

Décision n° 2010 – 612 DC

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

Historique de l'article 8 ex 7 bis

Source : services du Conseil constitutionnel © 2009

Table des matières

I - Première lecture.....	2
A – Sénat	2
<input type="checkbox"/> Projet de loi n° 308.....	2
<input type="checkbox"/> Rapport n° 326	2
<input type="checkbox"/> Discussion en séance publique	2
▪ Compte rendu intégral des débats - 10 juin 2008.....	2
B – Assemblée nationale	18
<input type="checkbox"/> Projet de loi n° 951 déposé le 11 juin 2008.....	18
<input type="checkbox"/> Commission des affaires étrangères	19
▪ Avis n° 1828	19
<input type="checkbox"/> Commission des lois.....	32
▪ Rapport n° 2517 déposé le 19 mai 2010	32
<input type="checkbox"/> Discussion en séance publique	36
▪ Compte rendu intégral des débats - 13 juillet 2010.....	36
▪ Article et amendements.....	47
II - Texte adopté par l'Assemblée nationale n° 523	50

I - Première lecture

A – Sénat

- ❑ **Projet de loi n° 308**

RAS

- ❑ **Rapport n° 326**

RAS

- ❑ **Discussion en séance publique**

▪ Compte rendu intégral des débats - 10 juin 2008

(...)

Articles additionnels après l'article 7

[M. le président.](#) Je suis saisi de cinq amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 10 rectifié *bis*, présenté par MM. Fauchon et Zocchetto, est ainsi libellé :

I. - Après l'article 7, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article 689-10 du code de procédure pénale, il est inséré un article 689-11 ainsi rédigé :

« *Art.689-11* - Peut être poursuivie et jugée par les juridictions françaises, toute personne qui se trouve 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 dont il 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. »

II. - En conséquence, faire précéder cet article d'une division additionnelle ainsi rédigée :

« Chapitre...

« Disposition modifiant le code de procédure pénale

La parole est à M. Pierre Fauchon.

[M. Pierre Fauchon.](#) Nous en arrivons à cette fameuse question de la compétence universelle, comme on la désigne un peu improprement, qui est l'un des aspects relativement novateurs de ce texte.

J'ai pensé qu'il fallait progresser dans cette direction d'une compétence territoriale d'une forme nouvelle, qui, comme je l'ai indiqué lors de la discussion générale, va au-delà de nos habitudes et de nos principes généraux. Cela me paraît justifié par des circonstances sur lesquelles il est inutile de revenir.

Il s'agit donc d'affirmer que peut être poursuivie et jugée par les juridictions françaises toute personne – je réserve la question de la définition de la relation territoriale – « 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 dont il a la nationalité est partie à la convention précitée ».

Cela étant, comment définir la relation territoriale ? C'est sur ce point que l'on peut hésiter.

Dans une première rédaction, j'avais visé toute personne résidant sur le territoire national, parce que cela me semblait plus précis que viser « toute personne qui se trouve sur le territoire de la République » et plus conforme à mes préoccupations. Je ne voulais pas que la France apparaisse comme un pays d'accueil ou un refuge pour de grands criminels, et une telle rédaction pouvait, me semble-t-il, avoir un effet de dissuasion.

Cependant, en commission des lois, ce matin, bien que les commissaires n'aient pas été au complet, le choix entre les verbes « se trouve » et « réside » a été significatif. C'est l'idée de se trouver sur le territoire de la République qui l'a emporté très largement, il faut bien le dire, et ce en dépit de l'avis et des explications du rapporteur. En conséquence, j'ai cru devoir rectifier mon amendement.

Depuis lors, cependant, ma réflexion s'est poursuivie au gré d'entretiens avec des juristes.

[Mme Nicole Borvo Cohen-Seat](#). Je me disais aussi ...

[M. Pierre Fauchon](#). Chère collègue, on est autorisé à réfléchir, tout de même ! (Rires sur les travées du groupe CRC et du groupe socialiste.) Peut-être pas vous (Protestations sur les mêmes travées.), ...

[M. Pierre-Yves Collombat](#). Nous aussi, nous réfléchissons !

[M. Pierre Fauchon](#). ... mais, moi, certainement ! Et ma réflexion est continue. Cela prouve que nous n'avons pas tout à fait la même culture démocratique ; ce n'est d'ailleurs pas la première fois que je m'en aperçois ! (Nouvelles protestations sur les mêmes travées.)

J'ai donc poursuivi ma réflexion. Éclairé par les explications qui m'ont été données, je suis maintenant très disposé à revenir à ce qui était, je vous le signale, ma rédaction initiale.

