de mesures suffisamment diversifiées pour pouvoir concerner les intérêts divers, à différents moments de la procédure, peut exiger des modifications du cadre juridique et des méthodes opérationnelles. Si les implications politiques de ces modifications sont limitées, leur mise en place exige une gouvernance forte afin d'assurer la conformité stratégique aux objectifs.</p>		<p>(interdiction de visa et interdiction de voyager) ;</p> <p>g) Des conditions relatives à la détention:</p> <p>i) Une aide lors des enquêtes et poursuites de la Cour (notamment par une assistance juridique fournie dans les procédures nationales antérieures à la remise à la Cour) ;</p> <p>ii) Des contacts avec la famille et facilités accordées pour les visites (paiement des visites, octroi de visas, assurance de communications – par exemple téléphone et connexions AV), à la fois au Centre de détention de la Cour et après libération ;</p> <p>iii) Une rémunération minimale pendant la détention (soit directement par l'État impliqué, soit par un fonds).</p> <p>h) Des conditions relatives à la condamnation :</p> <p>i) Des circonstances atténuantes (fixant un minimum et un maximum à la peine fixée),</p> <p>v) La commutation ou réduction spéciale de peine, ainsi qu'avantages pénitentiaires pour les personnes qui collaborent avec la justice ou qui ont définitivement quitté leurs associés¹,</p> <p>vi) Les motifs d'exclusion de la responsabilité pénale fondée sur la prévention des crimes et conduisant à des éléments de preuve afin d'identifier la politique ou le plan criminel ainsi que les responsabilités des exécutants ;</p> <p>vii) La préparation de la relocalisation, y compris pour les membres de la famille ;</p> <p>i) Des conditions relatives à la libération :</p> <p>iii) Une libération anticipée ou l'application dans un pays convenu de la peine prononcée par la Cour (sauf si c'est contraire aux intérêts de la justice, qui prévalent) ;</p> <p>iv) Octroi d'un visa de résidence au terme de la procédure judiciaire (asile ou autre) ;</p> <p>j) Des mesures autres :</p> <p>iii) Programmes spéciaux annonçant publiquement les montants récompensant les informations conduisant à des arrestations ;</p> <p>Ressources destinées à des sources sensibles au moment des recherches.</p>
Isolement des fugitifs	<p>53. L'hypothèse selon laquelle l'isolement d'un individu en fuite produirait des effets positifs se fonde essentiellement sur le fait qu'un mandat d'arrêt, même non exécuté, modifierait grandement le statut juridique de la personne en restreignant sa liberté de mouvement au seul pays où elle réside, ainsi qu'aux États qui ne coopèrent pas avec la Cour. Par conséquent, un « paria</p>	<p>Recommandation 3</p> <p>Il est recommandé de mettre en œuvre les politiques de marginalisation des fugitifs uniquement dans le cadre de stratégies individualisées prenant d'abord en compte la perspective d'exécuter le mandat d'arrêt sur le court terme au moyen d'opérations</p>	<p>e) <i>La levée des scellés sur le mandat d'arrêt</i> en tout dernier recours, lorsqu'il n'est pas possible de mener secrètement des opérations ;</p> <p>f) <i>Des sanctions</i>, par exemple l'inscription du fugitif sur les listes pertinentes ;</p> <p>g) <i>L'évitement des contacts non essentiels</i>, avec</p>

Domaine	Enseignements	Recommandations	Mesures
	<p>international » aurait moins de possibilités d'être considéré comme un interlocuteur crédible dans les négociations pertinentes, portant notamment sur la paix. La création d'un environnement hostile au réfugié permettrait, au fil du temps, d'atténuer les conditions rendant difficile l'exécution du mandat d'arrêt, si bien qu'à terme l'arrestation deviendrait possible.</p> <p>54. Toutefois, comme vu dans la sélection d'affaires présentée ci-dessus, cette approche ne produit des effets positifs que sur le long terme, alors que les personnes en fuite continuent de représenter un obstacle et une menace pour le processus de paix et la stabilité dans les zones touchées, et diffère d'autant les compensations et réparations pour les victimes.</p> <p>55. Les réflexions sur l'adoption de politiques d'isolement devraient comprendre une évaluation de la qualité et des conditions de vie du fugitif, les résultats attendus à court et à long terme, ainsi que les effets politiques et opérationnels desdites politiques.</p> <p>56. Les avantages présentés par l'isolement sont surtout visibles dans les cas où l'arrestation est principalement rendue difficile par :</p>	<p>techniques, sans divulguer l'existence de mesures restrictives. Dans les cas où il est impossible de procéder ainsi, il faudrait appliquer les sanctions et éviter les contacts non essentiels ; par ailleurs, les acteurs pertinents pourraient envisager de procéder à un suivi de la mise en œuvre de ces politiques.</p>	<p>un mécanisme de suivi mis en place par les États ;</p> <p>h) <i>Des procédures</i>, par exemple au sein des stratégies pertinentes, consistant à :</p> <p>i) conduire la confirmation des charges en l'absence de la personne accusée – lorsque les mandats d'arrêt existent depuis longtemps ;</p> <p>ii) présenter à la Cour des renvois conjoints pour une situation signalée à la fois par le pays concerné et par les États voisins ;</p> <p>iii) le fait de ne pas notifier le mandat d'arrêt au pays concerné tant que la position de l'accusé à un rang élevé du pouvoir reste assurée.</p>
	<p>c) Le poste de haut niveau de la personne recherchée. Dans un tel cas (chef d'État, ministre, militaire de haut rang), l'isolement est supposé provoquer au fil du temps une diminution de l'autorité du fugitif, d'où une érosion du soutien qui lui est apporté, son réseau et ses partisans comprenant que la personne devient une charge plutôt qu'un atout. À moyen ou long terme, ce processus peut conduire la personne à relâcher son emprise sur le pouvoir et permettre qu'elle soit renversée, ce qui lève un obstacle majeur à l'arrestation, pour autant qu'une pression suffisante soit maintenue sur l'État où se trouve le fugitif ;</p> <p>d) L'existence de réseaux de soutien militaire, comme c'est le cas pour les groupes armés. Des opérations militaires, des moyens techniques (permettre aux populations touchées de le faire savoir rapidement) et des récompenses octroyées par des programmes de justice peuvent faciliter le retrait des forces armées garantissant la sécurité des fugitifs sur le terrain</p>		
	<p>57. Toutefois, l'isolement des fugitifs peut aussi avoir des inconvénients, en particulier le risque de perdre des occasions réelles d'exécuter les mandats d'arrêt. Comme l'objectif final d'un mandat d'arrêt et des techniques et politiques utilisées à cette fin consiste à appréhender l'individu recherché pour le traduire en justice, il conviendrait au départ de s'efforcer de l'atteindre en gardant le plus grand secret sur les opérations. À cet égard, les mesures telles que limiter la liberté de mouvement d'un accusé ou faire ouvertement pression pour son arrestation peuvent en définitive retarder celle-ci, le fugitif devant alors chercher à se cacher mieux encore, ou à se protéger en restant dans l'environnement sûr où il tient fermement les rênes du pouvoir, avec le soutien d'un réseau politique, militaire, économique ou autre. De plus, les restrictions aux déplacements pourraient être inefficaces si le</p>		

