

**INSTRUMENTS
INTERNATIONAUX DE LUTTE
CONTRE L'IMPUNITÉ EN CAS
D'UTILISATION D'ARMES
CHIMIQUES**

-

Document d'orientation

(publié sous la responsabilité de la présidence)



SOMMAIRE

I. Introduction

Le Partenariat	3
Les objectifs	3

II. La lutte contre l'impunité dans le cas spécifique des attaques à l'arme chimique

1. L'interdiction des moyens chimiques non pacifiques	4
2. La répression de l'emploi d'armes chimiques prohibées	4
3. Des mécanismes internationaux spécifiques pour lutter contre l'impunité	5

III. Agir : la lutte contre l'impunité au niveau national

1. Des sanctions judiciaires pour les crimes les plus graves : comprendre les approches nationales et internationales.....	7
2. Des mesures administratives: comprendre les approches nationales et internationales.....	9
3. La nécessité d'une coordination et d'une coopération internationales	12

IV. Instruments, références et contacts

1. Organisations Internationales	14
2. Organisations Non Gouvernemetales	15
3. Réseaux d'experts.....	17

I. Introduction

1. Le Partenariat

Le Partenariat international de lutte contre l'impunité d'utilisation d'armes chimiques a été lancé à Paris le 23 janvier 2018. Il réunit 40 États plus l'Union européenne qui, en adhérant à ce Partenariat, ont exprimé leur détermination à combattre l'impunité de tous ceux qui mettent au point et utilisent des armes chimiques. **Ce Partenariat, forum politique informel, est ouvert à tous les États désireux d'adhérer à ses objectifs** dans le cadre d'une coopération permanente. Les principes et termes de référence du Partenariat sont disponibles [à l'adresse suivante](#)¹.

2. Objectifs du Partenariat

Le présent document de la présidence² vise à fournir des informations, des orientations et des conseils aux États affinitaires afin d'améliorer la lutte contre l'impunité. L'objectif est de

- ✓ Comprendre les questions, difficultés et besoins principaux et de souligner les pratiques de diverses communautés professionnelles, institutions et juridictions nationales et internationales.
- ✓ Réfléchir à la manière dont les travaux de certains mécanismes internationaux tels que, pour le conflit syrien, l'équipe d'enquête et d'identification ou le Mécanisme international, impartial et indépendant chargé de faciliter les enquêtes sur les violations les plus graves du droit international commises en République arabe syrienne depuis mars 2011 et d'aider à juger les personnes qui en sont responsables.
- ✓ Recenser les différences entre les systèmes judiciaires nationaux afin de renforcer les capacités dans ce domaine et la connaissance de chacun.
- ✓ Partager des informations pour améliorer la coopération entre matière de lutte contre l'impunité en cas d'utilisation d'armes chimiques.

Dans cette perspective, le document de la présidence est structuré de la manière suivante :

- ❖ *Premièrement*, un aperçu politique de la situation spécifique de la lutte contre l'impunité en cas d'utilisation d'armes chimiques, dans une perspective de sensibilisation des autres États, et la présentation des deux principales entités qui mènent des enquêtes sur ces utilisations, l'équipe d'enquête et d'identification et le Mécanisme international, impartial et indépendant.
- ❖ *Deuxièmement*, la présentation des options juridiques existantes pour lutter concrètement contre l'impunité dans des circonstances spécifiques, principalement en mettant l'accent sur la responsabilité pénale grâce à la compétence universelle et au recours à des mesures administratives.
- ❖ *Troisièmement*, une boîte à outils regroupant des adresses et les coordonnées d'experts juridiques de diverses entités susceptibles de fournir assistance et conseil.

Le présent document de la présidence ne peut couvrir les diverses procédures et règles applicables dans chaque État participant au Partenariat. **Il offre plutôt un aperçu général sur lequel les États peuvent s'appuyer**



1

² Le présent document a été élaboré par la France en sa qualité de présidente du Partenariat contre l'impunité d'utilisation d'armes chimiques. Ce n'est pas un document négocié par les États participants au Partenariat et son contenu n'a pas vocation à présenter les positions des États participants, y compris en ce qui concerne les analyses du droit international.

pour mener leurs enquêtes, prendre connaissance des options juridiques disponibles et **identifier les personnes ou organisations susceptibles de les aider**. Le présent document de la présidence peut également aider les États à envisager des mesures supplémentaires pour mettre en œuvre la législation.

II. La lutte contre l'impunité dans le cas spécifique des attaques à l'arme chimique

1. L'interdiction des moyens chimiques non-pacifiques

Le Protocole de Genève de 1925 a été la toute première convention à interdire l'emploi à la guerre des armes chimiques et biologiques. Il interdit en effet « l'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques. » Il a été signé sous l'égide de la Société des Nations en juin 1925 et est entré en vigueur en février 1928. S'il est toujours en vigueur pour ses 142 États parties (y compris la République arabe syrienne), son texte est très court et les obligations qui y figurent concernent les États parties de manière générale. De plus, le Protocole s'inscrit dans les règles internationales de la guerre, connues sous le nom de « droit de La Haye » ou *jus ad bellum*. De ce fait, il ne s'applique pas en cas d'emploi d'armes chimiques en dehors d'un conflit armé.

La Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction (CIAC), signée le 13 janvier 1993 et entrée en vigueur en avril 1997, est le pilier de la norme internationale en matière d'interdiction et de non-prolifération des armes chimiques. Elle interdit aux acteurs publics et privés l'emploi d'agents chimiques à des fins non civiles et non pacifiques. Ce régime qui interdit ces armes et prévoit leur destruction est remis en cause depuis 2012 par l'emploi répété et continu d'armes chimiques en Syrie et en Iraq, ainsi que par l'utilisation d'agents chimiques en Malaisie (2017) et au Royaume-Uni (2018).