[Mme Nicole Borvo Cohen-Seat](#). Oh, arrêtez !

[M. Jean-Pierre Sueur](#). C'est lamentable !

[M. Pierre Fauchon](#). Monsieur Sueur, je ne peux pas accepter ce qualificatif. Le retirez-vous ? Sinon, je vais réagir vivement, je vous préviens ! (Vives exclamations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.)

Ce qui est lamentable, monsieur Sueur, c'est votre façon d'envahir le débat avec des propos déplacés ! Malheureusement, ce n'est pas la première fois, et il est à craindre que ce ne soit pas la dernière.

[Mme Nicole Borvo Cohen-Seat](#). Ah, vous êtes bien placé pour parler !

[M. Pierre Fauchon](#). J'en reviens à mon propos.

Je suis donc tout à fait à mon aise, car c'est en fait ma rédaction initiale que je suis tenté de reprendre. Ce n'est donc pas une découverte de dernière minute, chers collègues. J'ai eu le droit d'hésiter après les délibérations de la commission ; c'est d'ailleurs notre droit à tous, comme c'est notre devoir de bien réfléchir avant de nous prononcer.

J'avais été amené à rectifier une première fois mon amendement, malgré ma réticence, dès l'origine, à utiliser le verbe « se trouver ». Je suis maintenant prêt à revenir à la rédaction proposée par le rapporteur, à savoir le verbe « résider », bien que l'adverbe « habituellement » me pose problème ; je trouve en effet que la résidence habituelle, cela fait beaucoup ! Mais je suis d'autant plus disposé à entrer dans les vues de M. le rapporteur que l'on m'a fourni des explications.

Je souhaite cependant entendre Mme le garde des sceaux et M. le rapporteur sur ce point précis, afin que les explications qui m'ont été données à titre personnel, et qui ne peuvent donc renseigner ceux qui suivent nos débats, figurent au procès-verbal.

[M. Michel Dreyfus-Schmidt](#). Le MRP n'est pas mort !

[M. le président.](#) Mon cher collègue, ces explications figureront bien au procès-verbal, en effet, mais j'invite les uns et les autres à ne pas polluer un débat qui, jusqu'à présent, a été de haute tenue.

[M. Pierre Fauchon.](#) Monsieur Dreyfus-Schmidt, l'injure ne vous grandit pas et elle ne me diminue pas !

[M. le président.](#) Jusqu'à présent, chacun a pu s'exprimer et le débat a été intéressant. Je voudrais que cesse cet échange d'invectives !

L'amendement n° 61, présenté par M. Gélard, au nom de la commission, est ainsi libellé :

I. - Après l'article 7, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article 689-10 du code de procédure pénale, il est inséré un article 689-11 ainsi rédigé :

« Art. 689-11. - 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 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 il 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. »

II. - En conséquence, faire précéder cet article d'une division additionnelle ainsi rédigée :

« Chapitre...

« Disposition modifiant le code de procédure pénale

La parole est à M. le rapporteur.

[M. Patrice Gélard,](#) rapporteur. L'amendement n° 61 reprend la rédaction de la commission avant adoption du sous-amendement déposé par M. Robert Badinter.

Le statut de Rome créant la Cour pénale internationale n'exige pas que les États se reconnaissent une compétence universelle pour juger tous les auteurs de crimes contre l'humanité et tous les criminels de guerre, même sans aucun lien de rattachement avec leur pays.

Une telle compétence ne serait pas acceptable à bien des égards.

Toutefois, il convient également d'éviter que ces criminels ne résident en France sans pouvoir être inquiétés.

Une compétence extraterritoriale de la France pour juger des faits étrangers à sa compétence habituelle pourrait donc être instaurée en droit interne pour ce genre de faits, à condition qu'elle reste circonscrite dans des limites raisonnables qui rendent notre action légitime. C'est ce qu'ont fait tous les États qui ont adopté le principe de la compétence dite « universelle », mais qui n'a rien de vraiment universel.

Pour y parvenir sans concurrencer la CPI, qui a une compétence universelle de premier rang et dispose des moyens juridiques que n'ont pas les États pour l'exercer, le présent amendement introduit une compétence de la France subsidiaire par rapport à la compétence de la CPI et à celle des autres juridictions internationales ou nationales qui pourraient être mieux placées pour juger les criminels concernés.

La rédaction proposée prévoit un encadrement strict de la compétence des juridictions nationales.

Il faut ainsi que la personne ait une résidence habituelle sur le territoire ; je vous renvoie aux articles du code pénal sur le tourisme sexuel, les activités de mercenaire et le clonage commis à l'étranger.