Domaine	Enseignements	Recommandations	Mesures
	<p>suspect dispose d'une fausse identité.</p> <p>58. En considérant ces différents éléments, il semble que la politique d'isolation des fugitifs soit fonction des deux points suivants :</p> <p>c) Les arrestations devraient tout d'abord être menées comme des opérations techniques, les chances de les mener à bien augmentant si les mandats d'arrêt restent scellés ;</p> <p>d) Lorsque l'accusé détient un pouvoir important, il convient d'éviter de notifier le mandat d'arrêt à l'État en question, même si c'est normalement à ce même État qu'il incomberait l'obligation d'arrêter le fugitif et de le remettre à la Cour. Jusqu'à ce que la situation change sur le terrain comme le montrerait un processus de consultation adéquat, les restrictions devraient être notifiées en priorité aux autres États afin qu'il soit possible de procéder à l'arrestation si l'occasion s'en présente</p>		
Appui politique	<p>70. La pratique actuelle consistant à s'occuper du défaut de coopération principalement au stade de l'exécution des demandes de la Cour est un processus au résultat incertain, requérant les efforts intensifs d'un grand nombre d'acteurs et source potentielle de discorde entre les États et la Cour, ainsi qu'au sein de l'Assemblée.</p> <p>71. Le soutien multiforme accordé à la Cour dans sa mission par les divers acteurs au niveau national et international présente d'importantes synergies ; leur utilisation permettrait de démultiplier l'efficacité des efforts entrepris. L'appui politique et l'engagement diplomatique devraient être structurés autant que possible, et les contributions de la société civile devraient être intégrées dans le processus en temps et en heure afin de parvenir, au final, à ce que les mandats d'arrêt soient exécutés. Du même point de vue, il conviendrait (notamment par un mécanisme de vérification approprié) d'identifier et de traiter, aux niveaux adéquats en matière technique, diplomatique et politique, les obstacles, législatifs et autres, à la coopération des États Parties. En cas de renvoi d'une situation devant la Cour ou de l'acceptation de la compétence de cette institution, les États devraient aussi témoigner d'un engagement suffisamment proactif pour répondre aux demandes de coopération.</p> <p>72. S'agissant des situations déferées par le Conseil de sécurité des Nations Unies ou d'autres décisions pertinentes pour la Cour (notamment les sanctions et opérations de maintien de la paix), il semble que l'absence de tout mécanisme ou procédure pour leur préparation et le suivi des consultations avec l'institution ne contribuent pas à rendre efficaces les décisions tant du Conseil que de la Cour. À l'inverse, l'instauration d'une telle procédure permettrait de définir les responsabilités de la Cour et du Conseil, d'identifier les modalités, moyens et autres conditions à remplir afin de rendre les renvois plus efficaces, notamment par l'utilisation d'un langage plus clair dans les résolutions, le cas échéant. De plus, les situations étant déferées au Procureur, cette personne est la seule à faire rapport au Conseil sur l'évolution des situations pertinentes. Ces dispositions correspondent à la mission indépendante du Procureur relativement aux enquêtes et aux poursuites. Il faudrait toutefois voir, en se fondant</p>	<p>Recommandation 4</p> <p>74. Il est recommandé de suivre une approche double, avec des mesures structurées et intégrées, de nature diplomatique et politique, qui s'occupent du respect des obligations découlant du Statut de Rome, tout d'abord au stade préventif (contrôle de mesures d'application) puis au niveau des instances spécifiques lorsqu'il apparaît que les requêtes de la Cour ont été rejetées.</p>	<p>d) Des moyens politiques et diplomatiques, notamment</p> <p>i) des déclarations et engagements publics, dans le cadre de l'ONU et d'autres organes multilatéraux,</p> <p>ii) des contacts directs (bilatéraux) ou indirects, formels ou informels, avec les États concernés, aux fins de faciliter l'exécution de mandats d'arrêt, et de soutenir les États prêts à le faire,</p> <p>iii) des consultations multilatérales informelles,</p> <p>iv) une inclusion dans les points à l'ordre du jour dans les dialogues bilatéraux et multilatéraux,</p> <p>v) le langage dans les déclarations lors du débat général dans les sessions de l'Assemblée des États Parties,</p> <p>vi) l'élaboration de politiques en faveur de la Cour au niveau national ou multilatéral,</p> <p>vii) des démarches et la convocation de l'Ambassadeur d'un État concerné,</p> <p>viii) des clauses favorables à la Cour dans les accords pertinents,</p> <p>ix) des sujets relevant du Conseil de sécurité, et notamment</p> <p>e. Un processus de consultation pour la préparation et la mise en œuvre des renvois et d'autres décisions, identifiant les conditions à remplir pour que ces renvois soient efficaces, y compris par l'adoption d'un langage plus clair dans les résolutions, le cas échéant ;</p> <p>f. Des missions assignées aux forces de maintien de la paix des Nations Unies afin d'inclure l'assistance à l'exécution des mandats</p>

Domaine	Enseignements	Recommandations	Mesures
	<p>sur l'Accord négocié régissant les relations entre la Cour pénale internationale et l'Organisation des Nations Unies, si les diverses questions sur le traitement des situations déférées par le Conseil de sécurité des Nations Unies ne devraient pas plutôt être abordées, sur invitation, par ceux qui en portent la responsabilité en vertu du système instauré par le Statut de Rome. Par conséquent, alors que les situations sont déférées au Procureur, une fois la situation devant les chambres, il apparaît que les responsabilités dont la Cour doit s'acquitter incluent celles du Président, susceptible d'être appelé par le Conseil de sécurité à l'informer des évolutions judiciaires et institutionnels, comme cela a pu se passer pour les Présidents des tribunaux <i>ad hoc</i>. De même, les questions n'entrant pas dans le champ de la mission indépendante de la Cour, y compris lorsqu'il s'agit de conditions politiques et de ressources à l'appui de la Cour, paraîtraient aussi faire partie de la mission de l'Assemblée et de son Président. Si l'on se fonde sur la pratique du Conseil, le Président de l'Assemblée pourrait également être appelé pour prendre la parole devant la Cour, notamment à la requête d'un État membre et au nom de l'Assemblée des États Parties. Enfin, il faudrait envisager d'aligner efficacement le régime des sanctions des Nations Unies dans les situations relevant de la compétence de la Cour avec les exigences des arrestations et des stratégies de remise de personnes.</p>		<p>d'arrêt, le cas échéant ;</p> <p>g. Des rapports du Président de la Cour sur les questions institutionnelles et judiciaires, et des rapports du Président de l'Assemblée sur des questions de politique et de financement ;</p> <p>h. Des sanctions alignées sur l'évolution du processus d'arrestation et de remise.</p> <p>e) Des mesures de mise en œuvre</p> <p>v) Application de procédures nationales aux fins de faire droit aux demandes de coopération (arrestation et remise) et d'assistance de la Cour ;</p> <p>vi) Application de la législation relative à la subsidiarité ;</p> <p>vii) Accord sur un cadre ou sur un mécanisme de vérification destinés à contrôler l'adéquation des mesures nationales à répondre aux demandes de coopération ;</p> <p>viii) Engagement concret des États à coopérer pleinement, en préparation des renvois ou de l'acceptation de la compétence.</p> <p>f) Le rôle de la société civile</p> <p>c) Dans le cadre d'un mécanisme d'alerte précoce, le suivi des événements au niveau régional et sous-régional, et l'échange d'informations entre les acteurs présents dans la région,</p> <p>d) Le recours aux juridictions nationales aux fins de susciter l'application des ordonnances restrictives.</p>
Opérations	<p>88. La pratique couronnée de succès des tribunaux démontre que la recherche de fugitifs exige du professionnalisme et des capacités en interne, une chaîne de commandement forte, et une structure souple, capable d'entrer rapidement en interaction et d'inspirer la confiance aux interlocuteurs sur le terrain. Les équipes chargées de la localisation des fugitifs ont fourni à l'Accusation la possibilité de recueillir indépendamment des renseignements et la capacité d'opérer sur le terrain, deux aspects essentiels à l'arrestation des fugitifs et à la saisie de leurs actifs, et comprenant notamment l'élaboration de demandes à soumettre aux autorités locales qui soient suffisamment complètes. Par conséquent, les opérations dépendent beaucoup moins des autorités locales, l'interaction avec ces dernières est facilitée, et le Procureur reçoit des renseignements solides qui l'aident dans ses contacts à haut niveau. Le déploiement de capacités de recherche est crucial pour la coordination avec les agences locales et le traitement des opérations d'enquête sensibles, et de telles unités devraient être mises en œuvre à un stade précoce afin d'éviter que les suspects n'entrent dans la clandestinité. Les équipes chargées de la localisation des fugitifs sont utiles à la fois dans des situations où le personnel international peut être déployé sur le terrain, et dans des situations où les opérations doivent être</p>	<p>Recommandation 5</p> <p>90. Il est recommandé que tous les acteurs se concentrent sur les opérations prioritaires pour l'accomplissement des arrestations. Il faudrait établir à court terme une équipe de localisation des fugitifs, qui soit directement subordonnée au Procureur par le Chef de la Division des enquêtes. Les opérations devraient également être renforcées par des mécanismes améliorés de coordination et de coopération au niveau technique (autorités de la police et de l'Accusation) et, lorsque c'est nécessaire et possible, avec l'assistance de forces multinationales ou de missions de maintien de la paix mandatées pour procéder aux arrestations.</p>	<p>1 <i>Activités de localisation</i>, par l'établissement d'une unité resserrée dans la Division des enquêtes, directement subordonnée au Procureur, des méthodes de travail souples, et une capacité de recherche des finances facilitée par les cadres juridiques adéquats ;</p> <p>2 <i>Police : formation et équipement</i>, notamment par des programmes d'assistance internationale et des programmes de récompenses pour la justice,</p> <p>3 <i>INTERPOL</i> : activités de formation pour les forces de police nationales dans des pays où pourraient se trouver les fugitifs, et pour le personnel du Bureau du Procureur ; utilisation de notices rouges pour tous les mandats d'arrêt non scellés, et de diffusions ; renforcement de la communication conjointe, y compris par des campagnes publiques et des affiches ;</p> <p>4 <i>Assistance technique</i>, au cas par cas pour les systèmes nationaux en ayant besoin, notamment par l'établissement d'équipes de recherche mixtes ou par la conduite d'opérations conjointes ;</p> <p>5 <i>Coordination</i> : établissement de mécanismes au niveau national et international afin de faciliter le traitement des demandes présentées</p>

