



Conseil de sécurité

Distr. générale
26 juillet 2010
Français
Original : anglais

Rapport du Secrétaire général sur les différentes options possibles pour mieux parvenir à poursuivre et incarcérer les personnes responsables d'actes de piraterie et de vols à main armée commis au large des côtes somaliennes, y compris, en particulier, sur des options tendant à créer dans les juridictions nationales des chambres spéciales, éventuellement dotées d'éléments internationaux, ou à créer un tribunal régional ou encore à créer un tribunal international, et sur les accords correspondants en matière pénitentiaire, en tenant compte des travaux du Groupe de contact pour la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes, des précédents en matière de création de tribunaux internationaux et de tribunaux mixtes, et du temps et des moyens nécessaires pour obtenir des résultats concrets et durables

Résumé

Dans sa résolution 1918 (2010) du 27 avril 2010, le Conseil de sécurité a prié le Secrétaire général de lui présenter un rapport sur les différentes options possibles pour mieux parvenir à poursuivre et incarcérer les personnes responsables d'actes de piraterie et de vols à main armée commis au large des côtes somaliennes, y compris, en particulier, sur des options tendant à créer dans les juridictions nationales des chambres spéciales, éventuellement dotées d'éléments internationaux, ou à créer un tribunal régional ou encore à créer un tribunal international, et sur les accords correspondants en matière pénitentiaire, en tenant compte des travaux du Groupe de contact pour la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes, des précédents en matière de création de tribunaux internationaux et de tribunaux mixtes, et du temps et des moyens nécessaires pour obtenir des résultats concrets et durables.

En réponse, le Secrétaire général a défini sept options que le Conseil de sécurité pourrait examiner :



- Option 1 : Consolidation de l'aide de l'ONU pour renforcer les capacités des États de la région en matière de poursuite et d'incarcération des personnes responsables d'actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes somaliennes
- Option 2 : Mise en place d'un tribunal somalien siégeant sur le territoire d'un État tiers de la région, avec ou sans la participation de l'ONU
- Option 3 : Mise en place d'une chambre spéciale relevant de la juridiction d'un ou de plusieurs États de la région, sans participation de l'ONU
- Option 4 : Mise en place d'une chambre spéciale relevant de la juridiction d'un ou de plusieurs États de la région, avec la participation de l'ONU
- Option 5 : Mise en place d'un tribunal régional sur la base d'un accord multilatéral entre États de la région, avec la participation de l'ONU
- Option 6 : Mise en place d'un tribunal international sur la base d'un accord entre un État de la région et l'ONU
- Option 7 : Mise en place d'un tribunal international par une résolution du Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies

L'option 1 est d'ores et déjà suivie et a permis de remporter quelques succès. En particulier, le Kenya a inauguré une nouvelle chambre de haute sécurité le 24 juin 2010 à Shimo La Tewa, Mombasa, construite dans le cadre du programme de lutte contre la piraterie de l'UNODC. C'est devant cette chambre que seront jugées les affaires de piraterie et autres crimes graves. Le Conseil de sécurité souhaitera peut-être envisager de continuer à s'employer, comme il l'a fait dans ses résolutions, à appuyer l'option 1. Pour chacune des autres options, il faudrait éventuellement désigner un État hôte. Il faudrait aussi déterminer les préférences de cet État hôte, notamment savoir s'il accepterait une participation internationale au mécanisme prévu et, si oui, sous quelle forme. Les avantages et inconvénients des options sont donc étudiées à la lumière des considérations d'ordre général en la matière.

La nécessité de mettre en place dans la région, si possible en Somalie, des dispositifs pénitentiaires suffisants peut être un choix tout aussi difficile que les options de poursuites pénales. C'est d'autant plus le cas que les suspects arrêtés par les États dont les navires effectuent des patrouilles sont en grand nombre. La nécessité de créer des dispositifs pénitentiaires risque de peser sensiblement quand il s'agira de désigner l'État hôte qui accueillerait éventuellement un nouveau mécanisme judiciaire.

La demande du Conseil de sécurité insiste sur l'importance d'obtenir durablement des résultats significatifs. Une considération importante à cet égard pourrait être la nécessité pour les États – en des temps de difficultés économiques – de s'engager sur les plans politique et financier non seulement à constituer un nouveau mécanisme judiciaire mais à en assurer durablement le fonctionnement. Ce nouveau mécanisme judiciaire chargé de la piraterie et des vols à main armée au large de la Somalie se trouverait dans une situation différente de celle que connaissent les tribunaux actuels des Nations Unies et les tribunaux bénéficiant de l'aide de l'ONU. Ce mécanisme aurait à faire face à une activité criminelle continue et à traiter de nombreux dossiers sans date limite prévisible.

Option 1**Consolidation de l'aide de l'ONU pour renforcer les capacités des États de la région en matière de poursuite et d'incarcération de personnes responsables d'actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes somaliennes**

Cette option consiste à confirmer et mettre à profit les résultats déjà obtenus, tels que l'ouverture de la nouvelle Chambre de haute sécurité de Shimo La Tewa (Mombasa) chargée des affaires de piraterie et autres crimes graves. Le renforcement de la capacité des États de la région supposerait que l'on maintienne et que l'on renforce les moyens dont disposent les États qui exercent déjà une action pénale et à encourager de nouveaux États de la région à accepter le transfert des suspects en vue de les poursuivre. Cela supposera un engagement politique avec les États de la région, éventuellement par le biais du Groupe de contact pour la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes, et un financement durable des programmes des Nations Unies, notamment par le Fonds d'affectation spéciale créé pour soutenir les initiatives prises par les États contre la piraterie au large des côtes somaliennes. Il faudra aussi que soient mis en place des systèmes pour incarcérer dans des États tiers les personnes reconnues coupables et pour le rapatriement de celles qui n'ont pas été reconnues coupables. L'amélioration des normes pénitentiaires en Somalie, en particulier dans les régions du Puntland et du Somaliland, pourrait être essentielle aux progrès dans ce domaine. Il faudra que les programmes d'assistance à la Somalie bénéficient d'un financement suffisant pour qu'à long terme la Somalie soit à même d'engager des poursuites pénales et d'incarcérer les personnes reconnues coupables. Le Conseil de sécurité souhaitera peut-être envisager de conserver, en le renforçant, le rôle qu'il a joué dans ses résolutions pour donner plus d'importance à l'option 1.

Option 2**Mise en place d'un tribunal somalien siégeant sur le territoire d'un État tiers de la région, avec ou sans la participation de l'ONU**

Cette option vise à offrir un environnement suffisamment sûr permettant à un tribunal somalien d'engager des poursuites. Il faudrait pour cela qu'un accord soit conclu entre la Somalie et l'État hôte et, si la participation de l'ONU est décidée, il faudrait aussi un accord avec l'Organisation. Bien que ce tribunal spécial relève de la juridiction somalienne, le dispositif législatif et la procédure pénale nécessaires pour engager des poursuites en cas de piraterie sont à l'heure actuelle fragmentés et une assistance non négligeable serait nécessaire pour que les poursuites puissent être menées conformément aux normes internationales. Il peut s'avérer difficile de trouver dans la région un État qui souhaite et puisse fournir des installations pour accueillir un tribunal somalien. L'aide accordée au tribunal somalien dans le cadre de cette option ne serait d'aucun profit pour le système pénal de l'État hôte. Les avantages peuvent être de permettre à la Somalie de jouer un rôle dans le règlement du problème de la piraterie et un renforcement des capacités du système judiciaire somalien, contribuant ainsi à consolider l'état de droit dans ce pays. Les inconvénients peuvent être le temps nécessaire pour mettre en place ce système et des coûts plus élevés que dans l'option 3 en raison de l'aide substantielle qui risque d'être nécessaire. Les débats au sein du Groupe de travail 2 sur les problèmes juridiques qui se posent au Groupe de contact ont amené à s'interroger sur l'efficacité de la législation somalienne en matière de piraterie et sur l'aptitude du système judiciaire somalien à s'acquitter de ses fonctions. Il faut que ces problèmes soient réglés pour que cette option soit réalisable. Il faudrait également mettre en

balance les avantages de cette option avec les avantages d'une aide apportée aux tribunaux somaliens pour engager des poursuites en Somalie, le cas échéant.

Option 3

Mise en place d'une chambre spéciale relevant de la juridiction d'un ou de plusieurs États de la région, sans participation de l'ONU

La première question que pose cette option c'est de savoir si l'État concerné est saisi ou pourrait éventuellement être saisi d'un nombre suffisant d'affaires de piraterie pour justifier une chambre spéciale consacrée aux poursuites de ce type. La Somalie est peut-être à l'heure actuelle le seul État où, dans les régions du Puntland et du Somaliland, les affaires seraient en nombre suffisant pour justifier une chambre spéciale. Actuellement, cependant, il semble que les donateurs n'aient pas assez confiance dans les normes judiciaires appliquées dans ces poursuites pour financer des programmes d'assistance du système des Nations Unies au même niveau que pour d'autres États de la région. Une chambre spéciale dans un État de la région aurait les avantages suivants : appartenance à une juridiction en place avec des délits et des procédures bien définies, bon rapport coût-efficacité et proximité en vue du transfert de suspects par les États dont les navires effectuent des patrouilles, ainsi que pour le transfert des personnes reconnues coupables vers des États tiers en vue de leur incarcération. Les inconvénients éventuels peuvent être les ponctions de moyens effectuées de façon plus sensible sur le système de justice pénal de l'État, une justice « à deux vitesses » et les caractères limités des capacités.

Option 4

Mise en place d'une chambre spéciale relevant d'un ou de plusieurs États de la région, avec la participation de l'ONU

La participation de juges, de procureurs et/ou de personnel désignés par l'ONU aux activités de cette chambre exigerait un accord entre l'État concerné et l'ONU. Comme dans l'option 3 ci-dessus, il faudrait en premier lieu se demander s'il y a ou s'il pourrait y avoir suffisamment de cas de piraterie dans cet État pour justifier une chambre spécialement consacrée aux affaires de ce type. Les avantages de cette option peuvent être l'appartenance de cette chambre à une juridiction en place avec des délits et procédures bien définies, un renforcement des capacités de l'État hôte et éventuellement d'autres États de la région, la proximité en vue de transferts de suspects par les États dont les navires effectuent des patrouilles ainsi que pour le transfert des personnes reconnues coupables vers des États tiers en vue de leur incarcération. Bien que cette option soit relativement peu onéreuse, elle risquerait d'entraîner plus de frais que l'option 3. Si l'État hôte était le Kenya ou les Seychelles, elle permettrait de tirer parti de leurs compétences. Les inconvénients peuvent être les ponctions de moyens effectuées sur le système de justice pénal de l'État et les caractères limités des capacités. La présence de juges des Nations Unies dans les États de la région qui poursuivent en justice les auteurs d'actes de piraterie ou dans des États qui envisagent de le faire pourrait dans de nombreux cas obliger à modifier les procédures pénales du fait que dans ces États, les procédures sont actuellement du ressort d'un juge unique.

Option 5**Mise en place d'un tribunal régional sur la base d'un accord multilatéral entre États de la région, avec la participation de l'ONU**

Cette option obligerait à négocier un traité multilatéral entre États de la région, la Somalie y étant de préférence associée. La participation de juges, de procureurs et/ou de personnel désignés par les Nations Unies exigerait un accord avec l'ONU. La pratique selon laquelle les juges désignés par les Nations Unies constituent la majorité dans les chambres où ils siègent devrait être réévaluée dans le contexte d'un tribunal régional où siègent aussi des juges de la région. Cette option peut présenter les avantages suivants : renforcement des capacités des États régionaux participants, proximité aux fins du transfert des suspects par les États dont les navires effectuent des patrouilles, et le transfert des personnes reconnues coupables vers des États tiers pour leur incarcération, capacité éventuellement plus grande qu'une chambre spéciale au sein d'une juridiction nationale. Les inconvénients peuvent être la nécessité de définir la compétence d'un nouveau tribunal, y compris les délits et procédures, le temps nécessaire pour constituer le tribunal et, sans doute, des coûts plus élevés que dans le cas d'une chambre spéciale relevant d'une juridiction nationale. Le risque pourrait être que pareil tribunal régional puisse soustraire des compétences techniques et ressources des juridictions des États régionaux qui mènent les procédures.

Option 6**Mise en place d'un tribunal international sur la base d'un accord entre un État de la région et l'ONU**

Cette option exigerait un accord entre l'ONU et l'État concerné pour mettre en place un tribunal international avec des éléments nationaux et des éléments du système des Nations Unies. Selon la pratique en usage dans ce type de tribunal, les juges choisis par l'ONU constitueraient la majorité. Pour les raisons exposées en relation avec l'option 3 ci-dessus, il peut s'avérer difficile de constituer actuellement un tribunal avec la Somalie. La question de savoir s'il convient de créer un tribunal de ce type avec un autre État de la région plutôt que de retenir les options 3 ou 4 exigerait un examen attentif. Si l'État hôte était le Kenya ou les Seychelles, le tribunal bénéficierait de compétences techniques de plus en plus riches mais il pourrait également priver de ces compétences et ressources des actions pénales menées dans la juridiction nationale. Cette option peut présenter les avantages suivants : renforcement des capacités de l'État hôte, quoique à un degré probablement moindre que dans l'option 4, et proximité aux fins du transfert de suspects par les États dont les navires effectuent des patrouilles et du transfert des personnes reconnues coupables vers des États tiers en vue de leur incarcération. Les inconvénients peuvent notamment être la nécessité de définir la compétence d'un nouveau tribunal, notamment les délits et procédures, le temps nécessaire pour constituer le tribunal, et probablement, des coûts plus élevés que dans le cas d'une chambre spéciale relevant de la juridiction nationale de l'État.

Option 7**Mise en place d'un tribunal international par une résolution du Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies**

Un tribunal international constitué par une résolution du Conseil de sécurité au titre du Chapitre VII serait uniquement composé de juges, procureurs et personnel désignés par l'ONU et pourrait éventuellement siéger hors de la région. La présence de juges que les Nations Unies désigneraient parmi les juges de la région, y compris en Somalie, contribuerait au renforcement des capacités régionales. Si les juges, procureurs et/ou le personnel venaient du Kenya ou des Seychelles, le tribunal tirerait parti de leur expérience mais leur présence risquerait de diminuer la capacité de ces États d'exercer la justice au niveau national. Bien qu'il ne faille sans doute pas au Conseil beaucoup de temps pour négocier la résolution nécessaire en vertu du Chapitre VII, une évaluation du temps qu'exigerait cette option devrait prendre en compte le temps qu'il faudrait pour trouver un État hôte potentiel et négocier avec lui. Cette option peut présenter les avantages suivants : capacité plus importante qu'une chambre spéciale relevant d'une juridiction nationale, et faculté dont dispose le Conseil de demander à des États tiers de coopérer avec le tribunal dans sa résolution au titre du Chapitre VII. Les inconvénients peuvent être des coûts plus élevés et, au cas où le tribunal ne siégerait pas dans la région, l'absence de proximité aux fins du transfert des suspects par les États dont les navires effectuent des patrouilles et du transfert des personnes reconnues coupables vers des États tiers, si l'incarcération doit avoir lieu dans la région.

Autres options proposées par des membres du Groupe de contact pour la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes

Certains membres du Groupe de contact ont également proposé de modifier le statut de la Cour pénale internationale (CPI), du Tribunal international du droit de la mer et de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. La modification éventuelle du Statut de Rome de la CPI n'a pas été retenue par les États parties lors de la première Conférence d'examen qui s'est tenue en juin 2010 à Kampala (Ouganda). Quant au Tribunal international du droit de la mer et à la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, ce sont des instances qui se prononcent sur des conflits entre États et qui n'ont pas de compétence pénale. La modification de leur statut n'a donc pas été considérée comme constituant une option.

Le rôle de la Somalie

Quelle que soit l'option que le Conseil de sécurité voudra éventuellement retenir, l'aide apportée à plus long terme à la Somalie et à ses régions pour qu'elles se donnent les moyens de poursuivre en justice et d'incarcérer en conformité avec les normes internationales sera un élément essentiel pour obtenir des résultats durables dans la lutte contre l'impunité des responsables d'actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes somaliennes.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	9
II. Nature et ampleur de la piraterie et des vols à main armée au large des côtes somaliennes . . .	10
A. La situation en Somalie	10
B. Cas de piraterie et d'attaques à main armée au large des côtes de la Somalie et opérations navales.	11
III. Droit applicable	12
A. Instruments internationaux et régionaux	12
B. Résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale	14
C. Droit national et application du régime international	15
IV. Approche adoptée pour la poursuite en justice et la détention des personnes responsables d'actes de piraterie et de vols à main armée commis au large des côtes somaliennes	16
A. Poursuites nationales	16
B. Assistance de l'Organisation des Nations Unies	18
C. Incarcération et rapatriement	19
D. Groupe de contact pour la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes et Fonds international d'affectation spéciale créé pour soutenir les initiatives prises par les États contre la piraterie au large des côtes somaliennes	20
V. Examen des options, comme demandé par le Conseil de sécurité.	21
A. Considérations communes aux options prévoyant la participation de l'ONU à l'activité de nouveaux mécanismes judiciaires.	21
B. Examen des options possibles pour mieux parvenir à poursuivre et incarcérer les personnes responsables d'actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes somaliennes.	28
Option 1. Consolidation de l'aide de l'ONU pour renforcer les capacités des États de la région en matière de poursuite et d'incarcération des personnes responsables d'actes de piraterie et de vols à main armée en mer au large des côtes somaliennes.	28
Option 2. Mise en place d'un tribunal somalien siégeant sur le territoire d'un État tiers de la région, avec ou sans la participation de l'ONU	31
Option 3. Mise en place d'une chambre spéciale relevant de la juridiction d'un État ou d'États de la région, sans participation de l'ONU	32
Option 4. Mise en place d'une chambre spéciale relevant de la juridiction d'un ou de plusieurs États de la région, avec la participation de l'ONU	34
Option 5. Mise en place d'un tribunal régional sur la base d'un accord multilatéral entre États de la région, avec la participation de l'ONU	36
Option 6. Mise en place d'un tribunal international sur la base d'un accord entre un État de la région et l'ONU	38

Option 7. Mise en place d'un tribunal international par une résolution du Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies	39
C. Autres options avancées par les membres du Groupe de contact pour la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes	41
VI. Conclusion	42
Annexes	
I. Tribunaux de l'ONU et tribunaux appuyés par l'ONU : pratique suivie par les Nations Unies en matière de création et de participation; expérience d'autres mécanismes judiciaires pertinents	43
II. Le Groupe de contact sur la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes	57

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis en application de la résolution 1918 (2010) du Conseil de sécurité en date du 27 avril 2010. Le Conseil de sécurité y priait le Secrétaire général de lui présenter un rapport sur les différentes options possibles pour mieux parvenir à poursuivre et incarcérer les personnes responsables d'actes de piraterie et de vols à main armée commis au large des côtes somaliennes, y compris en particulier sur les options tendant à créer dans les juridictions nationales les chambres spéciales, éventuellement dotées d'éléments internationaux, ou à créer un tribunal régional ou encore à créer un tribunal international, et sur les accords correspondants en matière pénitentiaire, en tenant compte des travaux du Groupe de contact pour la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes, des précédents en matière de création de tribunaux internationaux et de tribunaux mixtes et du temps et des moyens nécessaires pour obtenir des résultats concrets et durables.

2. Le présent rapport décrit, à la section II, la nature et l'ampleur du problème de la piraterie et des vols à main armée au large des côtes somaliennes ainsi que ses causes. La section III expose le droit en vigueur. La section IV décrit l'approche actuelle des Nations Unies en matière d'aide à apporter aux États pour poursuivre et incarcérer les personnes responsables d'actes de piraterie et de vols à main armée en mer dans leur juridiction nationale. La section V étudie diverses options pour contribuer à la poursuite et à l'incarcération des personnes responsables d'actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes somaliennes. La section VI propose une conclusion. Les annexes au présent rapport contiennent des informations précises sur les précédents en matière de création de tribunaux des Nations Unies et de tribunaux aidés par les Nations Unies et de participation à leurs activités (annexe I), ainsi que sur les débats pertinents au sein du Groupe de contact (annexe II).

3. Dans le présent rapport, on entend par « participation de l'ONU » la participation de juges, de procureurs et/ou de personnel désignés par l'ONU à un mécanisme judiciaire. Il faut la distinguer de « l'appui de l'ONU », qui désigne l'assistance technique apportée par l'ONU pour permettre à un État ou à un mécanisme judiciaire de renforcer ses capacités. Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) sont appelés « tribunaux des Nations Unies » parce que ce sont des organes subsidiaires du Conseil de sécurité et qu'ils font donc partie de l'Organisation des Nations Unies. Les tribunaux qui ne font pas partie de l'Organisation mais qui ont été créés à partir d'un accord entre l'ONU et l'État concerné sont désignés comme « tribunaux appuyés par l'ONU ». Ces derniers sont parfois aussi désignés comme tribunaux « hybrides » ou « mixtes », comme dans la demande ci-dessus du Conseil de sécurité, étant donné qu'ils ont une composition mixte, à la fois internationale et nationale.

II. Nature et ampleur de la piraterie et des vols à main armée au large des côtes somaliennes

A. La situation en Somalie

4. Les actes de piraterie et vols à main armée au large des côtes somaliennes sont symptomatiques de l'instabilité et de la faiblesse de l'état de droit en Somalie. L'absence de gouvernance efficace persiste depuis le renversement du gouvernement Siad Barre le 31 janvier 1991. La situation a profondément affecté la population qui, depuis deux décennies, ne jouit plus des avantages de l'état de droit. Le Gouvernement fédéral somalien de transition s'efforce de mettre en place ses structures de gouvernance et de faire respecter la loi, notamment en développant les secteurs de la sécurité et de la justice. Cependant, le sud et le centre de la Somalie restent aux mains du groupe de miliciens, ce qui limite les possibilités de maintien de l'ordre. Les attaques de pirates gênent considérablement les importations de produits. Les prix des denrées alimentaires ont augmenté et les investissements dans l'économie locale s'en ressentent étant donné que les matériaux de construction et autres matières premières sont devenus plus rares. Le chômage est très répandu. Cette situation a conduit de nombreux jeunes Somaliens à rejoindre les groupes armés et les milices ou à se laisser entraîner à des activités criminelles, dont la piraterie.

5. Du fait de l'insécurité au sud et au centre du pays, le système judiciaire somalien ne peut pratiquement pas fonctionner. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), en coopération avec le Ministère de la justice du Gouvernement de transition et la Cour suprême, procède à un recensement des besoins – immédiats, à court terme et à long terme –, du système judiciaire, notamment en ce qui concerne la désignation de juges et la formation de personnel judiciaire. Au cours des deux années passées, l'ONU, le PNUD, la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM), le Gouvernement fédéral de transition et d'autres partenaires ont travaillé à renforcer la police et les forces de sécurité. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) et le PNUD s'emploient à améliorer les normes en matière pénitentiaire dans les régions du Puntland et du Somaliland.

6. Pour apporter une réponse durable à la situation de la Somalie, et donc à la piraterie et aux vols à main armée en mer, il faut que soit mise en place une gouvernance efficace, que la loi soit respectée, que les dispositifs du secteur de sécurité soient dissuasifs et que des moyens de subsistance nouveaux soient proposés à la population somalienne. Il faut pour cela que le Gouvernement fédéral de transition et les autorités régionales montrent la voie en matière de hiérarchisation et de coordination des efforts. À cette fin, en janvier 2010, le Bureau politique des Nations Unies pour la Somalie, le Département des affaires politiques du Secrétariat de l'ONU et l'Organisation maritime internationale (OMI) ont contribué à mettre en place un « Mécanisme de coordination technique de la lutte contre la piraterie en Somalie » à Kampala, également connu sous le nom de « processus de Kampala »¹. Le processus de Kampala associe des représentants

¹ Voir le communiqué de la cinquième réunion plénière du Groupe de contact pour la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes, en date du 28 janvier 2010, où il est dit combien le Groupe de contact se réjouissait de l'accord portant sur la mise en place de ce mécanisme

techniques du Gouvernement fédéral de transition, des régions du Puntland et du Somaliland ainsi que des représentants de bureaux compétents de l'ONU et il a pour mission d'améliorer la circulation des informations entre les autorités centrales et régionales somaliennes ainsi que leur coopération avec la communauté internationale lorsque des initiatives de lutte contre la piraterie sont lancées. Il a pour objectif de mettre en place une approche commune entre les autorités en partageant les informations et en coordonnant les activités dans les domaines de l'examen de la législation, des établissements pénitentiaires, des pêches et de la sécurité maritime.

B. Cas de piraterie et d'attaques à main armée au large des côtes de la Somalie et opérations navales

7. Les attaques de pirates dans le monde n'ont pas cessé d'augmenter au cours des dernières années, phénomène presque entièrement attribuable à la multiplication des actes de piraterie au large de la Somalie. Le nombre d'attaques au large des côtes somaliennes ne cesse d'augmenter depuis 1991 et au cours des deux dernières années, il est passé de 111 bâtiments attaqués en 2008 à 217 en 2009². Sachant que chacun de ces incidents fait intervenir plusieurs individus, il est clair que les pirates sont en très grand nombre. On a compté 30 attaques au cours du premier semestre de 2010³. Selon l'UNODC, les pirates opèrent à partir de quelque 70 camps installés sur des plages de la côte somalienne, qui s'étend sur près de 3 000 kilomètres. Leurs méthodes se sont considérablement perfectionnées, et l'on relève une amélioration de la planification, du financement et de l'organisation. Pour se rendre loin des côtes, ils se servent de bateaux dont ils se sont emparés comme de « navires-mères » pour remorquer des bateaux plus petits et plus rapides et se rapprocher de l'objectif à attaquer. Les navires-mères sont habituellement chargés de carburant, d'eau et de nourriture. Les pirates sont désormais souvent équipés de systèmes de positionnement (GPS) et d'armes de plus longue portée, notamment de lance-grenades.

8. Si le nombre d'attaques reste élevé, la multiplication des patrouilles navales au large de la corne de l'Afrique et dans le golfe d'Aden a efficacement contribué à diminuer leur taux de réussite. En 2007, 63 % des attaques avaient abouti; en 2008, elles n'étaient plus que 34 %, pour passer à 21 % en 2009. En 2010, le taux de réussite sera probablement inférieur à 20 %². Ce recul peut être attribué à l'adoption de mesures de défense supplémentaires par les navires marchands, au choix de voies de navigation plus sûres et à l'efficacité des opérations navales. Néanmoins, on comptait encore au 15 mai 2010 quelque 450 marins détenus en otages sur des navires capturés par des pirates au large de la Somalie. La participation de navires de guerre d'une trentaine d'États représente une des plus grosses opérations navales jamais entreprises en temps de paix. De nombreux États participent à l'une des trois opérations navales de la région : l'opération Atalante de l'Union européenne

(consultable à l'adresse suivante : www.norway-un-0rg/News/Latest_news/COMMUNIQUE-Contact-Group-on-Piracy-off-the-Coast-of-Somalia).

² Statistiques fournies lors de la Conférence régionale sur la piraterie organisée aux Seychelles en mai 2010.

³ CPI, Bureau maritime international, « Piraterie et attaques à main armée visant des navires », rapport pour la période 1^{er} janvier-31 mars 2010 (consultable à l'adresse suivante : www.icc-0cs.org).

(dirigée à partir de Northwood, au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord), les opérations de l'OTAN (également dirigées depuis Northwood) et les opérations des Forces maritimes combinées (dirigées depuis Bahreïn). De surcroît, de nombreux États ont envoyé dans la région des navires de guerre placés sous commandement national.

9. Bien que le nombre de puissances navales qui participent à des patrouilles soit élevé, le nombre de navires en patrouille au large de la Somalie à un moment donné peut ne pas être supérieur à 10. La raison en est qu'ils doivent se ravitailler en carburant et se réapprovisionner et que leur État d'origine est souvent très éloigné. Vu l'étendue de la zone à surveiller, les avions patrouilleurs maritimes jouent un rôle important puisqu'ils repèrent les pirates, dirigent les navires de guerre pour qu'ils puissent intercepter les bateaux pirates et conseillent aux navires marchands de changer de cap. Ces avions sont basés aux Seychelles, au Kenya et à Djibouti. Pour être efficaces, les opérations navales qui ont permis de s'emparer des suspects doivent être suivies de poursuites judiciaires. Sinon, le risque est que les suspects soient relâchés au large ou rapatriés et qu'ils retournent commettre de nouveaux actes de piraterie ou attaques à main armée en mer.

III. Droit applicable

10. Le régime juridique international qui s'applique à la piraterie est constitué par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer⁴ et d'autres instruments internationaux et régionaux, par les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale et par les décrets d'application nationaux.

A. Instruments internationaux et régionaux

11. Le régime juridique international qui s'applique à la piraterie est avant tout énoncé dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, qui codifie le droit coutumier international⁵. Son article 100 dispose que tous les États doivent coopérer dans toute la mesure possible à la répression de la piraterie⁶. La définition de la piraterie figure à l'article 101 de la Convention⁷. Elle couvre tout acte illicite de violence ou de détention ou toute déprédation commis par l'équipage ou des passagers d'un navire privé, agissant à des fins privées, et dirigé contre un autre navire ou contre des personnes ou des biens à son bord. Pour constituer des actes de piraterie, ces actes doivent avoir été commis en haute mer, dans un lieu ne relevant

⁴ La Convention de 1958 sur la haute mer contient des dispositions en matière de piraterie qui sont très proches de celles de la Convention sur le droit de la mer.

⁵ La Convention sur le droit de la mer a été adoptée lors de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer et ouverte à la signature le 10 décembre 1982 (consultable à l'adresse ci-après : www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm).

⁶ Voir Commission du droit international, *Articles relatifs au droit de la mer et commentaires*, 1956 (II), *Annuaire de la Commission du droit international*, art. 38; la Commission du droit international a relevé dans son commentaire que « tout État qui aurait l'occasion de prendre des mesures contre la piraterie et négligerait de le faire manquerait à une obligation qui lui est faite par le droit international. De toute évidence, une certaine latitude doit être laissée à l'État quant aux mesures qu'il devrait prendre à cette fin dans chaque cas particulier ».

⁷ Voir Convention sur le droit de la mer, art. 101, pour sa définition de la piraterie (consultable à l'adresse suivante : www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm).

de la juridiction d'aucun État ou dans la zone économique exclusive d'un État⁸. La définition couvre aussi tout acte ayant pour but d'inciter à commettre les actes susmentionnés, ou commis dans l'intention de les faciliter⁹. Certains actes de piraterie peuvent aussi constituer des délits aux termes d'instruments juridiques internationaux tels que la Convention de 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (dite aussi « Convention SUA »)¹⁰, la Convention internationale contre la prise d'otages¹¹ et la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée¹².

12. Les actes de piraterie commis en haute mer et dans les zones économiques exclusives des États relèvent de la compétence universelle¹³. Cela signifie que tout État peut saisir un navire pirate en haute mer ou dans la zone économique exclusive de tout État, appréhender les personnes qui sont à bord et engager des poursuites contre elles¹⁴. La compétence universelle est « facultative » en ce sens que les États peuvent exercer leur compétence mais n'y sont pas tenus. Les actes commis dans les eaux territoriales d'un État et qui auraient été qualifiés de piraterie s'ils avaient été commis en haute mer sont désignés comme « vols à main armée en mer » ou « vols à main armée commis contre des navires »¹⁵. L'État côtier a compétence sur les actes de ce type commis dans ses eaux territoriales¹⁶.

13. Au niveau régional, le Code de conduite de Djibouti concernant la répression des actes de piraterie et des vols à main armée commis contre des navires dans la partie ouest de l'océan Indien et dans le golfe d'Aden est un instrument non contraignant visant essentiellement à faciliter la coopération entre les États de la région. Il a été conclu sous l'égide de l'OMI le 29 janvier 2009¹⁷. Les signataires de ce code se sont engagés à revoir leur législation nationale pour qu'y soient érigés en délits la piraterie et les vols à main armée en mer et pour qu'y figurent des directives appropriées pour l'exercice de leur compétence et la conduite d'enquêtes et de poursuites visant les coupables présumés. Ils se sont aussi engagés à renforcer leurs capacités par la coopération entre eux en matière de répression de la piraterie et des vols à main armée en mer et à mettre en commun les informations. L'OMI a lancé une vaste initiative de renforcement des capacités pour aider les signataires à mettre en œuvre le Code de conduite de Djibouti¹⁸. Elle a également adopté plusieurs autres directives sur les moyens de prévenir les actes de piraterie et vols à

⁸ Voir Convention sur le droit de la mer, art. 58, par. 2.

⁹ Voir Convention sur le droit de la mer, art. 101, par. b) et c). La définition ne couvre pas les tentatives de commettre des actes de piraterie, ni l'association en vue de commettre des actes de piraterie.

¹⁰ Adoptée par l'Organisation maritime internationale à Rome le 10 mars 1988; certains États ont estimé que la Convention SUA ne s'appliquait qu'aux actes de terrorisme.

¹¹ Voir résolution 34/146 de l'Assemblée générale.

¹² Voir résolution 55/25 de l'Assemblée générale.

¹³ Voir l'article 105 de la Convention sur le droit de la mer.

¹⁴ Voir le paragraphe 2 de l'article 58 et l'article 105 de la Convention sur le droit de la mer.

¹⁵ On trouvera une définition du « vol à main armée en mer » dans la résolution A 26/Res.1025 (2009) de l'Organisation maritime internationale.

¹⁶ Les vols à main armée en mer constituent aussi un délit au titre de la Convention de 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (Convention SUA).

¹⁷ Il compte 15 signataires : Arabie saoudite, Comores, Djibouti, Égypte, Éthiopie, Jordanie, Kenya, Madagascar, Maldives, Maurice, République-Unie de Tanzanie, Seychelles, Somalie, Soudan et Yémen.

¹⁸ À cet égard, un Fonds d'affectation spéciale multidonateurs pour le Code de conduite de Djibouti a été constitué.

main armée en mer, de s'y préparer et d'y réagir¹⁹, notamment le Recueil de règles pratiques pour la conduite des enquêtes sur les délits de piraterie et de vol à main armée à l'encontre des navires²⁰.

B. Résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale

14. Le Conseil de sécurité a établi un cadre supplémentaire pour les États coopérant avec le Gouvernement fédéral de transition afin de lutter contre la piraterie et les vols à main armée commis en mer. Dans sa résolution 1816 (2008) du 2 juin 2008, il a demandé à tous les États de coopérer en vue de déterminer lequel aurait compétence et de prendre les mesures voulues d'enquête et de poursuite à l'encontre des auteurs d'actes de piraterie et de vols à main armée commis au large des côtes somaliennes, conformément au droit international applicable. Dans la même résolution, le Conseil a décidé que, pour une période de six mois, les États qui coopéraient avec le Gouvernement fédéral de transition à la lutte contre la piraterie et les vols à main armée au large des côtes somaliennes, et dont le Gouvernement fédéral de transition aurait préalablement communiqué les noms au Secrétaire général, seraient autorisés à entrer dans les eaux territoriales de la Somalie, afin de réprimer les actes de piraterie et les vols à main armée en mer d'une manière conforme à l'action autorisée en haute mer en cas de piraterie, en application du droit international applicable, et à utiliser, dans les eaux territoriales de la Somalie d'une manière conforme à l'action autorisée en haute mer en cas de piraterie, en application du droit international applicable, tous les moyens nécessaires pour réprimer les actes de piraterie et les vols à main armée. Cette autorisation a été prorogée pour des périodes successives d'un an, conformément aux résolutions 1846 (2008) et 1897 (2009) du Conseil en date des 2 décembre 2008 et 30 novembre 2009 respectivement.

15. Dans sa résolution 1946 (2008), le Conseil de sécurité a également noté qu'aux termes de la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, les États parties étaient tenus d'ériger en infraction le fait de s'emparer d'un navire ou d'en exercer le contrôle par violence ou menace de violence ou toute autre forme d'intimidation. Il a exhorté les États parties à la Convention à s'acquitter pleinement des obligations que celle-ci leur imposait et à coopérer avec le Secrétaire général et l'OMI en vue de se donner les moyens judiciaires de poursuivre les personnes soupçonnées d'actes de piraterie et de vols à main armée commis au large des côtes somaliennes. Dans sa résolution 1851 (2008) du 16 décembre 2008, le Conseil a décidé que, pour une période de 12 mois, les États et les organisations régionales qui coopéraient la lutte contre la piraterie et les vols à main armée au large des côtes somaliennes, et concernant lesquels le Gouvernement fédéral de transition aurait donné notification au Secrétaire général, seraient autorisés à prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en Somalie aux fins de réprimer ces actes de piraterie et vols à main armée en mer,

¹⁹ Voir www.imo.org; l'OMI a adopté une version révisée de ses Recommandations aux gouvernements concernant la prévention et la répression des actes de piraterie et des vols à main armée à l'encontre des navires, Conseils à l'intention des armateurs, des transporteurs, des capitaines et des membres d'équipage sur la prévention et la répression des actes de piraterie et des vols à main armée en mer, et Recueil de règles pratiques pour la conduite des enquêtes sur les délits de piraterie et de vol à main armée à l'encontre des navires.

²⁰ Voir résolution A 26/Res.1025 (2009) de l'Organisation maritime internationale.

conformément aux normes applicables du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme. Dans sa résolution 1897 (2009), il a par ailleurs engagé les États à aider la Somalie, sur la demande du Gouvernement fédéral de transition et en avisant le Secrétaire général, à renforcer les capacités en Somalie, notamment celles dont disposent les autorités régionales, pour traduire en justice ceux qui utilisent le territoire somalien pour planifier, favoriser ou commettre des actes criminels de piraterie et des vols à main armée en mer, conformément au droit international des droits de l'homme applicable.

16. L'Assemblée générale a également invité les États à prendre les mesures requises, compte tenu de leur droit interne, pour faciliter l'arrestation et le jugement des auteurs présumés d'actes de piraterie²¹, et engagé tous les États, en coopération avec l'Organisation maritime internationale, à lutter activement contre les actes de piraterie et les vols à main armée commis en mer en se dotant d'une législation nationale²². Dans sa résolution 1918 (2010), le Conseil de sécurité a noté avec préoccupation que le droit interne de certains États n'érigeait pas la piraterie en infraction ou ne contenait pas de dispositions de procédure nécessaires pour engager efficacement des poursuites pénales contre les personnes soupçonnées de piraterie.

C. Droit national et application du régime international

17. La piraterie est une infraction qui existe dans certaines juridictions nationales depuis des centaines d'années²³. Les éléments nécessaires dans le cadre de la juridiction nationale pour engager des poursuites sont les suivants : infractions graves de piraterie et vols à main armée commis en mer; responsabilité pénale des personnes qui participent à la commission de telles infractions, ou tentent de les commettre; dispositions établissant une juridiction pénale nationale pour les infractions de piraterie commises en haute mer; et dispositions requises en matière de procédure et de preuve pour engager des poursuites.

18. Le cadre juridique général qui s'applique à la procédure dans un procès pénal et les règles de la preuve sont déterminés par les traditions de l'État concerné. Des poursuites ont été engagées contre des personnes soupçonnées d'actes de piraterie dans des États appliquant le système de *common law*, les États de tradition civiliste et des États appliquant le droit islamique. Cette variation est une conséquence naturelle de l'existence d'une compétence universelle pour juger des actes de piraterie. Si d'aucuns ont indiqué qu'il était sans doute peu judicieux de juger des personnes qui commettent des infractions analogues au large des côtes somaliennes suivant différentes procédures judiciaires, cette même variation s'applique aux personnes accusées d'autres infractions extraterritoriales, y compris les crimes transnationaux organisés, les actes de terrorisme et le trafic de stupéfiants. Par ailleurs, la juridiction nationale détermine la peine conformément à ses propres traditions. En général, la plupart des systèmes juridiques reflètent la gravité de l'infraction de piraterie qui est punie d'une peine suffisamment lourde.

²¹ Voir résolution 64/71, par. 72 de l'Assemblée générale.

²² Ibid., par. 74.

²³ La législation américaine à cet égard existe depuis plus de 100 ans, alors que la loi sur la lutte contre la piraterie est en vigueur aux Seychelles depuis deux mois uniquement.

IV. Approche adoptée pour la poursuite en justice et la détention des personnes responsables d'actes de piraterie et de vols à main armée commis au large des côtes somaliennes

A. Poursuites nationales

19. Des poursuites pour des actes de piraterie sont en cours dans 10 États : Kenya, Seychelles, Somalie (dans les régions du Somaliland et du Puntland), Maldives, Yémen, Pays-Bas, États-Unis, France, Espagne et Allemagne. Les poursuites intentées dans les États de la région suivent l'arrestation et le transfert des auteurs présumés par les États effectuant des patrouilles navales ou leur arrestation par les services de répression et les forces militaires de l'État qui engage les poursuites. Le tableau ci-après indique le nombre de poursuites engagées par chaque État, jusqu'en mai 2010².

	<i>Poursuites suivant l'arrestation par les États organisant des patrouilles navales</i>	<i>Poursuites suivant l'arrestation par les propres forces de l'État en question</i>	Total
Kenya	123	0	123
Somalie (Somaliland)	20	80	100
Somalie (Puntland)	60	148	208
Seychelles	11	20	31
Yémen	Nombre inconnu mais certaines actions ont été signalées	Nombre inconnu	60 (estimation)
Total			528

20. Les chiffres figurant dans le tableau n'indiquent pas le nombre de suspects appréhendés par des États ayant organisé des patrouilles navales mais qui ont été libérés. Les commandants des forces navales européennes et de l'OTAN au large des côtes somaliennes estiment qu'environ 700 suspects appréhendés par des navires placés sous leur commandement ont été libérés entre janvier et juin 2010. La principale raison invoquée est l'absence de preuves suffisantes pour engager des poursuites. Il semble que la plupart de ces suspects ont été libérés faute de preuves suffisantes pour entamer des poursuites. C'est une question qui se posera, que les poursuites soient engagées dans le cadre de juridictions nationales ou d'un nouveau mécanisme judiciaire. Certains ont été libérés par des États dont les navires effectuent des patrouilles qui n'ont pas conclu d'accord de transfert avec les États de la région et ont adopté une politique consistant à saisir les armes et ensuite à libérer les suspects. Certains suspects ont été libérés car l'État dont les navires effectuent des patrouilles n'a pas trouvé un État, dans la région ou ailleurs, qui accepte leur transfert et leur jugement.

21. Au Kenya, 14 procédures ont été engagées contre 123 suspects depuis 2006. Neuf d'entre elles concernent des suspects transférés par l'Union européenne, 3 des suspects transférés par les États-Unis et 2 des suspects transférés par le Royaume-Uni. Deux procédures sont terminées : 10 pirates transférés par les États-Unis ont

chacun été condamnés à huit ans de prison et 8 pirates transférés par le Royaume-Uni ont chacun été condamnés à 20 ans de prison. Le nouveau tribunal de haute sécurité, ouvert le 24 juin 2010 à Shimo La Tewa, Mombasa et construit par le Programme de lutte contre la piraterie de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime aidera le Kenya à engager des poursuites concernant les actes de piraterie et autres infractions pénales graves. Aux Seychelles, trois poursuites ont été engagées depuis janvier 2010; l'une concerne des suspects transférés par l'Union européenne et les deux autres des suspects arrêtés par les Seychelles. Des procédures judiciaires ont été engagées dans les trois cas.

22. Une quarantaine d'actions en justice ont été intentées à l'extérieur de la région. En général, les États dont les navires effectuent des patrouilles faisaient déférer les suspects devant leurs propres juridictions lorsqu'un fort intérêt national était en jeu, par exemple lorsque le navire battant le pavillon de l'État en question était attaqué ou si les membres de l'équipage étaient des ressortissants de cet État. Toutefois, dans la pratique, la plupart des actions sont intentées dans les États de la région susmentionnés. Les États dont les navires effectuent des patrouilles se heurtent à d'importantes difficultés logistiques en ce qui concerne le déferrement des suspects devant leur propre juridiction. Les incidences d'une détention prolongée en mer sur le plan des droits de l'homme et les problèmes liés à un accès rapide à une constance juridique et à un contrôle judiciaire en mer sont des questions préoccupantes. On craint également d'éventuelles demandes d'asile par les suspects, s'ils sont transférés sur le territoire d'États dont les navires effectuent des patrouilles aux fins de poursuites. Enfin, certains de ces États considèrent qu'en fournissant des navires de guerre, qui sont coûteux et exigent des ressources importantes, ils contribuent suffisamment aux efforts déployés par la communauté internationale pour lutter contre la piraterie.

23. Pour ces raisons, divers États dont les navires effectuent des patrouilles, de même que l'Union européenne, ont directement négocié des accords avec les États de la région, prévoyant le transfert des suspects et la remise de tous les éléments de preuve connexes à ces États. Jusqu'à présent, le Canada, la Chine, le Danemark, les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Union européenne ont conclu des accords de transfert avec le Kenya²⁴; le Royaume-Uni et l'Union européenne en ont conclu avec les Seychelles. Dans le cadre de ces arrangements, l'État ou l'organisation effectuant des patrouilles navales appréhende et détient les suspects en mer et demande leur transfert à l'État d'accueil. Ce dernier décide ou non d'accepter le transfert, y compris sur la base d'une évaluation préliminaire des éléments de preuve disponibles²⁵. Les arrangements en question prévoient également, que le traitement des suspects doit être conforme aux normes internationales en matière de droits de l'homme. D'autres États et organisations dont les navires effectuent des patrouilles s'efforcent actuellement de conclure de tels accords avec des États de la région. Il demeure indispensable d'identifier les nouveaux États qui accepteraient le transfert de suspects. Les Seychelles, qui disposent d'une capacité carcérale très limitée ont subordonné l'acceptation de pirates suspects à un accord stipulant que ces derniers seront transférés en Somalie pour y purger une peine.

²⁴ Le 11 décembre 2008, le Gouvernement du Royaume-Uni a signé un mémorandum d'accord avec le Kenya pour le transfert des pirates.

²⁵ Le Kenya et les Seychelles ont tous deux refusé le transfert de suspects pour les cas où les preuves n'étaient pas suffisantes pour espérer que les poursuites aboutissent.

24. Plusieurs organismes des Nations Unies fournissent un appui aux États pour ce qui est de traduire en justice et d'incarcérer les personnes reconnues coupables d'actes de piraterie et de vols à main armée en mer au large des côtes somaliennes, y compris l'UNODC, le PNUD, l'UNOPS et l'OMI.

B. Assistance de l'Organisation des Nations Unies

25. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) exécute des programmes d'assistance au Kenya, aux Seychelles et dans les régions du Puntland et du Somaliland en Somalie. Le Kenya et les Seychelles reçoivent également une aide de l'Union européenne et des États qui ont conclu des accords de transfert avec eux. L'assistance de l'Union européenne et de ces États est fournie, pour l'essentiel, dans le cadre du Programme de lutte contre la piraterie de l'Office, même si certains d'entre eux fournissent aussi une assistance bilatérale substantielle. L'OMI aide les autorités maritimes de la région à mettre au point des mesures permettant de réduire les risques d'attaques de pirates, et appuie l'assistance fournie par l'Office aux États de la région concernant la révision et l'amélioration de leur législation en matière de lutte contre la piraterie. L'activité du PNUD dans les tribunaux somaliens concernant la législation somalienne de lutte contre la piraterie, en collaboration avec l'UNODC et l'ONU, est un élément central des efforts à long terme visant l'organisation de procédures équitables et efficaces en Somalie.

26. Les programmes d'assistance et de renforcement des capacités de l'Office sont essentiellement centrés sur le Kenya et les Seychelles, et en pratique liés aux accords de transfert que ces derniers ont conclus avec les États dont les navires effectuent des patrouilles et l'Union européenne, car ces États et l'UE fournissent un financement. L'assistance fournie à chaque État est fonction des besoins spécifiques identifiés dans cet État. L'aide contribue à l'amélioration du système national de justice pénale dans son ensemble et non seulement à l'engagement de poursuites contre les suspects transférés par les États navals et vise à garantir que les procédures et la détention sont équitables et efficaces. Les principaux éléments du programme portent sur les aspects suivants : examen de la législation et assistance législative, fourniture d'un appui à la police, au parquet et à la justice, fourniture de moyens logistiques et informationnels, appui en faveur des témoins et dans le cadre du procès, réparation et remise en état des installations pénitentiaires, formation des autorités maritimes et des cadres et des agents du système pénitentiaire, et acquisition et mise en commun de compétences au niveau régional. L'ouverture d'un tribunal de haute sécurité à Shimo La Tewa, Mombasa, construit par l'UNODC, aidera le Kenya à poursuivre les auteurs présumés d'actes de piraterie et d'autres infractions pénales graves. La mise au point par l'Office de manuels d'orientation concernant les transferts, en collaboration avec le Kenya et les Seychelles, a permis d'améliorer la qualité des preuves collectées et transférées par les États dont les navires effectuent des patrouilles, et devrait aider à garantir le bon déroulement des actions en justice. Le programme de l'Office au Kenya a été lancé avec un financement de 2,3 millions de dollars, pour une durée de 18 mois, couvrant une trentaine de poursuites, chacune visant plusieurs accusés. Son programme aux Seychelles a bénéficié d'un financement de 1,1 million de dollars, pour une durée de 18 mois, portant sur des poursuites contre une quarantaine de suspects.

27. L'UNODC travaille également avec la République-Unie de Tanzanie, Maurice et les Maldives, pays qui envisagent d'engager des poursuites contre les personnes

soupçonnées de piraterie. Il a achevé une mission d'évaluation à Maurice et aux Maldives et il lui a été demandé d'en effectuer une autre en République-Unie de Tanzanie. On compte que le programme mis en œuvre dans ce dernier pays permettra d'engager un nombre de poursuites concernant des actes de piraterie analogue à celui du Kenya. L'Office estime que si le Kenya, les Seychelles, la République-Unie de Tanzanie et Maurice s'associaient aux efforts déployés dans ce domaine et bénéficiaient d'un soutien actif, ils pourraient poursuivre jusqu'à 600 à 800 suspects par an.

28. L'assistance de l'Office en Somalie comprend trois aspects principaux : la réforme du système carcéral, la réforme du système juridique et le renforcement des moyens en matière de poursuites judiciaires, complétant l'action du PNUD qui s'occupe de la formation du personnel judiciaire et de police, et de la remise en état de l'infrastructure judiciaire dans toutes les régions de la Somalie. Les activités de l'UNODC sont actuellement financées à concurrence d'environ 1,2 million de dollars par le Fonds international d'affectation spéciale créé pour soutenir les initiatives prises par les États contre la piraterie au large des côtes somaliennes. On notera que la Somalie, dans les régions du Puntland et du Somaliland, a poursuivi et emprisonné un plus grand nombre d'auteurs d'actes de piraterie que tous les autres États réunis. L'UNODC a toutefois conclu qu'une aide plus importante était nécessaire pour que ces poursuites soient conformes aux normes internationales, en ce qui concerne en particulier les normes relatives à la production de preuves et la représentation des intérêts des accusés en justice.

C. Incarcération et rapatriement

29. L'emprisonnement des personnes condamnées pour actes de piraterie et vols à main armée au large des côtes somaliennes est une question d'importance cruciale. On estime que les besoins en matière d'incarcération pourraient atteindre 2 000 personnes d'ici à la fin de 2011²⁶. Ce chiffre est beaucoup plus élevé que celui publié par tous les tribunaux existants. À l'heure actuelle, les États ayant engagé des poursuites mettent les suspects en détention provisoire avant jugement et emprisonnent ceux qui sont condamnés. Les peines peuvent être longues. Au Kenya, par exemple, des peines de 8 et 20 ans ont été imposées. Comme l'a dit le Président du Groupe de travail 2 du Groupe de contact pour la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes dans sa déclaration à l'Assemblée générale, le 14 mai 2010, il ressort de l'expérience acquise au cours de l'année écoulée que le fardeau à long terme imposé par les poursuites en justice réside non pas dans les poursuites elles-mêmes mais dans l'emprisonnement qui en résulte.

30. De nombreux États au sein du Groupe de travail 2 du Groupe de contact sur les questions juridiques ont estimé qu'il était de l'intérêt des personnes condamnées et de l'État concerné qu'elles purgent leur peine dans la région, en raison de considérations culturelles, linguistiques et familiales. Pour les petits États de la région, comme les Seychelles, le fardeau que représente l'emprisonnement est plus lourd que pour les États plus importants. Les 31 suspects mis en détention provisoire en attendant d'être jugés aux Seychelles représentent près de 10 % de la population

²⁶ Près de 600 personnes soupçonnées d'actes de piraterie ou condamnées sont actuellement détenues dans le monde.

carcérale, tandis qu'au Kenya, les 123 personnes détenues comme suspects ou à la suite d'une condamnation représentent 0,2 % de la population carcérale.

31. Tous les États de la région qui ont engagé des poursuites judiciaires ou envisagent de le faire ont souligné la nécessité de partager le fardeau que constitue l'emprisonnement avec des États tiers. Compte tenu de l'origine de la plupart des suspects, l'emprisonnement en Somalie serait la solution idéale. Les États qui appréhendent des suspects et engagent des poursuites à leur encontre, qui envisagent de conclure des accords sur l'exécution des peines avec la Somalie demanderont probablement des garanties au sujet des normes de détention. En outre, les accords de transfert existant entre les États dont les navires effectuent des patrouilles et les États de la région stipulent que l'État de la région doit obtenir l'autorisation de l'État naval avant le transfert des personnes visées vers un État tiers. Bien que la Somalie, et plus précisément la région du Puntland, ait indiqué qu'elle était prête à accepter des Somaliens condamnés à une peine de prison dans d'autres juridictions²⁷, une assistance est indispensable pour mettre les centres de détention en conformité avec les normes internationales²⁸. Le PNUD et l'UNODC achèvent la construction d'une nouvelle prison au Somaliland. Le PNUD achèvera la construction d'une nouvelle prison au Puntland d'ici à la fin de 2010 et l'Office remet en état un centre de détention au Puntland. L'UNODC s'efforce actuellement, en collaboration avec les autorités des régions du Puntland et du Somaliland, de former du personnel afin d'améliorer les conditions de détention.

32. Le rapatriement est une autre question importante soulevée par les États de la région qui engagent des poursuites judiciaires ou envisagent de le faire. Le problème se pose, que des poursuites soient abandonnées faute de preuve, par exemple, ou que l'accusé soit acquitté. Ces États demandent l'assurance que ces personnes puissent être rapatriées, généralement en Somalie, et que les dépenses liées à ce rapatriement ne leur soient pas imputées.

D. Groupe de contact pour la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes et Fonds international d'affectation spéciale créé pour soutenir les initiatives prises par les États contre la piraterie au large des côtes somaliennes

33. Le Groupe de contact a été créé le 14 janvier 2009²⁹, afin de faciliter les discussions et la coordination des activités entre les États et les organisations, visant à réprimer les actes de piraterie au large des côtes somaliennes. Dans sa résolution 1851 (2008), le Conseil de sécurité a encouragé tous les États et organisations régionales qui luttent contre la piraterie et les vols à main armée au large des côtes

²⁷ La région du Puntland a également indiqué qu'elle acceptera le transfert de suspects somaliens aux fins de poursuites.

²⁸ Les établissements pénitentiaires sont surpeuplés, notamment du fait de la détérioration ou de l'effondrement de bâtiments datant de l'époque coloniale.

²⁹ Le Groupe de contact sur la lutte contre la piraterie comprend 47 États et 7 organisations intergouvernementales (Union africaine, Union européenne, INTERPOL, OMI, Ligue des États arabes, OTAN et Secrétariat de l'ONU) qui participent aux réunions. Des groupes représentant l'industrie des transports maritimes assistent également aux réunions en qualité d'observateur. Voir annexe II pour plus de détails sur le Groupe de contact et le Fonds international d'affectation spéciale.

somaliennes à mettre en place un mécanisme de coopération internationale pour servir de point de contact commun entre les États et entre ceux-ci et les organisations régionales et internationales touchant tous les aspects de la lutte contre la piraterie et les vols à main armée au large des côtes somaliennes. Le Groupe de contact dirige et coordonne les efforts des États et des organisations compétentes visant à lutter contre les actes de piraterie et les vols à main armée au large des côtes somaliennes.

34. Le mandat du Fonds international d'affectation spéciale a été négocié dans le cadre du Groupe de contact et adopté officiellement par le Contrôleur de l'ONU et le Groupe le 27 janvier 2010. Le Fonds a pour principal objectif de financer les dépenses liées à la poursuite et à la détention des pirates suspects, et d'autres activités concernant la mise en œuvre des objectifs du Groupe, y compris l'appui aux activités touchant le renforcement des capacités judiciaires. Il a reçu des contributions d'un montant total de 2 973 900 dollars depuis sa création et a décaissé un montant de 2 437 372 dollars pour le financement de six projets appuyant les activités de poursuite et de détention au Kenya, aux Seychelles et en Somalie, et d'un projet sur la mise en œuvre d'une stratégie permettant au Gouvernement fédéral de transition de sensibiliser les populations somaliennes aux risques liés à une participation aux activités de piraterie et autres activités criminelles, ainsi qu'à d'autres options en matière de moyens de subsistance.

V. Examen des options, comme demandé par le Conseil de sécurité

A. Considérations communes aux options prévoyant la participation de l'ONU à l'activité de nouveaux mécanismes judiciaires

Considérations préliminaires

35. Il faudrait identifier un État d'accueil potentiel pour l'établissement de l'un quelconque des nouveaux mécanismes judiciaires possibles mentionnés dans la sous-section B ci-après. Il faudra ensuite déterminer les préférences de cet État, et savoir notamment s'il accepterait une participation internationale à un nouveau mécanisme judiciaire et, dans l'affirmative, sous quelle forme. Les avantages et les inconvénients des options sont donc analysés dans le présent rapport à la lumière des considérations générales applicables. La nécessité de conclure des arrangements suffisants en matière pénitentiaire dans la région, idéalement en Somalie, peut être aussi importante que les options en matière de poursuites judiciaires, compte tenu du grand nombre de suspects appréhendés par les États dont les navires effectuent des patrouilles. La nécessité de mettre au point de tels arrangements sera sans doute un facteur important dans tout processus visant à identifier un État d'accueil potentiel pour la mise en place d'un nouveau mécanisme judiciaire.

36. La demande du Conseil de sécurité souligne qu'il est essentiel d'obtenir des résultats substantiels durables. Une considération primordiale dans ce contexte serait la nécessité d'obtenir un engagement politique et financier suffisant de la part des États, dans une période difficile sur le plan économique, non seulement pour mettre en place un nouveau mécanisme judiciaire mais pour le maintenir. Un tel

dispositif, qui aurait à connaître des actes de piraterie et des vols à main armée au large des côtes somaliennes, interviendrait dans un contexte différent de celui dont doivent tenir compte l'ONU et les tribunaux créés sous l'égide des Nations Unies. Ce mécanisme devrait traiter des activités criminelles en cours et potentiellement un nombre de dossiers importants, sans date d'achèvement prévisible.

37. Si un nouveau mécanisme judiciaire est mis en place, il faudra trancher la question de savoir si son objectif est de poursuivre le plus grand nombre possible de suspects appréhendés au large des côtes somaliennes ou s'il faut concentrer les efforts sur les individus qui financent ou planifient les actes de piraterie et les vols à main armée en mer, ou les deux à la fois. Pour le moment, comme on ne dispose pas d'informations suffisantes sur la mesure dans laquelle les actes de piraterie et les vols à main armée commis en mer sont organisés ou opportunistes, il est difficile de déterminer si la concentration des efforts sur les individus qui financent et organisent de tels actes contribuerait à prévenir de tels agissements. Si un nouveau mécanisme judiciaire a compétence pour juger les individus qui financent et organisent de tels actes, il sera tributaire de la coopération des États où se trouvent ces individus pour les enquêtes et le transfert de suspects.

Mandats et bases juridiques

38. S'il est décidé de mettre en place un nouveau mécanisme judiciaire avec la participation de l'ONU, quelle que soit l'option choisie, le Secrétaire général devra obtenir un mandat d'un organe politique de l'Organisation. La base juridique d'un tel mécanisme dépendra de l'option choisie mais, en général, il s'agira soit d'une résolution du Conseil de sécurité adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, soit d'un accord négocié entre l'ONU et l'État ou les États concernés. Dans ce dernier cas, le processus sera déclenché par une résolution du Conseil demandant au Secrétaire général d'engager des discussions et des négociations avec l'État ou les États en question, et de lui faire rapport. Pour déterminer quel serait le type de participation de l'ONU dans le mécanisme judiciaire, la première chose serait d'évaluer les besoins du mécanisme et de l'État ou des États concernés.

Jurisdiction

39. L'infraction formant la base de la juridiction du mécanisme judiciaire serait la piraterie, telle que définie à l'article 101 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, qui reflète le droit international coutumier. Cette infraction devrait être reflétée dans le droit national de l'État d'accueil ou dans la juridiction du nouveau mécanisme, en fonction de l'option retenue. Il faudrait déterminer si la juridiction devrait également inclure l'infraction constituée par les vols à main armée commis en mer. En tant qu'infraction commise dans les limites de la mer territoriale d'un État, la piraterie n'est pas définie en droit international mais dans les juridictions nationales et relève naturellement de la juridiction de l'État territorial où l'infraction a été commise. Si celle-ci est incluse dans la juridiction d'un nouveau mécanisme judiciaire, il faudra déterminer si elle doit être limitée aux actes commis à l'intérieur de la mer territoriale de la Somalie ou être étendue, par exemple, aux actes commis dans les limites de la mer territoriale de l'État d'accueil ou d'autres États de la région. Dans tous ces cas, la question du consentement de l'État territorial se posera.

Primauté sur les juridictions nationales ou complémentarité

40. Une autre considération importante est la question de savoir si un nouveau mécanisme judiciaire devrait avoir la primauté sur les juridictions nationales ou si le principe de complémentarité devrait s'appliquer. En ce qui concerne les actes de piraterie commis en haute mer ou dans des zones situées au-delà de la juridiction territoriale d'un État, tous les États ont compétence, en vertu de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et du droit international coutumier, pour appréhender des pirates suspects et les poursuivre en justice. En outre, il peut, par exemple, exister des raisons valables pour qu'un État particulier exerce sa compétence, notamment lorsque ses nationaux ou un navire battant son pavillon sont victimes d'un acte de piraterie. En ce qui concerne les vols à main armée commis dans les limites de la mer territoriale d'un État, il pourrait être naturel pour cet État de recourir à la première option concernant les poursuites.

41. Compte tenu de ce qui précède et du fait qu'il existe un grand nombre de suspects, il faudrait examiner la question de savoir si un nouveau mécanisme judiciaire avec la participation de l'ONU devrait avoir la primauté sur les juridictions nationales. L'application du principe de complémentarité serait peut-être plus appropriée. Dans ce cas, un tel mécanisme n'aurait compétence que si aucun État n'est disposé à enquêter et à engager des poursuites ou en mesure de le faire. Compte tenu des circonstances dans lesquelles les suspects sont appréhendés en mer et transférés par des bâtiments de mer, le mécanisme judiciaire risque d'être confronté à des difficultés pratiques réelles pour déterminer rapidement s'il existe des États disposés à enquêter et à engager des poursuites et en mesure de le faire.

Limites géographiques de la juridiction

42. Il sera essentiel de définir les limites géographiques de la compétence du nouveau mécanisme judiciaire si cette juridiction n'a pas un caractère universel. Dans sa résolution 1918 (2010), le Conseil de sécurité mentionne les actes de piraterie et vols à main armée « au large des côtes somaliennes » mais cette référence générale ne permet pas de déterminer les limites géographiques de la compétence pénale d'un mécanisme judiciaire. Pour déterminer la compétence géographique, on pourrait notamment spécifier un secteur particulier de l'océan au large des côtes somaliennes, s'étendant au golfe d'Aden et jusqu'à l'océan Indien, délimité par des coordonnées de longitude et de latitude. Des actes de piraterie ont déjà été commis jusqu'à une distance de 1 200 milles marins à partir de la côte; par conséquent, si de tels actes relèvent de la compétence d'un mécanisme judiciaire, le secteur délimité devra être extrêmement vaste.

43. Une possibilité de limiter la compétence géographique, examinée par le Groupe de travail 2, consistait à la définir en termes d'actes de piraterie ou de vols à main armée en mer ayant leur origine en Somalie. Bien que cette approche puisse être considérée comme une possibilité, la difficulté de définir les éléments permettant de déterminer si un acte a son origine en Somalie serait considérable. Cette définition exigerait une preuve de l'origine d'un acte, afin qu'un mécanisme judiciaire puisse exercer sa compétence.

Compétence *ratione temporis*

44. Un nouveau mécanisme judiciaire requerrait également des limites temporelles à sa compétence; il faudrait prévoir une date de début de fonctionnement. Une

question qui a surgi dans le contexte du Groupe de travail 2 sur les questions juridiques du Groupe de contact était de savoir si un mécanisme judiciaire pouvait poursuivre des infractions commises avant sa création. Il ressort clairement de l'expérience des tribunaux existants qu'en principe c'est le cas. En ce qui concerne les infractions établies, comme la piraterie, le mécanisme ne pourrait pas poursuivre des actes qui ne constituaient pas des infractions au moment de leur commission. Si le mécanisme judiciaire doit avoir compétence pour poursuivre toute infraction nouvellement formulée, il faudrait veiller à ce qu'il n'engage pas de poursuites concernant des actes commis avant sa création et l'établissement de sa compétence, ce qui pourrait être contraire au principe *nullum crimen sine lege* (légalité des poursuites pénales). Il est difficile d'envisager à ce stade une date d'achèvement pour la compétence *ratione temporis* d'un tel mécanisme. Cette question devra peut-être être réglée dans le contexte de l'examen d'une stratégie d'achèvement et résiduelle, et compte tenu de la capacité ultérieure de la Somalie d'engager elle-même des poursuites judiciaires.

Compétence personnelle

45. Des centaines d'incidents de piraterie surviennent chaque année au large des côtes somaliennes, chacun impliquant un certain nombre de personnes. Si la compétence d'un nouveau mécanisme doit s'étendre à tous les suspects appréhendés, sa capacité de poursuivre un grand nombre de suspects sera primordiale. Une différence majeure entre les tribunaux existants et un éventuel mécanisme judiciaire ayant à connaître des actes de piraterie et des vols à main armée au large des côtes somaliennes est le fait que les tribunaux enquêtent en premier lieu et décident s'ils doivent prononcer une mise en accusation avant d'émettre un mandat d'arrêt et de demander le transfert du suspect. Tout État d'accueil potentiel ou mécanisme judiciaire devrait donc déterminer s'il doit accepter les suspects remis par les États dont les navires effectuent des patrouilles ou s'il a le droit de refuser certains transferts, ou de fixer une limite sur le nombre total de suspects reçus à tout moment.

Mineurs

46. Un nombre important de suspects appréhendés peuvent être, ou prétendre être, mineurs. Le Conseil de sécurité devrait examiner la question de savoir s'il faudrait prévoir une disposition spéciale concernant leur traitement. Si le précédent du Statut du Tribunal spécial pour la Sierra Leone³⁰ est suivi, un nouveau mécanisme judiciaire n'aura pas compétence à l'égard d'une personne âgée de moins de 15 ans à la date de la commission présumée de l'infraction. Le critère serait que les mineurs âgés de 15 à 18 ans à la date de la commission présumée de l'infraction soient traités avec dignité et un sens de la valeur de la personne, et conformément aux normes internationales relatives aux droits de l'homme, en particulier les droits de l'enfant. Il devrait être tenu compte dans toute la mesure possible du fait qu'il serait souhaitable de promouvoir la rééducation et la réinsertion et d'éviter l'incarcération. De nombreux suspects appréhendés ne possèdent de documents d'identité et parfois ne connaissent pas leur âge. Il peut donc être très difficile de déterminer leur âge avec certitude.

³⁰ Voir annexe I pour plus de détails sur le Tribunal spécial pour la Sierra Leone.

Temps nécessaire pour l'établissement d'un mécanisme judiciaire et sa mise en service

47. Il ressort de l'expérience de l'ONU et des tribunaux créés sous l'égide des Nations Unies³¹ que le temps nécessaire pour la création et la mise en service d'un mécanisme judiciaire après l'attribution d'un mandat par un organe politique de l'ONU est variable et peut être très long. Cette période variait entre 1 et 9 ans environ avant le début du fonctionnement. Les délibérations au sein du Groupe de travail 2 ont indiqué que la rapidité de la mise en place d'un nouveau mécanisme serait une considération essentielle. D'aucuns ont estimé à cette occasion que la mise en place d'une chambre spéciale dans le cadre d'une juridiction nationale serait peut-être une des options les plus rapides mais l'expérience de l'ONU indique que ce n'est pas toujours le cas. Les délais les plus courts ont été enregistrés lorsque le Conseil de sécurité a établi le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) en tant qu'organes subsidiaires³².

Coûts et financement

48. L'expérience a démontré qu'il était nécessaire d'obtenir un engagement politique et financier considérable des États pour établir et maintenir un nouveau mécanisme judiciaire³¹. Le budget annuel des tribunaux existants et autres mécanismes judiciaires se situait entre 14,3 millions de dollars³³ (Chambres spéciales du Timor-Leste pour un exercice biennal) et 376,2 millions de dollars environ (TPIY pour un exercice biennal)³⁴. Les tribunaux dont le coût est le plus élevé sont le TPIY et le TPIR, qui sont des tribunaux internationaux ayant poursuivi un nombre relativement important d'inculpés accusés d'infractions internationales complexes. Les mécanismes ancrés dans les juridictions nationales des États se sont révélés relativement moins onéreux. La question des coûts potentiels était une préoccupation majeure exprimée au sein du Groupe de travail 2.

49. Le fait que les infractions de piraterie et les vols à main armée en mer ne sont pas des infractions internationales complexes peut impliquer que les procédures sont plus courtes que celles appliquées dans les tribunaux et chambres spéciales existants. Toutefois, le nombre élevé de suspects et le caractère actuel du problème affecteront le budget et la durée potentielle de tout nouveau mécanisme judiciaire. Par ailleurs, bien que les infractions ne soient pas complexes, l'expérience a montré qu'elles pouvaient poser des problèmes difficiles à surmonter en matière de preuve lorsque les éléments de preuve étaient produits par un État dont les navires effectuent des patrouilles et remis à un État de la région engageant des poursuites. Ce facteur en matière de preuve pouvait affecter le coût et le succès de tout nouveau mécanisme judiciaire.

³¹ Voir annexe I.

³² Voir annexe I pour plus de détails sur les délais qui ont été nécessaires pour la création des divers tribunaux existants.

³³ Voir annexe I pour les Chambres spéciales du Timor-Leste.

³⁴ Voir annexe I pour le TPIY.

50. La base de financement serait également une considération importante. Un financement par le biais des contributions mises en recouvrement par l'ONU permettrait de répartir la charge financière et assurerait des ressources prévisibles permettant de planifier les activités. La responsabilité du financement des tribunaux par des contributions volontaires incombait en fait à un petit nombre d'États et cela posait des problèmes de gestion lorsque les fonds commençaient à diminuer. Un engagement financier suffisant et soutenu des États était l'un des aspects essentiels qu'il fallait examiner lors de la mise en place de tout nouveau mécanisme judiciaire. Certains des tribunaux existants exigent une contribution au financement par l'État affecté. En ce qui concerne les actes de piraterie et les vols à main armée au large des côtes somaliennes, de nombreux États, en particulier ceux de la région, et la communauté internationale dans son ensemble sont touchés. Tout État disposé à accueillir un nouveau mécanisme judiciaire se chargerait, en fait, d'une tâche servant les intérêts de la communauté internationale. Il peut donc exister des motifs sérieux justifiant l'avis selon lequel tout État disposé à accueillir un mécanisme ne devrait pas avoir à supporter des dépenses excessives ou d'autres charges.

51. Les accords bilatéraux conclus par certains États dont les navires effectuent des patrouilles et l'Union européenne avec le Kenya et les Seychelles démontrent que le financement peut en fait être assuré par les États et organisations qui peuvent transférer des personnes soupçonnées de piraterie aux fins de poursuites au titre de ces accords³⁵. Si un nouveau mécanisme judiciaire était prévu dans le cadre d'accords pour le transfert de suspects par des États et des organisations dont les navires effectuent des patrouilles, il faudrait examiner la question de savoir si ces transferts devraient être liés à un financement par ces États et organisations. Une autre question qui a été examinée dans le cadre du Groupe de travail 2 portait sur la possibilité pour l'industrie des transports maritimes de contribuer au financement des dépenses entraînées par la poursuite et l'incarcération des personnes responsables d'actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes somaliennes. Le mandat du Fonds international d'affectation spéciale a été établi à cette fin³⁶.

52. Comme le coût des différentes options, même la moins onéreuse, concernant un mécanisme judiciaire est élevé, il est évident que le recours au Fonds international d'affectation spéciale pour financer un tel mécanisme risquerait d'entamer fortement ses ressources. Il faudrait donc examiner les moyens de protéger les ressources du Fonds visant à appuyer les projets relatifs aux poursuites et à l'incarcération par les États. Par ailleurs, dans la mesure où le Fonds sert à financer des projets visant à renforcer l'état de droit en Somalie, son utilisation pour financer un nouveau mécanisme judiciaire risquerait de détourner des fonds qui devraient servir à remédier aux causes de l'instabilité du pays, pour traiter un symptôme de cette instabilité.

³⁵ Il est entendu qu'il n'existe aucune obligation de ce type dans les accords bilatéraux de transfert mais que, dans la pratique, les États dont les navires effectuent des patrouilles financent l'assistance technique et le renforcement des capacités dans les États d'accueil.

³⁶ Même s'il est à noter qu'aucune contribution n'a encore été versée au Fonds international d'affectation spéciale.

Coopération

53. Une considération supplémentaire majeure serait la nécessité pour tout mécanisme judiciaire, ou dans le cas d'une chambre spéciale créée au sein d'une juridiction nationale, l'État d'accueil, de négocier et de conclure des accords avec des États tiers concernant l'exécution des peines et le transfert des personnes acquittées et des témoins, si nécessaire³⁷. Les accords sur l'exécution des peines devraient de préférence être conclus avec les États de la région, idéalement proches de la Somalie, ou avec la Somalie. Tout mécanisme judiciaire auquel l'ONU participerait devrait veiller à ce que les conditions carcérales soient conformes aux normes internationales et que les accords sur l'exécution entre le mécanisme judiciaire ou l'État d'accueil et des États tiers contiennent des dispositions à cet effet et pour la protection des droits de l'homme. Il faudra examiner la question de savoir si les centres de détention actuellement créés dans les régions du Puntland et du Somaliland, en Somalie, avec l'assistance du PNUD et de l'UNODC sont conformes aux normes internationales. Les accords sur l'exécution devraient prévoir le contrôle de leur application dans les États tiers par le mécanisme ou l'État d'accueil. Des accords devraient également être conclus entre le mécanisme judiciaire ou l'État d'accueil et les États dont les navires effectuent des patrouilles, afin d'établir une base juridique pour le transfert des suspects au mécanisme, d'organiser la remise des éléments de preuve à ce dispositif et de protéger les droits fondamentaux des personnes appréhendées, détenues en mer et transférées.

Questions relatives à l'achèvement et questions résiduelles

54. L'engagement politique et financier nécessaire pour mettre en place un mécanisme judiciaire et assurer son fonctionnement ne prend pas fin avec la clôture de ses travaux. L'expérience des tribunaux existants démontre qu'il existe certaines fonctions essentielles qui devront se poursuivre au-delà de la durée de vie d'un mécanisme judiciaire en matière pénale. On mentionnera à ce sujet la supervision de l'exécution des peines, la révision des jugements, la protection continue des témoins et la gestion des archives. Il s'agit de fonctions qui peuvent être de longue durée et requérir une certaine forme de mécanisme résiduel pour succéder au mécanisme judiciaire. Ces fonctions pourraient exiger une participation continue de l'ONU afin de faire en sorte qu'elles soient exécutées en conformité avec les normes internationales. Même dans les options fondées dans une juridiction nationale, ou le tribunal ou la chambre spéciale poursuivront leurs activités indéfiniment, l'achèvement de la participation de l'ONU à un certain stade exigera probablement une présence continue de l'Organisation par la suite, afin de surveiller l'exécution des fonctions en conformité avec les normes internationales.

³⁷ L'Organisation des Nations Unies ne participerait pas à une instance nationale ou à un nouveau mécanisme judiciaire qui imposerait la peine de mort.

B. Examen des options possibles pour mieux parvenir à poursuivre et incarcérer les personnes responsables d'actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes somaliennes

Option 1

Consolidation de l'aide de l'ONU pour renforcer les capacités des États de la région en matière de poursuite et d'incarcération des personnes responsables d'actes de piraterie et de vols à main armée en mer au large des côtes somaliennes

Appui politique

55. L'option 1 a déjà été mise en œuvre avec certains résultats. L'ouverture par le Kenya d'un tribunal de haute sécurité, mis en place avec l'aide du Programme de lutte contre la piraterie de l'UNODC, renforcera les moyens dont dispose le Kenya pour poursuivre les personnes responsables d'actes de piraterie et autres crimes graves. L'appui politique ferme dont ont bénéficié le Kenya et les Seychelles a été déterminant et continuera de l'être au fur et à mesure de l'intensification de leur coopération avec la communauté internationale. Pour accroître les moyens qui permettront de traduire en justice le nombre important de suspects appréhendés par les États dont les navires effectuent des patrouilles en mer, un plus grand nombre d'États de la région devraient être encouragés à accepter le transfert de suspects pour qu'ils soient poursuivis en justice. À cet effet, la communauté internationale devra s'engager politiquement avec les États de la région, y compris éventuellement par le biais du Groupe de contact pour la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes. Même si les programmes d'assistance au Kenya et aux Seychelles bénéficient de ressources suffisantes pour l'année à venir, des fonds supplémentaires seront nécessaires pour garantir leur viabilité et pour étendre cette aide aux autres États de la région désireux d'accepter le transfert de suspects aux fins de poursuites. La communauté internationale ne doit pas relâcher son attention en la matière et l'appui financier doit se poursuivre.

Avantages et inconvénients

56. L'option 1 a probablement pour principal avantage d'être déjà en place et d'avoir fait la preuve de son efficacité. Au cours des deux dernières années, près de six cents pirates présumés ont déjà été traduits en justice, ou font actuellement l'objet de poursuites, devant 10 instances nationales, des résultats qui sont au moins aussi bons que ceux des tribunaux existants. Les procès devant des juridictions nationales sont également assez rapides, entre 12 et 18 mois à partir du moment de l'arrestation. Les coûts financiers de l'aide aux systèmes judiciaires et pénitentiaires nationaux sont peu élevés comparés à ceux des autres options. L'aide apportée aux juridictions nationales bénéficie à l'ensemble du système de justice pénale de l'État, et pas seulement dans le cadre des poursuites à l'encontre des auteurs d'actes de piraterie. Il sera probablement essentiel de mettre en place un système similaire en Somalie sur le long terme pour permettre à ce pays de prendre part à la lutte contre la piraterie et les vols à main armée en mer au large de ses côtes. Les autres options font toutes appel à de nouveaux mécanismes judiciaires, même lorsqu'elles relèvent d'une juridiction nationale, et peuvent avoir tendance à détourner les ressources et les compétences des systèmes de justice pénale existants au niveau national.

57. Cette option présente notamment l'inconvénient que les États dont les navires effectuent des patrouilles en mer ne savent pas, lorsqu'ils appréhendent les suspects, s'ils pourront les transférer à un État poursuivant. L'insuffisance d'éléments à charge pour justifier les poursuites est le motif le plus fréquemment invoqué pour la libération des suspects plutôt que l'absence d'État désireux de les accepter. Cette situation pourrait toutefois également constituer un inconvénient par rapport aux autres options ci-après, et il y aura peut-être lieu d'élaborer des directives sur la collecte et le transfert d'éléments de preuve à un nouveau mécanisme quel qu'il soit. Les États dont les navires effectuent des patrouilles en mer ne sont pas tous dotés de dispositifs de transfert des suspects vers les États de la région, et peuvent donc choisir de les désarmer puis de les relâcher en mer. La mise au point d'un nouveau mécanisme judiciaire dans le cadre de l'une des options ci-après pourrait donc permettre à un plus grand nombre de ces États de conclure des accords de transfert des suspects en vue de les traduire en justice. Étant donné que seuls deux États de la région ont signé des accords sur le transfert des suspects, la situation pourrait devenir difficile si le contexte politique évolue. Il est nécessaire d'augmenter le nombre d'États de la région qui peuvent exercer une action pénale, et de répartir aussi bien la charge des poursuites que celle de l'incarcération.

Coopération

58. Pour aider les États de la région à engager des poursuites et pour encourager d'autres États de la région à accepter le transfert de suspects à cette fin, il est urgent de s'attaquer au problème de l'incarcération du grand nombre de ceux qui ont été reconnus coupables et qui sont majoritairement somaliens. En outre, ceux qui ne sont pas poursuivis et ceux qui ont été acquittés devraient être rapatriés. À cet effet, il faudrait identifier les États tiers susceptibles de les accepter et leur fournir une assistance, en tant que de besoin, pour améliorer les conditions d'incarcération. Idéalement, c'est la Somalie qui devrait en recevoir le plus grand nombre et, à cette fin, l'UNODC et le PNUD lui fournissent un soutien afin d'améliorer les normes en vigueur dans les prisons du Puntland et du Somaliland. Des accords entre les États requérants et les États tiers, principalement la Somalie, devront être conclus à cet effet. Ces projets doivent bénéficier d'un financement continu pour pouvoir aborder efficacement le problème de l'incarcération dans la région.

59. Les accords concernant l'application des peines prononcées par les tribunaux existants se font sur la base de la demande et de l'acceptation pour chaque affaire. Il n'existe aucune obligation d'accepter un condamné en particulier, ni d'ailleurs d'en accepter aucun. Compte tenu du nombre élevé de condamnés, il n'est pas certain que ces accords réduiraient effectivement la charge pour l'État qui engage l'action pénale, et encourageraient d'autres États à accepter des suspects aux fins de poursuites. Il faudra donc examiner la question de savoir si les accords d'application des peines conclus avec des États tiers, notamment avec la Somalie, devraient comprendre l'obligation pour ces États de recevoir tous ceux condamnés à une peine d'emprisonnement.

Le rôle de la Somalie

60. La solution à long terme au problème des poursuites et de l'incarcération des auteurs d'actes de piraterie et de vols à main armée en mer devrait venir de la Somalie elle-même. Les régions du Puntland et du Somaliland engagent déjà des poursuites et prononcent des peines privatives de liberté, mais une aide considérable

est nécessaire pour améliorer les normes en la matière. Actuellement, les programmes d'assistance en Somalie reçoivent des financements bien moins importants que ceux du Kenya et des Seychelles. La confiance des donateurs pour ce qui est des systèmes judiciaires et pénitentiaires du Kenya et des Seychelles est suffisante pour qu'ils acceptent de les financer mais, étant donné la nature fragmentée de la loi réprimant la piraterie en Somalie et des difficultés importantes que le pays doit affronter en termes de procédures et de poursuites judiciaires, ils estiment que les conditions ne sont pour l'instant pas réunies pour accorder le même niveau de financement à la Somalie. Même si les régions du Puntland et du Somaliland doivent surmonter d'énormes obstacles pour satisfaire aux normes internationales, il est peut-être préférable que la communauté internationale augmente son aide financière à la Somalie pour lui permettre d'atteindre les normes internationales plutôt que de risquer qu'elle ne relâche ses efforts pour enquêter sur les actes de piraterie et poursuivre leurs auteurs.

Conseil de sécurité

61. Le Conseil de sécurité souhaitera peut-être envisager de conserver, tout en le développant, le rôle qu'il a joué dans ses résolutions³⁸ pour renforcer l'option 1, comme suit :

- i) Féliciter le Kenya, les Seychelles et les autres États qui ont entamé des poursuites pour leur rôle;
- ii) Saluer les mesures prises par l'UNODC et le PNUD pour aider les États de la région à engager des poursuites et à incarcérer les personnes qui ont été reconnues coupables;
- iii) Prendre note avec satisfaction des efforts faits par le Groupe de contact pour encadrer et coordonner les actions menées au niveau international pour poursuivre les personnes soupçonnées d'actes de piraterie, incarcérer celles qui ont été condamnées et encourager toute nouvelle mesure à cet effet;
- iv) Rendre hommage aux États dont les navires effectuent des patrouilles en mer pour leur rôle dans l'éradication des actes de piraterie, et les encourager à collaborer avec l'UNODC et les États de la région pour garantir que les éléments de preuve recueillis sont suffisants pour fournir une base suffisamment solide pour justifier les poursuites;
- v) Exhorter d'autres États de la région à accepter des suspects transférés par des États dont les navires effectuent des patrouilles en mer afin de les traduire en justice;
- vi) Inviter instamment tous les États, en particulier les États du pavillon, du port et les États côtiers de la nationalité des victimes et des auteurs, à engager des poursuites;
- vii) Demander à tous les États de s'assurer qu'ils sont compétents en matière juridictionnelle, pénale et procédurale pour intenter une action dans le cadre des actes de piraterie commis au large des côtes somaliennes;

³⁸ Voir résolutions du Conseil de sécurité 1816 (2008), 1846 (2008), 1851 (2008), 1897 (2009) et 1918 (2010).

viii) Encourager les États à envisager de financer une assistance aux États de la région, y compris par l'intermédiaire du Fonds international d'affectation spéciale, pour poursuivre et incarcérer les personnes reconnues coupables;

ix) Encourager les États à envisager de financer une assistance aux États de la région, y compris par l'intermédiaire du Fonds international d'affectation spéciale, pour améliorer les normes en matière de poursuites et d'incarcération en Somalie et dans ses régions;

x) Encourager l'industrie navale à contribuer au Fonds international d'affectation spéciale.

Option 2

Mise en place d'un tribunal somalien siégeant sur le territoire d'un État tiers de la région, avec ou sans la participation de l'ONU

62. Cette option qui n'est pas expressément mentionnée par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1918 (2010), mais qui a été examinée par le Groupe de contact³⁹, consisterait en un tribunal somalien siégeant sur le territoire d'un autre État de la région, avec ou sans la participation de l'Organisation des Nations Unies⁴⁰. Ce tribunal, comme celui de Lockerbie⁴¹, serait identique à une instance nationale exerçant sa compétence nationale mais siégerait sur le territoire d'un État tiers. Dans ce cas, la juridiction nationale serait celle de la Somalie et non pas celle de l'État hôte. L'État hôte fournirait un environnement sûr pour les procès qui se dérouleraient selon le droit somalien. Les dispositions devant permettre la création d'un tel tribunal seraient négociées entre la Somalie et l'État hôte. Si ce tribunal devait compter avec la participation de juges, procureurs et/ou personnel désignés par l'ONU, un accord entre l'Organisation, la Somalie et l'État hôte serait également nécessaire.

63. Dans l'idéal, l'État hôte serait un État de la région, car il aurait l'avantage de la proximité pour le transfert des suspects appréhendés par les États dont les navires patrouillent en mer, et le transfert de ceux condamnés à des peines d'emprisonnement vers des États tiers. L'identification de cet État peut se révéler difficile. Il devrait fournir toutes les infrastructures nécessaires au tribunal somalien pour fonctionner sur son territoire, sans nécessairement bénéficier d'un renforcement des capacités de sa propre juridiction pénale.

Avantages et inconvénients

64. Cette option aurait l'avantage d'aider à renforcer le système judiciaire somalien, contribuant ainsi aux efforts à long terme déployés pour instaurer la paix et la stabilité en Somalie. Même si en principe une telle option pourrait figurer parmi les plus économiques, à l'instar de celles abordées ci-après et concernant la création d'une chambre spéciale, dans la pratique, l'aide que devrait fournir l'ONU serait considérable. Les coûts seraient donc probablement bien plus élevés que ceux

³⁹ Comme soulevée par le Portugal dans un document officiel lors des consultations du Groupe de travail 2 et des réunions informelles qui ont eu lieu aux Pays-Bas, ainsi que par la France dans un document officiel lors d'une réunion du Groupe de contact le 10 juin 2010.

⁴⁰ Un membre du Groupe de contact a avancé non officiellement la possibilité d'un appui de l'Union européenne à une chambre spéciale ou à un tribunal somalien de cette nature.

⁴¹ Le Tribunal de Lockerbie ne bénéficiait pas de la participation de l'Organisation des Nations Unies ou d'une autre organisation régionale.

découlant des options relatives à la chambre spéciale, et le délai de mise en place du tribunal beaucoup plus long.

65. Les débats au sein du Groupe de travail ²⁴² ont soulevé d'importantes questions concernant les lois somaliennes et la capacité du système judiciaire de ce pays. Même si une telle option présenterait l'avantage de permettre à la Somalie de participer directement au règlement du problème que pose la répression des actes de piraterie, elle n'est peut-être pas envisageable pour l'instant. Cette conclusion est également étayée par celles de la mission d'évaluation dans la région du Groupe de travail 1 du Groupe de contact⁴³. En outre, le PNUD a souligné, dans le cadre du Groupe de travail 2, les nombreux obstacles auxquels le système judiciaire somalien continue de se heurter⁴⁴. Même si certaines compétences judiciaires existent en Somalie et parmi la diaspora somalienne, la création d'un tribunal somalien répondant aux normes internationales dans un État tiers poserait d'énormes difficultés pour l'instant. Par ailleurs, tous les avantages que ce tribunal pourrait présenter seraient annulés si celui-ci devait puiser dans les ressources judiciaires limitées des tribunaux somaliens.

Coopération et questions résiduelles

66. Les sentences ordonnées par un tel tribunal national somalien seraient naturellement exécutées en Somalie. Cependant, pour des raisons de capacités, des accords d'exécution avec des États tiers demeureront sans doute nécessaires. Par ailleurs, en tant que tribunal national exerçant une compétence nationale, il ne serait plus indispensable de disposer d'un mécanisme pour mener à bien les fonctions résiduelles.

Le rôle de la Somalie

67. Pour que cette option soit envisageable, il faudrait tout d'abord régler les problèmes soulevés plus haut. Elle pourrait se révéler utile à l'avenir lorsque le système judiciaire somalien aura été suffisamment renforcé. Il faudra alors décider s'il convient de créer un tribunal somalien sur le territoire d'un État tiers, ou de s'efforcer à long terme d'aider les tribunaux siégeant en Somalie à satisfaire aux normes internationales et à recevoir les suspects transférés par les États patrouillant en mer.

Option 3

Mise en place d'une chambre spéciale relevant de la juridiction d'un État ou d'États de la région, sans participation de l'ONU

68. Cette option comporterait la création par un État ou plusieurs États de la région d'un tribunal ou d'une chambre spéciale relevant de sa structure judiciaire nationale pour poursuivre les auteurs d'actes de piraterie et de vols à main armée commis en mer au large des côtes somaliennes. Elle ne ferait pas appel à la participation de juges, procureurs et/ou personnel sélectionnés par l'Organisation des Nations Unies, mais une assistance de l'UNODC et d'autres organes compétents

⁴² Voir annexe II.

⁴³ Voir le rapport du Groupe de travail 1 du Groupe de contact, intitulé « Évaluation et hiérarchisation des besoins de la capacité régionale de lutte contre la piraterie en Afrique de l'Est et dans le golfe d'Aden », en date du 20 octobre 2009, p. 12 (non publié).

⁴⁴ Conclusions du Président du Groupe de travail 2 du Groupe de contact, cinquième réunion (Copenhague, 17-18 mai 2010).

de l'Organisation serait probablement nécessaire. Un mandat d'un organe politique de l'Organisation des Nations Unies ou la négociation d'un accord avec l'État concerné ne serait par conséquent pas nécessaire.

69. Parmi les États de la région ayant engagé des poursuites, aucun ne possède de chambre spéciale pour juger des actes de piraterie et des vols à main armée en mer. Comme indiqué plus haut, le Kenya a mis en place un nouveau tribunal de haute sécurité à Shimo La Tewa à Mombasa. Il sera utilisé pour juger des actes de piraterie mais également d'autres crimes, et ne sera donc pas une chambre spéciale chargée des poursuites à l'encontre des auteurs d'actes de piraterie. On peut se demander si le nombre des poursuites engagées est suffisant ou s'il pourrait le devenir pour justifier la création d'une chambre spécialement chargée de juger des actes de piraterie. Même au Kenya, où 12 actions en justice pour piraterie sont actuellement en cours, le nouveau tribunal de Shimo La Tewa ne servira pas exclusivement pour juger des actes de piraterie. L'État de la région où le volume des affaires pourrait justifier d'une chambre spéciale est la Somalie. Les tribunaux des régions du Puntland et du Somaliland ont à connaître de ce genre de dossiers plus souvent que tout autre État requérant.

Avantages et inconvénients

70. Un État hôte de la région aurait l'avantage de la proximité pour ce qui est du transfert des suspects appréhendés par les États dont les navires effectuent des patrouilles en mer, et le transfert de personnes reconnues coupables vers des États tiers pour incarcération. Cette option serait probablement l'une des plus économiques et présenterait l'avantage supplémentaire de relever d'une juridiction déjà en place et qui fonctionne, avec des crimes et des procédures pénales établis. L'assistance fournie par l'ONU à l'État peut l'aider à décider s'il est nécessaire d'améliorer ou d'amender la loi, par exemple pour déterminer les limites géographiques de la juridiction, ou pour ériger en crime le financement ou l'organisation d'actes de piraterie et de vols à main armée en mer. Il est également important de savoir si la compétence doit s'étendre aux crimes commis dans les eaux territoriales somaliennes et si le consentement de la Somalie est nécessaire.

71. Le risque éventuel est que la chambre spéciale pourrait attirer plus de ressources que le système de justice pénale en soi, ce qui conduirait à « une justice à deux vitesses » si ses normes d'équité et d'efficacité sont plus strictes que celles des autres instances pénales. La capacité limitée d'une telle chambre pourrait constituer un autre inconvénient.

Coopération et questions résiduelles

72. Si l'État hôte n'est pas la Somalie, il devra négocier et conclure des accords avec d'autres États pour l'exécution des peines. Des arrangements ou des accords seraient également nécessaires entre l'État hôte et les États dont les navires effectuent des patrouilles en mer pour fournir une base juridique au transfert des pirates présumés et des éléments de preuve ainsi que pour la protection des droits des détenus. Il faudrait notamment examiner la question de savoir si l'État hôte devrait être obligé de recevoir les transferts de ces États, s'il devrait pouvoir refuser un transfert particulier ou s'il faudrait imposer une limite au nombre de transférés sur une période déterminée. Étant donné que la chambre spéciale serait située dans les limites de la juridiction nationale d'un État, sans la participation de

l'Organisation des Nations Unies, toute stratégie de fin de mandat ou mécanisme successeur serait impossible.

Option 4

Mise en place d'une chambre spéciale relevant de la juridiction d'un ou de plusieurs États de la région, avec la participation de l'ONU

73. Cette option en faveur d'une chambre spéciale relevant d'une juridiction nationale pourrait, par exemple, inclure la participation de juges ainsi que de procureurs et/ou personnel désignés par l'Organisation des Nations Unies. La base juridique de la participation de l'Organisation à une chambre spéciale relevant d'une juridiction nationale serait un accord entre l'ONU et l'État hôte. Une législation d'application par l'État hôte pourrait éventuellement être nécessaire. Si l'État hôte est l'un de ceux qui ont déjà engagé des poursuites, comme le Kenya et les Seychelles, il serait également possible de tirer parti de leur expérience croissante.

74. L'Organisation des Nations Unies devrait tout d'abord déterminer avec l'État hôte la forme de participation internationale qui lui conviendrait. Elle ne pourrait se faire sans tenir pleinement compte non seulement de ses besoins de renforcement des capacités mais également de sa culture et de ses traditions juridiques. L'expérience montre que, dans les cas où une participation internationale est nécessaire, elle ne se résume en général pas à la participation de juges aux chambres de première instance, mais consiste en une approche plus globale incluant des procureurs et/ou du personnel. Les enseignements tirés de l'expérience de l'ONU montrent en outre que, lorsqu'un État a accepté la participation de juges internationaux, un cadre devrait être mis en place afin de garantir le respect des normes internationales d'équité des procès. À cet effet, dans la pratique, on s'est efforcé de garantir que les juges internationaux soient majoritaires dans les chambres dans lesquelles ils siègent, afin que leur contribution au processus et à la prise de décisions soit efficace. Si la capacité des éléments nationaux de la chambre spéciale finit par être suffisamment renforcée et que les normes internationales sont respectées, les éléments internationaux peuvent être réduits.

75. Il est difficile de dire précisément la forme que prendrait une telle participation de juges désignés par l'ONU dans le contexte, par exemple, du Kenya et des Seychelles, ou de la République-Unie de Tanzanie et de Maurice. Même si ces États acceptent une participation internationale, ce sont toutes des juridictions de *common law* à juge unique. La participation de l'Organisation des Nations Unies ne pourrait bien entendu pas se faire sur la base de l'exclusion de juges nationaux. Une chambre spéciale avec une participation de l'ONU pourrait, par conséquent, déroger à la structure normale des procédures pénales dans l'État hôte. Il faudrait donc veiller à ce qu'elle se limite, dans le cas d'un déploiement de procureurs et personnel internationaux, aux besoins de l'État hôte et éviter la multiplication des efforts internationaux et nationaux, qui ferait augmenter les coûts. Idéalement, les juges, procureurs et/ou personnel internationaux devraient avoir pour objectif le transfert de leur savoir et de leurs compétences pour que, sur le long terme, leurs fonctions puissent être assumées par des ressortissants du pays.

Avantages et inconvénients

76. Un État hôte dans la région aurait l'avantage de pouvoir s'appuyer sur un système judiciaire déjà en place avec une compétence établie, y compris en ce qui

concerne les crimes et procédures pénales. Il présenterait en outre l'atout de la proximité aux fins du transfert des suspects appréhendés par les États patrouillant en mer, et de celui des condamnés dans les États tiers pour incarcération. Outre l'assistance technique déjà fournie aux États de la région qui ont intenté une action en justice, la participation de l'Organisation des Nations Unies dans le cadre d'une juridiction nationale, si nécessaire, aiderait à renforcer les capacités de cette juridiction. Par ailleurs, si les juges, procureurs et/ou le personnel choisis par l'Organisation pour déploiement dans une chambre spéciale comprenaient des personnes originaires d'autres États de la région, cela permettrait de mieux renforcer les capacités régionales et de participer aux efforts à long terme déployés pour instaurer la paix et la stabilité en Somalie. Comme pour l'option 3, la chambre spéciale relèverait d'une juridiction déjà en place et qui fonctionne. Elle est également susceptible de faire partie des options les plus économiques, probablement encore plus que l'option 3, qui ne prévoit pas la participation de l'Organisation des Nations Unies.

77. Le risque éventuel est que la chambre spéciale détourne des ressources de l'État hôte et des autres États de la région. La capacité limitée d'une telle chambre pourrait constituer un autre inconvénient. Comme pour l'option 3, les financements et l'assistance pourraient se détourner plus largement du système de justice pénale de l'État hôte et conduire à « une justice à deux vitesses ». De même, la question de l'élargissement de la compétence aux crimes commis dans les eaux territoriales somaliennes et de la nécessité du consentement de la Somalie serait soulevée. Ses capacités à poursuivre un grand nombre d'auteurs d'actes de piraterie peuvent également être limitées et il serait nécessaire aussi de prendre la même décision importante s'agissant de l'obligation de l'État hôte de recevoir des transferts provenant des États patrouillant en mer ou de sa capacité à limiter le nombre de suspects reçus.

Coopération et questions résiduelles

78. Un accord bilatéral entre l'Organisation des Nations Unies et l'État hôte ne pourrait pas servir de base à un accord de coopération et de répartition des charges entre les États. L'État hôte devrait négocier et conclure des accords avec d'autres États concernés par l'application des peines. Des arrangements ou des accords seraient également nécessaires entre l'État hôte et les États patrouillant en mer pour fournir une base juridique au transfert des pirates présumés, au transfert des éléments de preuve ainsi qu'à la protection des droits des détenus.

79. Étant donné que la chambre spéciale relèverait de la juridiction d'un État et que, pour l'instant, il est impossible de prédire quand il pourra être mis fin au problème de la piraterie et des vols à main armée en mer au large des côtes de Somalie, il appartiendrait à l'État hôte de déterminer si la chambre spéciale devrait avoir une durée de vie limitée ou illimitée. Si l'État hôte fixe effectivement une limite à la durée de vie de la chambre spéciale, une stratégie de fin de mandat et un mécanisme successeur seront nécessaires. Si l'État hôte ne fixe pas de limite à la durée de la chambre spéciale, cette stratégie sera inutile, mais une forme quelconque de présence continue de l'ONU devra peut-être être envisagée afin de garantir que les normes internationales sont respectées.

Option 5

Mise en place d'un tribunal régional sur la base d'un accord multilatéral entre États de la région, avec la participation de l'ONU

80. Un tribunal régional créé sur la base d'un accord multilatéral entre les États de la région devrait, idéalement, inclure une participation de la Somalie. Cet accord fournirait la base juridique de la création du tribunal régional et définirait sa compétence. Si l'aide ou la participation de l'Organisation des Nations Unies est nécessaire et demandée, il faudra consulter les États de la région pour déterminer si elle devrait se limiter à une assistance technique ou comprendre la participation de juges, procureurs et/ou personnel désignés par l'Organisation. Toutes ces discussions devraient avoir lieu en consultation étroite avec l'Union africaine.

81. Toute participation de l'Organisation des Nations Unies à un tribunal régional de cette nature, exige une résolution du Conseil de sécurité priant le Secrétaire général de participer aux négociations avec les États de la région en vue de devenir partie à l'accord multilatéral. L'Organisation devra déterminer avec les États de la région la forme de participation internationale qui conviendra au tribunal. Même si l'expérience a montré que lorsqu'une participation internationale est fournie il est nécessaire de mettre en place un cadre afin d'assurer le respect des normes internationales, normalement grâce à une majorité de juges désignés par l'Organisation des Nations Unies, il faudrait déterminer si cette solution est envisageable dans le cas d'un tribunal régional.

Avantages et inconvénients

82. Cette option aurait pour avantage d'aider à renforcer les capacités dans la région si les juges, procureurs et/ou personnel proviennent des juridictions de la région. Au cas où il serait possible d'inclure des ressortissants somaliens, elle permettrait également de renforcer le système judiciaire somalien et de contribuer aux efforts à long terme déployés pour instaurer la paix et la stabilité en Somalie. En tant que tribunal basé dans la région, il aurait l'avantage de la proximité aux fins du transfert des suspects appréhendés par les États dont les navires effectuent des patrouilles en mer et du transfert des condamnés vers des États tiers pour incarcération.

83. Étant donné qu'il s'agirait d'un nouveau mécanisme judiciaire, le tribunal régional ne relèverait pas d'une juridiction existante dotée de procédures pénales établies. Par exemple, il ne pourrait pas tirer parti des compétences acquises par les systèmes judiciaires au Kenya et aux Seychelles parce qu'il ne serait pas intégré à ces juridictions. La seule manière pour lui d'en bénéficier serait de recruter des juges, des procureurs et/ou du personnel de ces juridictions. Toutefois, cela pourrait amenuiser les compétences du Kenya et des Seychelles et restreindre leurs capacités à entamer des poursuites au niveau national.

84. L'accord multilatéral portant création du tribunal régional devrait définir les crimes et toute limite géographique en matière de compétence. Le délit de piraterie est bien établi par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et le droit international coutumier et ne devrait pas présenter de difficultés de définition. Toutefois, si la compétence devait être élargie au financement et à l'organisation d'actes de piraterie et de vols à main armée en mer qui ne sont pas définis au titre de la Convention, il faudrait négocier les définitions entre les États participants et l'Organisation des Nations Unies si elle participe.

85. Contrairement à une chambre spéciale relevant d'une juridiction nationale, un tribunal régional n'aurait pas de compétence territoriale préexistante. Les États participants et l'Organisation des Nations Unies devraient définir les limites géographiques de la juridiction et déterminer si les eaux territoriales des États participants, y compris probablement la Somalie, devraient ou non relever de cette juridiction. Étant donné le nombre important de suspects potentiels qui devront être traduits en justice, un tribunal régional disposera peut-être de ressources humaines et financières plus importantes et par conséquent d'une capacité renforcée, comparé à une chambre spéciale relevant d'une juridiction nationale. Néanmoins, il serait également important pour les États participants et l'Organisation des Nations Unies si elle participe, de décider si le tribunal aura pour obligation de recevoir les transferts de suspects arrêtés par les États dont les navires effectuent des patrouilles en mer, ou s'il pourra en limiter le nombre.

86. Il est peu probable qu'un tribunal régional soit aussi économique qu'une chambre spéciale relevant d'une juridiction nationale. Le recrutement dans la région et au niveau international de juges, de procureurs et/ou de personnel devrait être basé sur le système commun de l'ONU pour les dotations en effectifs et les traitements, ou sur un équivalent régional approprié. Contrairement à une chambre spéciale, le tribunal, en tant que nouvelle instance, aura besoin de locaux et devra peut-être engager des dépenses supplémentaires.

Coopération et questions diverses

87. Un accord multilatéral entre les États de la région permettrait de définir un accord de coopération et de répartir les charges entre les États. Si l'un des États participants est également l'État hôte du tribunal régional, l'accord multilatéral peut lui servir de base pour que les autres États consentent à l'exécution des peines sur leur territoire. Cela compliquerait bien entendu les négociations et pourrait retarder la signature d'un accord. Comme mis en avant par le Groupe de contact, le délai nécessaire pour négocier l'accord multilatéral concerné pourrait être très long.

88. Même si un accord multilatéral entre les États de la région peut fournir la base d'une coopération et d'une répartition des charges entre ces États, il ne servirait pas de base pour solliciter la coopération des États tiers. Des dispositions devraient être prises entre le tribunal régional et les États qui ont des navires qui effectuent des patrouilles en mer pour définir la base juridique du transfert des pirates présumés, lesquelles pourraient également réglementer la communication des éléments de preuve au tribunal et fixer les normes minimales de traitement des détenus et des personnes transférées. De telles dispositions pourraient également permettre aux États qui ont des navires qui effectuent des patrouilles en mer de contribuer au financement du tribunal.

89. Étant donné qu'il est peu probable que les États de la région soient désireux de constituer un tribunal régional pour une durée indéfinie, une stratégie de fin de mandat et un mécanisme successeur devraient être mis au point à un moment donné. Un certain type de mécanisme successeur serait nécessaire pour mener à bien les fonctions de fin de mandat après la fermeture du tribunal. En cas de participation de l'ONU à ce tribunal, il serait probablement maintenu au-delà de la durée de vie du tribunal afin de garantir le respect des normes internationales.

Option 6

Mise en place d'un tribunal international sur la base d'un accord entre un État de la région et l'ONU

90. Pour créer un tribunal international sur la base d'un accord entre l'ONU et un État, le Conseil de sécurité devrait prier le Secrétaire général de négocier et de conclure un accord avec un État désigné. Un tribunal avec une participation nationale et le soutien de l'ONU serait ainsi créé, suivant le modèle du Tribunal spécial pour la Sierra Leone et du Tribunal spécial pour le Liban⁴⁵. Une législation d'application sera probablement nécessaire dans l'État hôte. Les accords portant création des tribunaux actuellement appuyés par l'ONU ont tous été conclus avec l'État concerné. Cette option serait donc celle qui serait logiquement retenue pour la Somalie, qui est l'État dans lequel le problème de la piraterie trouve sa source. Toutefois, compte tenu de la nature fragmentée du droit en Somalie, des problèmes importants qui affectent son système judiciaire et de ses capacités à engager des poursuites, la participation de ce pays à un tribunal appuyé par l'ONU n'est peut-être pas envisageable pour l'instant, comme indiqué dans l'option 3. Cette option serait donc plutôt retenue avec un État tiers, idéalement situé dans la région, lequel serait aussi l'État hôte. Étant donné que dans la pratique un tel État serait l'un des nombreux États qui doivent faire face au problème de la piraterie et des vols à main armée en mer, la question de savoir s'il est préférable de créer une telle instance plutôt que d'avoir recours aux options 3 ou 4, comprenant la création d'une chambre spéciale relevant d'une juridiction nationale, devrait être soigneusement examinée.

Avantages et inconvénients

91. Un tribunal créé sur la base de cette option comprendrait en règle générale la participation de juges désignés par l'Organisation des Nations Unies, de juges nationaux, de procureurs internationaux et nationaux et de personnel international et national. Cette option permettrait de renforcer les capacités de l'État hôte, même si moins que pour l'option 4. Si l'État hôte est l'un de ceux où des poursuites sont déjà engagées, comme le Kenya et les Seychelles, il serait intéressant de tirer parti de leur expérience croissante. Cependant, cet objectif sera peut-être plus facilement atteint grâce aux options 3 ou 4 avec l'un de ces deux États, s'ils veulent bien accepter une chambre spéciale. Dans ce cas, un tribunal soutenu par l'ONU ne présenterait peut-être pas d'avantage particulier, car il serait plus long à mettre en place et plus coûteux. Le renforcement des capacités au moyen de la participation de juges, procureurs et/ou de personnel d'autres juridictions de la région serait bénéfique, mais peu probable dans le cadre de cette option sauf si l'État hôte peut en tirer des avantages réels.

92. Comme pour l'option 4, l'expérience a montré que si la participation de l'ONU est nécessaire, elle ne se traduira probablement pas uniquement par la présence de juges dans les chambres de première instance, mais par une approche plus globale comprenant des procureurs et/ou du personnel. De plus, pour mettre en place un cadre qui permette de satisfaire aux normes internationales de procès équitable, il faudra peut-être que les juges désignés par l'ONU soient majoritaires dans les chambres dans lesquelles ils siègent, afin qu'ils puissent véritablement contribuer au processus et à la prise de décision. Contrairement à l'option 4, avec un

⁴⁵ Pour les débats concernant le Tribunal spécial pour la Sierra Leone et le Tribunal spécial pour le Liban, voir l'annexe I du présent rapport.

tribunal appuyé par l'ONU, il n'y aurait pas de liquidation progressive ou de transmission d'autorité aux juges nationaux au fil du temps.

93. La question de savoir si l'accord portant création d'un tel tribunal devrait incorporer des aspects de la législation nationale de l'État hôte pour déterminer la compétence, y compris définir les crimes, devrait être analysée et négociée entre l'État hôte et l'Organisation des Nations Unies. Si les crimes réprimés au titre de la législation nationale ne sont pas incorporés à la juridiction du tribunal, ils devront être définis dans l'accord. En outre, si les crimes de financement et d'organisation doivent relever de la juridiction du tribunal, ils devront être définis dans l'accord, sauf s'ils sont déjà érigés en infraction et qu'ils relèvent de la compétence d'une instance nationale. L'accord devrait définir les limites géographiques de la juridiction du tribunal et déterminer s'il doit inclure les eaux territoriales de l'État hôte. En l'absence d'accord avec la Somalie, il serait également important de décider si la compétence doit être élargie aux infractions commises dans les eaux territoriales de la Somalie ainsi que d'examiner la nécessité du consentement de ce pays.

94. Un tribunal appuyé par l'ONU disposerait probablement de ressources humaines et financières plus importantes, et par conséquent aurait les moyens de traduire en justice un plus grand nombre de suspects qu'une chambre spéciale relevant d'une juridiction nationale. Toutefois, étant donné le nombre élevé de suspects, il reste essentiel de déterminer si le tribunal doit avoir pour obligation d'accepter toutes les personnes transférées par les États dont les navires effectuent des patrouilles en mer, ou s'il pourrait en limiter le nombre.

Coopération et questions résiduelles

95. Un accord bilatéral entre l'Organisation des Nations Unies et un État ne pourrait pas servir de base à un accord de coopération et de répartition des charges avec des États tiers. Le tribunal devrait négocier et conclure des accords avec des États tiers, de préférence dans la région, pour l'exécution des peines. Des dispositions ou des accords seraient également nécessaires entre le tribunal et les États dont les navires effectuent des patrouilles en mer pour fournir une base juridique au transfert de pirates présumés, de communication d'éléments de preuves ainsi que pour la protection des droits des détenus.

96. À moins que l'Organisation des Nations Unies ne souhaite créer un tribunal pour une période indéterminée auquel elle apporterait un appui, une stratégie de fin de mandat et de succession serait nécessaire à une certaine étape, y compris la création d'un mécanisme successeur pour prendre en charge les fonctions résiduelles de ce tribunal après sa fermeture.

Option 7

Mise en place d'un tribunal international par une résolution du Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies

97. Pour créer un tribunal international en tant qu'organe subsidiaire, le Conseil de sécurité doit adopter une ou plusieurs résolutions en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Le Conseil de sécurité devrait donc, en premier lieu, se poser la question de savoir si les actes de piraterie et de vols à main armée en mer au large des côtes somaliennes constituent une menace pour la paix et la sécurité internationales dans la région exigeant que le Conseil agisse en vertu du

Chapitre VII. Les résolutions actuelles du Conseil de sécurité⁴⁶ à cet égard estiment que la situation en Somalie constitue une menace pour la paix et la sécurité dans la région et que les actes de piraterie et de vols à main armée commis en mer exacerbent cette situation.

Avantages et inconvénients

98. Si le Conseil de sécurité agit en vertu du Chapitre VII pour créer un tribunal, celui-ci sera entièrement international, et tous ses juges, procureurs et son personnel seront désignés par l'Organisation des Nations Unies. Toutefois, il peut avoir une fonction de renforcement des capacités si au moins une partie des juges, procureurs et du personnel désignés sont choisis dans la région. Idéalement, il faudrait inclure des ressortissants somaliens. Le tribunal pourrait tirer parti des compétences acquises, notamment au Kenya et aux Seychelles, mais en recrutant dans ces juridictions on risquerait de diminuer leurs capacités à engager des poursuites au niveau national. Par ailleurs, il serait intéressant que le tribunal soit situé dans la région car la proximité pourrait être un atout aux fins du transfert des suspects appréhendés par les États dont les navires effectuent des patrouilles en mer ainsi que du transfert des condamnés vers des États tiers pour incarcération.

99. Le Conseil de sécurité devrait alors négocier et adopter un statut définissant la compétence du tribunal, y compris les crimes. La piraterie est clairement érigée en infraction par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et le droit international coutumier et sa définition ne devrait pas poser de difficulté. Néanmoins, si les crimes de financement et d'organisation d'actes de piraterie et de vols à main armée en mer, lesquels ne sont pas érigés en infraction par cette Convention, devaient relever de la compétence du tribunal, des définitions devraient être négociées par le Conseil de sécurité. Il importe de déterminer les limites géographiques de la compétence du tribunal et de savoir si les eaux territoriales des États de la région, y compris la Somalie, doivent ou non relever de la juridiction. Étant donné que le Conseil agirait en vertu du Chapitre VII de la Charte, il pourrait se prononcer à cet égard.

100. Il faudrait décider des limites de la compétence *ratione temporis* du tribunal et savoir si celle-ci peut s'étendre à toutes les personnes commettant des actes de piraterie et de vols à main armée en mer, ou si elle doit être restreinte à la catégorie des « plus responsables », par exemple ceux qui financent ou planifient des actes de piraterie. Au cas où celle-ci ne serait pas ainsi restreinte, il conviendrait également de déterminer si le tribunal aurait pour obligation d'accepter tous les transferts de suspects appréhendés par des États dont les navires effectuent des patrouilles en mer. Comparé à une chambre spéciale relevant d'une juridiction nationale, un tribunal international créé en vertu du Chapitre VII de la Charte serait probablement doté de ressources humaines et financières plus importantes, et aurait par conséquent les moyens potentiels de poursuivre un plus grand nombre de suspects.

101. L'option d'un tribunal international créé par le Conseil de sécurité ne serait sans doute pas l'une des plus économique. Étant donné qu'il s'agirait d'un nouveau mécanisme judiciaire, il faudrait de nouveaux locaux, et engager probablement des dépenses plus importantes que pour une chambre spéciale relevant d'une juridiction nationale. En outre, en tant qu'organe subsidiaire du Conseil de sécurité, il devrait

⁴⁶ La résolution 1897 (2009) du 30 novembre 2009 est la plus récente.

appliquer le système commun des Nations Unies en ce qui concerne le recrutement et les traitements. Le coût total excèderait probablement les coûts d'une chambre spéciale relevant d'une juridiction nationale de la région. Il reviendrait à l'Assemblée générale de se pencher sur les incidences financières de la création d'un tribunal par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII.

102. Le Conseil de sécurité agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies permettrait probablement d'accélérer la création d'un tribunal international. Toutefois, une évaluation du temps global exigé dans le cadre de cette option, devrait inclure celui nécessaire pour identifier un État hôte potentiel et négocier avec lui.

Coopération et questions résiduelles

103. Il faudrait que ce tribunal international signe des accords sur l'exécution des peines avec des États tiers. Il resterait à déterminer si le tribunal international devrait conclure des accords de transfert avec les États dont les navires effectuent des patrouilles en mer ou si le Conseil de sécurité souhaiterait se prononcer sur cette question dans sa résolution en vertu du Chapitre VII.

104. Sauf si le Conseil de sécurité décide de créer une instance internationale permanente, une stratégie de fin de mandat et de succession deviendra nécessaire à une certaine étape. Un mécanisme successeur devra être mis en place pour s'acquitter des fonctions résiduelles à l'issue de la fermeture du tribunal.

C. Autres options avancées par les membres du Groupe de contact pour la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes

105. D'autres options ont été proposées par les membres du Groupe de contact, mais elles ont été considérées comme irréalisables. La possibilité d'amender le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI) pour incorporer le crime de piraterie a été suggérée par le Groupe de travail 2, mais considérée comme matériellement impossible. Il convient de noter qu'un tel amendement n'a pas été examiné lors de la première Conférence d'examen du Statut de Rome, qui s'est tenue en juin 2010 à Kampala (Ouganda).

106. La possibilité d'amender le Statut du Tribunal international du droit de la mer a également été examinée par le Groupe de travail 2 du Groupe de contact, lequel est chargé des questions juridiques. Ce tribunal créé en vertu de la Convention est appelé à statuer sur les différends entre États découlant de la Convention. Étant donné que celle-ci est une Convention multilatérale qui a nécessité de longues années de négociations avant de pouvoir entrer en vigueur, il a été estimé qu'il serait trop difficile de l'amender.

107. La possibilité d'amender le Statut de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples⁴⁷ située à Arusha (République-Unie de Tanzanie) a également été évoquée. Cette Cour statue sur le respect de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples par les États de l'Union africaine. Pour en modifier la

⁴⁷ Elle a commencé à fonctionner le 25 janvier 2004 avec la ratification par 15 États Membres du Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

compétence afin qu'elle puisse poursuivre les auteurs d'actes de piraterie et de vols à main armée en mer au large des côtes somaliennes, il faudrait que les États parties amendent considérablement la base conventionnelle de la Cour. C'est une question sur laquelle les États de l'Union africaine devraient se pencher. Il ne semble pas qu'un débat soit en cours entre les États de la région, ni plus largement entre les États d'Afrique, sur la possibilité d'un tel amendement.

VI. Conclusion

108. Le Conseil de sécurité a prié le Secrétaire général de lui présenter un rapport sur les différentes options possibles pour mieux parvenir à poursuivre et incarcérer les personnes responsables d'actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes somaliennes, y compris en particulier, sur des options tendant à créer dans les juridictions nationales des chambres spéciales éventuellement dotées d'éléments internationaux, ou à créer un tribunal régional ou encore à créer un tribunal international, ainsi que sur les accords correspondants en matière pénitentiaire, en tenant compte des travaux du Groupe de contact, des précédents en matière de création de tribunaux internationaux et de tribunaux mixtes, et du temps et des moyens nécessaires pour obtenir des résultats concrets et durables.

109. En réponse, le Secrétaire général a identifié sept options pour examen par le Conseil de sécurité. En l'absence d'État hôte potentiel, ces options ont été analysées en fonction des considérations générales applicables. Les travaux du Groupe de contact, la pratique en vigueur pour la création de tribunaux et le temps et les ressources nécessaires ont également été pris en considération.

110. Un État hôte potentiel devrait être identifié pour chaque nouveau mécanisme judiciaire potentiel. Il serait nécessaire de déterminer les préférences de chacun de ces États, y compris de déterminer s'il accepterait une participation internationale à un tel mécanisme, et dans l'affirmative, sous quelle forme. La nécessité de disposer d'installations pénitentiaires suffisantes dans la région, de préférence en Somalie, est aussi importante que les options en matière de poursuites, notamment en raison du nombre important de suspects appréhendés par les États dont les navires effectuent des patrouilles en mer. Un nouveau dispositif judiciaire de lutte contre la piraterie et les vols à main armée en mer au large des côtes somaliennes devrait faire face à une situation très différente de celle gérée par les tribunaux des Nations Unies et les instances actuelles soutenues par l'ONU. Ce dispositif serait confronté à une activité criminelle constante et potentiellement à un volume important d'affaires, sans date prévisible de liquidation.

111. Quelle que soit l'option retenue par le Conseil de sécurité, il sera essentiel de fournir une aide à long terme à la Somalie et à ses régions pour mettre en place des systèmes judiciaires et pénitentiaires conformes aux normes internationales et obtenir des résultats dans la lutte contre l'impunité pour ce qui est des actes de piraterie ou de vols à main armée en mer au large des côtes somaliennes.

Annexe I

Tribunaux de l'ONU et tribunaux appuyés par l'ONU : pratique suivie par les Nations Unies en matière de création et de participation; expérience d'autres mécanismes judiciaires pertinents

1. En tant qu'organes subsidiaires du Conseil de sécurité, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) sont des tribunaux de l'ONU. Les tribunaux appuyés par l'ONU sont le Tribunal spécial pour la Sierra Leone et le Tribunal spécial pour le Liban, qui sont des juridictions indépendantes comportant des éléments importants de participation nationale, et les chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens, qui font partie de la structure judiciaire nationale du Cambodge tout en intégrant d'importantes composantes en matière de participation de l'ONU.

2. Les autres mécanismes judiciaires pertinents abordés ci-après sont : les groupes spéciaux au Timor oriental, les formations de jugement au Kosovo, la Chambre spéciale chargée des crimes de guerre au sein de la Cour d'État de Bosnie-Herzégovine et le tribunal de Lockerbie. La participation internationale aux chambres spéciales au Timor oriental et au Kosovo a été définie par les organes administratifs de l'ONU exerçant les pouvoirs exécutif et législatif dans ces territoires, soit l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (ATNUTO) et la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK). La Chambre spéciale chargée des crimes de guerre au sein de la Cour d'État de Bosnie-Herzégovine est une formation spéciale établie en vertu de la législation nationale au sein de la juridiction bosniaque. Le tribunal ayant instruit le procès de Lockerbie, examiné ci-après, constitue un bon exemple d'instance nationale siégeant sur le territoire d'un État tiers.

A. Finalité des tribunaux et d'autres mécanismes judiciaires existants

3. Les circonstances particulières varient mais tous les tribunaux de l'ONU ou appuyés par l'Organisation ont été établis temporairement, dans des situations où l'État ou les États concernés étaient dans l'incapacité de mener eux-mêmes les procès, ou ne voulaient pas le faire, pour des raisons associées à des conflits armés ou à des actes de terrorisme récents. Ces juridictions ont été instituées pour que les auteurs de crimes internationaux graves perpétrés durant les conflits ou d'actes terroristes liés à la situation ayant provoqué l'incapacité ou le refus des États de mener des poursuites aient à répondre de leurs actes. S'agissant de ces actes, chacun de ces tribunaux est chargé non seulement de juger les auteurs de crimes internationaux graves mais également, plus largement, de contribuer à la paix, la sécurité et la réconciliation nationale dans l'État concerné. Pour ce qui est du Tribunal spécial pour la Sierra Leone et des Chambres extraordinaires, créés à l'intérieur même des pays concernés, les résolutions pertinentes précisent qu'ils ont également pour objet de renforcer le système judiciaire national.

4. L'introduction d'une participation internationale aux formations de jugement au Timor oriental et au Kosovo visait à permettre aux ministères publics de respecter les normes internationales, lors des procès engagés contre les auteurs de crimes commis dans ces pays pendant les conflits. Ces instances ont été mises en place peu après la fin des conflits, alors que les systèmes judiciaires locaux ne disposaient ni des ressources ni des capacités qui leur auraient permis de juger des crimes internationaux graves, et étaient en outre perçus comme manquant d'indépendance. L'un des buts essentiels de leur création était le renforcement des capacités. En Bosnie, l'institution de la Chambre spéciale chargée des crimes de guerre visait elle aussi en priorité à doter le système judiciaire national des capacités requises pour mener des procès concernant de graves crimes internationaux conformément aux normes internationales. Lors des conflits interethniques qui y ont eu lieu, la Bosnie a été le théâtre de très nombreux crimes internationaux graves, et l'État ne disposait pas des moyens nécessaires pour engager les poursuites requises pendant la période d'après conflit. Le TPIY n'aurait pas été à même de juger tous ces cas et c'est ainsi que la Chambre spéciale chargée des crimes de guerre au sein de la Cour d'État de Bosnie-Herzégovine a été constituée, en tant que mesure relevant de la stratégie de fin de mandat du TPIY, quelque 10 années après la fin des conflits. L'objectif était de renforcer les capacités des juges, du ministère public et du personnel. Le retrait de la participation internationale se fait graduellement.

5. Le tribunal de Lockerbie était en fait un tribunal écossais siégeant en territoire néerlandais afin que le procès des deux accusés libyens soit mené dans un lieu « neutre ». Il diffère donc largement des autres mécanismes présentés ci-dessus, mais il figure néanmoins dans ce rapport en tant qu'exemple d'une juridiction nationale siégeant dans le territoire d'un État tiers.

B. Les tribunaux de l'ONU et les tribunaux appuyés par l'ONU

1. Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et le Tribunal pénal international pour le Rwanda

6. Le TPIY et le TPIR ont été créés directement par le Conseil de Sécurité et leurs statuts adoptés dans des résolutions¹ en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Leurs juges sont élus par l'Assemblée générale à partir d'une liste soumise par le Conseil de sécurité² et le procureur est nommé par le Conseil de sécurité sur proposition du Secrétaire général. Contrairement aux tribunaux appuyés par les Nations Unies, les résolutions et statuts ne prévoient pas de participation par les États concernés. Dans ce sens, le TPIY comme le TPIR correspondent pleinement à la définition des tribunaux internationaux³.

7. Les compétences territoriale et *ratione temporis* du TPIY et du TPIR sont limitées. Le TPIY a compétence pour juger les personnes accusées d'actes de

¹ Voir résolution 827 (1993) du Conseil de sécurité relative au TPIY, et résolution 955 (1994) du Conseil de sécurité relative au TPIR.

² Même si, ces dernières années, alors que ces tribunaux approchent de la fin de leur mandat, les mandats des juges ont été prolongés par le Secrétaire général et l'Assemblée générale sans qu'il soit procédé à des élections.

³ Même si, en pratique, des ressortissants des États concernés travaillent dans les deux tribunaux.

génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre⁴ commis sur le territoire de l'ancienne Yougoslavie depuis 1991. Il exerce une compétence concurrente avec les juridictions nationales mais peut affirmer sa primauté sur ces dernières. Il a mis en examen 161 personnes et, dans la pratique, ne procédera à aucune inculpation supplémentaire puisqu'il a amorcé sa stratégie de fin de mandat⁵. Le TPIR a compétence pour juger les personnes accusées d'actes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre⁶ commis sur le territoire rwandais et les citoyens rwandais accusés de telles violations commises sur le territoire d'États voisins entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 1994. Le TPIR a également primauté sur les juridictions nationales. Il a mis en examen 92 personnes et ne procédera à aucune autre inculpation pour ces actes puisqu'il a amorcé aussi sa stratégie de fin de mandat. Depuis 2004, le TPIY et le TPIR ont reçu pour instructions de concentrer leurs efforts sur les plus hauts dirigeants soupçonnés d'être les principaux responsables des crimes relevant de leur compétence, de sorte que les inculpés dont la responsabilité serait moins lourde soient renvoyés devant les juridictions nationales compétentes⁷. Dans la pratique, les poursuites visent essentiellement les dirigeants militaires ou politiques ayant planifié ou commandité des crimes plutôt que les personnes ayant commis des infractions sur le terrain.

2. Le Tribunal spécial pour la Sierra Leone

8. L'accord entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement sierra-léonais relatif à la création du Tribunal spécial pour la Sierra Leone⁸ a été négocié à la demande du Conseil de sécurité⁹. Les compétences territoriale, temporelle et personnelle du Tribunal spécial sont limitées. Le Tribunal spécial est habilité à juger uniquement les principaux responsables des crimes énoncés dans son statut, commis sur le territoire de la Sierra Leone depuis le 30 novembre 1996. Y sont inclus des crimes au regard à la fois du droit international et du droit sierra-léonais, à savoir les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre¹⁰ et les sévices à l'encontre de fillettes. Compte tenu du nombre élevé d'enfants soldats dans le conflit en Sierra Leone, le statut du Tribunal spécial comporte des dispositions spécifiques pour leur traitement¹¹. À l'instar du TPIY et du TPIR, le Tribunal spécial et les juridictions

⁴ Graves violations des Conventions de Genève de 1949 et violations des lois ou coutumes de la guerre.

⁵ Voir résolutions 1503 (2003) du Conseil de sécurité et 1534 (2004).

⁶ Violations de l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949 et du Protocole additionnel II auxdites Conventions de 1977.

⁷ Voir résolution 1534 (2004) du Conseil de sécurité; conformément aux deux statuts, la responsabilité pénale s'étend à quiconque a planifié, incité à commettre, ordonné, ou aidé et encouragé à planifier, préparer ou exécuter le crime visé.

⁸ Fait à Freetown le 16 janvier 2002.

⁹ Voir résolution 1315 (2000) du Conseil de sécurité.

¹⁰ Violations de l'article 3 commun aux Conventions de Genève et au Protocole additionnel II y relatif de 1977, autres violations graves du droit international humanitaire.

¹¹ Voir art. 7 du statut du Tribunal spécial pour la Sierra Leone. Le Tribunal n'est pas compétent pour juger les mineurs de moins de 15 ans au moment où l'infraction alléguée a été commise. Les personnes âgées de 15 à 18 ans au moment où l'infraction alléguée a été commise doivent être traitées avec dignité et respect, et conformément aux normes internationales relatives aux droits de l'homme, en particulier les droits de l'enfant. Il faut tenir compte de la nécessité de faciliter leur réinsertion et leur reclassement pour leur permettre de jouer un rôle constructif dans la société. Les mineurs délinquants ne sont pas incarcérés mais peuvent faire l'objet des

nationales ont une compétence concurrente; le Tribunal spécial a également la primauté sur les juridictions sierra-léonaises. Il a mis en examen 13 personnes. Tout comme les TPIY et TPIR, le Tribunal spécial est chargé de poursuivre uniquement les principaux responsables, si bien que les poursuites ont été axées sur les dirigeants militaires et politiques ayant planifié ou incité à commettre des crimes¹². Dans la pratique, il ne procédera à aucune nouvelle inculpation pour les crimes susmentionnés puisqu'il a déjà mis en œuvre sa stratégie de fin de mandat et qu'il conduit probablement son dernier procès, celui de Charles Taylor, l'ancien Président du Libéria¹³.

9. Les juges de la Chambre de première instance et de la Chambre d'appel du Tribunal spécial sont nommés en majorité par le Secrétaire général, en minorité par le Gouvernement sierra-léonais. Le Secrétaire général nomme le procureur et le Gouvernement sierra-léonais nomme un procureur adjoint sierra-léonais. L'accord prévoit des consultations entre le Secrétaire général et le Gouvernement sierra-léonais au sujet de toutes ces nominations.

3. Le Tribunal spécial pour le Liban

10. L'accord entre l'ONU et la République libanaise relatif à la création du Tribunal spécial pour le Liban a été négocié à la demande du Conseil de sécurité¹⁴. En raison d'obstacles dans le processus constitutionnel de sa ratification par le Parlement libanais et en réponse à la demande du Premier Ministre libanais, le Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, a mis ses dispositions en vigueur¹⁵.

11. Le Tribunal spécial a compétence pour juger les auteurs de l'attentat qui, le 14 février 2005, a coûté la vie à l'ancien Premier Ministre libanais Rafic Hariri et fait 22 autres victimes ou blessés. Dans certaines conditions, il aura également compétence à l'égard des personnes responsables d'attentats ayant un lien avec celui du 14 février 2005. Le Tribunal spécial se distingue des tribunaux de l'ONU et des tribunaux appuyés par l'ONU en ce qu'il applique les dispositions du Code pénal libanais et non celles du droit international¹⁶. Le Tribunal spécial et les juridictions libanaises sont concurremment compétents, le premier ayant la primauté sur les secondes. Aucune mise en examen n'a été prononcée à ce jour. Tout comme pour le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, les juges internationaux sont majoritaires dans chacune des chambres. Tous les juges sont nommés par le Secrétaire général, les juges libanais étant nommés à partir d'une liste de 12 noms présentée par le

mesures ci-après : placement, éducation surveillée, travail d'intérêt général, service de conseils, placement nourricier, programmes de formation, établissements scolaires agréés, et programmes de désarmement, démobilisation et réinsertion dans la société.

¹² La responsabilité pénale s'étend à quiconque a planifié, ordonné, incité à commettre ou aidé et encouragé à planifier, préparer ou exécuter le crime visé.

¹³ Un acte d'accusation est en suspens à l'encontre de Jonny Paul Koroma, mais celui-ci serait décédé.

¹⁴ Voir résolution 1664 (2006) du Conseil de sécurité.

¹⁵ Voir résolution 1757 (2007) du Conseil de sécurité.

¹⁶ Art. 2 du statut du Tribunal spécial pour le Liban. La responsabilité des crimes s'étend à quiconque y a participé en tant que complice, l'a organisé ou a ordonné à d'autres personnes de le commettre, ou a contribué de toute autre manière à leur commission par un groupe de personnes agissant de concert. Les supérieurs hiérarchiques peuvent aussi être pénalement responsables des crimes faute d'avoir pris toutes les mesures nécessaires et raisonnables en leur pouvoir pour les empêcher.

Gouvernement libanais sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature du Liban. Le Secrétaire général nomme le procureur et le Gouvernement libanais nomme un procureur adjoint libanais. Contrairement à la pratique suivie par les autres tribunaux de l'ONU ou par ceux appuyés par l'ONU, le Bureau de la défense est aussi un organe du Tribunal spécial. Le Chef du Bureau de la défense est nommé par le Secrétaire général. L'accord prévoit des consultations entre le Secrétaire général et le Gouvernement libanais au sujet de toutes ces nominations.

4. Les chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens

12. L'accord entre l'ONU et le Gouvernement royal du Cambodge relatif à la création des chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens¹⁷ a été négocié à la demande de l'Assemblée générale¹⁸. Les Chambres extraordinaires se distinguent des tribunaux de l'ONU et de ceux appuyés par l'ONU en ce qu'elles font partie de la structure judiciaire nationale. Il s'agit d'une instance cambodgienne nationale, fondée sur le système de droit civil français, comportant une juridiction spéciale et à laquelle participe l'ONU. Les Chambres extraordinaires sont un exemple de chambres spéciales au sein d'une juridiction nationale.

13. Les Chambres extraordinaires ont été créées en vertu d'une disposition du droit national cambodgien qui précise qu'elles seront closes quand elles auront achevé leur mandat. Régies par un mélange de droit international et de droit cambodgien, leur compétence est limitée aux dirigeants du Kampuchea démocratique et aux principaux responsables d'actes de génocide, de crimes contre l'humanité, de graves violations des Conventions de Genève de 1949 et de divers crimes qui violent le droit pénal cambodgien, notamment l'homicide, la torture, la persécution religieuse et la destruction de la propriété culturelle. Leur compétence temporelle est limitée à la période s'étendant du 17 avril 1975 au 6 janvier 1979. Les règles de procédure sont celles du droit cambodgien, avec quelques modifications destinées à assurer la conformité aux normes internationales. Aucune question de concurrence de compétence ni de primauté ne se pose puisque les Chambres extraordinaires constituent une juridiction nationale cambodgienne. Dans la pratique, la limite de leur compétence signifie que les Chambres extraordinaires jugeront vraisemblablement une dizaine de personnes considérées comme de hauts dirigeants ou principaux responsables des crimes relevant de la compétence des Chambres extraordinaires; il s'agit de dirigeants politiques ou militaires qui auraient planifié ou ordonné l'exécution des crimes. À ce jour, cinq personnes ont été mises en examen par les Chambres extraordinaires.

14. Tous les juges sont nommés par le Conseil suprême de la magistrature cambodgienne, mais les juges internationaux le sont sur proposition du Secrétaire général. Contrairement aux autres tribunaux appuyés par l'ONU, les juges internationaux sont minoritaires dans chacune des chambres des Chambres extraordinaires. Deux juges d'instruction et deux procureurs, l'un cambodgien et l'autre international, exercent leurs fonctions conjointement. Des inquiétudes relatives au bien-fondé des dispositions en matière de participation internationale avaient conduit le Conseiller juridique de l'ONU à se retirer des négociations avec

¹⁷ Accord entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement royal du Cambodge concernant la poursuite, sous l'empire du droit cambodgien, des auteurs des crimes commis sous le Kampuchea démocratique, conclu à Phnom Penh le 6 juin 2003.

¹⁸ Voir résolutions 57/228 A et 57/228 B de l'Assemblée générale.

le Gouvernement cambodgien en 2002, l'Assemblée générale exigeant début 2003 la reprise immédiate des négociations¹⁹. Le problème a été réglé dans l'accord au moyen de la règle de la majorité qualifiée²⁰. Concrètement, en cas de divergence de vues entre juges nationaux et juges internationaux, les juges nationaux auraient besoin, pour l'emporter, d'au moins un vote affirmatif de la part de l'un des juges internationaux.

15. Cas unique au sein des tribunaux de l'ONU ou appuyés par l'ONU, la participation de l'Organisation s'effectue sous forme d'un projet d'assistance technique, par l'intermédiaire de l'Assistance des Nations Unies aux procès des Khmers rouges (UNAKRT), qui constitue la composante internationale de l'administration des Chambres extraordinaires. Le Directeur et le Directeur adjoint du Bureau de l'administration sont respectivement cambodgien et membre du personnel recruté sur le plan international, le Directeur adjoint étant le plus haut fonctionnaire de l'UNAKRT. Dans ce sens, l'administration des Chambres extraordinaires est « bicéphale », tout comme les bureaux des juges d'instruction et des procureurs. Il s'ensuit inévitablement des différences d'approche et de priorité, ainsi que des défis en matière d'efficacité, mais cette structure offre par ailleurs des occasions appréciables de renforcement des capacités et d'échanges de vues et d'idées.

C. Les Chambres spéciales créées au Timor oriental et au Kosovo, la Chambre spéciale chargée des crimes de guerre en Bosnie et le tribunal de Lockerbie

1. Les Chambres spéciales pour les crimes graves au Timor oriental

16. Suite à l'échec, en 1999, de la proposition visant à mettre en place un tribunal international pour les crimes commis au Timor oriental, l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (ATNUTO) a créé des Chambres spéciales au sein du tribunal de district et de la cour d'appel de Dili, pour juger les responsables de crimes internationaux graves et de certains délits de droit commun commis au Timor oriental depuis janvier 1999. Tirant ses pouvoirs de la résolution du Conseil de sécurité 1272 (1999) du 25 octobre 1999, adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, l'ATNUTO se voyait confier la responsabilité générale de l'administration du Timor oriental et elle était habilitée à exercer l'ensemble des pouvoirs législatif et exécutif, y compris l'administration de la justice. Ainsi l'ONU était-elle à même de prendre des mesures en vue d'une participation internationale au sein des juridictions nationales du Timor oriental sans qu'il soit besoin de négocier d'accord entre l'Organisation et les autorités du Timor oriental.

17. Les Chambres spéciales ont été créées pour remédier aux importantes carences d'un système judiciaire dépourvu de législation pénale appropriée, d'infrastructures judiciaires et de juges, procureurs et personnel des services administratifs formés. Elles consistaient de deux formations de jugement et d'une commission d'appel, se composant chacune de deux juges internationaux et d'un juge est-timorais. Dans des cas particulièrement graves ou importants, il était possible de mettre en place au sein de la cour d'appel des Chambres spéciales comportant trois juges

¹⁹ Voir résolution 57/228 de l'Assemblée générale.

²⁰ Art. 4 de l'Accord.

internationaux et deux juges est-timorais. Une commission judiciaire transitoire composée de trois membres est-timorais et de deux membres internationaux présentait des candidats pour les postes à pourvoir dans les Chambres spéciales à l'administrateur transitoire, chargé des nominations. Un service du ministère public doté d'un procureur général adjoint recruté sur le plan international a vu le jour en 2000. Le mécanisme d'appui administratif aux Chambres spéciales était dirigé par le coordonnateur judiciaire, recruté sur le plan international. Selon la résolution du Conseil de sécurité 1543 (2004), l'attention devait porter tout particulièrement sur 10 affaires prioritaires, et les autres procès et activités devaient être menés à terme le plus rapidement possible, au plus tard le 20 mai 2005. À cette date, en l'espace de cinq ans, 391 personnes avaient été mises en examen et 55 procès concernant 87 prévenus avaient eu lieu.

2. Les formations de jugement de la MINUK

18. La proposition visant à mettre en place un tribunal chargé de connaître des crimes de guerre et des crimes ethniques au Kosovo, c'est-à-dire un tribunal spécial siégeant au Kosovo, formé sur le modèle du TPIY, a été abandonnée en septembre 2000, car les États Membres s'inquiétaient de plus en plus du coût d'une instance indépendante et craignaient qu'il ne soit impossible d'assurer les conditions de sécurité requises au Kosovo. À partir de 2000, des juges internationaux ont été affectés dans les formations de jugement des tribunaux du Kosovo, et des procureurs dans les bureaux du ministère public du Kosovo, sous l'autorité de la MINUK, afin de renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire et la bonne administration de la justice. Du fait de l'exode des juges et des juristes praticiens pendant le conflit au Kosovo, le système judiciaire en place était inexpérimenté et soupçonné de préjugés ethniques. Les juges et les procureurs internationaux étaient essentiellement saisis des affaires portant sur les crimes de guerre, les violences interethniques et autres crimes graves. L'autorité pour ces affectations découlait de la résolution du Conseil de sécurité 1244 (1999) du 10 juin 1999, adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, autorisant le Secrétaire général à établir au Kosovo une administration intérimaire dotée de pouvoirs législatif et exécutif. Ainsi l'ONU, en tant qu'administration intérimaire, était-elle à même de prendre des mesures en vue d'une participation internationale au sein des juridictions nationales du Kosovo sans qu'il soit besoin de négocier d'accord entre l'Organisation et les autorités du Kosovo.

19. L'impact sur la bonne administration de la justice de ces premières affectations de juges et de procureurs internationaux au sein de formations de jugement au Kosovo n'a pas été encourageant. Minoritaires dans les formations de jugement, les juges étaient dès lors considérés comme ayant peu d'influence sur le processus judiciaire et les normes de justice. La MINUK a donc amendé sa législation pour que, si nécessaire, au moins deux juges internationaux puissent siéger dans les formations collégiales à trois juges. Dans la pratique, ces formations à majorité internationale sont devenues la norme et les anciennes formations, où les juges nationaux étaient majoritaires, ont été abandonnées. En mars 2003, une chambre criminelle était constituée au sein de la MINUK, comptant uniquement des procureurs internationaux appuyés par des avocats internationaux, travaillant en parallèle avec les services du ministère public national. La participation internationale aux procès est toujours actuelle mais, depuis janvier 2009, la MINUK en a transféré la responsabilité à l'Union européenne.

3. La Chambre spéciale chargée des crimes de guerre au sein de la Cour d'État de Bosnie-Herzégovine

20. La Chambre spéciale chargée des crimes de guerre au sein de la Cour d'État de Bosnie-Herzégovine est un autre exemple de chambre spéciale au sein de la juridiction nationale d'un État, bénéficiant d'une participation internationale – qui ne se trouve pas être, en l'occurrence, celle de l'ONU. La résolution du Conseil de sécurité 1503 (2003) du 28 août 2003 note que la création d'une chambre spéciale au sein de la Cour d'État de Bosnie-Herzégovine puis le renvoi devant celle-ci par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie des accusés de rang intermédiaire ou subalterne est une condition *sine qua non* de la réalisation des objectifs de la Stratégie d'achèvement des travaux du Tribunal. La Chambre des crimes de guerre a été créée en 2003 par une loi nationale, l'intention étant que ses composantes internationales soient graduellement remplacées par des éléments nationaux. Opérationnelle depuis 2005, elle le restera en tant que juridiction nationale, y compris après le retrait des composantes internationales.

21. La Chambre des crimes de guerre se compose de six formations de jugement et de deux chambres d'appel. À l'origine, chacune de ces formations et chambres comptait deux juges internationaux et un juge national, ce dernier étant toujours également président. Depuis janvier 2008, cette composition a été inversée dans la plupart des instances connaissant de crimes de guerre, lesquelles comprennent dorénavant deux juges nationaux et un juge international, l'objectif étant de faire de même dans toutes les formations de jugement et commissions d'appel. Au sein du Bureau du Procureur de Bosnie-Herzégovine, la section spécialisée dans les crimes de guerre emploie des procureurs nationaux et internationaux. Fournissant un appui administratif, financier et logistique et coordonnant les activités de la Cour d'État, le Greffe pour les crimes de guerre compte également parmi son personnel des membres recrutés sur les plans national et international. Au Bureau de la défense publique, le personnel est recruté sur le plan national et le directeur sur le plan international. Ce bureau tient une liste d'avocats de la défense, organise leur formation, et apporte des conseils, effectue des recherches et fournit des appuis en matière juridique.

22. À l'origine, les procureurs et juges internationaux étaient nommés par le Haut-Représentant de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine. Depuis 2006, ces nominations sont effectuées au niveau national, par le Haut Conseil de la magistrature de Bosnie-Herzégovine, en coordination avec le Président de la Cour d'État et le Chef des poursuites. Détachés par leurs gouvernements, les juges internationaux ont des contrats de courte durée (généralement un an ou deux) renouvelables.

23. Le droit applicable est le droit matériel et procédural national. Le ressort de compétence de la Chambre des crimes de guerre s'étend à quatre catégories de crimes de guerre, crimes contre l'humanité et cas de génocide. Sa juridiction est limitée aux infractions commises en Bosnie-Herzégovine et inclut des mises en examen référées par le TPIY en vertu de la règle 11 *bis* du Règlement de procédure et de preuve de ce dernier tribunal (à savoir selon la gravité des crimes reprochés et la position hiérarchique de l'accusé), d'autres affaires concernant des personnes ayant fait l'objet d'enquêtes mais n'ayant pas été mises en examen par le Procureur du TPIY, et des affaires ayant fait l'objet d'enquêtes nationales par les autorités bosniaques. La Chambre des crimes de guerre traite un nombre d'affaires très élevé;

au 30 avril 2010, on en dénombrait 439. On estime qu'environ 6 000 personnes contre lesquelles des accusations sont portées relèvent de sa juridiction.

4. Le tribunal de Lockerbie

24. Le « tribunal de Lockerbie » était en fait la Haute Cour de justice écossaise siégeant aux Pays-Bas, à l'intérieur du Camp Zeist, site faisant partie de l'ancienne base aérienne américaine de Soesterberg, à proximité d'Utrecht. Il était chargé des poursuites à l'encontre de deux Libyens soupçonnés de l'attentat contre le vol 103 de la compagnie Pan Am au-dessus de Lockerbie en Écosse. Les Gouvernements britannique et néerlandais avaient conclu un accord régissant la constitution et le fonctionnement du tribunal de Lockerbie aux Pays-Bas, en vertu duquel les Pays-Bas s'engageaient à accueillir le tribunal de Lockerbie et à fournir des locaux pour le procès, le tribunal étant doté d'une pleine personnalité juridique. Les Pays-Bas ont autorisé la détention des accusés dans les locaux du tribunal de Lockerbie, conformément à la pratique et au droit écossais, aux fins du procès et, en cas de condamnation, dans l'attente de leur transfert au Royaume-Uni pour incarcération. La juridiction du tribunal de Lockerbie était limitée au procès des deux prévenus, accusés d'entente en vue d'assassinat, d'assassinat, et d'infraction à la loi sur la sécurité aérienne au Royaume-Uni. Le droit applicable était le droit matériel et procédural écossais. Le Royaume-Uni a pris à sa charge tous les frais relatifs à la constitution et au fonctionnement du tribunal de Lockerbie aux Pays-Bas et a remboursé l'intégralité des coûts encourus par le pays hôte.

D. Considérations pratiques relatives à la constitution et au fonctionnement des tribunaux de l'ONU ou appuyés par l'ONU et d'autres mécanismes judiciaires pertinents

25. La présente section recense diverses considérations pratiques liées à la constitution et au fonctionnement des tribunaux de l'ONU ou appuyés par l'ONU et des autres mécanismes judiciaires pertinents examinés ci-dessus.

Coopération

26. Une forme de coopération particulièrement importante pour chacun des tribunaux est l'application des peines dans des États tiers. Les tribunaux de l'ONU ou appuyés par l'ONU disposent de centres de détention pour les suspects, mais non de centres d'incarcération pour les condamnés. En outre, les États accueillant ces tribunaux ne sont généralement pas prêts à appliquer les peines. À l'exception des chambres extraordinaires, tous les tribunaux de l'ONU ou appuyés par l'ONU dépendent donc du bon vouloir et de la capacité d'États tiers à conclure des accords avec eux en matière d'application des peines. Les tribunaux existants ont recensé les États tiers et négocié de tels accords après leur création, mais il devient de plus en plus difficile de procéder de cette manière. Par ailleurs, conformément à ces accords conclus par des tribunaux existants, l'État tiers est simplement tenu d'examiner la demande, et non d'accepter un condamné particulier. Dans la pratique, il s'est avéré difficile de trouver de tels États tiers, prêts et aptes à conclure de tels accords et en mesure de fournir des conditions d'incarcération conformes aux normes internationales. Le cas échéant, les tribunaux ont aussi besoin de la coopération

d'États tiers pour conclure des accords en vue du changement de lieu de résidence des témoins.

27. Pour enquêter et assurer l'arrestation et le transfert des inculpés, tous les tribunaux de l'ONU ou appuyés par l'ONU sont également largement tributaires de la coopération des États. En vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, tous les États sont légalement tenus de coopérer avec le TPIY²¹ et le TPIR²². S'agissant du Tribunal spécial pour la Sierra Leone, du Tribunal spécial pour le Liban et des Chambres extraordinaires, chacun des États concernés est tenu de coopérer avec la juridiction pertinente, conformément aux dispositions de l'accord conclu avec l'ONU²³.

Temps nécessaire pour mettre en place et faire fonctionner des mécanismes judiciaires

28. La période de temps s'écoulant entre la requête ou la décision initiale par un organe politique de l'ONU et la création et le démarrage d'un tribunal varie d'un cas à l'autre mais dans l'ensemble, il faut compter en années plutôt qu'en semaines ou mois. C'est pour le TPIY et le TPIR qu'elle est la plus courte. Leurs Statuts ont été rédigés par le Secrétaire général en l'espace de deux mois, puis déposés auprès du Conseil de sécurité sur requête de celui-ci²⁴. Ils ont tous deux commencé à fonctionner environ un an plus tard. S'agissant du Tribunal spécial pour la Sierra Leone, il a fallu deux ans de négociations entre la première demande du Conseil de sécurité et la conclusion de l'accord entre l'ONU et le Gouvernement sierra-léonais portant création du Tribunal²⁵. Ce dernier a commencé à fonctionner en juillet 2002, soit quelque deux ans après la requête d'origine²⁶. L'accord entre l'ONU et le Gouvernement royal du Cambodge concernant les Chambres extraordinaires²⁷ a été signé six ans après la première demande par l'Assemblée générale. Les Chambres ont commencé à fonctionner le 11 septembre 2006, soit environ neuf ans après la première demande de l'Assemblée générale. Il a fallu un an pour négocier l'accord entre l'ONU et la République libanaise concernant la création du Tribunal spécial

²¹ Résolution 827 (1993) du Conseil de sécurité et art. 29 du Statut du TPIY.

²² Résolution 955 (1994) du Conseil de sécurité et art. 28 du Statut du TPIR.

²³ Voir art. 17 de l'accord entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement sierra-léonais relatif à la création du Tribunal spécial pour la Sierra Leone; art. 15 de l'accord entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement libanais relatif à la création du Tribunal spécial pour le Liban et art. 25 de l'accord entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement royal du Cambodge concernant les Chambres extraordinaires.

²⁴ Dans ses résolutions 808 (1993) et 935 (1994), le Conseil de sécurité a prié le Secrétaire général de lui soumettre des rapports concernant le TPIY et le TPIR respectivement.

²⁵ De 2000 à 2002.

²⁶ Dans sa résolution 1315 (2000), le Conseil de sécurité a prié le Secrétaire général de négocier un accord avec le Gouvernement sierra-léonais en vue de créer un tribunal spécial indépendant. Cet accord entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement sierra-léonais a été conclu le 16 janvier 2002.

²⁷ Dans sa résolution 56/169, l'Assemblée générale a exhorté le Gouvernement cambodgien et l'Organisation des Nations Unies à conclure un accord sans tarder. Cet accord a été conclu le 6 juin 2003. Toutefois, l'Assemblée générale était saisie de l'affaire depuis juin 1997, date à laquelle les premiers ministres cambodgiens avaient demandé l'aide de l'Organisation pour organiser le procès des Khmers rouges.

pour le Liban²⁸ et le Tribunal a commencé à fonctionner le 1^{er} mars 2009, soit trois ans après la première demande par le Conseil de sécurité.

Composition des nouveaux mécanismes judiciaires

29. Les tribunaux de l'ONU ou assistés par l'ONU diffèrent les uns des autres en matière de composition et de statut. Ne siègent aux TPIY et TPIR que des juges sélectionnés par l'ONU, tandis qu'ils sont simplement majoritaires dans les chambres auxquelles ils sont affectés au Tribunal spécial pour la Sierra Leone et au Tribunal spécial pour le Liban. En ce qui concerne les Chambres extraordinaires, la règle de la majorité qualifiée signifie qu'aucune décision ne peut être prise sans le soutien d'au moins un des juges internationaux. De nature entièrement internationale et siégeant en dehors des pays concernés, le TPIY et le TPIR doivent relever le défi de leur laisser en héritage un état de droit consolidé et des capacités renforcées pour juger des crimes internationaux graves. L'expérience de la Chambre spéciale chargée des crimes de guerre au sein de la Cour d'État de Bosnie-Herzégovine montre que, dans un système judiciaire national ayant eu le temps de se reconstituer après un conflit, une approche globale bien planifiée du renforcement des capacités, associée à une participation internationale au sein de chaque organe du tribunal, peut s'avérer efficace. En effet, elle peut permettre une appropriation nationale progressive, passant d'une majorité de juges nationaux dans les chambres au retrait graduel de la totalité des composantes internationales. Inversement, la participation internationale à des formations de jugement au Kosovo, mise en place peu après la fin du conflit, alors que le système judiciaire fonctionnait à peine et que les juges internationaux étaient minoritaires dans les formations, a été jugée insuffisante et son élargissement indispensable pour améliorer l'administration de la justice.

Jurisdiction

30. Les tribunaux de l'ONU ou assistés par l'ONU ont une compétence temporelle limitée. Leur juridiction est également restreinte soit d'un point de vue géographique soit en ce qui concerne les événements qu'ils ont à connaître. Contrairement à la Chambre spéciale chargée des crimes de guerre au sein de la Cour d'État de Bosnie-Herzégovine et à d'autres mécanismes judiciaires pertinents, chacun des tribunaux de l'ONU ou assistés par l'ONU ne mettra en accusation qu'un nombre limité de personnes, essentiellement des hauts dirigeants ou des individus portant la responsabilité la plus lourde des crimes relevant de leur compétence. La compétence personnelle du Tribunal spécial pour le Liban n'est pas limitée aux hauts dirigeants ni aux principaux responsables mais dans la pratique, le nombre des personnes impliquées dans les actes à l'intérieur (et potentiellement à l'extérieur) de sa juridiction sera vraisemblablement limité. À l'exception des

²⁸ Dans sa résolution 1664 (2006), le Conseil de sécurité a prié le Secrétaire général de négocier avec le Gouvernement libanais un accord visant la création d'un tribunal international. L'accord entre l'Organisation des Nations Unies et la République libanaise sur la création d'un Tribunal spécial pour le Liban a été signé par le Gouvernement libanais le 23 janvier 2007 et par l'Organisation des Nations Unies le 6 février 2007. L'Organisation était saisie de l'affaire depuis avril 2005, à savoir depuis l'adoption par le Conseil de sécurité de la résolution 1595 (2005) créant une commission d'enquête internationale indépendante chargée d'enquêter sur l'attentat ayant coûté la vie à l'ancien Premier Ministre libanais Rafic Hariri et fait 22 autres victimes ou blessés.

Chambres extraordinaires (qui sont une instance nationale), tous ces tribunaux ont compétence concurrente avec les juridictions nationales mais peuvent affirmer leur primauté sur ces dernières à toute étape d'une procédure nationale.

Primauté ou complémentarité

31. Le lien entre juridictions pénales nationale et internationale peut se faire soit par l'attribution d'une juridiction concurrente, le tribunal international étant toutefois en droit d'affirmer sa primauté sur certains cas particuliers, ou bien selon le principe de la complémentarité. Le TPIY, le TPIR, le Tribunal spécial pour la Sierra Leone et le Tribunal spécial pour le Liban ont compétence concurrente avec les juridictions nationales mais peuvent affirmer leur primauté. La possibilité d'affirmation de primauté évite l'exercice simultané de juridiction sur un accusé, qui serait contraire à la règle *non bis in idem*. Établie en vertu d'un traité multilatéral, la Cour pénale internationale (CPI) jouit d'une juridiction fondée sur le principe de la complémentarité. Ce principe signifie qu'elle ne peut enquêter et engager de poursuites relativement à des crimes internationaux relevant de sa compétence que lorsque les instances nationales ne peuvent ou ne veulent pas le faire. La question de la primauté ou de la complémentarité ne se pose pas dans le cas des Chambres extraordinaires puisqu'elles sont intégrées à une cour nationale cambodgienne.

Financement

32. Les tribunaux de l'ONU ou assistés par l'ONU ont besoin d'un soutien financier conséquent, à la fois pour la phase de démarrage et pour assurer la continuité de leurs activités. Les coûts annuels de départ ont été de : TPIY : 10,8 millions de dollars des États-Unis; TPIR : 13,4 millions de dollars des États-Unis; Tribunal spécial pour la Sierra Leone : environ 19,4 millions de dollars des États-Unis (19 425 781 dollars); Tribunal spécial pour le Liban : 51,4 millions de dollars des États-Unis. Les coûts initiaux des Chambres extraordinaires se sont élevés à 100,4 millions de dollars des États-Unis pour les quatre premières années, soit de 2006 à 2009 (dont 78,7 millions pour la composante internationale et 18,7 millions pour la composante nationale). À ce jour, ces coûts annuels ont atteint les montants maxima ci-après : TPIY : 376,2 millions de dollars des États-Unis (exercice biennal 2008-2009); TPIR : 292,9 millions de dollars des États-Unis (exercice biennal 2008-2009); Tribunal spécial pour la Sierra Leone : 36 124 200 dollars des États-Unis (budget pour 2008); Tribunal spécial pour le Liban : 55 347 730 dollars des États-Unis (budget pour 2009); et Chambres extraordinaires : 92,3 millions de dollars des États-Unis (exercice biennal 2010-2011, dont 69,1 millions pour la composante internationale et 23,2 millions pour la composante nationale). Les coûts actuels s'élèvent à : TPIY : 290,9 millions de dollars des États-Unis (exercice biennal 2010-2011); TPIR : 245,3 millions de dollars des États-Unis (exercice biennal 2010-2011); Tribunal spécial pour la Sierra Leone : 20 674 600 dollars (budget pour 2010); Tribunal spécial pour le Liban : 55 347 730 dollars (budget pour 2010); et Chambres extraordinaires : 92,3 millions de dollars des États-Unis (exercice biennal 2010-2011).

33. La Chambre spéciale chargée des crimes de guerre au sein de la Cour d'État de Bosnie-Herzégovine et de la section spécialisée dans les crimes de guerre est financée par la Commission européenne, le Gouvernement de Bosnie-Herzégovine et les contributions volontaires de certains États. Un comité de gestion interne veille à l'administration de la Chambre des crimes de guerre, mais le contrôle financier est

assuré par des représentants des autorités bosniaques et des représentants diplomatiques des États donateurs à Sarajevo. De 2005 à 2009, le coût annuel de la Chambre des crimes de guerre s'est élevé à 13 millions d'euros. Le Gouvernement bosniaque en assume une part qui va croissant; en 2008, sa contribution (8,6 millions d'euros) a pour la première fois dépassé le total des contributions internationales (5,1 millions d'euros). Il est prévu que le Gouvernement de la Bosnie-Herzégovine finance la totalité des coûts de la Chambre des crimes de guerre et du Parquet à partir de 2010.

34. Les Chambres spéciales pour les crimes graves au Timor oriental ont été financées tout d'abord par l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (ATNUTO) puis par la Mission d'appui des Nations Unies au Timor oriental (MANUTO), qui ont reçu des fonds provenant des contributions statutaires et de contributions volontaires d'États Membres. De 2003 à 2005, le total des coûts de fonctionnement des Chambres spéciales s'est élevé à environ 14,3 millions de dollars des États-Unis. Au Kosovo, les coûts des formations de jugement, y compris ceux relatifs aux juges internationaux, ont été répartis entre le budget de la MINUK (financé à partir des contributions des États Membres) et le budget national du Kosovo. Les salaires des procureurs internationaux et des personnels administratifs et autres personnels de soutien (interprètes, sténotypistes et juristes) étaient imputés au budget de la MINUK.

35. En tant qu'organes subsidiaires du Conseil de sécurité, le TPIY et le TPIR sont financés par des fonds provenant des contributions des États Membres. Les tribunaux appuyés par l'ONU sont tous financés au moyen de contributions volontaires²⁹. Dans la pratique, ce mode de financement de la justice internationale s'est avéré problématique; il a régulièrement provoqué des difficultés, à la fois en matière de financement et de planification prospective. Les principaux donateurs sont des États, relativement peu nombreux et qui assument donc l'essentiel de la responsabilité financière en une période de difficultés économiques où la concurrence est vive pour des ressources peu abondantes.

Contrôle

36. Au Siège de l'Organisation, le contrôle du financement et des aspects extrajudiciaires du travail des tribunaux de l'ONU et appuyés par l'ONU se fait aussi selon diverses modalités. Financés au moyen des contributions des États Membres, le TPIY et le TPIR sont placés sous l'autorité financière de l'Assemblée générale, agissant par l'intermédiaire de sa Cinquième Commission. Au titre d'organe de tutelle, le Conseil de sécurité joue également un rôle important en examinant notamment la nécessité éventuelle de modifier les Statuts de ces tribunaux, ainsi que la prolongation des mandats des juges et des procureurs. Au niveau opérationnel, ces points sont examinés par le Groupe de travail informel sur les tribunaux internationaux du Conseil de sécurité qui, avec le soutien du Bureau des affaires juridiques, rédige toutes les résolutions devant être adoptées par le Conseil. À l'heure actuelle, ce groupe examine activement les stratégies de fin de mandat du TPIY et du TPIR et la nécessité d'un mécanisme successeur pour prendre en charge certaines fonctions essentielles de ces tribunaux après leur fermeture.

²⁹ Le financement de la composante nationale des Chambres extraordinaires relève du Gouvernement royal du Cambodge. Le financement du Tribunal spécial pour le Liban est assuré par le Gouvernement libanais à hauteur de 49 %.

37. Le Tribunal spécial pour la Sierra Leone et le Tribunal spécial pour le Liban sont tous deux dotés d'un comité de gestion dont font partie des représentants des missions permanentes des gouvernements qui en sont les principaux donateurs. Ce comité établit le budget du tribunal concerné et fournit des orientations et des conseils en matière de politique sur tous les aspects non judiciaires de son fonctionnement. Le comité de gestion du Tribunal spécial pour la Sierra Leone examine également activement la stratégie de fin de mandat du Tribunal et la mise en place d'un mécanisme successeur. Les Chambres extraordinaires n'ont pas de comité de gestion mais un comité directeur, dont font aussi partie des représentants des missions permanentes des gouvernements qui sont les principaux donateurs. Ce comité fournit des orientations sur les aspects non judiciaires et il est dépourvu d'autorité en matière de budget. C'est un groupement plus large d'États intéressés qui se réunit de temps à autre qui détient l'autorité budgétaire. S'agissant de leurs rapports avec les tribunaux concernés, ces comités bénéficient du soutien du Bureau des affaires juridiques. L'expérience montre que des liens étroits entre le tribunal et un comité de gestion dynamique, investi d'une autorité budgétaire, constituent le meilleur moyen de garantir un contrôle budgétaire efficace et de déterminer les grandes orientations des tribunaux et autres instances judiciaires financés par l'intermédiaire de contributions volontaires.

Achèvement des travaux et questions résiduelles

38. S'agissant des tribunaux temporaires, il faudra inévitablement considérer pour chacun d'entre eux une stratégie de fin de mandat et un mécanisme successeur pour exercer les fonctions résiduelles après la fermeture. Ces fonctions comprennent la protection des témoins, le contrôle de l'application des peines, le traitement des demandes de réformation de jugement et la gestion des archives. Selon les circonstances, certains tribunaux devront être également habilités à juger des fugitifs non encore traduits en justice au moment de leur fermeture. De toute évidence, certaines de ces fonctions (par exemple la protection de témoins et le suivi de l'application des peines) pourraient s'étendre sur plusieurs décennies. La mise en place d'un tribunal fait donc appel à des engagements politiques et financiers allant au-delà de la durée de vie prévue de l'instance elle-même. Pour ce qui est des chambres spéciales au sein d'une juridiction nationale, leur durée peut être définie ou indéfinie, selon les souhaits de l'État concerné. Toute chambre spéciale à durée déterminée ferait face aux mêmes questions résiduelles qu'un tribunal et requerrait de même un mécanisme permettant de les traiter. Une chambre spéciale à durée indéterminée n'aurait besoin ni de stratégie de fin de mandat ni de mécanisme de gestion des fonctions résiduelles mais, sauf si l'Organisation des Nations Unies est prête à s'engager indéfiniment en faveur d'une telle instance, elle devra, à un moment ou à un autre, mettre un terme à sa participation. Dans une telle éventualité, une présence continue de l'Organisation pourrait être nécessaire, afin de veiller à l'exécution des fonctions résiduelles par la chambre nationale dans le respect des normes internationales.

Annexe II

Le Groupe de contact sur la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes

1. Le Groupe de contact sur la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes a été créé le 14 janvier 2009 en vue de faciliter l'examen et la coordination des mesures à prendre par les États et les organisations pour réprimer la piraterie au large des côtes somaliennes. Il a été établi suite à la résolution 1851 (2008) par laquelle le Conseil de sécurité « encourage tous les États et organisations régionales qui luttent contre la piraterie et les vols à main armée au large des côtes somaliennes à mettre en place un mécanisme de coopération internationale pour servir de point de contact commun entre les États et entre ceux-ci et les organisations régionales et internationales touchant tous les aspects de la lutte contre la piraterie et les vols à main armée au large des côtes somaliennes ».

2. Le Groupe de contact fonctionne par l'intermédiaire de quatre groupes de travail : présidé par le Royaume-Uni avec l'appui de l'Organisation maritime internationale (OMI), le Groupe de travail 1 est chargé des activités relatives à la coordination et à la diffusion de l'information dans les domaines militaires et opérationnels et de la création du centre de coordination régional; présidé par le Danemark avec l'appui de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC), le Groupe de travail 2 se penche sur les aspects judiciaires de la piraterie; présidé par les États-Unis d'Amérique avec l'appui de l'OMI, le Groupe de travail 3 a pour objectif de renforcer la vigilance et les autres moyens à la disposition des navires; présidé par l'Égypte, le Groupe de travail 4 est chargé d'améliorer la sensibilisation de la communauté diplomatique et l'information publique pour tout ce qui a trait aux actes de piraterie.

Examen par le Groupe de contact des poursuites au niveau national, des mesures d'incarcération par les États et de l'assistance fournie par l'Organisation des Nations Unies

3. Lors des cinq réunions qu'il a tenues depuis janvier 2009, le Groupe de travail 2 du Groupe de contact a abordé de nombreuses questions juridiques importantes associées aux efforts faits par les États pour lutter contre la piraterie et les vols à main armée au large des côtes somaliennes. L'objectif essentiel de ces débats était d'encourager les poursuites à l'encontre des suspects ainsi que leur incarcération au sein de systèmes judiciaires nationaux. Les aspects suivants ont notamment été examinés : le cadre juridique international applicable à la piraterie, les lois nationales relatives à la piraterie et aux vols à main armée commis en mer, les difficultés juridiques et pratiques que posent les poursuites nationales, l'appréhension et la détention en mer de personnes soupçonnées de piraterie, le renforcement des capacités, l'usage de la force et les aspects relatifs aux droits de l'homme. Les débats se sont efforcés d'être aussi pratiques que possible et ont permis de rassembler des ressources et des précédents pertinents, que les États et les organisations pourront utiliser afin de renforcer leurs capacités pour combattre la piraterie et les vols à main armée en mer.

4. L'UNODC a préparé et diffusé un rapport établi à partir des réponses à un questionnaire sur les problèmes juridiques à surmonter pour traduire en justice les auteurs d'actes de piraterie et les pratiques en la matière. Ce rapport présente une

analyse des différents éléments juridiques nécessaires, notamment la criminalisation de la piraterie et des vols à main armée en mer ainsi que des autres infractions pertinentes, la mise en œuvre de la responsabilité des personnes que ce soit pour participation à l'infraction ou pour tentative d'infraction, les dispositions mettant en place des juridictions pénales autorisant les poursuites nationales pour des infractions survenues en mer, et les exigences en matière de preuve et de procédure au sein des législations nationales. Tous ces éléments peuvent peser sur l'appréhension des suspects et l'aboutissement des poursuites judiciaires à leur rencontre.

5. Le Groupe de travail 2 a recensé et analysé les difficultés que posent les poursuites nationales à l'encontre des personnes soupçonnées de piraterie et de vols à main armée en mer, notamment les obstacles juridiques ou pratiques auxquels font face les États patrouillant en mer, les États concernés par la piraterie et les vols à main armée en mer et les États disposés à traduire en justice des personnes soupçonnées de piraterie. Ainsi, par exemple, des outils pratiques ont été mis en commun (tels des indications concernant la collecte et le transfert d'éléments de preuve par les États dont les navires effectuent des patrouilles en mer) ainsi que des discussions sur le meilleur moyen de garantir que les témoins se présentent lors des procès. INTERPOL a fourni des renseignements sur son travail de collecte et de diffusion de l'information. Les États qui ont engagé des poursuites à l'encontre de suspects font rapport sur les progrès accomplis dans ce domaine ainsi que sur les éventuels problèmes qu'ils rencontrent.

6. Les réunions ont servi de forum au sein duquel certains États en ont encouragé d'autres à exercer leur compétence dans des cas les concernant, par exemple en cas d'attaque d'un navire battant leur pavillon ou lorsque leurs ressortissants figurent parmi les victimes. Les discussions ont surtout abordé la nécessité de renforcer les capacités des États de la région, et l'UNODC a présenté aux participants de manière détaillée le programme qu'il a mis en place pour appuyer les procédures en matière de poursuites, de détention et d'incarcération. L'OMI a présenté sa mise en œuvre du Code de conduite de Djibouti. D'autres questions ont été examinées, notamment l'utilisation de la force dans le contexte de l'application du droit de la mer et du respect des obligations relatives aux droits de l'homme lors de l'appréhension, de la détention et du transfert de personnes soupçonnées de piraterie et de vol à main armée en mer.

Examen par le Groupe de contact d'éventuels mécanismes judiciaires

7. L'examen lors des réunions du Groupe de travail 2 d'éventuels mécanismes judiciaires a donné lieu à l'établissement de nombreux documents non officiels par les États, la tenue de deux réunions informelles accueillies par le Gouvernement des Pays-Bas et à l'élaboration d'un document d'analyse par le Président du Groupe de travail 2, abordé lors de la réunion plénière du Groupe de contact le 28 janvier 2010. Lors de cette réunion, le Président a noté que les États et les organisations continuaient d'avoir des vues différentes quant à la nécessité de mettre en place des dispositifs supplémentaires pour les poursuites en justice et il a souligné que le Groupe de travail 2 était convenu que les débats sur les modèles qui pourraient être retenus pour ces dispositifs devraient être conduits sans préjudice des positions des États et des organisations à ce sujet. Le 9 juin 2010, le Président a remis au Bureau des affaires juridiques ses conclusions relatives aux réunions du Groupe de travail 2, son document d'analyse ainsi que les autres documents non officiels pertinents.

8. Deux impératifs ont été mis en exergue : celui de trouver un pays hôte pour tout nouveau mécanisme judiciaire, ainsi que celui pour l'État hôte de conclure des accords avec des États tiers afin d'éviter qu'il ne devienne un refuge et qu'il puisse rapatrier ou transférer vers des États tiers toute personne acquittée, purgeant une peine ou ayant purgé sa peine. Il a été souligné que le délit de piraterie était de nature et de portée autres que celles des crimes internationaux graves que jugent habituellement les tribunaux internationaux, et que les pirates présumés traduits devant une telle nouvelle instance internationale ne seraient probablement pas les principaux responsables des crimes concernés, ce qui correspond au critère essentiel appliqué par la plupart des tribunaux internationaux actuels. De l'avis général, il ne serait pas nécessairement viable d'élargir la compétence de la Cour pénale internationale de manière à y intégrer les délits de piraterie ou de modifier celle du Tribunal international du droit de la mer.

9. Trois modèles possibles de nouveau mécanisme judiciaire ont été recensés, à savoir : un tribunal international, un tribunal régional ou un tribunal relevant de la juridiction nationale d'un État de la région. Pour ce qui est du premier, il pourrait s'agir soit d'un tribunal international créé par une résolution du Conseil de Sécurité adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies soit d'un tribunal « mixte » établi sur le modèle notamment du Tribunal spécial pour la Sierra Leone ou du Tribunal spécial pour le Liban, sur la base d'un accord avec l'ONU. Pour le deuxième, il pourrait s'agir soit d'un tribunal régional créé par l'intermédiaire d'un accord multilatéral négocié par les États de la région soit du recours à un tribunal existant, par exemple la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, établie à Arusha (Tanzanie). Il a été fait observer que la négociation de la base conventionnelle requise pour l'une ou l'autre de ces options pourrait être laborieuse. Quant au troisième, il concernerait soit un tribunal somalien établi dans un État tiers de la région soit une chambre spéciale pour la piraterie relevant de la juridiction nationale d'un État de la région. Il a été reconnu que l'option d'un tribunal somalien présenterait l'avantage de permettre à la Somalie de jouer un rôle direct dans la solution au problème des poursuites relatives à des actes de piraterie. Toutefois, il est peu probable que cette option soit viable à l'heure actuelle, en raison du caractère fragmentaire de la législation somalienne en matière de piraterie et des questions sérieuses que soulèvent les capacités du parquet et des tribunaux somaliens.

10. En s'appuyant sur le précédent que constitue la Chambre spéciale chargée des crimes de guerre ou relevant de la Cour d'État de Bosnie-Herzégovine, on a considéré l'option d'une chambre spéciale pour la piraterie relevant de la juridiction nationale d'un État de la région, voire de plusieurs et bénéficiant d'appuis financiers ou techniques de la communauté internationale. Dans ses conclusions de la réunion de novembre 2009, le Président notait qu'il s'agirait du modèle le plus pratique, pour peu qu'un ou plusieurs États de la région compétents à cet effet, y compris la Somalie, soient disposés à engager des poursuites dès que cela sera possible.

11. Le Président s'est rendu dans la région en novembre 2009, dans le cadre de consultations avec certains États et organisations. Il y a recueilli des points de vue contrastés quant à la nécessité de créer un nouveau dispositif judiciaire et aucun État n'a clairement indiqué qu'il serait prêt à l'accueillir. Les États et organisations de la région ont en fait souligné qu'il conviendrait de mettre l'accent sur l'appui aux mécanismes existants, que ce soit en renforçant les capacités ou autrement. Le type d'appui proposé dépendrait des besoins des États de la région disposés à engager

des poursuites, et devrait donner de la valeur ajoutée à des dispositifs déjà existants. La possibilité de transférer des détenus de l'État où s'exercent les poursuites vers un autre État aux fins d'incarcération serait un bon moyen de partager le fardeau.

Fonds international d'affectation spéciale pour appuyer les initiatives des États luttant contre la piraterie au large des côtes somaliennes

12. Entériné par le Groupe de contact et le Contrôleur de l'ONU, le Fonds international d'affectation spéciale pour appuyer les initiatives des États luttant contre la piraterie au large des côtes somaliennes a été établi le 27 janvier 2010. Ce Fonds international d'affectation spéciale a pour objectif global d'appuyer la mise en œuvre des initiatives des États Membres relatives à la lutte contre la piraterie et aux vols à main armée commis au large des côtes somaliennes. Il fournit par ailleurs aux États et à l'industrie des transports maritimes une structure où déposer leurs contributions financières.

13. Depuis sa mise en place, le Fonds international d'affectation spéciale a reçu la somme totale de 2 973 900 dollars des États-Unis, et recommandé le décaissement de 2 437 372 dollars pour financer six projets appuyant des activités associées à des poursuites et à des détentions au Kenya, aux Seychelles et en Somalie ainsi qu'une stratégie pour permettre au Gouvernement fédéral de transition de sensibiliser l'ensemble des populations somaliennes, particulièrement les jeunes, aux risques liés à toute implication dans des actes de piraterie et autres activités criminelles.