Est également requise une double incrimination ou le fait que la personne soit justiciable de la CPI, et ce pour respecter la légalité des délits et des peines.

Nous prévoyons aussi le monopole du ministère public : c'est le principe général pour la poursuite des infractions extraterritoriales, même lorsque celles-ci sont commises par nos nationaux, dans le cas de corruption internationale, par exemple.

Enfin, nous réservons les poursuites au cas d'un déclinatoire de compétence exprès de la CPI et d'absence de demande de remise par une autre juridiction internationale ou d'extradition par un autre État.

Seule une compétence subsidiaire de la France peut alors se justifier.

[M. le président](#). Le sous-amendement n° 62, présenté par M. Badinter et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi libellé :

Dans le premier alinéa du texte proposé par le I de l'amendement n° 61 pour l'article 689-11 du code de procédure pénale, remplacer les mots :

réside habituellement

par les mots :

se trouve

La parole est à M. Robert Badinter.

[M. Robert Badinter](#). Monsieur le président, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, nous sommes ici au cœur du débat.

Tout ce qui a été évoqué concernant la mise en œuvre du statut et l'alignement plus précis des infractions était important, mais ce n'était pas essentiel. Quant à la prescription, la Cour pénale internationale pourra poursuivre au-delà de la période de trente ans que nous avons choisie pour sauvegarder la spécificité du crime contre l'humanité.

Avec cet amendement et ce sous-amendement, ce qui est en jeu est d'une tout autre importance. Je vais m'efforcer d'être aussi précis et clair que possible.

En droit interne, la règle de compétence est simple : la justice française est compétente quand l'auteur de l'infraction est français, quand la victime de l'infraction est française ou quand les faits, ou une partie des faits, se sont déroulés sur le territoire français.

[M. Jean-Jacques Hyest](#), président de la commission des lois. Voilà ! C'est le principe de territorialité.

[M. Robert Badinter](#). C'est logique et on le conçoit.

Toutefois, pour certains crimes qualifiés d'« internationaux », dont la gravité est si évidente qu'elle alerte les consciences et mobilise la communauté internationale, la position du législateur français a toujours été constante. On voudrait la démentir aujourd'hui et la changer au profit des pires criminels qui soient.

Avant de rappeler cette position du droit français s'agissant de crimes qui font l'objet de conventions internationales, je précise qu'il s'agit d'actes de torture, de certaines formes de corruption, d'actes de pirateries aériennes ou maritimes – c'est très important – ainsi que de détournements d'actifs au détriment de la Communauté européenne.

Or, et il est bon de bien le garder à l'esprit, chaque fois qu'une convention internationale de cette nature a appelé la communauté internationale à se mobiliser contre ce type de crimes, la position du législateur français a été la suivante : si l'auteur présumé se trouve sur le territoire français, alors il y a compétence de la justice française.

Ce n'est que l'expression d'un devoir majeur pour une société comme la nôtre, qui rappelle toujours son attachement aux droits de l'homme et sa volonté de ne pas laisser les pires crimes impunis, je veux dire le devoir de juger.

Prenez le code de procédure pénale et vous y trouverez toute la liste des conventions qui se réfèrent à l'article de principe, l'article 689-1, lequel prévoit : « En application des conventions internationales visées aux articles suivants, peut être poursuivie et jugée par les juridictions françaises, si elle se

trouve en France, toute personne qui s'est rendue coupable hors du territoire de la République de l'une des infractions énumérées par ces articles. »

Voilà pourquoi la justice française doit agir si la personne se trouve sur le territoire français.

J'ai ici un texte soumis à l'heure actuelle par le Gouvernement à l'Assemblée nationale et relatif à une infraction majeure, la disparition forcée, que l'on retrouve d'ailleurs dans le statut.

Ce projet de loi autorisant la ratification de la convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées est signé, en date du 7 mai 2008, de M. François Fillon, Premier ministre, et de M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes.

Que précise en son article 9, relatif aux clauses de compétence, cette convention internationale dont nous aurons bientôt à connaître pour autoriser sa ratification ?

« 2. Tout État partie prend également les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître d'un crime de disparition forcée quand l'auteur présumé de l'infraction se trouve sur tout territoire sous sa juridiction, ... ».

[M. Jean-Jacques Hyest](#), président de la commission des lois. Bien sûr !

[M. Robert Badinter](#). Voilà ce qu'est le devoir de juger ! Le texte est aussi clair que possible. Sous une réserve que j'évoquerai tout à l'heure, nous nous sommes engagés internationalement à réprimer - donc à user de notre compétence à l'encontre de leurs auteurs -, les crimes tels que les disparitions forcées, les tortures et, *a fortiori*, les pires qui soient, les crimes contre l'humanité.