Domaine	Enseignements	Recommandations	Mesures
	<p>plus discrètes, que ce soit en raison du bon vouloir de l'État ou des conditions de sécurité. La souplesse requise des chercheurs de manière inhérente leur permettrait de mener des opérations avec les techniques appropriées, qui ne devraient pas soulever les problèmes entraînés par des procédures plus formelles. Toutefois, le résultat du recueil des renseignements donnerait au Procureur de la Cour des renseignements factuels sûrs aux fins de dissiper les informations erronées et les malentendus avec ses interlocuteurs au niveau politique, qu'il s'agisse d'États ayant l'obligation de coopérer, d'États au sein du Conseil de sécurité ou de toute organisation soutenant l'exécution des mandats d'arrêt ou s'y opposant. Les contraintes budgétaires pesant sur le Bureau du Procureur de la Cour pourraient exiger que la création d'une équipe chargée de la localisation des fugitifs passe par la réaffectation de ressources entre les Divisions.</p> <p>89. Parmi les autres éléments opérationnels dans une stratégie d'arrestation peuvent être cités : le fait de tirer parti des occasions offertes par la coordination policière (et notamment par INTERPOL), les mécanismes de coordination au niveau national ou international, les groupes de travail conjoints avec la police nationale, le maintien sous scellés des mandats d'arrêt, et le fait de tirer partie de l'extension possible des missions assignées aux forces de maintien de la paix.</p>		<p>par la Cour, les pratiques d'échange et la collaboration avec les équipes nationales d'application de la loi, y compris par les réseaux d'équipes de localisation existantes ;</p> <p>6 <i>Renseignements</i> : partage au niveau technique ;</p> <p>7 <i>Communication</i> : activités pour ceux qui prennent des décisions au niveau diplomatique et politique ;</p> <p>8 <i>Politiques</i>, et notamment le maintien sous scellés des mandats d'arrêt aussi longtemps que possible, et préparation de demandes à adresser aux autorités locales qui soient complètes et prêtes à être exécutées;</p> <p>9 <i>Aspect militaire</i> : avec l'extension des missions des forces de maintien de la paix lorsque c'est possible.</p>
Suite du processus	<p>91. Les recommandations énoncées dans le présent rapport forment, avec les enseignements et les mesures qui en découlent (Appendice II), la base du projet de plan d'action élaboré par le rapporteur (Appendice III). Selon la teneur du plan d'action appelé à être adopté par l'Assemblée, les mesures présentées seront déjà plus ou moins prêtes à être mises en œuvre. Le plan d'action s'accompagne également d'une feuille de route relative aux différentes mesures.</p> <p>92. Compte tenu de l'approche globale adoptée par le rapport, certaines des mesures proposées ne pourront être envisagées qu'une fois établies les stratégies-cadres spécifiques aux différentes régions, situations et affaires. Les mesures, telles que les incitations accordées aux États et aux personnes, devront en particulier être traitées dans le cadre desdites stratégies. Par souci d'efficacité, ces cadres devront être élaborés selon une démarche élargie, fondée sur un modèle de partenariat. Cette démarche tiendra compte du rôle des États et des organisations internationales dans les différents contextes. Elle nécessitera la coordination des acteurs concernés ainsi qu'une mise en œuvre concertée, sous réserve des obligations de protection de la confidentialité découlant des missions respectives desdits acteurs. Il conviendrait par ailleurs d'associer de manière constructive et dynamique à ces stratégies-cadres les États non parties exerçant une influence, notamment en leur qualité de Membre du Conseil de sécurité. Un réseau de coordinateurs, reconnu par tous les acteurs pertinents, pourrait coordonner la préparation de ces stratégies-cadres, avec des responsables différents pour les stratégies spécifiques aux régions et aux situations (Assemblée des États Parties) et les stratégies spécifiques aux affaires (Bureau du Procureur). Enfin, il y aurait lieu de créer un mécanisme de consultation avec les procureurs, actuels et</p>	<p>Recommandation 6</p> <p>95. Il est recommandé de mettre en œuvre le plan d'action selon une procédure structurée, axée sur :</p> <p>6.1. La création prioritaire d'une unité de localisation des fugitifs au sein du Bureau du Procureur, laquelle passe à court terme par la mise en place d'un groupe d'experts chargé de s'assurer que dès la phase de démarrage, le cadre juridique de l'unité, ses structures, son professionnalisme et ses actions soient conformes aux pratiques les plus abouties des juridictions nationales et internationales ;</p> <p>6.2. Les stratégies consolidées applicables aux différentes régions, situations et affaires susceptibles de fournir un cadre à la mise en œuvre des mesures ayant trait à la stratégie d'arrestation, le cas échéant. Ces stratégies-cadres seront conçues sur un modèle de partenariat regroupant tous les acteurs majeurs, et mises en œuvre de manière concertée en tenant compte du rôle des États et des organisations internationales dans les différents contextes, sous réserve de la protection des informations à caractère sensible. Les États non parties exerçant une influence,</p>	<p>Établissement :</p> <p>1. d'une équipe de localisation des fugitifs au sein de la Division des enquêtes du Bureau du Procureur, préparée par :</p> <p>i) une équipe d'experts,</p> <p>ii) un mécanisme de consultation des procureurs, actuels et passés, des tribunaux internationaux (TPIY, TPIR et TSSL) ;</p> <p>2. de stratégies consolidées spécifiques aux régions, situations et affaires, dans un processus inclusif mis en œuvre de manière collaborative avec tous les acteurs pertinents, prenant en compte le rôle des États et des organisations internationales dans les différents contextes. Ce processus devrait inclure :</p> <p>i) un réseau de coordinateurs identifiés par tous les acteurs ;</p> <p>ii) la conduite de stratégies spécifiques à la région et à la situation dans l'Assemblée des États Parties, et de stratégies spécifiques à l'affaire au sein du Bureau du Procureur ;</p> <p>iii) un mécanisme de consultation des procureurs, actuels et anciens, des procureurs des tribunaux internationaux (TPIY, TPIR, TSSL) ;</p> <p>3. d'un mécanisme de suivi de l'Assemblée, incluant un coordinateur et un expert qui est <i>Rapporteur spécial</i>.</p>

Domaine	Enseignements	Recommandations	Mesures
	<p>anciens, des tribunaux internationaux (TPIY, TPIR, TSSL).</p> <p>93. Conformément à la priorité identifiée dans le domaine des opérations, la Cour devra mettre sur pied une équipe de localisation des fugitifs, dotée d'une structure minimale articulée autour d'un chef d'unité, de deux enquêteurs déployés sur le terrain, d'un interprète, ainsi que d'un analyste et d'un spécialiste en recherches financières, ces deux derniers étant en poste au siège.</p> <p>Aux fins de la création de cette équipe, un groupe d'experts pourrait se voir confier la mission d'en préparer tous les aspects organisationnels, à savoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> g) Le cadre approprié en matière de droit et d'assurances, y compris le règlement, les instructions pratiques, les directives, les méthodes de travail fondamentales et les accords avec les États territoriaux et les États partenaires concernés, h) L'organigramme et la structure de l'équipe, i) Tout réexamen de la structure du Bureau du Procureur qui pourrait s'avérer nécessaire afin de garantir la dotation en personnel de ladite équipe, la coordination avec la DCCC et le rattachement direct au Procureur, par l'intermédiaire du Chef de la division des enquêtes, j) Les répercussions budgétaires et les mesures de financement complémentaires, k) Les descriptions de postes et les recrutements pour l'équipe en question, et l) Le passage en revue des pratiques pertinentes au sein des différentes juridictions nationales et internationales. <p>Bien que le groupe de travail soit appelé à être intégré au Bureau du Procureur, il sera indispensable de veiller, dès la phase de démarrage, à tirer parti des expériences et autres succès engrangés par les différents tribunaux internationaux. Par conséquent, le groupe d'experts devra compter dans ses rangs des employés, anciens ou actuels, des tribunaux internationaux (TPIY, TPIR, TSSL), opérant par exemple en qualité de chef des enquêtes ou des opérations, de responsable d'équipe ou de coordinateur des sources confidentielles. Le groupe d'experts devra également comprendre des membres d'Interpol appartenant à la sous-direction chargée d'appuyer les enquêtes sur les malfaiteurs en fuite et à d'autres unités spécialisées (sous-direction Crimes de guerre et génocide, sous-direction Anticorruption et Criminalité financière) ainsi que des membres des équipes spécialisées au sein des autorités nationales. Les experts seront gracieusement mis à disposition par leurs institutions d'origine moyennant, le cas échéant, le remboursement de leurs dépenses ou l'octroi d'un <i>per diem</i>. Un mécanisme de consultation avec les procureurs, anciens ou actuels, des tribunaux internationaux (TPIY, TPIR, TSSL) pourrait également être instauré au niveau stratégique.</p> <p>94. Compte tenu des objectifs finis et des délais assignés au Rapporteur, il conviendra de prendre d'autres mesures en vue d'assurer le suivi du plan</p>	<p>notamment en leur qualité de Membre du Conseil de sécurité, devront être associés de manière constructive et dynamique à ces stratégies. Tous les acteurs concernés désigneront des coordinateurs aux fins d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies, dont un responsable chargé des stratégies spécifiques aux régions et aux situations au sein de l'Assemblée et un responsable chargé des stratégies spécifiques aux affaires au sein du Bureau du Procureur. Un mécanisme de consultation avec les procureurs, anciens et actuels, des tribunaux internationaux est également envisageable ;</p> <p>6.3. Les fonctions de contrôle de l'Assemblée, y compris le suivi attentif du processus par l'intermédiaire d'un coordinateur et d'un Rapporteur spécial, afin de contribuer, le cas échéant, au suivi des différents acteurs, de contrôler les progrès accomplis et de préparer les actions complémentaires exigées de la part de l'Assemblée, aux fins de garantir une mise en œuvre efficace et réelle des stratégies d'arrestation.</p>	