2. La répression de l'emploi d'armes chimiques prohibées

C'est en premier lieu aux États qu'incombe la responsabilité de mettre en place les outils juridiques applicables aux attaques chimiques, la CIAC stipulant qu'il appartient aux tribunaux nationaux d'assurer la répression judiciaire des auteurs d'attaques chimiques. Le paragraphe 1 de l'article VII de **la CIAC** demande aux États parties d'adopter et d'appliquer la législation pénale nationale pour interdire et réprimer tout emploi de produit chimique comme arme, comme l'interdit la Convention, que l'auteur de cet emploi soit une personne physique ou morale.

Dans le contexte de la résurgence de l'emploi des armes chimiques, leur utilisation prohibée a été principalement le fait d'acteurs étatiques. Quand cet emploi était le fait d'acteurs non-étatiques, l'État sur le territoire duquel cela s'est passé n'avait ni l'intention, ni la capacité de réprimer judiciairement les auteurs, comme requis par la CIAC.

De même, **le Statut de Rome** de la Cour pénale internationale (CPI), dans son tout premier article, confie aux États la compétence première pour la poursuite et la répression des crimes internationaux, la Cour étant complémentaire des juridictions pénales nationales. La seule exception à ce principe est celle où les juridictions nationales sont incapables ou n'ont pas la volonté d'assumer leurs obligations. Dans le contexte spécifique de l'emploi d'armes chimiques, il ne fait aucun doute que les attaques à l'arme chimique sont un crime de guerre au sens du Statut de Rome dont les termes du paragraphe 2. b) xviii de l'article 8 sont les mêmes que ceux du Protocole de Genève de 1925 sur cette question. Afin d'éviter de créer une lacune concernant l'emploi d'armes chimiques dans un conflit interne, le Statut de Rome a été amendé le 11 juin 2010 pour qualifier également de

crime de guerre l'emploi de ces armes dans un conflit armé ne présentant pas un caractère international (article 8.2.e.xiv). Cet amendement a été adopté par consensus et a déjà été ratifié par 38 États parties.

Dans le cas où ni le principe de territorialité, ni le principe de personnalité active (article 12.2) ne sont applicables à l'exercice de la compétence de la Cour pénale internationale, c'est-à-dire que l'État n'est pas lié par le Statut de Rome, la question pourrait être déferée à la CPI par le Conseil de sécurité (article 13.b).

Cependant, concernant le problème des armes chimiques en Syrie, il ne semble pas possible de saisir la CPI, parce que la Syrie n'est pas un État partie au Statut de Rome, qu'il n'existe pas de fondement territorial ou personnel permettant à la CPI d'agir et qu'il est peu probable que le Conseil de sécurité puisse déferer l'affaire à la CPI car cette décision ferait probablement l'objet d'un veto.

Il pourrait également être souligné qu'à la demande du Conseil de sécurité, des tribunaux internationaux ou hybrides *ad hoc* pourraient être créés. Compte tenu de l'expérience des tribunaux similaires créés antérieurement, cette option semble pertinente pour les pays concernés car elle permet un jugement équitable et des possibilités de reconstruction de la paix. Cependant, pour diverses raisons, notamment celle indiquée plus haut relative à l'impossibilité de déferer l'affaire à la CPI, il est très improbable que cette option soit retenue.

Cette situation n'étant pas satisfaisante, **le Partenariat se concentre sur la lutte contre l'impunité des personnes qui mettent au point et utilisent des armes chimiques**. Parmi les méthodes mises en œuvre par le Partenariat, on peut citer la publication sur son site internet des noms de personnes sanctionnées pour leur rôle dans les attaques à l'arme chimique ou la mise au point de programmes d'armes chimiques. Le Partenariat est déterminé à sensibiliser à la situation inacceptable que constitue l'impunité des auteurs de ces attaques et entend proposer aux États des moyens concrets de faire évoluer la donne. En effet, étant donné que le régime syrien a confirmé qu'il n'a pas l'intention de respecter ses engagements en vertu de la CIAC et du Protocole de Genève de 1925, et que les cours internationales ne sont pas compétentes, il incombe à des États tiers de lutter concrètement contre l'impunité par des mesures nationales.

Ces États ont à leur disposition pour cela des mécanismes internationaux spécifiques pertinents, ainsi que la collecte de preuves et de données.

3. Des mécanismes internationaux spécifiques pour lutter contre l'impunité

Équipe d'enquête et d'identification de l'OIAC

La quatrième session extraordinaire de la Conférence des États parties à la Convention sur les armes chimiques a adopté une décision intitulée « Contre la menace que constitue l'emploi d'armes chimiques » (C-SS-4/DEC.3) en date du 27 juin 2018. [...]

Cette décision témoignait l'appui et la gratitude des États parties envers le travail professionnel, impartial et indépendant qu'ont accompli le Directeur général et le Secrétariat. Elle appelait également le Secrétariat à prendre les mesures nécessaires « afin d'identifier les auteurs de l'emploi d'armes chimiques en République arabe syrienne en recensant et présentant toutes les informations susceptibles d'être pertinentes quant à l'origine de ces armes chimiques dans les cas où la Mission d'établissement des faits de l'OIAC en Syrie détermine ou a déterminé que l'emploi ou l'emploi probable d'armes chimiques a eu lieu et les cas pour lesquels le Mécanisme d'enquête conjoint OIAC-ONU n'a pas publié de rapport ». [...]

Conformément au paragraphe 10 de la décision C-SS-4/DEC.3, le Secrétariat a créé une équipe d'investigation et d'identification qui est chargée d'identifier les auteurs de l'emploi d'armes chimiques en République arabe syrienne en recensant et présentant toutes les informations susceptibles d'être pertinentes quant à l'origine de ces armes chimiques dans les cas où la Mission d'établissement des faits de l'OIAC en Syrie détermine ou a

déterminé que l'emploi ou l'emploi probable d'armes chimiques a eu lieu et où le Mécanisme d'enquête conjoint OIAC-ONU n'a pas publié de rapport. Le Secrétariat technique a publié deux notes (EC-91/S/3 du 28 juin 2019 et EC-92/S/8 du 3 octobre 2019, qui sont accessibles au public) définissant les méthodes de travail et le mandat de l'équipe d'investigation et d'identification.