C'est une constante. Pourquoi y dérogerions-nous ? Parce qu'il y a la Cour pénale internationale, me répond-on

[M. Jean-Jacques Hyest](#), président de la commission des lois. Eh oui !

[M. Robert Badinter](#). Je ne fais rien d'autre que de reprendre les termes mêmes de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants pour prévoir que, si la Cour pénale internationale ou un autre État, l'État national, a été saisi de la situation, alors la France n'a bien entendu pas à exercer sa compétence, et cela pour une raison simple : l'existence en effet de la Cour pénale internationale. Mais l'obligation d'arrêter les auteurs, de les poursuivre et de les juger est, dans ce cas-là, inscrite dans la Convention.

Or conserver la condition de résidence habituelle signifie, je demande à chacun de le mesurer, que nous ne nous reconnaissons compétents pour arrêter, poursuivre et juger les criminels contre l'humanité, c'est-à-dire les pires qui soient, que s'ils ont eu l'imprudence de résider de façon quasi permanente sur le territoire français. Autrement dit, nous considérons que le simple fait, pour l'auteur de tortures, de se trouver sur le territoire français justifie la compétence de la juridiction française, sous réserve de la Cour pénale internationale, mais que son « patron », en quelque sorte, son supérieur hiérarchique, celui qui a déclenché la vague de tortures et d'assassinats, devrait, lui, pour être inquiété, s'être établi de façon habituelle sur le territoire français !

Disons-le brutalement, cela reviendrait à traiter mieux le criminel contre l'humanité que l'auteur des tortures !

Pouvons-nous accepter cela ? Bien évidemment non ! Voilà la raison pour laquelle, ce matin, la commission des lois, au sein de laquelle l'opposition n'était par définition pas majoritaire, a accepté ce sous-amendement n° 62. Pour le reste, je me rallie à l'amendement n° 61 de la commission des lois.

Au demeurant, si je souhaite remplacer les mots « réside habituellement » par les mots « se trouve », c'est que, ce faisant, je reprends l'expression qui figure, mes chers collègues, dans toutes les conventions internationales dont l'objet est de permettre la répression de crimes si graves qu'ils sont insupportables à la conscience internationale. Ces conventions, la France les a ratifiées. Vous ne pouvez tout de même pas faire une exception, je dirais même une faveur, pour les criminels contre l'humanité après toutes les positions que nous avons prises et que nous allons encore prendre en matière de disparition forcée !

Nous n'avons pas à avoir de complaisance à l'égard de ces criminels. Non, nous n'avons pas à traiter Himmler mieux que Barbie !

Voilà le motif du dépôt de ce sous-amendement et voilà la raison pour laquelle la commission des lois, dans sa majorité, a confirmé ce matin qu'il fallait s'aligner sur ce qui s'est toujours fait dans les conventions de cet ordre et non réserver un sort privilégié, car ce serait bien un sort privilégié, aux criminels contre l'humanité ! (Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.)

M. le président. L'amendement n° 26, présenté par M. Badinter et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi libellé :

Après l'article 7, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article 689-10 du code de procédure pénale, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art. 689-11. - Pour l'application du traité de Rome adopté le 18 juillet 1998 créant la Cour pénale internationale, peut être poursuivie et jugée dans les conditions prévues à l'article 689-1, toute personne présumée auteur ou complice d'un crime ou d'un délit défini dans le Traité sous réserve de l'exercice par la Cour Pénale internationale de sa compétence. »

La parole est à M. Robert Badinter.

M. Robert Badinter. Cet amendement résulte d'un travail très approfondi. Ne croyez pas, mes chers collègues, que nous en soyons arrivés là sans de longues réflexions ! Je salue à cet égard les efforts déployés par M. le rapporteur pour auditionner toutes les personnalités compétentes.

Quand M. Claude Jorda, qui a été le président du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, et M. Bruno Cotte, président de la chambre criminelle de la Cour de cassation, qui a été élu au poste de juge à la Cour pénale internationale, à La Haye, ont rappelé que la France avait souscrit des obligations morales – j'ai dit le devoir de juger ces criminels contre l'humanité, sous réserve de la compétence de la Cour pénale internationale –, les membres de la commission des lois ont alors pu apprécier la façon dont les choses se passeraient dans la réalité.

Si un bourreau, escortant tel ou tel chef d'État, se trouvait en France, que ferait le parquet, dans le cas, bien évidemment, où il aurait recueilli contre cette personne des éléments suffisants pour agir, des charges lui permettant de présumer qu'il s'agit d'un auteur possible ou d'un complice possible de crimes contre l'humanité ?