<i>Domaine</i>	<i>Enseignements</i>	<i>Recommandations</i>	<i>Mesures</i>
	<p>d'action appelé à être adopté. Sa mise en œuvre nécessitera en particulier que tous les acteurs concernés se dotent chacun de procédures internes tout en se pliant à une coordination rigoureuse afin d'atteindre les objectifs fixés par le plan. Cette nécessité concerne à la fois le plan stratégique (stratégies particulières) et les mesures de mise en œuvre. À cet égard, l'Assemblée des États Parties devra envisager de suivre très attentivement le processus par un mécanisme approprié, afin de s'assurer de la bonne coordination et de la cohérence avec les objectifs fixés par le plan ainsi que de veiller à ce que la conception et la mise en œuvre des stratégies soient axées sur les résultats. Ce mécanisme comprendra un coordinateur et un expert en qualité de <i>rapporteur spécial</i></p>		

Appendice III

Projet de plan d'action sur les stratégies d'arrestation

I. Cadre

A. Contexte

1. Lors de sa douzième session (en 2013), l'Assemblée des États Parties (l'« Assemblée ») a reconnu que la capacité de la Cour pénale internationale (la « Cour ») de s'acquitter de son mandat est compromise par l'absence prolongée de réponse à ses demandes de coopération, notamment en ce qui concerne l'arrestation et la remise à la Cour d'individus faisant l'objet d'un mandat d'arrêt (les « fugitifs »). À cet égard, l'Assemblée a décidé d'envisager des mesures concrètes, de manière structurée et systématique en vue de garantir les arrestations, en se fondant sur l'expérience acquise par des juridictions nationales et internationales. À cette fin, l'Assemblée a approuvé une note conceptuelle¹ et décidé de mettre en place, au plus tard à sa treizième session (2014), un outil opérationnel permettant d'améliorer les délais d'exécution des demandes d'arrestation et de remise émanant de la Cour².

2. L'analyse des pratiques des juridictions pertinentes et des enseignements tirés est reflétée dans le *Rapport sur les stratégies d'arrestation* (le « rapport »)³, qui identifie les mesures concrètes susceptibles d'avoir un impact positif sur l'exécution des arrestations en ce qu'elles sont orientées vers la prévention tout autant que la correction dans les cas où les ordonnances restrictives de la Cour ne sont pas exécutées. Ces mesures, ainsi que l'explication qui en est fournie dans le rapport, forment la base du plan d'action, qui comprend les stratégies, les processus, les objectifs et le calendrier en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre desdites mesures, et indique le rôle des différents acteurs.

B. Bases juridiques

3. Les bases juridiques du plan d'action sont les fonctions de gouvernance et de contrôle de l'Assemblée⁴ telles qu'elles sont exercées en vue de faciliter la coopération des États Parties et d'autres États auxquels incombe une obligation de coopérer avec la Cour et de prévenir les cas de non-coopération⁵. D'autres acteurs pertinents peuvent, en partenariat et sur une base volontaire, participer au plan d'action (section II.E).

C. Objectif

4. Le plan d'action axé sur les résultats qui donne forme à la stratégie d'arrestation de l'Assemblée des États Parties vise à atteindre le plein respect des demandes de la Cour concernant l'exécution de ses ordonnances restrictives.

5. L'objectif du plan d'action est de veiller à ce que des initiatives adéquates soient entreprises et à ce que des actions soient engagées de manière à ce que les individus visés par un mandat d'arrêt délivré par la Cour soient arrêtés et lui soient remis.

6. À cette fin, les mesures comprises dans le plan d'action prennent en compte les aspects juridiques des obligations de coopération avec la Cour, de même que les activités opérationnelles requises pour arrêter les fugitifs.

¹ ICC-ASP/12/36, *Rapport du Bureau sur la coopération, Annexe IV, Stratégies d'arrestation : feuille de route et note conceptuelle*.

² ICC-ASP/12/Res.3, *Coopération*, paragraphes 2 à 5.

³ ICC-ASP/13/29, Add. 1, *Rapport sur les stratégies d'arrestation*.

⁴ Alinéas b), c) et g) du paragraphe 2 de l'article 112.

⁵ *Ibidem*, f).

D. Structure

7. La structure et le contenu du plan d'action fournissent aux acteurs concernés un cadre leur permettant de coordonner leurs efforts de définition des mesures nécessaires à l'avancement de l'objectif de la stratégie d'arrestation de l'Assemblée.

8. Le plan d'action obéit à la structure :

- II. Stratégies spécifiques
- III. Mesures
- IV. Coordination
- V. Feuille de route

II. Stratégies spécifiques

A. Concept

9. La demande de coopération pour l'exécution des mandats d'arrêt délivrés par la Cour appelle les États, comme ils sont tenus de le faire, à mettre en œuvre leur obligation générale de coopération et à adopter le comportement exigé (arrestation et remise). Par suite, le respect de l'obligation et l'atteinte des objectifs dépendent tous deux de la capacité du système judiciaire d'un État à réagir à la demande de coopération ainsi que des défis opérationnels et politiques qui pourraient surgir à l'étape de l'exécution. S'ils ne sont pas pris en considération à un stade précoce, ces défis peuvent avoir une incidence importante sur l'issue de la demande de coopération et nécessiter que la volonté et la capacité d'arrêter et de remettre soient examinées dans le cadre désagréable d'un processus de non-coopération, ce qui pourrait occasionner des divisions entre les membres ayant ratifié le Statut de Rome et les acteurs externes.

10. La stratégie d'arrestation de l'Assemblée s'appuie sur une démarche globale qui consiste à définir des mesures visant l'obligation de coopérer avant toute délivrance de demande précise d'arrestation aussi bien qu'après la matérialisation des résultats négatifs obtenus d'une demande de coopération. Les mesures propres à prévenir ou corriger des conditions d'exécution défavorables, telles qu'elles sont énoncées dans le plan d'action, ont des répercussions de natures juridique, politique, diplomatique et opérationnelle et des incidences diverses en fonction de différentes variables. Si certaines de ces mesures peuvent être mises en œuvre au moyen de l'adoption par différents acteurs de politiques distinctes, d'autres nécessitent coordination et coordination de la part des Parties concernées par leur mise en œuvre. Pour cette raison, l'Assemblée doit établir des cadres appropriés, qui tiennent compte des différents contextes pertinents à l'exécution des ordres de la Cour. Dans ce contexte élargi, des mesures pratiques seront envisagées également à la lumière des incidences que pourraient avoir sur la coopération les éléments influant sur la volonté et la capacité des États, par exemple les intérêts politiques qui entourent la situation, le profil de l'accusé ainsi que les rapports interétatiques.

B. Mission

11. L'Assemblée et la Cour pénale internationale, en coopération et en partenariat avec les acteurs concernés, formulent des stratégies spécifiques cohérentes (les « stratégies ») adaptées aux différentes régions, situations et affaires. Ces stratégies devraient être élaborées en se référant à toutes les enquêtes en cours ou récemment ouvertes. Les stratégies adoptées sur la foi du présent plan d'action ne devraient pas restreindre la capacité d'un acteur concerné à établir et mettre en œuvre d'autres stratégies et mesures qu'il pourrait juger appropriées pour faciliter l'exécution des ordres restrictifs de la Cour.

C. Objectif

12. L'objectif des stratégies spécifiques consiste à fournir des cadres convenus pour l'implantation, selon qu'il conviendra, de mesures concrètes visant à assurer que les fugitifs soient arrêtés et remis à la Cour.

D. Contenu

13. Les stratégies porteront sur les éléments qui sont pertinents à l'exécution des ordonnances délivrées par la Cour en vue de l'arrestation et de la remise d'individus, y compris les conditions politiques influant sur la volonté des acteurs concernés de coopérer avec la Cour et les éléments techniques qui définissent leur capacité à le faire.

E. Processus

14. Il importe que la participation à l'élaboration des stratégies spécifiques cadres reste ouverte aux acteurs concernés, y compris les États autres que les États Parties, qui sont disposés à contribuer en partenariat au processus établi au titre du plan d'action (les « États concernés »). Tous les acteurs concernés devraient contribuer dans un esprit de collaboration à la formulation des stratégies.

15. Ledit processus devrait être ouvert aux acteurs concernés suivants :

- a) la Cour,
- b) l'Assemblée,
- c) les États Parties et les autres États concernés,
- d) les Nations Unies, y compris le Secrétaire général, le Conseil de sécurité et ses organes subsidiaires et l'Assemblée générale,
- e) les organisations internationales et régionales mandatées pour traiter de questions pertinentes aux fonctions de la Cour, notamment en matière de justice, d'application de la loi et de paix et sécurité,
- f) d'autres acteurs, y compris les organisations non gouvernementales.

16. La participation de différents acteurs à l'élaboration de stratégies propres aux régions, situations et affaires devrait tenir compte de leur rôle dans le contexte considéré. Les États autres que les États Parties qui exercent une influence dans le contexte devraient être consultés et engagés dans la formulation des stratégies, selon qu'il conviendra.

17. Une liste des organisations et autres acteurs concernés par l'élaboration des stratégies spécifiques est dressée et mise à jour en consultation avec la Cour.

18. La direction de l'élaboration des stratégies est prise par :

- a) L'Assemblée, s'agissant des stratégies propres aux régions et des stratégies propres aux situations ;
- b) Le Bureau du Procureur de la Cour, s'agissant des stratégies propres aux affaires.

F. Mise en œuvre

19. Les stratégies devraient être mises en œuvre par les acteurs concernés de manière concertée en fonction de leur rôle et de leur capacité dans le contexte. À cette fin, un mécanisme est mis en place pour veiller à une consultation et une coordination rigoureuses aux niveaux politiques et opérationnels (section IV).

