

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

**Avis sur le projet de loi adaptant la législation française
au statut de la Cour Pénale Internationale**

Adopté par l'Assemblée plénière du 29 juin 2006

Depuis la création du Tribunal de Nuremberg et du Tribunal de Tokyo, au lendemain de la dernière guerre mondiale, les efforts de la communauté internationale ont visé à ne pas laisser impunis les plus graves crimes en cherchant à mettre en place la « Cour criminelle internationale » dont la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948 prévoyait déjà l'institution.

La CNCDH a toujours attaché la plus grande importance au rôle moteur de la France dans le développement du droit international pénal, notamment à l'occasion de la création des tribunaux ad hoc par le Conseil de sécurité en 1993 et en 1994, puis de l'adoption du Statut de la Cour pénale internationale lors de la conférence de Rome le 18 juillet 1998.

Elle a salué l'étape historique que constitue la création de la Cour pénale internationale et rappelle que, selon les termes du préambule du Statut de Rome, « *les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale ne sauraient rester impunis et que leur répression doit être effectivement assurée par des mesures prises dans le cadre national et par le renforcement de la coopération internationale (...) il est du devoir de chaque Etat de soumettre à sa juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux* ».

C'est avec ce même impératif d'effectivité et de complémentarité que la CNCDH n'a cessé de réclamer la mise en cohérence du droit français avec les engagements solennellement assumés par notre pays, en tant qu'Etat partie du Statut de Rome, en vertu de l'article 53-2 de la Constitution.

La CNCDH regrette cependant que la France, à l'instar d'autres Etats, ne saisisse pas ce moment historique pour intégrer totalement dans son droit interne la répression des violations graves aux Conventions de Genève de 1949 et aux deux Protocoles de 1977.

I

Observations générales

1. La CNCDH a été saisie du « *projet de loi portant adaptation de la législation française au statut de la Cour pénale internationale et modifiant le code pénal, le code de justice militaire et la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse* », par le garde des Sceaux qui demande à la Commission d'émettre son avis dans les meilleurs délais.

2. La CNCDH se félicite de la présentation officielle de ce projet de loi destiné à compléter la loi du 26 février 2002 relative à la coopération avec la Cour pénale internationale, qui était le fruit d'une initiative parlementaire. La CNCDH n'a cessé d'insister depuis lors sur l'importance d'une adaptation du droit matériel français pour parfaire nos engagements d'Etat partie au Statut de Rome, traité qui a été ratifié par la France dès le 9 juin 2000 et est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002.

3. Elle rappelle ses avis précédents à ce sujet et notamment son avis du 15 mai 2003 sur un « *avant-projet de loi portant adaptation de la législation française au Statut de la Cour pénale internationale* » préparé par le ministère de la justice et prend note des améliorations apportées par la nouvelle version qui lui est soumise au nom du gouvernement.

4. Sur le plan des principes, la CNCDH estime que l'adaptation du droit français aux incriminations – crime de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre –, éléments matériels et principes généraux du droit prévus par le Statut de Rome constitue un pas très important dans la consolidation du droit international pénal.

5. Elle regrette cependant que l'approche privilégiée par le projet de loi vienne contredire ce message fort, en instaurant une forme de dualisme entre la nature et la portée juridiques des incriminations prévues par le droit international, et notamment le Statut de Rome dûment ratifié par la France, et les formulations retenues dans les nouvelles dispositions du code pénal.

6. Elle entend rappeler la position commune 2003/444/PESC du Conseil de l'Union Européenne du 16 juin 2003 concernant la Cour pénale internationale qui précise que « *la mise en œuvre du Statut exige des mesures pratiques que l'Union Européenne et ses Etats membres devraient appuyer sans réserve* » (§8), en précisant au surplus « *Il est de la plus haute importance que l'intégrité du statut soit préservé* » (§10).