Le parquet en informerait, par téléphone ou courriel, le procureur indépendant de la Cour pénale internationale. Ce dernier demanderait, c'est l'évidence, que l'homme en question soit arrêté puis transféré. Au cas où il aurait été lancé, le mandat d'arrêt serait exécuté.

Nous ne courrons donc pas après cette compétence, mais nous ne pouvons pas nous dérober ! Voilà ce que nous ont rappelé MM. Jorda et Cotte, ce dernier citant le préambule du statut de Rome, lequel affirme que nous ne supporterons pas que ces hommes connaissent l'impunité.

J'ajoute qu'il s'agit d'un facteur majeur de prévention de ces actes. Ces criminels doivent savoir que, partout dans l'espace conventionnel, ils pourront être arrêtés et poursuivis.

Pour ma part, je pense que la France n'a pas à faire preuve de complaisance, sous aucune forme, à l'égard de ce type de bourreaux. Si l'un d'eux est arrêté à Paris, puis livré à la CPI ou à l'État dans lequel ont été commis ces crimes, ou bien jugé par nous – nous l'avons fait en matière de tortures –, dans tous les cas, cela dissuadera les autres de croire que la France est un refuge pour les bourreaux de l'humanité. (Très bien ! et applaudissements sur les travées du groupe socialiste.)

M. le président. L'amendement n° 58, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Mathon-Poinat, Assassi et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Après l'article 7, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article 689-10 du code de procédure pénale, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art. ... - Pour l'application du Statut de la Cour pénale internationale, signé à Rome le 17 juillet 1998, peut être poursuivie et jugée dans les conditions prévues à l'article 689-1 toute personne coupable de l'une des infractions suivantes :

« 1° Crimes contre l'humanité et crimes de génocides définis aux articles 211-1, 211-2 et 212-1 à 212-3 du code pénal ;

« 2° Crimes de guerre définis aux articles 461-1 à 461-31 du même code ;

« 3° Infractions graves aux Conventions de Genève du 12 août 1949 et au Protocole additionnel I du 8 juin 1977. »

La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

[Mme Nicole Borvo Cohen-Seat](#). Je n'ai que très peu à ajouter aux excellents arguments que vient de développer M. Badinter.

Je rappelle simplement que, à l'issue du débat qui s'est instauré ce matin en commission des lois, le vote majoritaire a été clair. En effet, la condition de la résidence habituelle enlève beaucoup de son contenu à la compétence universelle.

Mais j'observe que, pour résider habituellement, il faut avoir un titre de séjour.

[M. Patrice Gélard](#), rapporteur. Et un visa !

[Mme Nicole Borvo Cohen-Seat](#). Dans ce cas de figure, cela signifierait que la France aurait donné un titre de séjour à l'un des criminels dont nous parlons aujourd'hui. Ce ne saurait être le cas, bien évidemment, mais je tenais à livrer cette réflexion au débat pour illustrer le fait que nous avons bien du mal, et c'est un véritable problème, à envisager concrètement les personnes dont il s'agit en réalité.

Je précise en outre que la France a déjà reconnu la compétence universelle, notamment dans l'article 689-1 du code de procédure pénale, ainsi que dans le cadre de sa coopération avec les TPI *ad hoc*, et en ratifiant les conventions de Genève de 1949. Celles-ci prévoient en effet que « chaque partie contractante aura l'obligation de rechercher les personnes prévenues d'avoir commis, ou d'avoir ordonné de commettre, l'une ou l'autre de ces infractions graves, et elle devra les déférer à ses propres tribunaux, quelle que soit leur nationalité ». Cet article prévoit aussi la possibilité d'extrader les personnes prévenues – c'est malvenu aujourd'hui, alors qu'une personne va être extradée pour des raisons assez différentes –, à condition que l'autre partie contractante intéressée « ait retenu contre lesdites personnes des charges suffisantes ».

La plupart des pays européens ont retenu dans leur législation, d'une manière ou d'une autre, la compétence universelle. Il serait regrettable que la France, qui devra très bientôt présider l'Union européenne, continue d'accuser un retard sur ce point.

Hors d'Europe, des pays ont modifié leur législation pour permettre à leurs juridictions criminelles de juger les auteurs de crimes internationaux commis hors de leur territoire. C'est pourquoi nous proposons, comme le font les organisations membres de la Coalition française pour la Cour pénale internationale, que les auteurs des crimes les plus graves au regard de l'humanité, ceux qui relèvent du statut de Rome, puissent être jugés où qu'ils se trouvent, là où ils se trouvent.