Mécanisme international, impartial et indépendant des Nations Unies

Le 21 décembre 2016, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 71/248 qui crée le Mécanisme international, impartial et indépendant chargé de faciliter les enquêtes sur les violations les plus graves du droit international commises en République arabe syrienne depuis mars 2011 et d'aider à juger les personnes qui en sont responsables.

Conformément au paragraphe 4 de cette résolution, le Mécanisme est chargé de « recueillir, de regrouper, de préserver et d'analyser les éléments de preuve attestant de violations du droit international humanitaire, de violations du droit des droits de l'homme et d'atteintes à ce droit, et de constituer des dossiers en vue de faciliter et de diligenter des procédures pénales équitables, indépendantes et conformes aux normes du droit international devant des cours ou tribunaux nationaux, régionaux ou internationaux, qui ont ou auront compétence pour connaître de ces crimes conformément au droit international ».

Ce mécanisme n'est ni un parquet, ni une cour, ni un tribunal. Il est chargé de recueillir, de préserver et d'analyser des informations et les éléments de preuve de la commission de crimes internationaux en Syrie et de faciliter les enquêtes et les poursuites pénales par les juridictions compétentes.

Cela ne signifie pas que le Mécanisme communique chaque information et chaque élément de preuve qu'il recueille aux cours et tribunaux qui enquêtent sur les crimes dans le contexte syrien et engagent des poursuites. Conformément à son mandat, le Mécanisme respecte les exigences imposées par les personnes ayant fourni des informations ou des éléments de preuve. En outre, il ne peut communiquer des informations et des éléments de preuve qu'aux juridictions qui respectent le droit international des droits de l'homme et les normes en la matière, notamment le droit à un procès équitable, et à condition que la peine capitale ne s'applique pas pour les infractions en cause.

Différences entre le Mécanisme international, impartial et indépendant des Nations Unies et l'équipe d'enquête et d'identification de l'OIAC

L'équipe d'enquête et d'identification et le Mécanisme ont des mandats différents, mais qui se recoupent. Si la première est un mécanisme d'attribution chargé d'enquêter sur les auteurs d'attaques à l'arme chimique dans le contexte syrien, qui fournit des rapports factuels avec ses propres conclusions, le rôle du second est de faciliter les poursuites pénales en cas d'attaque à l'arme chimique et d'autre crime international grave commis dans le contexte syrien. Le Mécanisme facilite les poursuites pénales notamment grâce à sa mission d'établissement du dossier. Dans ce contexte, il doit évaluer les éléments de preuve disponibles au regard des normes du droit pénal. Toutefois, en dépit de la différence de nature de leur mandat, il est probable que les éléments de preuves recueillis par l'équipe d'enquête et d'identification seront en grande partie pertinents pour les travaux du Mécanisme. L'information recueillie par les États sera donc essentielle pour les enquêtes menées par ces deux mécanismes.

Sur la base du cadre juridique en vigueur, le Secrétariat technique de l'OIAC fournit au Conseil exécutif de l'OIAC et au Secrétariat général des Nations Unies, pour examen, des rapports sur les constatations de l'équipe d'enquête et d'identification. Le Secrétariat technique est également chargé de préserver et de fournir des informations au Mécanisme et à d'autres entités d'enquête, créées sous l'égide des Nations Unies. Le

Secrétariat technique et les États parties coopèrent sur les questions d'intérêt en vertu des dispositions de la CIAC.

Principaux messages :

- Le Mécanisme international, impartial et indépendant des Nations Unies et l'équipe d'enquête et d'identification de l'OIAC, même s'ils diffèrent, sont tous deux des mécanismes internationaux qui traitent les cas d'emploi des armes chimiques en Syrie.
- Sous réserve des exigences des personnes qui les ont fournis, les juridictions nationales ont directement accès aux éléments de preuve fournis par le Mécanisme dans le cadre d'actions en justice contre des auteurs présumés.
- En fonction de leur système national, les services opérationnels nationaux peuvent utiliser les rapports que l'équipe d'enquête et d'identification fournit au Conseil exécutif et au Secrétaire général des Nations Unies pour examen, à des fins pertinentes autres, y compris des mesures administratives.

III. La lutte contre l'impunité au niveau national

La lutte contre l'impunité doit être menée au niveau national, sans tenir compte du fait que la justice internationale est limitée. Les mesures prises par les autorités compétentes peuvent s'appuyer sur le droit pénal national et international ou sur le droit administratif.

1. Des sanctions judiciaires pour les crimes les plus graves : comprendre les approches nationales et internationales

Définition

La **compétence universelle**, même si elle n'a jamais été formellement définie dans un traité, est généralement comprise comme autorisant une juridiction nationale à poursuivre certains crimes commis à l'étranger par et contre des étrangers. La compétence universelle s'applique aux crimes les plus graves en vertu du droit international, tels que les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les crimes de génocide.

On distingue deux principaux régimes de compétence universelle :

- *Primo*, la **compétence universelle absolue**, qui n'a pas besoin d'un lien ou d'une relation, ne nécessite pas que l'acte soit sanctionné là où il a été commis et ne dépend pas du fait que l'accusé a ou non été présent sur le territoire national et n'a pas été extradé.
- *Secundo*, la **compétence universelle relative**, applicable dans la plupart des pays, qui exigent que certaines conditions spécifiques soient réunies avant de pouvoir recourir à la compétence universelle. Ainsi, la résidence habituelle de l'auteur présumé de l'infraction sur le territoire national peut être nécessaire pour établir la compétence universelle.

Des approches nationales différentes

Il convient de souligner que la compétence universelle varie, sa mise en œuvre divergeant d'un pays à l'autre, car elle repose sur une compétence nationale. La compétence universelle peut difficilement être analysée autrement qu'au cas par cas. Dans ces conditions, il est impossible de décrire de manière exhaustive toutes les variantes nationales de sa mise en œuvre. Cependant, des grandes lignes peuvent être établies.