G. Protection de la confidentialité

20. La participation de différents acteurs dans le processus global de formulation des stratégies et leur mise en œuvre concertée ne porte pas atteinte à la protection des informations sensibles. Notamment, les stratégies peuvent en partie relever exclusivement de la responsabilité de certains acteurs, selon leurs exigences en matière de confidentialité.

III. Mesures

21. Les enseignements des juridictions internationales montrent que les politiques d'arrestation fructueuses sont le résultat d'une diversification des outils à disposition pour exécuter les mandats d'arrêt tenant compte des dimensions juridiques et pratiques des enjeux. Les clés du succès des stratégies d'arrestation comprenaient des éléments de nature politique (rôle des États et des Nations unies, politiques de conditionnalité) et de nature opérationnelle (coordination et coopération, équipes chargées de la localisation, assistance militaire sur le terrain).

22. La stratégie d'arrestation de l'Assemblée est fondée sur une combinaison d'éléments s'appuyant sur l'obligation juridique de coopérer avec la Cour et sur les outils opérationnels nécessaires à la localisation et aux arrestations qui doivent s'inscrire dans des structures professionnelles et souples.

23. Les mesures établies au titre du plan d'action sont classées en fonction de leur objectif en ce qu'elles visent, d'une part, à mettre en place les conditions stimulant la volonté des États et des individus concernés à coopérer et, d'autre part, à promouvoir et exécuter des opérations efficaces.

A. Incitations accordées aux États : politiques de conditionnalité

24. L'Assemblée, les États Parties et les autres États concernés devraient envisager la mise en œuvre de politiques de conditionnalité au cas par cas et dans le contexte des stratégies spécifiques appelées à être adoptées, en vue d'utiliser les intérêts politiques, financiers et de sécurité des États tenus de coopérer comme levier financier pour obtenir l'exécution des mandats d'arrêt délivrés par la Cour. D'autres acteurs concernés consultés dans le cadre de l'établissement des stratégies peuvent être appelés à participer à leur mise en œuvre, selon qu'il conviendra.

25. La mise en œuvre des politiques de conditionnalité devrait assurer :

- a) des communications claires, y compris sur les résultats donnant ouverture à récompense ;
- b) la cohérence entre tous les partenaires participants, afin d'éviter les contre-maîtrises des États requis ;
- c) une application uniforme dans des situations semblables, pour dissiper les malentendus ;
- d) une politique de sensibilisation solide qui vise à éviter les manipulations.

26. Les stratégies spécifiques devraient prévoir une marge d'appréciation suffisante pour adapter les politiques de conditionnalité aux circonstances.

27. Les récompenses suivantes peuvent être intégrées aux stratégies spécifiques, selon qu'il conviendra :

- a) *La participation à des organisations régionales ou intergouvernementales* en tant que membre, observateur ou candidat à devenir membre ;
- b) *Une aide au renforcement des capacités*, y compris l'instauration d'un état de droit ;

- c) *Une aide à la coopération*, à l'exclusion de l'aide humanitaire, notamment :
 - vi) *Une aide au développement*. Programmes à l'appui du développement économique, environnemental, social et politique ;
 - vii) *Une aide financière*. Aides financières et prêts notamment bilatéraux ou accordés par la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et la Banque européenne d'investissement ;
 - viii) *Une aide économique*. Des accords bilatéraux visant à fournir une aide économique, des concessions commerciales ou proposant un plan d'allègement de la dette ;
 - ix) *Une aide militaire*. Des programmes d'aide militaire, y compris sur une base latérale ou bilatérale ;
 - x) *D'autres formes d'aide*. Tout autre programme d'aide visant par exemple l'éradication des cultures de plantes servant à fabriquer des drogues et la lutte contre le trafic ;
- d) *Des mesures restrictives (sanctions)* adoptées sous l'autorité internationale appropriée contre les États ayant l'obligation de coopérer avec la Cour pénale internationale et ciblant le respect de cette obligation, notamment les embargos et le gel des avoirs.

B. Incitations accordées aux personnes

28. L'Assemblée, les États Parties et les États tiers devraient envisager d'établir et de mettre en œuvre une série d'éléments positifs et négatifs conçus pour dissuader les personnes de continuer de se soustraire à la justice et les encourager à se rendre de manière volontaire et à coopérer avec l'Accusation, ou par ailleurs à contribuer aux opérations menées par la juridiction internationale et les autorités de contrôle en vue d'arrêter les fugitifs.

29. Les incitations susmentionnées, y compris les récompenses et sanctions ciblées, devraient être établies tenant compte des critères ci-dessous pour qu'elles pèsent dans l'évaluation des avantages et des inconvénients de continuer à fuir :

- a) Une définition préétablie ;
- b) L'intégration dans un ensemble complet permettant aux personnes ciblées d'en évaluer les avantages ;
- c) Une communication claire, notamment en ce qui concerne le processus et les résultats donnant ouverture à des récompenses ;
- d) L'inapplicabilité lorsque l'arrestation est effectuée sans la coopération de la personne ciblée ;
- e) La gestion des attentes également à la phase opérationnelle.

30. Les États Parties et les autres États concernés, en consultation avec la Cour, devraient envisager l'établissement et la mise en œuvre d'incitations pour les personnes, notamment en introduisant des changements à leurs systèmes juridiques et à leurs méthodes opérationnelles, et incorporer ces mesures aux stratégies spécifiques.

31. Il conviendrait d'envisager les mesures suivantes :

- a) *Sanctions*
 - iv) le gel des prestations et avantages monétaires (par exemple, les salaires et pensions),
 - v) le gel des avoirs, y compris les comptes bancaires (dans le contexte d'un régime international de sanctions ou dans l'État de nationalité ou de résidence),

- vi) des restrictions à l'admission (interdictions de voyager, visas), s'il y a lieu, tout en ménageant la latitude nécessaire aux opérations et pour lever ces restrictions, selon qu'il convient ;

b) Détention

- i) une assistance pendant la durée des procédures de la Cour pénale internationale (y compris une assistance juridique dans le cadre des procédures nationales tenues avant la remise),
- ii) la facilitation des contacts avec la famille et des visites de celle-ci (visites payées, délivrance de visas, dispositifs de communication tels le téléphone et les liaisons audio et vidéo), tant au Centre de détention de la Cour qu'après la mise en liberté,
- iii) une rémunération minimale pendant la détention (accordée par les États concernés, directement ou par l'entremise d'un fonds).

c) Fixation de la peine

- i) des circonstances atténuantes (établir des peines maximales et minimales)⁶,
- ii) des réductions ou commutations de peine spéciales ainsi que des avantages pénitentiaires pour les collaborateurs de justice et ceux qui ont abandonné définitivement leurs complices (par exemple s'ils admettent leur responsabilité, agissent de manière univoquement incompatible avec une intention criminelle et renoncent à la violence) ;
- iii) des motifs d'exonération de la responsabilité pénale⁷ reposant sur la prévention des crimes et des éléments de preuve et menant au dévoilement du plan criminel ou de la politique criminelle ainsi que de la responsabilité des complices,
- iv) des facilités de réinstallation, y compris pour les membres de la famille.

d) Mise en liberté

- i) la mise en liberté anticipée dans le cadre de l'exécution des peines imposées par la Cour dans un pays convenu (sauf si contraire aux intérêts de la justice, qui prévalent)
- ii) l'octroi d'un statut de résidence, au terme de la procédure judiciaire (droit d'asile ou autre).

e) Autres mesures

- i) des programmes spéciaux qui annoncent publiquement les récompenses offertes pour des renseignements conduisant à une arrestation,
- ii) la mise à disposition de ressources pour les sources sensibles, à l'étape de la localisation.

C. Isolement des fugitifs

32. L'Assemblée, les États Parties et les autres États concernés, les organisations intéressées de même que la Cour devraient, au niveau opérationnel et de manière strictement confidentielle, donner la priorité dans leurs propres stratégies comme dans les stratégies spécifiques établies au titre du plan d'action à une exécution rapide des mandats d'arrêt.

33. Lorsque les circonstances nécessitent une approche à plus long terme, au cas par cas, l'Assemblée, les États Parties et les autres États concernés de même que la Cour devraient envisager l'adoption et la mise en œuvre de politiques de

⁶ Paragraphe 1 de l'article 78, Règle 145-2-a-ii) du Règlement de procédure et de preuve.

⁷ Paragraphe 3 de l'article 31 du Statut de Rome ; règle 80 du Règlement de procédure et de preuve.

marginalisation vers une réduction des conditions permettant aux fugitifs de rester en liberté.

34. Ces politiques devraient être incorporées à celles des acteurs concernés ainsi qu'aux stratégies spécifiques établies au titre du plan d'action. Un mécanisme de suivi examine périodiquement l'efficacité des politiques adoptées (section IV).

35. Les politiques d'isolement devraient reposer sur l'appréciation des avantages attendus de leur mise en œuvre et tenir compte de tous les éléments pertinents, notamment :

- a) La fonction du fugitif ainsi que sa situation, par exemple sa position dans la hiérarchie civile ou militaire d'un État, ou son autorité de fait sur certains territoires ;
- b) Les résultats attendus à court et à long terme et les répercussions politiques et opérationnelles desdites politiques ;
- c) La possibilité d'opérations militaires sous mandat ;
- d) Différentes possibilités opérationnelles d'exécuter les mandats d'arrêt, y compris des moyens techniques (qui permettent, par exemple, aux populations touchées de communiquer la présence de fugitifs en temps opportun) et les programmes de récompense pour la justice.

