



COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

**Avis sur l'avant-projet de loi portant adaptation de la législation française
au Statut de la Cour pénale internationale**

(Adopté le 15 mai 2003)

La Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) a été saisie pour avis par le Ministère de la Justice le 25 mars 2003, de l'avant-projet de loi portant adaptation de la loi française au Statut de la Cour pénale internationale (CPI), complétant ainsi la loi de coopération avec la CPI du 26 février 2002.

La CNCDH se félicite de l'initiative prise par le Gouvernement de la consulter à ce stade d'avancement du projet et rappelle ses précédents avis sur la justice pénale internationale, notamment ses avis des 23 novembre 2001 et 19 décembre 2002.

Elle prend note avec satisfaction de l'avancée considérable que constitue, en droit pénal français, l'incrimination spécifique des crimes de guerre et salue la volonté de la France de se conformer à ses obligations internationales.

Elle regrette cependant que la France 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.

La Commission constate également l'absence de transposition en droit interne de l'article 27 du Statut de Rome sur le défaut de pertinence de la qualité officielle et l'existence de lacunes et d'inadéquations dans les définitions de l'avant-projet de loi français et celles du Statut de Rome.

La CNCDH rappelle que le Traité de Rome ne fait aucune distinction entre les différentes catégories de crimes relevant de sa compétence et les soumet au même régime juridique. Elle déplore, en conséquence, que l'avant-projet de loi français crée un régime juridique séparé pour les crimes de guerre en les incluant dans un titre du Code pénal distinct de celui prévu pour le génocide et les crimes contre l'humanité ; les rendant ainsi notamment prescriptibles et envisageant pour certains d'entre eux qu'ils constituent de simples délits.

Rappelant le rôle moteur joué par la France pour que les victimes accèdent à la qualité de sujets de droit international, la Commission déplore l'atteinte au principe d'égalité d'accès à la Justice et la discrimination établie entre les victimes par l'avant-projet de loi quant au déclenchement des poursuites ; le Ministère Public ayant l'exclusivité de ce déclenchement pour les infractions commises à l'étranger. Elle souligne l'incohérence entre la disposition proposée et la politique légitimement menée par la France en soutien à la place des victimes dans le système de la CPI.

La CNCDH déplore par ailleurs les autres conditions restrictives à la mise en œuvre de la compétence universelle des tribunaux français.

La Commission demande de prendre en compte les recommandations suivantes :

I. Sur la définition des crimes visés au Statut de Rome

Pour donner tout son effet à l'engagement international de la France et faciliter la coopération internationale avec la future CPI comme avec les États tiers, il est indispensable que – en règle générale – soient introduits en droit français les termes mêmes retenus par le Statut de Rome, sauf à conserver les éléments du Code pénal qui viennent utilement compléter la définition internationale. S'agissant de tels crimes, la CNCDH estime qu'une définition stricte s'impose et elle rappelle que le Statut de la CPI s'interprète notamment à la lumière des « éléments des crimes » visés à l'article 9 et des autres sources du droit international.

A. Crime de génocide

La CNCDH regrette l'absence dans l'avant-projet de loi du ministère de la Justice d'harmonisation du droit interne avec le Statut de Rome en ce qui concerne la définition du crime de génocide.

Par conséquent, la CNCDH recommande que les dispositions de l'article 211-1 du Code pénal soient remplacées par celles de l'article 6 du Statut de Rome, tout en conservant l'élément original de l'article 211-1 incluant le « groupe déterminé à partir de tout autre critère arbitraire ».

L'article 211-1 devrait se lire :

« On entend par crime de génocide l'un quelconque des actes ci-après commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel, ou un groupe déterminé à partir de tout autre critère arbitraire :

- a) Meurtre de membres du groupe;*
- b) Atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe;*
- c) Soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle;*
- d) Mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe;*
- e) Transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe ».*

La Commission recommande particulièrement l'abandon, dans la rédaction du texte, de toute référence à l'existence préalable d'un « plan concerté », que ne retient pas le Statut de la CPI et qui soulève d'importantes difficultés de preuve.

B. Crime d'incitation directe et publique au crime de génocide

La CNCDH regrette que l'article 9 de l'avant-projet de loi considère l'incitation au génocide comme un délit de presse si l'incitation n'est pas suivie d'effet, et non comme un crime autonome.

La CNCDH demande l'insertion, dans l'article 211-1 du Code pénal, d'une disposition reprenant les termes exacts de l'article 25 (3) e) du Statut de la CPI sur la responsabilité pénale individuelle concernant le crime d'incitation directe et publique au crime de génocide.