7. Elle estime qu'en vertu du principe de complémentarité qui est à la base du Statut de Rome, il est indispensable de respecter une stricte conformité entre les définitions des incriminations du droit français et les définitions du droit international, autant pour des raisons de cohérence que pour des raisons procédurales. Faute de quoi, un tel divorce entraînerait le risque pour la France de tomber sous le coup de l'article 17 (1) visant la recevabilité d'une affaire devant la Cour pénale internationale, dans l'hypothèse où l'absence de poursuites internes serait « *l'effet du manque de volonté ou de l'incapacité de l'Etat de mener véritablement à bien des poursuites* ».

8. Elle souhaite en conséquence que la loi d'adaptation soit pleinement conforme aux principes généraux du droit pénal international tels que codifiés aux chapitres II et III du Statut de Rome, afin de permettre la poursuite des auteurs présumés de ces infractions par les tribunaux français.

II Recommandations

Imprescriptibilité

9. La CNCDH recommande en particulier que conformément à l'article 29 du Statut, le principe de l'imprescriptibilité des crimes relevant de la compétence de la Cour, et notamment les crimes de guerre, soit intégré dans le Code pénal. Elle rappelle que dans sa décision n° 98-408 DC du 22 janvier 1999, le Conseil constitutionnel a constaté la conformité de l'article 29

du Statut de Rome avec la Constitution française en relevant « *qu'aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle n'interdit l'imprescriptibilité des crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale* ».

10. Elle souligne l'importance de préserver l'unité du régime applicable à l'ensemble des crimes tel qu'il est prévu par le Statut de Rome. Une adaptation du droit français non conforme à la règle énoncée à l'article 29 selon laquelle « *Les crimes relevant de la compétence de la Cour ne se prescrivent pas* » aboutirait à l'affaiblissement de la répression des crimes de guerre, menaçant l'harmonisation de la répression de ces crimes au niveau international.

Crimes de guerre

11. S'agissant des crimes de guerre, qui font l'objet d'un nouveau titre préliminaire « *Des crimes et délits de guerre* », la CNCDH préconise que dans le même souci d'unité du régime des crimes internationaux, ce titre figure dans le Livre deuxième du Code pénal, à la suite du titre I, « *Des crimes contre l'humanité* », et non dans le Livre quatrième.

12. Elle considère en outre que la distinction ainsi introduite entre crimes et délits s'écarte du Statut de Rome dont l'article 8 dans son intégralité vise expressément « les crimes de guerre ». Ce serait donner de nouveau un mauvais signal – après la déclaration formulée au titre de l'article 124 du Statut – de suggérer que des différences dans la responsabilité pénale pour les crimes définis par le Statut soient établies sur la base de distinctions nationales qui n'ont pas de fondement en droit international.

13. Elle réitère sa recommandation de reprendre, dans toute la mesure du possible, les termes de l'article 8 du Statut de Rome qui fournit une liste des actes constitutifs des crimes de guerre dans les situations de conflit armé international et non international, ainsi que d'insérer totalement les termes des infractions graves aux Conventions de Genève et au Protocole I, tout en tenant compte des déclarations émises par la France tant à l'article 8, 2, b du Statut de la CPI qu'aux Conventions de 1949 et au Protocole I de 1977.

Exonérations de la responsabilité pénale individuelle

14. La CNCDH regrette vivement la confusion entre le *jus ad bellum* (droit de la guerre) et le *jus in bello* (droit dans la guerre) introduite par l'article 402-9 qui prévoit une irresponsabilité pénale de principe pour tout « *acte nécessaire à l'exercice par la France de son droit de légitime défense* », en vertu de l'article 51 de la Charte des Nations Unies. Cette irresponsabilité serait de surcroît, en totale contradiction avec les obligations de la France issues des dispositions des Conventions de Genève et de leurs protocoles additionnels qui sont de nature absolue et auxquelles il n'est pas possible de déroger. Elle recommande en conséquence de supprimer la disposition ainsi introduite.