36. Il conviendrait d'envisager les politiques d'isolement suivantes :

- a) *La levée des scellés sur le mandat d'arrêt* en tout dernier recours, lorsqu'il n'est pas possible de mener les opérations secrètement ;
- b) *Des sanctions*, c'est-à-dire l'inclusion des fugitifs sur les listes pertinentes ;
- c) *L'évitement des contacts non essentiels*, un mécanisme de suivi étant mis en place par les États ;
- d) *Des procédures*, c'est-à-dire songer à incorporer aux stratégies pertinentes :
 - i) la tenue d'audiences de confirmation des charges en l'absence de l'intéressé – lorsque les mandats d'arrêt sont en suspens depuis longtemps ;
 - ii) des renvois conjoints par les pays où des situations sont en cours et les États voisins ;
 - iii) la possibilité de ne pas notifier le mandat d'arrêt à l'État concerné, sauf si l'accusé occupe une position dans les hautes sphères du pouvoir.

D. Appui politique

37. L'Assemblée, les États Parties, les autres États concernés et les organisations intéressées, y compris au sein de la société civile, devraient continuer d'apporter et de renforcer leur appui politique et diplomatique à la Cour, afin de garantir le respect des obligations découlant du Statut de Rome et de la Charte des Nations unies.

38. Cet appui devrait inclure l'adoption de politiques et d'instruments internes pertinents, de même que l'incorporation de certains éléments de ceux-ci dans le cadre des stratégies spécifiques, le but étant de renforcer l'exécution des ordres restrictifs de la Cour par l'application d'un processus structuré et intégré.

39. Les mesures d'appui politique et diplomatique devraient promouvoir le respect des obligations de coopération en vue de l'arrestation et de la remise que ce soit au stade de la prévention, incluant un suivi des mesures de mise en œuvre, ou dans des cas précis où les demandes de la Cour pourraient avoir été refusées.

40. L'appui qu'apportent les acteurs concernés à la stratégie d'arrestation de l'Assemblée devrait inclure les composantes suivantes :

- a) *Politiques et diplomatiques*⁸, notamment :
- i) des déclarations⁹ et engagements publics dans le cadre de l'ONU et d'autres organes multilatéraux,
 - ii) des contacts directs (bilatéraux) ou indirects, formels ou informels avec les États concernés, dans le but de faciliter l'exécution des mandats d'arrêt et de soutenir les États qui souhaitent y participer,
 - iii) des consultations multilatérales informelles,
 - iv) l'inscription aux ordres du jour des débats bilatéraux et multilatéraux,
 - v) la formulation dans les déclarations du Débat général des sessions de l'Assemblée,
 - vi) l'élaboration de politiques nationales ou multilatérales favorables à la Cour¹⁰,
 - vii) des démarches et la convocation de l'Ambassadeur de l'État concerné,
 - viii) l'insertion de clauses favorables à la Cour dans les accords pertinents¹¹,
 - ix) des initiatives prises dans le cadre du Conseil de sécurité, notamment
 - a. un processus consultatif en vue de la préparation et de l'exécution des saisines et autres décisions, qui identifie les conditions requises pour assurer l'efficacité des saisines, y compris une formulation plus claire des résolutions, selon que de besoin ;
 - b. des mandats des forces de maintien de la paix de l'ONU incluant l'assistance à l'exécution des mandats d'arrêt, s'il y a lieu ;
 - c. la présentation de rapports par le Président de la Cour sur les questions institutionnelles et judiciaires, et par le Président de l'Assemblée sur les questions politiques et financières ;
 - d. des sanctions qui tiennent compte de l'évolution du processus d'arrestation et de remise en plus des rapports périodiques du Procureur.
- b) *Mesures de mise en œuvre* :
- i) la mise en œuvre de procédures nationales permettant de traiter les demandes de coopération (arrestation et remise) et d'assistance adressées par la Cour,
 - ii) la mise en œuvre d'une législation complémentaire,
 - iii) un cadre convenu ou un mécanisme de vérification destiné à surveiller si les mesures nationales permettent de répondre aux demandes de coopération
 - iv) l'engagement concret des États à pleinement collaborer, en préparation des saisines ou de l'acceptation de la compétence.
- c) *Rôle de la société civile* :
- i) dans le cadre d'un mécanisme d'alerte rapide, suivre les événements à l'échelle régionale et sous régionale, et échanger des renseignements avec les acteurs présents dans la région,

⁸ ICC-ASP/6/Res.2, Annexe II, 66 *Recommandations sur la coopération (les « Recommandations »)* - recommandation 17 ; *Note conceptuelle*, alinéas i) et ii) du paragraphe 23.

⁹ *Ibidem*, recommandation 48.

¹⁰ Voir par exemple le document de la Commission européenne intitulé *Joint Staff Working Document - Toolkit for Bridging the gap between international & national Justice*, Document de travail des Services de la Commission (2013) 26 (final), en date du 31 janvier 2013.

¹¹ Paragraphe 7 de l'article 11 de l'*Accord de Cotonou* de l'UE.

- ii) faire appel aux juridictions nationales pour induire l'exécution des ordres restrictifs.

E. Opérations

41. L'Assemblée, les États Parties, la Cour, les autres États concernés et les organisations internationales devraient centrer leurs activités respectives sur le soutien à l'exécution des mandats d'arrêt de la Cour en accordant la priorité aux opérations professionnelles, notamment par l'évaluation et le renforcement au plan technique des capacités existantes et des mécanismes de coordination de la police et du ministère public et en mettre d'autres en place, selon qu'il convient.

42. La Cour devrait créer en priorité et à court terme une capacité interne professionnelle pour localiser les fugitifs et leurs avoirs, qui se présenterait comme une « équipe chargée de la localisation » (l'« équipe ») et se rattacherait directement au Procureur, par l'intermédiaire du Chef de la Division des enquêtes, dans le but :

- a) d'offrir une capacité de localisation souple, notamment pour ce qui concerne les aspects financiers, déployée essentiellement sur le terrain et apte à fonctionner avec des techniques informelles adaptées,
- b) d'interagir rapidement et de forger des liens de confiance avec les interlocuteurs sur le terrain,
- c) de recueillir des renseignements indépendants et coordonner l'action locale et les activités d'autres organismes,
- d) de mener des opérations d'enquête délicates,
- e) de préparer à l'intention des autorités locales des demandes prêtes à l'exécution,
- f) de soutenir les contacts de haut niveau du Procureur pour les questions de non-coopération.

43. L'équipe devrait être créée en parallèle à un processus visant à assurer sa correspondance avec le mandat opérationnel adossé à l'expérience (section IV) et dotée initialement d'une structure légère. Sa création et son fonctionnement devraient être financés par la réaffectation de ressources existantes et obéir à des cadres juridiques appropriés.

44. L'appui qu'apportent les acteurs concernés aux opérations de la Cour devrait inclure ce qui suit :

- a) *La formation et l'équipement du personnel de police*¹², y compris des programmes d'assistance internationale en matière de techniques et méthodes, des technologies et du personnel ainsi que des programmes spécialisés de récompense pour la justice,
- b) *INTERPOL* : des activités de formation à l'intention des forces de police nationales des pays où pourraient se trouver les personnes recherchées et du personnel du Bureau du Procureur ; l'émission de notices rouges pour tous les mandats d'arrêt non scellés et la « diffusion » ; l'amélioration de la communication conjointe, grâce notamment à des campagnes publiques et des affiches ;
- c) *Assistance technique*, au cas par cas, aux systèmes nationaux qui le requièrent, incluant la mise en place d'équipes de localisation mixtes ou la conduite d'opérations communes¹³ ;
- d) *Coordination*. Mise en place de mécanismes nationaux et internationaux conçus pour faciliter le traitement des demandes émanant de la Cour, les

¹² *Recommandations*, Recommandation 20 ; note conceptuelle, alinéa iii) du paragraphe 23.

¹³ *Note conceptuelle*, alinéa iv) du paragraphe 23.

pratiques d'échange et la liaison entre les forces policières locales, notamment par le recours à des réseaux d'équipes de localisation existantes ;

- e) *Échange d'informations*, au plan technique¹⁴ ;
- f) *Activités* de communication à l'intention des responsables nationaux, aux niveaux diplomatique et politique¹⁵,
- g) *Politiques*, dont le maintien sous scellés des mandats d'arrêt dans tous les cas possibles et la préparation à l'intention des autorités locales de demandes complètes et prêtes à l'exécution ;
- h) *Militaires*, incluant l'élargissement des mandats des forces du maintien de la paix, selon qu'il convient.

IV. Coordination

45. L'Assemblée devrait promouvoir une coordination et une consultation rigoureuses de tous les acteurs concernés par les mesures prévues dans le présent plan d'action à l'aide notamment des mécanismes énoncés dans la présente section.