L'article 211-1 devrait se lire comme suit :

« Au terme du présent article, une personne est pénalement responsable et peut être punie pour le crime d'incitation directe et publique au crime de génocide ».

C. Crimes contre l'humanité

La CNCDH note que l'article 1^{er} de l'avant-projet propose un nouvel article 212-1 du Code pénal portant à la fois définition et répression du crime contre l'humanité.

La CNCDH regrette que la définition retenue soit plus restrictive que celle du Statut en ce que d'une part, les actes constitutifs sont incriminés à condition d'avoir été *« commis en exécution d'un plan concerté »* et que d'autre part, il faut que ce plan ait été dirigé *« à l'encontre d'un groupe de population civile »*.

En outre, la CNCDH regrette que certains agissements constitutifs de crime contre l'humanité dans le Statut soient absents de l'article 212-1 proposé.

La CNCDH recommande ainsi que l'article 7 (1) du Statut de Rome soit repris dans son intégralité et substitué à la rédaction actuelle de l'article 212-1 du Code pénal :

« On entend par crime contre l'humanité l'un quelconque des actes ci-après lorsqu'il est commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque :

a) Meurtre;

b) Extermination;

c) Réduction en esclavage;

d) Déportation ou transfert forcé de population;

e) Emprisonnement ou autre forme de privation grave de liberté physique en violation des dispositions fondamentales du droit international;

f) Torture;

g) Viol, esclavage sexuel, prostitution forcée, grossesse forcée, stérilisation forcée ou toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable;

h) Persécution de tout groupe ou de toute collectivité identifiable pour des motifs d'ordre politique, racial, national, ethnique, culturel, religieux ou sexiste, ou en fonction d'autres critères universellement reconnus comme inadmissibles en droit international, en corrélation avec tout acte visé dans le présent paragraphe ou tout crime relevant de la compétence de la Cour;

i) Disparitions forcées de personnes;

j) Crime d'apartheid;

k) Autres actes inhumains de caractère analogue causant intentionnellement de grandes souffrances ou des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé physique ou mentale ».

La CNCDH constate également que l'article 2 de l'avant-projet de loi impose des conditions plus restrictives en matière de responsabilité pénale des supérieurs hiérarchiques que celles prévues par le Statut de Rome.

Elle recommande donc que l'exercice de la responsabilité pénale des supérieurs hiérarchiques s'effectue dans le cadre fixé par le Statut de la CPI. A cette fin, la CNCDH demande au Gouvernement français de modifier l'article 2 de l'avant-projet de loi et de reprendre la formulation des dispositions de l'article 28 du Statut de Rome et de l'article 86 (2) du Protocole additionnel I des Conventions de Genève.

D. Les crimes de guerre

La CNCDH rappelle ses avis précédents sur l'adaptation de l'ordre juridique français aux exigences du droit humanitaire¹.

La CNCDH constate que les définitions des crimes de guerre retenues par l'avant-projet de loi à l'article 7 (nouveaux articles 400-1 à 400-4) laissent subsister des lacunes et des disparités avec celles de l'article 8 du Statut de Rome et des infractions graves aux Conventions de Genève de 1949 et au Protocole additionnel I de 1977. Ces lacunes et disparités compromettent l'harmonisation souhaitable en matière de définition des crimes de guerre et menacent la cohérence et l'effectivité des mécanismes de répression de ces crimes.

Elles sont également de nature à rendre extrêmement complexe, voire impossible, la mise en oeuvre du principe de complémentarité prévu par le Statut de Rome entre les tribunaux français et la Cour pénale internationale.

La CNCDH recommande que soit insérée dans le Code pénal au titre des crimes de guerre l'intégralité des crimes définis par l'article 8 du Statut de Rome, ainsi que les définitions des infractions graves aux Conventions de Genève de 1949 et au Protocole additionnel I de 1977, qui lient la France mais qui ne sont pas toutes incluses dans le Statut de la CPI.

Concernant les restrictions à l'usage de certaines armes, la CNCDH déplore la référence à l'usage des "armes conventionnelles" et souhaiterait que la définition de cette expression soit clarifiée. Cette référence introduit une limite qui ne trouve pas de fondement au regard du droit international conventionnel ou coutumier.

La CNCDH 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 CPI² qu'aux Conventions de 1949 et au Protocole I de 1977.

La CNCDH constate également que le nouvel article 400-12 impose des conditions plus restrictives en matière de responsabilité pénale des supérieurs hiérarchiques que celles prévues par le droit international humanitaire et le Statut de Rome. Ces restrictions conduisent

¹ Avis du 8 janvier 1998 sur la ratification par la France du Protocole additionnel aux Conventions de Genève, avis du 16 février 1998 sur l'adaptation de l'ordre juridique français aux conventions de droit humanitaire et avis du 6 juillet 2001 sur l'adhésion française au Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes de conflits armés internationaux (Protocole I).

² « les dispositions de l'article 8 du Statut, en particulier celles du paragraphe 2b, concernent exclusivement les armements classiques et ne sauraient ni réglementer ni interdire l'emploi éventuel de l'arme nucléaire ni porter préjudice aux autres règles du droit international applicable à d'autres armes, nécessaires à l'exercice par la France de son droit naturel de légitime défense, à moins que l'arme nucléaire ou ces autres armes fassent l'objet dans l'avenir d'une interdiction générale et ne soient inscrites dans une annexe au Statut [...] ».

à renverser la charge de la preuve pour les victimes et ne tiennent pas compte de la spécificité du cadre hiérarchique qui suppose que les supérieurs soient informés et contrôlent l'action de leurs subordonnés.

La Commission recommande que l'exercice de la responsabilité pénale des chefs militaires et des autres supérieurs hiérarchiques s'effectue dans le cadre fixé par le droit international humanitaire (article 86 (2) du Protocole additionnel I) et par le Statut de la CPI (article 28). A cette fin, la CNCDH demande au Gouvernement français de modifier le nouvel article 400-12 de l'avant-projet de loi et de reprendre la formulation des dispositions de l'article 28 du Statut de Rome.

II. Sur le régime général

La distinction établie dans l'avant-projet de loi entre le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre ne permet pas l'harmonisation du régime général prévu par le Statut de Rome.

La CNCDH recommande donc que soit instauré un régime unique applicable à l'ensemble des crimes visés par l'avant-projet de loi. Cette disparité affecte notamment la question de la prescription des crimes de guerre.

Alors que l'exposé des motifs évoque le risque de banalisation de l'imprescriptibilité si elle était étendue aux crimes de guerre, la CNCDH rappelle à ce sujet son avis du 23 novembre 2001 qui recommande que «le principe d'imprescriptibilité des crimes de guerre, tel qu'il est réaffirmé à l'article 29 du Statut de Rome, soit intégré dans le Code pénal ». Une adaptation du droit français non conforme à la règle énoncée dans le Statut aboutirait à un affaiblissement de la répression des crimes de guerre menaçant l'harmonisation de la répression de ces crimes au niveau international.

La Commission rappelle également que le Code de justice militaire prévoit déjà une absence de prescription dans certains cas de désertion (voir les articles 94 (2), 408, 409 et 410).

La CNCDH constate l'absence, dans l'avant-projet de loi, de dispositions relatives au défaut de pertinence de la qualité officielle en matière de mise en œuvre de la responsabilité pénale. Elle souhaite que l'article 27 du Statut de Rome fasse l'objet d'une incorporation en droit interne français.

III. Sur la compétence universelle

La CNCDH s'oppose à la limitation extrême du champ de la compétence universelle aux ressortissants d'Etat non parties, telle que prévue dans l'avant-projet de loi. Cette limitation, semble peu conforme au principe de complémentarité prévu par le Statut de Rome qui rappelle la primauté des juridictions nationales en matière de répression des crimes relevant de la compétence de la CPI. Ajoutée au principe de l'opportunité des poursuites, cette restriction risque de provoquer des dénis de justice et de créer des espaces d'impunité.

La CNCDH rappelle que la compétence universelle est obligatoire pour la répression des infractions graves aux Conventions de Genève et au Protocole I. Elle rappelle également que cette compétence a déjà été reconnue par le législateur français dans le cadre de la coopération avec les tribunaux pénaux internationaux *ad hoc*.

La CNCDH s'oppose au monopole des poursuites confié au ministère public par l'article 10 de l'avant-projet. Cette disposition crée une atteinte grave aux droits des victimes à un recours effectif et est d'autant plus inacceptable que la France s'est activement engagée à la reconnaissance des droits des victimes tout au long des négociations pour l'établissement de la CPI.

En conséquence, conformément à ses avis du 16 février 1998 et du 23 novembre 2001, la Commission demande la suppression de l'article 10 de l'avant-projet et la mise en place d'un système permettant que toute personne recherchée pour l'un des crimes visés par le Statut de Rome puisse être poursuivie et jugée par les juridictions françaises dès lors qu'il existe des éléments suffisants laissant supposer qu'elle se trouve sur le territoire français.

Enfin, la Commission recommande d'ajouter, à l'article 689 du Code de procédure pénale, deux alinéas supplémentaires permettant pour l'un, l'application des Conventions de Genève de 1949 et des Protocoles additionnels de 1977 et, pour l'autre, l'application du Statut portant création de la CPI.