S'ils séjournent en France, même provisoirement, ou tentent de s'y réfugier, ils pourraient soit être interpellés en vue de leur extradition pour être orientés vers une juridiction mieux à même de les juger, soit être jugés en France. Cela permettrait d'éviter que les auteurs de faits aussi graves que ceux dont nous débattons ne soient libres d'aller et venir en toute impunité sur notre territoire, comme M. Badinter vient de l'évoquer.

Sans préjuger du sort des amendements n^{os} 10 rectifié *bis* de M. Fauchon et 61 de la commission, je tiens à faire observer qu'ils sont restrictifs. Par conséquent, je vous invite, mes chers collègues, à leur préférer cet amendement ou celui qui a été présenté par M. Badinter.

[M. le président](#). L'amendement n° 59, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller, est ainsi libellé :

Après l'article 7, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article 689-10 du code de procédure pénale, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art. ... - Pour l'application de la convention de Rome portant statut de la Cour pénale internationale adoptée à Rome le 17 juillet 1998, peut être poursuivie et jugée dans les conditions fixées par l'article

689-1 toute personne coupable de l'une des infractions visées aux chapitres I^{er} et II du sous-titre I^{er} du Titre I^{er} du Livre II du code pénal et les infractions visées au chapitre I^{er} du livre IV *bis* de ce code. ».

La parole est à Mme Alima Boumediene-Thiery.

[Mme Alima Boumediene-Thiery](#). Je ne reviendrai pas sur la condition de résidence, qui est tout à fait restrictive. Nous sommes d'ailleurs nombreux à réclamer la mise en œuvre d'une compétence universelle, laquelle devrait constituer un axe fondamental de ce projet de loi.

[M. Patrice Gélard](#), rapporteur. Mais c'est la compétence universelle que nous proposons, voyons !

[Mme Alima Boumediene-Thiery](#). L'article 689 du code de procédure pénale définit en ces termes le principe de compétence universelle des tribunaux français : « Les auteurs ou complices d'infractions commises hors du territoire de la République peuvent être poursuivis et jugés par les juridictions françaises soit lorsque [...] la loi française est applicable, soit lorsqu'une convention internationale donne compétence aux juridictions françaises pour connaître de l'infraction ».

L'article 689-1 du code de procédure pénale précise que les juridictions françaises sont compétentes pour poursuivre toute personne, quelle que soit sa nationalité ou sa résidence, qui aurait commis l'une des infractions visée par les articles 689-2 à 689-10 du même code.

Par conséquent, la référence à ces différents articles permet de faire jouer le principe de la compétence universelle s'agissant des crimes les plus graves, notamment les actes de torture.

Ainsi, pour les crimes que la communauté internationale reconnaît par voie conventionnelle comme étant les plus graves, la compétence universelle devrait, me semble-t-il, être retenue systématiquement.

Or ce principe est absent s'agissant des incriminations visées par ce projet de loi, à savoir le crime contre l'humanité, le crime de génocide et le crime de guerre.

Si nous voulons adapter de manière fidèle notre droit pénal au statut de la Cour pénale internationale, il faut mettre un terme à une telle disparité, qui revient à reconnaître la compétence universelle pour des actes de torture, mais pas pour des génocides !

Autre exemple d'incohérence, le droit français reconnaît la compétence universelle pour les crimes commis en ex-Yougoslavie et au Rwanda durant une période déterminée, en vertu des statuts respectifs du Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie et du Tribunal pénal pour le Rwanda, mais il ne la reconnaît pas pour les mêmes crimes s'ils sont commis dans d'autres régions et à un autre moment.

Il est dangereux d'instituer dans notre droit pénal, pour un même crime de génocide, une compétence à géométrie variable selon le lieu où le crime est commis.

Je vous propose donc, par cet amendement, d'élargir la compétence universelle des tribunaux français aux infractions définies par le statut de la Cour pénale internationale. Son adoption permettra enfin de combler un vide juridique et d'assurer une lutte efficace contre l'impunité.

[M. le président](#). Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n°10 rectifié *bis*, sur le sous-amendement n° 62, ainsi que sur les amendements n^{os} 26, 58 et 59 ?

[M. Patrice Gélard](#), rapporteur. L'amendement n° 10 rectifié *bis*, s'il est rectifié, sera en tout point identique à celui que j'avais moi-même déposé au nom de la commission. Par conséquent, je ne pourrai émettre qu'un avis favorable.

[M. Michel Dreyfus-Schmidt](#). Est-ce en votre nom personnel ou au nom de la commission ?

[M. Patrice Gélard](#), rapporteur. Je donne l'avis de la commission, avant adoption du sous-amendement n° 62 déposé par M. Badinter.

La commission a émis un avis favorable sur ce sous-amendement, contre l'avis du rapporteur.

Pour ce qui concerne les amendements n^{os} 26, 58 et 59, la commission demande à leurs auteurs de bien vouloir les retirer, car leur adoption n'apporterait rien de plus.

Je vous ferai cependant remarquer, mes chers collègues, que l'amendement que j'avais proposé visait à mettre en place la compétence universelle, certes sous des conditions particulières, mais comme c'est le cas en Allemagne, au Portugal ou en Belgique. Ces pays ont en effet retenu des conditions spéciales,

contrairement à ce que prétendent certaines organisations. D'ailleurs, tous les pays qui ont reconnu la compétence universelle en ont encadré l'exercice de telle sorte que, jusqu'à aujourd'hui, disons les choses comme elles sont, cette compétence universelle n'a jamais trouvé à s'appliquer.

Si certaines conventions reconnaissent la compétence universelle, c'est parce qu'il n'existe pas de juridiction internationale ! Je signale, là encore, qu'aucune application de cette compétence n'a été observée, si ce n'est à l'occasion d'une procédure pour crimes contre l'humanité et tortures engagée par une juridiction française contre un ministre congolais. Le résultat, c'est que cette procédure a avorté, puisque nous ne pouvons incriminer que les seules personnes qui relèvent d'un État signataire de la convention internationale autorisant l'exercice d'une compétence universelle. Par conséquent, les ressortissants d'un État non signataire ne peuvent pas être poursuivis, même si ce sont les pires des bourreaux et des dictateurs.

Je viens donc de vous rapporter, mes chers collègues, la position de la commission.

[M. Michel Dreyfus-Schmidt](#), Succinctement !

[M. Patrice Gélard](#), rapporteur. Pour ce qui concerne le sous-amendement déposé par M. Badinter, je ne peux que répéter ici ce qui a été dit ce matin : la commission a émis un avis favorable.

[M. le président](#), Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Rachida Dati, garde des sceaux. Je tiens à le rappeler, à la suite de M. le rapporteur, le statut de Rome n'exige pas que les États parties instaurent une compétence universelle.

[M. Robert Badinter](#), Ce n'est pas la compétence universelle !

[M. Patrice Gélard](#), rapporteur. C'est une règle de compétence extraterritoriale !

Mme Rachida Dati, garde des sceaux. Je vous en prie, monsieur Badinter, je n'ai pas terminé mon explication, qui rejoint d'ailleurs celle de M. le rapporteur.

Le Gouvernement n'a donc pas retenu dans ce projet de loi la compétence universelle. Néanmoins, on peut accepter d'aller au-delà. Une compétence élargie de la France est envisageable, mais celle-ci ne pourra pas être universelle. Elle doit être encadrée, et ce pour plusieurs raisons.

En premier lieu, c'est à la CPI qu'appartient d'abord cette compétence, puisque c'est la première juridiction pénale internationale créée qui a une vocation universelle. Il faut lui laisser son champ d'action propre et ne pas la concurrencer. Tout à l'heure, vous évoquiez vous-même, monsieur Badinter, une complémentarité.

En deuxième lieu, la CPI a les moyens d'exercer une compétence universelle que les États n'ont pas. Pour illustrer mon propos, je reprendrai l'exemple que nous avons évoqué tout à l'heure. Comment s'emparer d'un dirigeant, parlementaire, ministre ou chef d'État, alors même qu'il est protégé par son immunité ? Un tel obstacle disparaît si la Cour pénale internationale est saisie.

En troisième et dernier lieu, un État n'est légitime pour exercer la compétence en question que s'il existe un rattachement suffisant de l'auteur du crime avec cet État.

Mesdames, messieurs les sénateurs, l'objectif est d'éviter que la France ne soit une terre d'asile pour les auteurs de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre. Si d'ailleurs un mandat d'arrêt a été lancé, si une personne est recherchée, rien n'empêche de l'interpeller, que celle-ci « réside » ou non en France.

[M. Jean-Jacques Hyest](#), président de la commission des lois. Tout à fait !

Mme Rachida Dati, garde des sceaux. Par son amendement, la commission des lois répond à cet objectif et aux exigences que je viens d'indiquer. Si la France se reconnaît compétente à l'égard des étrangers résidant en France, ce critère territorial est satisfait.

Je précise que l'exigence d'une résidence habituelle figure déjà aux articles 113-6 et 113-8 du code pénal français. Il s'agit d'observer un parallélisme d'écriture.