46. Les processus de coordination et de consultation sont établis pour veiller à ce que la stratégie d'arrestation de l'Assemblée bénéficie de l'appui du plus grand nombre possible d'acteurs concernés, dans le but d'en renforcer la mise en œuvre effective. Ils devraient être entrepris de manière concertée, dans le plein respect des mandats indépendants de tous les participants et sans porter atteinte aux prérogatives souveraines de chacun et à leurs obligations en matière de confidentialité, le cas échéant.

A. Coordinateur et Rapporteur spécial de l'Assemblée

47. L'Assemblée devrait veiller à ce que la mise en œuvre du présent plan d'action demeure conforme à ses objectifs et centrée sur les résultats. À cette fin, l'Assemblée suit étroitement le processus prévu dans le plan d'action de manière à contribuer, selon que de besoin, aux initiatives de suivi des différents acteurs, contrôler les progrès réalisés et jeter les bases de toute autre action qu'elle pourrait être appelée à prendre pour garantir la mise en œuvre efficace des stratégies d'arrestation.

48. Le Bureau de l'Assemblée désignera au sein de son Groupe de travail de La Haye :

- a) Un coordinateur chargé des stratégies d'arrestation, qui aidera à assurer la coordination et la cohérence des politiques et stratégies de mise en œuvre,
- b) Un rapporteur spécial pour les stratégies d'arrestation, qui préparera adéquatement les projets et activités de l'Assemblée visant la mise en œuvre du plan d'action.

49. Bien que le coordinateur et le rapporteur spécial de l'Assemblée exercent des fonctions distinctes, le Bureau peut décider que ces fonctions soient exercées par une seule et même personne dont les qualifications sont adéquates.

50. Le coordinateur et le rapporteur spécial tiennent une liste ouverte des acteurs concernés par le présent plan d'action, déterminent les méthodes de travail appropriées et exercent leurs fonctions conformément au mandat confié par le Bureau.

B. Réseau de coordinateurs

51. L'Assemblée peut établir un réseau de coordinateurs (le « réseau ») chargés des stratégies d'arrestation. Le réseau participerait à la formulation, la mise en œuvre et l'examen de stratégies-cadres ainsi qu'au suivi des résultats des politiques adoptées.

¹⁴ *Ibidem*, et alinéa v) du paragraphe 23 ; *Recommandations*, recommandations 21 et 59.

¹⁵ *Ibidem*, recommandation 59 ; *Note conceptuelle*, alinéa vi) du paragraphe 23.

C. Coordinateurs nationaux et autres acteurs

52. Tous les États Parties et les pays des situations devraient désigner un coordinateur national chargé des stratégies d'arrestation. Les autres acteurs concernés devraient être invités à désigner un coordinateur aux mêmes fins.

53. Chaque coordinateur assurera la liaison avec le coordinateur de l'Assemblée et cette dernière rendra accessible les informations obtenues de toutes sources pertinentes avec pour objectif de rechercher des synergies et d'améliorer la coordination. Tous les coordinateurs devraient fournir au coordinateur de l'Assemblée, selon qu'il convient, toutes les informations disponibles qui pourraient être pertinentes pour la mise en œuvre du présent plan d'action.

D. Mécanisme de consultation

54. Un mécanisme de consultation devrait être mis en place de concert avec les procureurs, passés ou présents, des tribunaux internationaux, notamment le TPIY, le TPIR et le TSSL. Le mécanisme de consultation devrait aider à évaluer, sous un angle stratégique, les incidences des enseignements tirés par les Tribunaux, aux fins tant de la formulation que de la mise en œuvre des stratégies spécifiques.

55. Le rapporteur spécial détermine les méthodes de travail du mécanisme de consultation et les autres apports qui pourraient se révéler nécessaires pour que les stratégies spécifiques s'appuient sur une expérience pertinente.

E. Groupe d'experts

56. La Cour devrait mettre sur pied un groupe d'experts (le « groupe d'experts ») dont la mission serait de créer l'équipe chargée de la localisation au sein du Bureau du Procureur. Le mandat du groupe d'experts serait de préparer tous les éléments organisationnels requis à cette fin, s'appuyant sur les expériences et réussites regroupées des juridictions nationales et internationales. Le mandat du groupe d'experts devrait prévoir notamment :

- a) le cadre juridique et de garanties approprié, incluant des règlements, instructions pratiques, directives et méthodes de travail générales,
- a) l'organigramme et la structure,
- b) tout examen de la structure du Bureau du Procureur qui pourrait être nécessaire pour garantir la dotation en personnel de l'équipe, la coordination avec la DCCC et le rattachement direct au Procureur, par l'intermédiaire du Chef de la division des enquêtes,
- c) les répercussions budgétaires et les mesures de financement complémentaires,
- d) les descriptions de postes et les recrutements pour l'équipe,
- e) la collecte des pratiques pertinentes au sein des différentes juridictions nationales et internationales.

57. Le groupe d'expert devrait être composé notamment de membres ayant une expérience dans le renseignement et les opérations de localisation, y compris d'anciens ou actuels employés provenant des tribunaux internationaux (TPIY, TPIR, TSSL) dans des fonctions par exemple de chef des enquêtes ou des opérations, de responsable d'équipe ou de coordinateur des ressources humaines confidentielles, et aussi des équipes spécialisées des autorités nationales, ainsi que des membres compétents du personnel d'Interpol¹⁶.

¹⁶ Sous-direction chargée du soutien aux enquêtes sur les malfaiteurs en fuite et d'autres unités spécialisées (la sous-direction de la lutte contre les génocides et les crimes de guerre, la sous-direction Anticorruption et Criminalité financière).

58. Les experts devraient être gracieusement mis à disposition par leurs institutions d'origine moyennant, le cas échéant, le remboursement de leurs dépenses ou l'octroi d'un per diem.

F. Méthodes de travail

59. Le coordinateur et rapporteur spécial (« C/RS ») de l'Assemblée devrait veiller à ce que les méthodes de travail utilisées pour la mise en œuvre du présent plan d'action restent simples et aient une incidence financière minimale. Les communications avec le réseau de coordinateurs, les mécanismes de consultation et les autres acteurs concernés devraient se dérouler à l'aide des technologies de l'information et de systèmes audiovisuels.

60. Selon ce qui convient, des réunions du réseau du mécanisme de consultation ou des autres acteurs concernés peuvent être convoquées en vue de favoriser la mise en œuvre du plan d'action et suivre régulièrement les stratégies et politiques adoptées. Ces réunions devraient se tenir en marge d'événements pertinents se déroulant à La Haye, à la Cour ou dans d'autres institutions concernées.

61. Indépendamment des délais indiqués sur la feuille de route du présent plan d'action, le coordinateur et le rapporteur spécial devraient s'efforcer de promouvoir et d'atteindre une mise en œuvre rapide des stratégies et des mesures propres à l'aboutissement concret de la stratégie d'arrestation de l'Assemblée.

G. Examen

62. L'Assemblée suivra annuellement le présent plan d'action en fonction des résultats concrets atteints dans sa mise en œuvre.

V. Feuille de route

63. Le plan d'action sur les stratégies d'arrestation est mis œuvre selon le calendrier et les compétences suivantes :

2015

Janvier et février

- a) Désignation du coordinateur et du rapporteur spécial (Bureau),
- b) Création du groupe d'experts (Cour pénale internationale - Bureau du Procureur) ;

Mars

- a) Détermination des méthodes de travail et mise en place du mécanisme de consultation (C/RS),
- b) Établissement de la liste des acteurs concernés (C/RS-Cour),
- c) Processus de recrutement de l'équipe chargée de la localisation ;

Avril

- a) Mise en place du réseau de coordinateurs (C/RS),
- b) Désignation de coordinateurs nationaux (États Parties et pays des situations) ;

Avril à juillet

- a) Désignation d'autres coordinateurs (tous les acteurs concernés),
- b) Préparation des stratégies-cadres par région, situation et affaire (tous) ;

Septembre

- a) Recrutement des membres de l'équipe chargée de la localisation (groupe d'experts/Bureau du Procureur) ;

Septembre à novembre

- a) Réflexion sur la mise en œuvre des mesures prises en relation avec les stratégies-cadres (tous) ;

Décembre

- a) Rapport sur la mise en œuvre du plan d'action à la 14e session de l'ASP (Bureau, C/RS) ;

2016

- a) Cadre convenu, ou mécanisme de vérification, pour surveiller si les mesures nationales permettent de répondre aux demandes de coopération (Bureau/GTLH),
- b) Définition d'un ensemble d'avantages visant à promouvoir la reddition volontaire (tous).

Appendice IV

Méthodes de travail : enseignements tirés par le Rapporteur spécial

I. Contexte

1. Dans le cadre de l'examen en cours de ses méthodes de travail, l'Assemblée a réfléchi aux avantages de documenter les enseignements tirés sur des questions spécifiques confiées aux organes subsidiaires du Bureau¹. Le poste de rapporteur a été créé pour la première fois à l'occasion de l'exécution par l'Assemblée du mandat concernant les stratégies d'arrestation, et les enseignements tirés semblent justifier d'envisager avoir recours à cette fonction dans l'avenir.

II. Expérience

2. Le poste de rapporteur pour les stratégies d'arrestation a été créé dans la foulée d'une note conceptuelle et d'une feuille de route préparées par la personne même qui a plus tard été désignée comme rapporteur et qui avaient été respectivement approuvée² et adoptée par l'Assemblée.

3. La note conceptuelle a servi de plan de travail au rapporteur, dans la mesure où elle exposait clairement les éléments à inclure dans la production attendue, soit le rapport et le plan d'action.

4. Comme le rapporteur avait pour mandat de préparer un projet de plan d'action fondé sur les pratiques existantes des juridictions internationales et nationales, ce mandat a été exécuté en menant des activités informelles, dont des communications bilatérales et multilatérales. Le Groupe de travail de La Haye, dans le cadre de sa facilitation de la coopération, a été tenu informé de l'état d'avancement du processus et des mesures prises. Aucune réunion n'a été tenue sur le fond des stratégies d'arrestation au sein du Groupe de travail de La Haye avant que le rapport et le plan d'action qui y était joint soient présentés aux délégations. Un questionnaire visant à recueillir des informations auprès de tous les États avait cependant été soumis pour élucider d'éventuelles questions.

5. Le mandat spécifique entraînait un exercice équivalant à une recherche sur les enseignements tirés par différents acteurs et de ce fait, le rapporteur a eu recours à une méthodologie³ articulée autour de trois phases distinctes :

- a) La collecte des informations ;
- b) L'analyse ;
- c) La rédaction et les rapports.

6. Au stade de la collecte des informations, des enquêtes, des consultations et d'autres moyens ont été utilisés :

- a) Un questionnaire envoyé à tous les États⁴, établi à partir des éléments de la note conceptuelle approuvée par l'AEP⁵ ;
- b) Un modèle à l'intention des tribunaux internationaux pour comparer les résultats atteints dans chaque affaire ;

¹ICC-ASP/12/59, *Rapport du Bureau : Évaluation et rationalisation des méthodes de travail des organes subsidiaires du Bureau*, alinéa b) du paragraphe 27 : « Le Bureau [...] se félicite [que les] facilitateurs sortants [...] rédige[ent] un document sur les enseignements personnels tirés / de « transmission » contenant des recommandations à la fois sur la substance et sur la procédure. Ces enseignements pourraient également venir enrichir les directives générales / la note d'orientation du facilitateur. Cette note pourrait contenir des recommandations pratiques concernant la procédure et des recommandations pour la rédaction d'un rapport ou d'une résolution [...] ».

² ICC-ASP/12/Res.3, paragraphe 5 : « approuve le document conceptuel, joint au présent document ».

³ ICC-ASP/13/29/Add 1, *Rapport sur les stratégies d'arrestation*, paragraphes 21 à 25.

⁴ Établi le 30 juin 2014 en anglais, et le 11 juillet 2014 en français.

⁵ ICC-ASP/12/Res.3, paragraphe 5 : « approuve le document conceptuel, joint au présent document ».

- c) Des entretiens avec des fonctionnaires, actuels ou passés, des États et organisations internationales concernés ;
- d) La participation à des séminaires sur le maintien de l'ordre⁶ ;
- e) Des consultations avec des organisations non gouvernementales et des universitaires ;
- f) De la documentation de nature confidentielle ;
- g) Les pratiques existantes des juridictions internationales⁷ ;
- h) Des informations publiques, notamment la documentation des organisations et des tribunaux internationaux, des livres et articles et autres.

III. Enseignements tirés

7. L'expérience du rapporteur permet de tirer les enseignements suivants :

A. Mission

8. L'existence d'un rapporteur devrait viser à simplifier et rationaliser les travaux du groupe de travail pertinent du Bureau, dans le souci de renforcer l'efficacité des méthodes de travail de l'Assemblée. Lorsque la thématique l'exige, l'Assemblée devrait pouvoir faire appel à l'expertise du rapporteur pour la rédaction de ses projets de décisions. À cette fin, le rapporteur devrait être nommé en fonction de ses qualifications et le rapport qu'il produit devrait refléter sa propre évaluation en tant qu'expert ;

B. Objectif

9. La création du poste de rapporteur devrait viser des résultats pratiques, c'est-à-dire que le Bureau, dans le mandat qu'il confère, devrait assigner un objectif clair devant être atteint dans un délai déterminé. La production d'un rapport serait nécessairement exigée dans l'énoncé de l'objectif, et pourrait aussi y être requise une action concrète, par exemple un instrument autonome ou une autre décision appelée à être adoptée par l'Assemblée ;

C. Plan de travail

10. Il est attendu que le rapporteur s'acquitte de son mandat sans, avant un stade avancé du processus, demander que le Groupe de travail du Bureau se réunisse pour examiner les questions de fond. En conséquence, les travaux du rapporteur devraient s'ancrer sur une base solide dont seraient convenus au préalable les États Parties. Le plan de travail du rapporteur devrait inclure un exposé des éléments devant faire l'objet de l'action concrète attendue (rapport et tout projet d'instrument autonome ou de décision autre) qui énonce clairement le contenu, le processus et les délais. Cet exposé orienterait également la décision de l'Assemblée sur l'opportunité de créer le poste de rapporteur et, en conséquence, devrait idéalement être approuvé en même temps que le mandat confié au rapporteur ;

⁶ Séminaire ENFAST (*European Network of Fugitive Active Search Teams*, réseau européen des équipes nationales qui recherchent et arrêtent les criminels déjà condamnés), Bruxelles, les 17 et 18 septembre 2014.

⁷ TPIY-TPIR-TSSL-CETC-TSSL, *Poursuivre les atrocités de masse : enseignements tirés des tribunaux internationaux* (les « enseignements tirés de l'expérience des tribunaux internationaux »), lancé le 1^{er} novembre 2012, traite des arrestations dans le chapitre sur les pratiques, pages 68 à 72 en anglais, paragraphes 336 à 356. Manuel du Bureau du Procureur du TPIR sur la localisation et l'arrestation des personnes recherchées par la justice pénale internationale : les enseignements tirés du Tribunal pénal international pour le Rwanda, juin 2013 (distribution restreinte), traitant des points suivants : le cadre juridique nécessaire pour la localisation, la structure et l'administration des équipes spécialisées chargées de la localisation, les stratégies de localisation, le traitement des informations confidentielles, les programmes de récompenses, les questions de sécurité liées aux opérations de localisation et les engagements auprès des autorités nationales.

D. Méthodes de travail

11. Au début de son mandat, le rapporteur devrait définir une méthodologie applicable aux résultats à produire. Les méthodes de travail du rapporteur devraient énoncer clairement les phases du processus envisagées, ainsi que les mesures à prendre et les outils devant être utilisés, et dresser la liste des interlocuteurs pertinents dans le cadre du mandat. Des consultations devraient avoir lieu également après examen des éléments qui composeront le rapport, selon qu'il conviendra ;

E. Résultats

12. Le rapporteur devrait tenir le groupe de travail informé de l'état d'avancement du processus et des progrès réalisés dans l'accomplissement du mandat reçu, sur une base mensuelle ou toute autre base appropriée.

13. Le rapport final devrait rester sous l'entière responsabilité du rapporteur. Un projet de rapport devrait toutefois être présenté au groupe de travail et aux autres acteurs concernés pour recueillir leurs dernières observations avant d'être finalisé.

14. Les autres actions pertinentes éventuellement proposées dans le rapport, par exemple les décisions devant être prises par l'Assemblée sous la forme d'une résolution autonome ou d'un autre instrument devraient être approuvées par le groupe de travail et présentées séparément au Bureau.

F. Rapporteur et rapporteur spécial

15. Considérant le but et l'objectif de la fonction de rapporteur, soit de renforcer l'efficacité des méthodes de travail de l'Assemblée, cette fonction semble indiquée lorsqu'il est superflu de tenir des réunions publiques des États Parties et d'autres participants pour guider la préparation d'un rapport ou lorsqu'une analyse par des experts est requise.

16. La fonction de rapporteur peut être distinguée selon le sujet à traiter et la nécessité de coordonner des informations ou encore l'aptitude à offrir une analyse ou une évaluation en tant qu'expert pour appuyer la prise d'une action concrète sous la forme d'un instrument appelé à être adopté ou d'une autre décision.

17. En conséquence, l'Assemblée pourrait envisager, au cas par cas, de différencier le poste de la manière suivante :

b) Le rapporteur

18. Un rapporteur en tant que tel pourrait être mandaté pour examiner une question particulière au moyen de consultations, d'un suivi des processus et des suggestions ou autres contributions des parties prenantes.

19. Le choix d'un rapporteur, qui repose sur les aptitudes personnelles, pourrait s'effectuer selon les critères habituellement appliqués au sein de l'organe subsidiaire ;

c) Le rapporteur spécial

20. Un rapporteur spécial serait mandaté pour examiner une question particulière en sa qualité d'expert et tenant compte de sa propre évaluation en tant qu'expert, par le truchement de recherches, d'études et d'évaluations et après consultations avec les acteurs externes concernés.

21. La nomination d'un rapporteur spécial devrait se faire à la lumière de l'expertise spécifique que l'examen de la question donnée nécessite. Lorsque les délégations ne peuvent offrir de candidat approprié, il faudrait envisager de chercher le titulaire dans les rangs des parties externes, par exemple à titre gracieux ou par ailleurs à titre de consultant.

G. Rapports hiérarchiques

22. Considérant le but et l'objectif des fonctions de rapporteur et de rapporteur spécial, de même que l'évaluation personnelle qu'ils présentent dans leurs rapports, les titulaires de ces postes devraient rendre compte directement au Bureau et à l'Assemblée.