15. De même, l'article 402-10 visant l'irresponsabilité pénale de « *la personne qui, pour sauvegarder des biens essentiels à sa survie ou à celle d'autrui ou essentiels à l'accomplissement d'une mission militaire, accomplit un acte de défense, sauf s'il y a disproportion entre les moyens de défense employés et la gravité de l'infraction* » lui semble inacceptable en ce qu'elle dénature le contenu et la finalité du Statut de Rome Cette disposition devrait être mise en stricte conformité avec l'article 31 c du Statut qui prévoit que la personne en cause « *a agi raisonnablement* » pour défendre ces biens « *contre un recours imminent et illicite à la force, d'une manière proportionnée (...)* ».

Champ d'application des crimes

16. S'agissant du crime de génocide, la CNCDH regrette une référence purement française à la notion de « *plan concerté* » alors que l'article 6 du Statut de Rome reprend à la lettre la définition donnée par la convention de 1948. On retrouve le même décalage dans la définition des crimes contre l'humanité qui dans le Statut de Rome vise un acte « *commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique et en connaissance de cette attaque* ».

17. S'agissant des crimes contre l'humanité, la CNCDH déplore que le terme d' « *apartheid* », qui figure dans le texte de l'article 7 (1) du statut de Rome et se trouve défini à l'article 7 (2) h, ne soit pas repris dans le projet de loi français, qui retient le crime de « *ségrégation* », alors que ces deux termes ne sont pas synonymes et que l'apartheid correspond à une notion précise en droit international, comme cela émane clairement de la Convention sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid du 30 novembre 1973, outre que cette incrimination a une forte portée symbolique.

18. Elle relève avec intérêt l'avancée importante que constitue la prise en compte de la responsabilité des personnes morales, dans la ligne des dispositions introduites par le nouveau code pénal.

Compétence universelle

19. La CNCDH regrette que le projet de loi ne fasse aucune place à la compétence universelle, alors même que la généralisation de la compétence universelle pour les incriminations du Statut de Rome est la condition nécessaire pour éviter tout espace d'impunité. Elle estime que la déclinaison pleine et entière du principe de complémentarité implique la généralisation d'une telle compétence. Elle rappelle de surcroît que la compétence universelle est prévue pour la répression des infractions graves aux conventions de Genève et au Protocole I et doit obligatoirement être intégrée en droit interne.

20. Elle est préoccupée par le fait que la loi d'adaptation introduise une incohérence interne au regard des dispositions de l'article 689 et suivants du Code de procédure pénale, des lois de 1995 et 1996 de coopération avec les tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, des engagements internationaux de la France en vertu de la convention de 1984 contre la torture et des nombreux traités en matière de terrorisme, ou encore des dispositions de la future convention internationale sur les disparitions forcées soutenues par la France. Ce serait également introduire une incohérence externe, par rapport à nombre d'Etats parties qui ont consacré une telle compétence.

21. En conséquence, la CNCDH réitère la proposition formulée dans son avis du 15 mai 2003 afin de permettre que toute personne recherchée pour l'un des crimes visés par le Statut de Rome puisse - dès lors qu'il existe des éléments suffisants laissant supposer qu'elle se trouve sur le territoire français - être poursuivie par les juridictions françaises, en vue d'être jugée ou extradée.

III

Considérations finales

22. La CNCDH souhaite que, à la lumière de ces observations, un projet de loi révisé soit présenté au Parlement qui traduise la ferme volonté de la France de contribuer au renforcement de la justice pénale internationale, en respectant pleinement ses obligations internationales et en obéissant à un impératif d'efficacité et de cohérence.

23. Elle espère aussi que l'adoption du projet de loi, donnant pleine compétence au juge national pour poursuivre les crimes de guerre, permettra de lever la déclaration faite par la France en vertu de l'article 124 du Statut de Rome, qui a permis à notre pays d'écarter la compétence de la Cour pénale internationale pour les crimes visés à l'article 8 « *lorsqu'il est allégué qu'un crime a été commis sur son territoire ou par ses ressortissants* ».

24. La CNCDH rappelle enfin la valeur d'exemplarité pour les autres Etats qu'aurait une pleine adaptation du droit français au Statut de Rome et un engagement sans réserve à respecter et faire respecter les principes du droit international humanitaire et du droit international pénal.