Présence ou résidence de l'accusé

À l'étape de l'enquête préliminaire, certains régimes de compétence universelle requièrent que l'accusé soit présent sur le territoire national, voire y ait sa résidence habituelle, pour lancer la procédure. Dans d'autres pays, la présence du suspect sur le territoire national n'est pas requise pour l'enquête préliminaire, contrairement à la procédure principale. La procédure principale peut avoir lieu en amont de l'éventuel procès.

À l'étape du procès, certains pays ne peuvent pas agir *par contumace*. Cela est particulièrement vrai dans les pays de *common law* où le principe de l'*habeas corpus* est fermement ancré.

Pouvoir discrétionnaire du Parquet

Dans de nombreux pays, les poursuites sont obligatoires, c'est-à-dire que le Parquet national n'a pas le pouvoir de décider ou non d'ouvrir une enquête préliminaire. En revanche, lorsque le principe de poursuites discrétionnaires est maintenu, c'est pour permettre aux autorités nationales de disposer d'une certaine marge d'appréciation dans les cas complexes où une approche systématique ne serait pas la plus pertinente. Ce principe est particulièrement justifié pour prévenir le risque d'exagération ou l'absence potentielle de commencement de preuve à laquelle l'enquête nationale pourrait se heurter, cas dans lesquels la procédure a peu de chances d'aboutir à un procès pénal.

De même, certains pays exigent le respect du principe de double incrimination (incrimination dans les deux pays) avant de lancer une procédure. Les entités (victimes, ONG, parquets) autorisées à saisir les tribunaux en vertu du principe de compétence universelle varient aussi d'un pays à l'autre.

Subsidiarité/Complémentarité

Pour éviter la concurrence de juridiction, il semble important de répartir la compétence entre les tribunaux nationaux, étrangers ou internationaux au moyen d'un texte juridique. Les États doivent se concerter pour éviter les demandes d'extradition et les poursuites concurrentes.

Le choix du tribunal national doté de la compétence universelle varie beaucoup d'un État à l'autre. Il peut s'agir de n'importe quel tribunal, même si le choix d'une chambre spécialisée est plus fréquent. Les enquêtes préliminaires en cas d'attaque chimique nécessitent souvent des connaissances et une pratique spécialisées dans lesquelles les États doivent investir en mettant en place des unités dédiées au sein des parquets.

Les États sont également tenus de respecter les droits fondamentaux, notamment ceux des accusés. En particulier, le respect du principe *ne bis in idem* prévu au paragraphe 7 de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966 est obligatoire. L'atrocité des crimes commis en employant l'arme chimique ne saurait en aucun cas justifier une violation de l'état de droit.

Pays concernés

Il convient de rappeler que le point « Portée et application du principe de compétence universelle » est inscrit à l'ordre du jour des sessions de la Sixième Commission de l'Assemblée générale depuis plusieurs années, les États étant invités à faire une déclaration sur l'application de la compétence universelle au niveau national.

Les États doivent envisager de prendre d'autres mesures. Il est essentiel de solliciter l'avis des experts qui peuvent évaluer et fournir des informations concernant les cas spécifiques et la compétence universelle des tribunaux nationaux. Il s'agit par exemple :

- Des unités chargées des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité ;
- Des réseaux régionaux et internationaux (par exemple : Europol, Eurojust, Interpol, Réseau génocide de l'UE) ;
- Des parquets ;
- Des ministères de la justice ;
- Des spécialistes du droit international et du droit des droits de l'Homme.

Exemple :

La compétence universelle en France

- Les articles 689 à 689-14 du code de procédure pénale définissent la compétence universelle de la France. Les juridictions nationales françaises ont compétence pour poursuivre et condamner les personnes physiques ou morales ayant commis une infraction définie dans les conventions internationales qui donnent compétence aux juridictions nationales si l'auteur présumé se trouve ou a sa résidence habituelle sur le territoire national. Cela s'applique particulièrement mais non exclusivement aux crimes contre l'humanité, aux crimes de guerre et aux crimes de torture et de disparition forcée.
- Par exemples, l'Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre, enquête actuellement sur des cas dans lesquels des responsables syriens pourraient être impliqués. L'une des affaires en cours est une enquête franco-allemande sur le dossier César, nom de code d'un ancien photographe militaire syrien qui a apporté la preuve de tortures à grande échelle dans les établissements de détention syriens entre 2011 et 2013.

Malheureusement, l'existence d'un texte juridique sur la compétence universelle ne suffit pas à elle seule pour permettre aux pays individuellement de lutter efficacement contre l'impunité. La coopération internationale est essentielle pour recueillir des preuves et des éléments qui faciliteront les poursuites. En ce qui concerne les infractions financières liées à des activités criminelles, des sanctions non pénales et des poursuites au civil doivent également être envisagées.

Principaux messages :

- La compétence universelle permet aux États de poursuivre et de condamner les auteurs étrangers des crimes internationaux les plus graves commis contre des étrangers ;
- Différentes formes de poursuites peuvent être engagées en cas d'emploi d'armes chimiques, qui dépendent du droit pénal de chaque État ;
- La coopération et l'aide internationales sont essentielles pour apporter des preuves et des éléments aux pays qui seraient en mesure d'engager des poursuites contre les auteurs de crimes de guerre relevant de leur juridiction ;
- Les États peuvent s'adresser aux organisations internationales pour apprendre comment mettre en œuvre cette compétence (*cf. Section III du présent document*).

2. Des mesures administratives : comprendre les approches nationales et internationales

Les auteurs d'attaques à l'arme chimique ont souvent des liens avec des institutions financières en dehors de leur propre pays, qu'il s'agisse de leurs biens et revenus ou du financement d'activités de prolifération. Il convient en outre de souligner que des sanctions seules peuvent être infligées, sans qu'elles soient nécessairement suivies de poursuites pénales. Il est toutefois possible que la même personne soit soumise à des sanctions administratives ET fasse l'objet de poursuites pénales.