On ne peut pas juger, par exemple, un pédophile étranger pour des actes de tourisme sexuel s'il n'est pas résident habituel sur le territoire français. Il en est de même pour toutes les infractions sexuelles,

l'aide à la prostitution, mais aussi les activités de mercenaire – vous l'avez indiqué, monsieur le rapporteur –, ou encore de clonage commises à l'étranger par un étranger.

L'amendement laisse, en outre, la priorité d'action à la CPI : la France agira subsidiairement, si aucune juridiction internationale ou nationale ne veut se saisir.

Le parquet a le monopole des poursuites. Là encore, cette disposition n'est pas spécifique : c'est la règle de droit commun pour poursuivre nos propres ressortissants. Je rappelle que la France a fait le même choix, encore très récemment, à l'automne 2007, pour transposer la Convention de Mérida dans la loi relative à la lutte contre la corruption.

Compte tenu de ces éléments, le Gouvernement émet un avis favorable sur cet amendement n° 61.

S'agissant de l'amendement n° 10 rectifié *bis*, le Gouvernement émettra également un avis favorable si M. Fauchon accepte de le rectifier.

En revanche, le Gouvernement émet un avis défavorable sur le sous-amendement n° 62, ainsi que sur les amendements n°s 26, 58 et 59.

[M. le président.](#) Monsieur Fauchon, acceptez-vous de rectifier l'amendement n° 10 rectifié *bis* ?

[M. Pierre Fauchon.](#) Comme je l'avais annoncé, je rectifie cet amendement en remplaçant les mots « se trouve » par les mots « réside habituellement ».

[M. le président.](#) Je suis donc saisi d'un amendement n° 10 rectifié *ter*, présenté par MM. Fauchon et Zocchetto, et ainsi libellé :

I. - Après l'article 7, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article 689-10 du code de procédure pénale, il est inséré un article 689-11 ainsi rédigé :

« Art. 689-11 - 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 il 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. »

II. - En conséquence, faire précéder cet article d'une division additionnelle ainsi rédigée :

« Chapitre...

« Disposition modifiant le code de procédure pénale

Cet amendement est désormais identique à l'amendement n° 61.

Veuillez poursuivre, mon cher collègue.

[M. Pierre Fauchon.](#) Il n'est pas dans mon intention de rouvrir le débat, mais j'ai entendu tout à l'heure des propos qui m'ont surpris, car, entre nous soit dit, ils me paraissent contradictoires avec ceux qui ont été tenus lors de la première réunion de la commission des lois.

[M. Jean-Jacques Hyest,](#) président de la commission des lois. C'est vrai !

[M. Pierre Fauchon.](#) Il faut rappeler d'où nous venons : la commission et son rapporteur, comme l'atteste le rapport, étaient très réservés quant à la compétence universelle. Les objections qu'elle suscitait étaient telles que, sans être catégoriquement contre, la commission ne s'orientait pas dans cette voie.

[M. Jean-Jacques Hyest,](#) président de la commission des lois. C'est vrai !

[M. Pierre Fauchon](#). J'ai pensé qu'il fallait tout de même s'y engager et, ce faisant, dépasser notre cadre pénal habituel fondé sur les critères qui constituent la base de notre droit : l'infraction a été commise sur le territoire de la République, l'auteur, ou la victime, a la nationalité française.

Il s'agissait donc d'une avancée majeure, mais il fallait l'amorcer prudemment. Partisan de l'efficacité, je sais en effet que prudence et efficacité vont de pair.

Dans cet amendement, nous exigeons la résidence, sans plus.

[M. Jean-Jacques Hyest](#), président de la commission des lois. Tout à fait !

[M. Pierre Fauchon](#). Telle est la démarche qui a inspiré cet amendement, et je regrette que François Zocchetto, cosignataire, ne soit pas à mes côtés ce soir pour le défendre.

Je me souviens avoir entendu dire, en commission des lois, par une personne dont je tairai le nom : « Nous n'allons tout de même pas, au nom de cette compétence, arrêter un individu qui sera en transit entre deux avions à Paris ! ». J'ai bien entendu ces propos, je ne les ai pas inventés !

Effectivement, nous nous hasarderions beaucoup en poussant l'exigence au-delà de cette condition de résidence. Peut-être le ferons-nous un jour, mais, dans l'immédiat, tenons-nous en aux règles de base de notre compétence pénale : avançons, mais avançons avec sûreté.

Or précisément, mes chers collègues, comment voulez-vous que le Sénat, première assemblée saisie, avance avec sûreté au cours de cette première lecture, si toutes ses options doivent être rejetées par l'Assemblée nationale ? