

Décision n° 2010-612 DC
du 5 août 2010

(Loi portant adaptation du droit pénal
à l'institution de la Cour pénale
internationale)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale, le 20 juillet 2010, par M. Jean-Marc AYRAULT, Mme Patricia ADAM, MM. Jean-Pierre BALLIGAND, Gérard BAPT, Claude BARTOLONE, Jacques BASCOU, Christian BATAILLE, Mmes Chantal BERTHELOT, Gisèle BIÉMOURET, MM. Serge BLISKO, Patrick BLOCHE, Jean-Michel BOUCHERON, Mme Marie-Odile BOUILLÉ, M. Christophe BOUILLON, Mme Monique BOULESTIN, MM. Thierry CARCENAC, Guy CHAMBEFORT, Alain CLAEYS, Mme Marie-Françoise CLERGEAU, M. Gilles COCQUEMPOT, Mmes Catherine COUTELLE, Pascale CROZON, M. Frédéric CUVILLIER, Mme Claude DARCIAUX, MM. Pascal DEGUILHEM, Guy DELCOURT, Bernard DEROSIER, Jean-Pierre DUFAU, William DUMAS, Jean-Paul DUPRÉ, Olivier DUSSOPT, Henri EMMANUELLI, Albert FACON, Hervé FÉRON, Mme Geneviève FIORASO, MM. Pierre FORGUES, Michel FRANÇAIX, Jean-Louis GAGNAIRE, Mme Geneviève GAILLARD, M. Guillaume GAROT, Mme Catherine GÉNISSON, M. Jean-Patrick GILLE, Mme Annick GIRARDIN, MM. Daniel GOLDBERG, Jean GRELLIER, David HABIB, Christian HUTIN, Mme Françoise IMBERT, M. Henri JIBRAYEL, Mme Marietta KARAMANLI, MM. Jean-Pierre KUCHEIDA, Jérôme LAMBERT, Mme Colette LANGLADE, M. Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Mmes Annick LE LOCH, Catherine LEMORTON, Annick LEPETIT, Jacqueline MAQUET, Marie-Lou MARCEL, Martine MARTINEL, Frédérique MASSAT, MM. Didier MATHUS, Kléber MESQUIDA, Pierre-Alain MUET, Henri NAYROU, Alain NÉRI, Mmes Marie-Renée OGET, George PAU-LANGEVIN, M. Germinal PEIRO, Mme Martine PINVILLE, MM. Philippe PLISSON, François PUPPONI, Mme Catherine QUÉRÉ, MM. Jean-Jack QUEYRANNE, Simon RENUCCI, Mme Marie-Line REYNAUD, MM. Marcel ROGEMONT, Bernard ROMAN, René ROUQUET, Patrick ROY, Philippe TOURTELIER, Jean-Jacques URVOAS, Jacques VALAX, Michel VAUZELLE, Alain VIDALIES, Jean-Michel VILLAUMÉ, Jean-Claude VIOLLET et Philippe VUILQUE, députés,

et, le même jour, par M. Jean-Pierre BEL, Mme Jacqueline ALQUIER, MM. Alain ANZIANI, David ASSOULINE, Robert BADINTER, Claude BÉRIT-DEBAT, Jean BESSON, Mmes Marie-Christine BLANDIN, Maryvonne BLONDIN, M. Yannick BODIN, Mme Nicole BONNEFOY, MM. Yannick BOTREL, Didier BOULAUD, Mme Alima BOUMEDIENE-THIERY, M. Martial BOURQUIN, Mme Bernadette BOURZAI, M. Michel BOUTANT, Mmes Nicole BRICQ, Claire-Lise CAMPION, MM. Jean-Louis CARRÈRE, Yves CHASTAN, Pierre-Yves COLLOMBAT, Roland COURTEAU, Yves DAUDIGNY, Marc DAUNIS, Jean-Pierre DEMERLIAT, Mme Christiane DEMONTÈS, M. Claude DOMEIZEL, Mme Josette DURRIEU, MM. Bernard FRIMAT, Charles GAUTIER, Mme Samia GHALI, MM. Serge GODARD, Jean-Noël GUÉRINI, Didier GUILLAUME, Claude HAUT, Edmond HERVÉ, Mmes Odette HERVIAUX, Annie JARRAUD-VERGNOLLE, M. Ronan KERDRAON, Mme Bariza KHIARI, MM. Yves KRATTINGER, Serge LAGAUCHE, Jacky LE MENN, Mmes Raymonde LE TEXIER, Claudine LEPAGE, MM. Jean-Jacques LOZACH, Roger MADEC, Philippe MADRELLE, Jacques MAHÉAS, François MARC, Rachel MAZUIR, Jean-Jacques MIRASSOU, Mme Renée NICOUX, MM. François PATRIAT, Jean-Claude PEYRONNET, Bernard PIRAS, Mme Gisèle PRINTZ, MM. Marcel RAINAUD, Daniel RAOUL, François REBSAMEN, Daniel REINER, Mme Patricia SCHILLINGER, MM. Michel SERGENT, Jean-Pierre SUEUR, Simon SUTOUR, Mme Catherine TASCA, MM. Michel TESTON, René TEULADE, Jean-Marc TODESCHINI, André VANTOMME et Richard YUNG, sénateurs.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code pénal ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu la convention portant statut de la Cour pénale internationale, signée à Rome le 18 juillet 1998, ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 98-408 DC du 22 janvier 1999 ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 27 juillet 2010 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les députés et les sénateurs requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale ; qu'ils contestent, en tout ou en partie, ses articles 1^{er}, 2, 7 et 8 ;

- SUR LES ARTICLES 1^{ER}, 2 ET 7 :

2. Considérant que l'article 1^{er} de la loi déférée insère dans le code pénal un article 211-2 réprimant l'incitation publique et directe à commettre le crime de génocide défini à l'article 211-1 du même code ; que l'article 2 modifie l'article 212-1 du même code relatif aux crimes contre l'humanité ; que l'article 7 insère dans le même code notamment un article 462-10 dont le premier alinéa dispose : « L'action publique à l'égard des crimes de guerre définis au présent livre se prescrit par trente ans. La peine prononcée en cas de condamnation pour l'un de ces crimes se prescrit par trente ans à compter de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive » ;

3. Considérant que les députés requérants soutiennent que les articles 1^{er} et 2 de la loi déférée, qui ont pour objet d'adapter en droit interne la convention portant statut de la Cour pénale internationale, signée à Rome le 18 juillet 1998, méconnaissent cette convention ; qu'ils estiment que l'habilitation constitutionnelle inscrite à l'article 53-2 de la Constitution fait de cette convention une « norme de référence du contrôle de constitutionnalité » et donne compétence au Conseil constitutionnel pour opérer un contrôle de la conformité à cette convention des dispositions législatives prises sur son fondement ; que les députés et sénateurs requérants présentent le même grief à l'encontre de l'article 7 de la loi déférée en tant qu'il insère dans le code pénal le premier alinéa de l'article 462-10 ; qu'ils estiment, en outre, que la prescription des crimes de guerre méconnaît le principe d'égalité devant la loi ;

4. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 55 de la Constitution : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie » ; que, si ces dispositions confèrent aux traités, dans les conditions qu'elles définissent, une autorité supérieure à celle des lois, elles ne

prescrivent ni n'impliquent que le respect de ce principe doive être assuré dans le cadre du contrôle de la conformité des lois à la Constitution ; qu'il en est de même de l'article 53-2 de la Constitution qui dispose que « la République peut reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 18 juillet 1998 » ;

5. Considérant que, dans ces conditions et nonobstant la mention de la convention portant statut de la Cour pénale internationale dans la Constitution, il ne revient pas au Conseil constitutionnel, saisi en application de l'article 61, de contrôler la compatibilité de la loi déférée avec cette convention ; qu'un tel contrôle incombe aux juridictions administratives et judiciaires ;

6. Considérant, en second lieu, que le principe d'égalité devant la loi pénale, tel qu'il résulte de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ne fait pas obstacle à ce qu'une différenciation soit opérée par la loi pénale entre agissements de nature différente ;

7. Considérant que les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité sont de nature différente ; que, par suite, en portant de dix à trente ans le délai de prescription de l'action publique pour les crimes de guerre, alors que les crimes contre l'humanité sont imprescriptibles en application de l'article 213-5 du code pénal, le législateur n'a pas méconnu le principe d'égalité ;

8. Considérant que les articles 1^{er} et 2 de la loi déférée ainsi que son article 7 en tant qu'il insère dans le code pénal le premier alinéa de l'article 462-10 ne sont pas contraires à la Constitution ;

- SUR L'ARTICLE 8 :

9. Considérant que l'article 8 insère dans le code de procédure pénale un article 689-11 ; qu'aux termes de cet article : « Peut être poursuivie et jugée par les juridictions françaises toute personne qui réside habituellement sur le territoire de la République et qui s'est rendue coupable à l'étranger de l'un des crimes relevant de la compétence de la Cour pénale internationale en application de la convention portant statut de la Cour pénale internationale signée à Rome le 18 juillet 1998, si les faits sont punis par la législation de l'État où ils ont été commis ou si cet État ou l'État dont elle a la nationalité est partie à la convention précitée. – La poursuite de ces crimes ne peut être exercée qu'à la requête du ministère public si aucune juridiction internationale ou nationale ne demande la

remise ou l'extradition de la personne. À cette fin, le ministère public s'assure auprès de la Cour pénale internationale qu'elle décline expressément sa compétence et vérifie qu'aucune autre juridiction internationale compétente pour juger la personne n'a demandé sa remise et qu'aucun autre État n'a demandé son extradition » ;

10. Considérant que, selon les requérants, si la compétence universelle des juridictions françaises ne constitue pas une exigence imposée par le statut de la Cour pénale internationale, les conditions posées pour que les juridictions françaises soient compétentes pour juger les crimes relevant de cette cour sont définies de façon excessivement restrictive ; que ces restrictions feraient obstacle à la répression effective de ces crimes dans des conditions qui méconnaissent l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions, le principe d'égalité devant la loi et la justice, ainsi que la dignité de la personne ; que les requérants dénoncent, en particulier, l'exigence selon laquelle la personne mise en cause doit résider habituellement en France, celle selon laquelle les faits doivent être punis par la législation de l'État où ils ont été commis, le monopole de mise en œuvre de l'action publique reconnu au ministère public et l'obligation, pour ce dernier, de s'assurer que la Cour pénale internationale a expressément décliné sa compétence ; qu'ils font également valoir que la référence à la culpabilité de la personne en cause méconnaît, selon l'interprétation qu'on en donne, soit le principe *non bis in idem*, soit le respect de la présomption d'innocence ;

11. Considérant, en premier lieu, que le premier alinéa de l'article 689-11 du code de procédure pénale reconnaît la compétence des juridictions françaises à l'égard de toute personne qui « s'est rendue coupable » de certains crimes ; que cette formulation n'a ni pour objet ni pour effet d'exiger que la personne en cause ait, préalablement, été déclarée coupable par une juridiction française ou étrangère ; qu'elle ne présume pas davantage de la culpabilité de cette personne qu'il appartiendra aux juridictions françaises d'apprécier ; que, par suite, elle ne méconnaît ni le principe de nécessité des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789 ni la présomption d'innocence garantie par son article 9 ;

12. Considérant, en deuxième lieu, que, si la recherche des auteurs d'infractions est nécessaire à la protection de principes de valeur constitutionnelle, il ne résulte pas de cette exigence que les juridictions françaises devraient être reconnues compétentes à l'égard de crimes commis à l'étranger sur une victime étrangère et dont l'auteur, de nationalité étrangère, se trouve en France ; que le respect de la dignité de la

personne, qui résulte du Préambule de la Constitution de 1946, n'impose pas davantage cette compétence ;

13. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi est « la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que son article 16 dispose : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; que, si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant au respect du principe des droits de la défense, qui implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties ;

14. Considérant qu'il résulte des articles 113-2 et suivants du code pénal que la loi pénale française est applicable à tout crime commis sur le territoire de la République ainsi qu'à tout crime commis à l'étranger à condition que l'auteur ou la victime soit français ; que l'article 689-11 du code de procédure pénale a pour seul objet d'étendre la compétence des juridictions pénales françaises à certains crimes commis à l'étranger, par des personnes de nationalité étrangère sur des victimes elles-mêmes étrangères ; qu'en définissant, dans cet article, les conditions d'exercice de cette compétence, le législateur a fait usage du pouvoir qui est le sien sans porter atteinte au principe d'égalité devant la loi et la justice ;

15. Considérant que le second alinéa de l'article 689-11 du code de procédure pénale impose au ministère public, préalablement à la mise en œuvre de l'action publique, de s'assurer, auprès de la Cour pénale internationale, que cette dernière n'exerce pas sa compétence et de vérifier qu'aucune autre juridiction internationale compétente pour juger la personne n'a demandé sa remise et qu'aucun autre État n'a demandé son extradition ; qu'en adoptant ces dispositions, le législateur n'a méconnu aucune exigence constitutionnelle ; qu'il ne revient pas au Conseil constitutionnel de contrôler la compatibilité d'une loi aux stipulations d'un traité ou accord international ;

16. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 689-11 du code de procédure pénale n'est pas contraire à la Constitution ;

17. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution,

D É C I D E :

Article 1^{er}.- Sont déclarées conformes à la Constitution les dispositions suivantes de la loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale :

- les articles 1^{er} et 2 ;
- à l'article 7, le premier alinéa de l'article 462-10 du code pénal ;
- l'article 8.

Article 2.- La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 5 août 2010, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, MM. Jacques BARROT, Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Hubert HAENEL et Pierre STEINMETZ.