Fondement international des mesures administratives

Conformément à la résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations Unies adoptée en avril 2004 en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, les États ont l'obligation internationale de lutter contre le financement de la prolifération. En vertu de cette résolution et d'autres résolutions ultérieures, les États doivent prendre des mesures pour prévenir la prolifération, notamment des mesures juridiques de lutte contre la fabrication, l'acquisition, la possession, la mise au point, le transport, le transfert ou l'utilisation d'armes de destruction massive, et donc d'armes chimiques, par des acteurs non étatiques.

Les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies mentionnées ci-dessus sont également applicables à l'emploi d'armes chimiques par des acteurs étatiques, en violation du droit international humanitaire, lors de conflits armés internationaux ou non internationaux, mais également en dehors de conflits armés.

La mise en œuvre de ces mesures est subordonnée à l'adoption d'une législation nationale et de mesures administratives.

Le cadre juridique national des mesures administratives

De même que pour la compétence universelle, les modalités de mise en œuvre des mesures administratives ne sont pas uniques. Chaque État décide en toute souveraineté du champ d'application des mesures qu'il entend prendre pour lutter contre le financement de la prolifération. En effet, des sanctions administratives peuvent être adoptées en raison d'activités criminelles faisant l'objet d'enquêtes de la part de procureurs indépendants, les mesures administratives et les poursuites pénales pouvant alors intervenir simultanément.

Ces mesures peuvent comprendre l'interdiction de certaines activités, des sanctions financières ciblées, des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux ou la répression du financement du terrorisme. Bien souvent, le fondement de ces sanctions administratives existe déjà, mais il est dispersé, par exemple entre le code pénal, le droit administratif, la législation douanière, les embargos internationaux, etc. Cela crée des difficultés pour les services opérationnels s'agissant d'appliquer de manière cohérente les obligations internationales en matière de lutte contre le financement de la prolifération.

Une possibilité pour remédier à cette difficulté est d'adopter une loi pour mettre en œuvre l'article 41 de la Charte des Nations Unies. C'est ce qu'ont fait plusieurs États. Est ainsi créé le cadre juridique national dans lequel s'inscrira tout régime de sanctions futur qui pourra alors être approuvé par règlement gouvernemental, ce qui donnera au pouvoir exécutif une certaine souplesse pour adapter sa politique aux nouvelles obligations internationales, tout en offrant un fondement juridique commun unique pour les régimes de sanctions multiples.

Dans les États dont la législation est dispersée entre plusieurs textes, il est également possible de recenser l'ensemble des lois et règlements existants pour les fondre dans une unique loi-cadre. Ce peut être l'occasion de passer en revue l'ensemble des instruments existants en la matière pour s'assurer de leur efficacité.

Supervision des acteurs privés

Comme indiqué précédemment, de nombreuses institutions, principalement des entités financières du secteur privé, peuvent jouer un rôle dans la lutte contre le financement de la prolifération. En effet, chaque auteur d'infraction pénale a besoin, à un moment ou à un autre, d'un soutien logistique pour mener ses activités criminelles. Les États doivent donc désigner un ou plusieurs organismes pour assurer le contrôle du secteur privé qui, volontairement ou non, peut apporter à ces auteurs d'infractions pénales le soutien dont ils ont besoin.

Les États ont toute liberté pour décider, en toute souveraineté, de confier ou non à ces organismes administratifs des pouvoirs de police en sus du pouvoir de contrôle. Ils doivent également déterminer de manière précise le champ de compétence de la principale structure de contrôle. Cela nécessite des équipes hautement spécialisées pour mener à bien efficacement leurs missions dans les différents secteurs concernés.

Les technologies de l'information quant à elles requièrent une analyse transversale qui doit être menée par des organismes multisectoriels. Pour être efficace, le cadre de contrôle doit être doté d'une compétence transversale de coordination des mesures prises.

Pénalités

Les sanctions doivent faire l'objet d'un suivi et éventuellement de conseils de la part d'autorités impartiales et compétentes pour assurer efficacement leur respect par le secteur privé. Ces orientations peuvent intervenir *via* une large gamme de moyens non-pénaux : recommandations, notifications d'alerte précoce, amendes, etc.

Ces régimes doivent viser l'efficacité et la dissuasion tout en respectant le principe de proportionnalité. Des pénalités doivent donc être prévues pour toute violation des restrictions imposées par le régime de sanctions. Les actions ciblées doivent viser les personnes morales comme les personnes physiques et, dans le premier cas, il est important que le régime de sanctions prévoie la possibilité de cibler leurs hauts dirigeants.

Gestion des avoirs

La gestion des avoirs (amendes, saisie, confiscation ou abandon) est un aspect déterminant pour l'efficacité de ces régimes de sanctions. Cela suppose concrètement que le service opérationnel concerné soit en mesure d'ordonner au détenteur de l'avoir de geler celui-ci. Cela signifie la plupart du temps que les banques doivent geler les comptes à la demande des pouvoirs publics. Il faut donc veiller à ce que les pouvoirs publics aient la capacité matérielle de contrôler les avoirs pour éviter leur transfert vers une autre juridiction. Cela implique généralement des procédures de gestion et de conservation des avoirs gelés. Il peut en outre arriver que ces avoirs soient des biens matériels tels que des voitures ou des biens fonciers.

Il faut également souligner que, lors de la mise en œuvre de ces régimes de sanctions, les États sont tenus de respecter les droits fondamentaux. L'atrocité des crimes commis à l'arme chimique ne saurait en aucun cas justifier une violation de l'état de droit.

Exemple : Les régimes de sanctions en France

- C'est sur le fondement du Code monétaire et financier que le ministère français de l'économie est en mesure de prendre des décisions de gel des avoirs. Son article 562-3 précise l'entité publique ayant le pouvoir de prendre des mesures, la durée de la sanction, le fait qu'elle est renouvelable, la nature du propriétaire des avoirs concernés (personnes physiques ou morales ou autres entités détenues par ces

personnes).

- La France peut donc, sur ce fondement, geler les avoirs de toute personne ou entité qui contourne ou viole les mesures restrictives décidées par les Nations Unies ou l'Union européenne. Ces avoirs peuvent être des fonds de toutes natures, des comptes bancaires, des biens fonciers ou même des véhicules.
- Le ministère français de l'économie et des finances a ainsi gelé les avoirs de plusieurs réseaux de prolifération en s'appuyant sur le code national mentionné ci-dessus (L.562-3).
- Pour assurer la bonne mise en œuvre de ces mesures, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (APCR) est chargée de superviser le secteur des banques et de l'assurance en veillant à ce que les institutions financières se conforment aux obligations nationales et européennes en matière de gel des avoirs. Elle s'assure que chaque institution financière met en place une procédure efficace adéquate pour détecter les opérations financières des personnes ou des entités ciblées. L'Autorité est dotée d'une Commission qui peut prononcer des sanctions disciplinaires.

Principaux messages :

- La lutte contre le financement de la prolifération est une obligation internationale pour les États (résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies) ;
- Cela suppose généralement de geler, de saisir ou de confisquer des avoirs, sanctions imposées par des organismes administratifs du pouvoir exécutif sans intervention judiciaire ;
- Ces sanctions peuvent être infligées seules, sans être nécessairement suivies de poursuites pénales ;
- Il est toutefois possible que la même personne soit soumise à des sanctions administratives ET fasse l'objet de poursuites pénales ;
- Il incombe à chaque État, en toute souveraineté, de décider de la manière d'adopter ces régimes de sanctions ;
- Ces régimes de sanctions doivent être mis en œuvre dans le respect des droits fondamentaux et de l'état de droit.

3. La nécessité d'une coordination et d'une coopération internationales

Étant donné qu'il n'existe pas de précédent en matière d'engagement de poursuites contre les crimes les plus graves commis en Syrie en recourant à l'arme chimique, il convient de bien se concerter tant au plan bilatéral, régional qu'international.

Coordination entre les États

Une coordination entre les États est indispensable compte tenu du caractère transnational commun à toutes ces affaires : les preuves documentaires, les victimes éventuelles, les témoins ou encore les suspects sont souvent dispersés. À titre d'exemple, de nombreux pays européens comptent parmi leurs résidents des victimes de ces attaques. Les États coordonner leur action au plan régional, en particulier au sein de l'Union européenne, en raison de la libre circulation des personnes. Plusieurs organisations ont été mises en place afin de faciliter l'échange d'informations et la coopération. L'Europe dispose ainsi d'Europol, d'Eurojust ou encore du Réseau génocide de l'UE, et au plan international, des organismes tels qu'Interpol peuvent s'avérer très utiles.

De plus, les activités de prolifération se sont développées à l'échelle mondiale, rendant d'autant plus indispensable l'adoption de fondements juridiques pour la coopération entre les États, par exemple en matière de partage des informations. Il convient à nouveau de souligner que ce type de coopération portant sur le partage d'informations doit tenir compte des droits fondamentaux des personnes, tels que le droit à la vie privée. En matière de circulation de l'information, un équilibre doit être trouvé entre les impératifs d'efficacité et de respect de la vie privée.

Les autorités concernées doivent avoir la compétence juridique de partager des informations en matière de redevabilité concernant les armes chimiques, et disposer de moyens juridiques et opérationnels de contrôle leur permettant de protéger ces informations. Les services opérationnels doivent avoir accès aux informations, en raison de leur rôle-clé en bout de chaîne dans le cadre des poursuites pénales. Il peut en effet se révéler très difficile de lutter contre l'impunité au plan national. Certains services peuvent ne pas être compétents au plan juridique s'agissant de ce type de crimes, ou encore certaines particularités nationales peuvent complexifier les procédures. La coordination entre services nationaux est également requise au plan régional et international. Des échanges peuvent en effet être nécessaires pour avoir accès à des suspects, à des témoins ou à des éléments de preuve.

Il convient également de noter qu'au plan national les parquets et les services traitant des crimes de guerre sont susceptibles d'avoir plusieurs priorités concurrentes, et que leurs ressources budgétaires peuvent être inférieures à leurs besoins. Si les pays du Partenariat souhaitent faire de cette question une priorité, il est indispensable qu'ils appuient leurs instances nationales en charge de ce type de poursuites et de condamnations.

Le Partenariat cherche à améliorer l'échange d'informations et à s'appuyer sur des structures permettant de renforcer la coopération entre les entités nationales et internationales.

Coopération avec des ONG

Les autorités peuvent également faire le choix de coopérer avec des ONG, lesquelles ont souvent accès à des informations ou à des témoins hors de portée des instances en charge des poursuites. Certaines ONG concernées ont contribué à monter des dossiers, et saisi les tribunaux nationaux, ont rassemblé des éléments de preuve, et ont joué un rôle actif dans la lutte contre l'impunité, participant de manière utile à l'établissement de preuves documentaires dans le cadre d'affaires faisant l'objet de poursuites. Parmi elles, on peut citer : TRIAL International (dont le siège se trouve en Suisse), Syrian Archive (sise en Allemagne), la Commission internationale pour la justice et la responsabilité (CIJA), le Centre européen pour les droits constitutionnels et humains (ECCHR, Allemagne), Open Society Foundation (présente dans le monde entier).

Mandats d'arrêt internationaux

Un instrument clé de lutte contre l'impunité est le mandat d'arrêt international. Dans certains pays, la délivrance de mandats internationaux ne présente pas de particularité notable. Dans d'autres, l'instance compétente dépend de la nature du crime présumé. Les mandats internationaux sont soumis à plusieurs conditions : degré élevé de présomption, éléments suffisants de preuve, motifs justifiant une arrestation (fuite, risque de fuite ou risque de falsification de preuves). En général, il n'y a pas lieu de procéder à une vérification séparée s'agissant des faits et des preuves. Cela peut dépendre du traité applicable en matière de demandes d'extradition. Dans le cas où la présence sur le territoire de l'État est requise, un mandat d'arrêt international visant les auteurs des faits résidant à l'étranger ne peut être délivré. Au sein de l'Union européenne, un mandat d'arrêt européen peut être délivré dans le cadre du système d'extradition européen (sans qu'il soit besoin de fournir de premiers éléments de preuve).

Recours à des mécanismes internationaux spécifiques pertinents

Enfin, les États qui souhaitent lutter contre l'impunité en matière d'utilisation d'armes chimiques ont intérêt à partager, dans un cadre légal, des informations et des éléments de preuve avec certaines organisations internationales et leurs mécanismes dédiés, tels que l'équipe d'investigation et d'identification et le Mécanisme international, impartial et indépendant; ce dernier assemble, analyse et prépare des dossiers en appui à des procédures pénales, tandis que l'équipe d'investigation et d'identification a pour mission d'identifier les auteurs des faits. Dans ce contexte, il peut s'avérer nécessaire pour les États de mettre en place des cadres juridiques leur permettant de procéder au partage d'informations et de preuves, qui peuvent par exemple prendre la forme de conventions, d'instruments non contraignants, ou d'un échange de lettres.

Les États doivent le plus souvent passer en revue leurs cadres juridiques existants afin de s'assurer que ceux-ci constituent un fondement suffisant pour mener à bien ce type de coopération. Dans la négative, les États doivent se doter de cadres juridiques appropriés.

Zoom sur la coordination franco-allemande dans l'arrestation de trois fonctionnaires syriens en février 2019

- Pour la première fois en février 2019, les parquets français et allemand ont procédé à l'arrestation de trois auteurs présumés de tortures travaillant pour le régime syrien, à l'issue d'une enquête conjointe des services français et allemands en charge des crimes de guerre.
- Les suspects, Anwar R., Eyad A. (tous deux arrêtés en Allemagne) ainsi qu'une troisième personne dont le nom n'a pas été dévoilé (arrêtée en France), sont d'anciens membres des services de renseignement du gouvernement syrien. Ils sont accusés d'avoir perpétré des actes de torture ainsi que des crimes contre l'humanité, ou d'avoir apporté une assistance à leur commission.
- La délivrance du mandat d'arrêt a été appuyée par le centre européen pour les droits constitutionnels et les droits de l'Homme (ECCHR, dont le siège est situé à Berlin), qui vient en aide aux survivants aux actes de torture pour engager des poursuites contre leurs tortionnaires présumés.

Principaux messages :

- Les États doivent coordonner leur action, car ces affaires se caractérisent par leur caractère transnational.
- Il convient d'adopter des cadres juridiques permettant de coopérer avec d'autres pays ou avec les institutions spécialisées compétentes, par exemple en matière de partage d'informations ou de mandats d'arrêts internationaux.
- De même que l'équipe d'investigation et d'identification et le Mécanisme international, impartial et indépendant fonctionnent en se fondant sur les bonnes pratiques internationales dans leur domaine, tous les États, les instances judiciaires nationales et les organisations internationales ont intérêt à coopérer afin d'élaborer des approches communes en matière de preuves utiles dans le contexte de l'emploi d'armes chimiques (en particulier s'agissant de la collecte, de la préservation et de l'usage qui est fait de ces preuves), et à prévoir d'allouer les ressources nécessaires à cet effet.
- Il est aussi dans leur intérêt d'éviter les poursuites judiciaires concurrentes.
- Le Partenariat pourrait servir de forum en matière de renforcement des capacités des États affinitaires dans la lutte contre l'impunité.

IV. Instruments, références et contacts

1. Organisations internationales

Le Secrétariat technique de l'OIAC

Le Secrétariat technique s'est vu confier dans une décision de juin 2018 la mise en place de l'équipe d'investigation et d'identification. « En vertu du paragraphe 7 de l'article VII de la convention sur l'interdiction des armes chimiques, chaque État partie s'engage à coopérer avec l'Organisation dans l'accomplissement de toutes ses fonctions et, en particulier, à prêter son concours au Secrétariat. Lorsqu'un État prend un engagement dans le cadre d'un accord international, il s'agit d'une obligation juridiquement contraignante. L'équipe d'investigation et d'identification recherche la coopération entière et de bonne foi de tous les États parties, en particulier s'agissant de la communication d'informations utiles et de l'accès aux lieux et aux personnes pertinents. » ([Note du Secrétariat technique sur les travaux de l'IIT, 27 juin 2019](#))

Adresse :

Johan de Wittlaan 32
2517 JR La Haye
Pays-Bas

Téléphone : +31 70 416 3300

Télécopie : +31 70 306 3535

Vous pouvez le contacter à [cette adresse](#).

Le comité 1540 des Nations Unies

« Les États membres des Nations Unies peuvent saisir le comité 1540 de demandes d'assistance. [...] Les demandes d'assistance doivent être adressées au comité sous la forme d'une note verbale au Président du comité émanant de la mission permanente de l'État demandeur accréditée auprès des Nations Unies à New York.

Le groupe d'experts, qui appuie les travaux du comité, peut être contacté pour de plus amples informations ou des clarifications sur l'assistance par courriel, à l'adresse suivante : 1540experts@un.org. »

[UNSCR 1540 Committee - Request for Assistance Template \[in PDF format\]](#)

[UNSCR 1540 Committee - Request for Assistance Template \[in WORD format\]](#)

Toute correspondance relative à une demande d'assistance doit être adressée au Président du comité 1540, à l'adresse suivante :

Adresse :

Secrétariat du comité 1540
À l'attention du Président du comité 1540
2 United Nations Plaza, salle DC2-2022
Nations Unies, New York, NY 10017

Télécopie: +1-212-963-1300

Courriel: sc-1540-Committee@un.org”

Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale

En vertu de l'article 15, les États peuvent adresser des informations au Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale (CPI), et en vertu de l'article 93(10), la CPI peut coopérer avec les États et les instances judiciaires nationales.

Toute correspondance relative à une demande d'assistance doit être adressée à la Division de la compétence, de la complémentarité et de la coopération du Bureau du Procureur, à l'adresse suivante :

otpjudicialcooperation@icc-cpi.int

Adresse :

Oude Waalsdorperweg 10
2597 JR La Haye
Pays-Bas

INTERPOL

Adresse :

Secrétariat général d'INTERPOL
200, quai Charles de Gaulle
69006 Lyon
France
Fax: +33 4 72 44 71 63

Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONU DC)

Adresse :

Vienna International Centre
Wagramer Strasse 5
A 1400 Vienne
Autriche

Adresse postale:

Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONU DC)
Vienna International Centre
PO Box 500
A 1400 Vienne
Autriche

Téléphone : (43) 1 26060

Télécopie: (43) 1 263-3389

Courriel: unodc@unodc.org

2. ONG

Services consultatifs en droit international humanitaire du CICR

Cette structure offre des services de consultance, des conseils et des recommandations techniques aux experts nationaux visant à la pleine mise en œuvre du droit international humanitaire.

Adresse :

19 Avenue de la paix
1202 Genève (Suisse)

Téléphone : +41 2 640 60 01

www.icrc.org/en/document/icrc-advisory-services-international-humanitarian-law

TRIAL International

Cette organisation publie des rapports annuels portant sur l'exercice de la compétence universelle au plan mondial. Le [rapport 2019 de TRIAL International](#) a notamment rendu compte d'affaires impliquant des fonctionnaires syriens, ainsi qu'une société ayant fourni des biens chimiques en Syrie.

Adresse :

TRIAL International
Rue de Lyon 95
1203 Genève
Suisse

Téléphone : +41 2 640 61 10

Courriel: info@trialinternational.org

Site internet : trialinternational.org

Vous pouvez la contacter à [cette adresse](#).

Amnesty International

Amnesty International a produit en 2012 une étude intitulée [« Étude préliminaire de la législation sur la compétence universelle dans le monde. »](#) À noter toutefois que certains pays ont depuis revu leur législation.

Vous pouvez contacter les bureaux régionaux d'Amnesty International [à l'adresse suivante](#).

VERTIC

Le centre de recherche, de formation et d'informations sur la vérification (VERTIC) est une ONG britannique qui soutient l'adoption, l'application et le suivi des accords internationaux. Elle peut donc fournir une aide à la rédaction des textes législatifs.

Adresse :

The Green House, 244-254
Cambridge Heath Road

Londres E2 9DA, Royaume-Uni

Téléphone: +44 (0)20 35596146

Télécopie: +44 0 20 35596147

Courriel : vertic@vertic.org

3. Réseaux d'experts

Le Réseau génocide de l'UE :

Le Réseau européen de points de contact traitant des personnes responsables de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre est un organe créé par le Conseil de l'UE afin d'assurer une étroite coopération entre les autorités nationales concernant les enquêtes et poursuites pénales des crimes internationaux fondamentaux, tels que définis dans les articles 6,7 et 8 du *Statut de Rome de la CPI*.

À cette fin, chaque État membre de l'UE a désigné dans le cadre du Réseau génocide un ou plusieurs points de contact qui facilitent la coopération et l'échange d'informations entre les autorités nationales des États membres de l'UE. Depuis 2011, les travaux de coordination du Réseau génocide se poursuivent avec l'appui d'un secrétariat, hébergé par Eurojust à La Haye.

En novembre 2014, le Réseau génocide a adopté la [« Stratégie du Réseau génocide de l'UE pour lutter contre l'impunité du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre au sein de l'Union européenne et de ses États membres »](#). Cette stratégie, qui se fonde sur l'expérience des praticiens et des réunions tenues dans le cadre du Réseau génocide, identifie des bonnes pratiques et énonce une liste de recommandations destinées aux États membres et aux institutions de l'UE en appui à leur lutte contre l'impunité.

En novembre 2018, le Réseau a adopté les [Lignes directrices sur le fonctionnement du Réseau](#). Ce document énonce des principes qui complètent les fondements juridiques du Réseau (décisions du Conseil 2002/494/JAI et 2003/335/JAI) en fournissant un cadre détaillé comprenant la composition du Réseau, en facilitant les demandes des États non membres de l'UE souhaitant prendre part à des réunions, en évaluant le niveau d'engagement des points de contact nationaux ainsi que la nature des différentes sessions, et en décrivant les pratiques du fonctionnement actuel du Réseau.

Adresse :

EUROJUST, Maanweg 174, 2516 AB La Haye, Pays-Bas

Téléphone: +31 70 412 5579

Télécopie: +31 70 412 5535

Courriel : GenocideNetworkSecretariat@eurojust.europa.eu

www.genocidenetwork.eurojust.europa.eu

Les réseaux CARIN

CARIN est un réseau informel de praticiens des services opérationnels et judiciaires en matière de traçage, de gel, de saisie et de confiscation des avoirs. Il s'agit d'un réseau interservices. Chaque État membre y est représenté par un agent des services opérationnels et un expert de l'autorité judiciaire (magistrat du parquet, du siège, etc. en fonction du système juridique concerné). <https://www.carin.network/>

Le secrétariat de CARIN est hébergé par Europol à La Haye. Cette année, la présidence de CARIN est assurée par la Roumanie, représentée par l'office roumain de recouvrement et de gestion des avoirs. Vous pouvez contacter le réseau CARIN via son secrétariat.

Secrétariat de CARIN

Mme Marcella Van Berkel

Téléphone : +31 (0) 70 -353 -1720

Courriel : CARIN@europol.europa.eu

Association internationale des procureurs (AIP)

Adresse :

Hartogstraat 13
2514 EP La Haye
Pays-Bas

Téléphone: +31 70 363 03 45

Courriel: info@iap-association.org

<https://www.iap-association.org/>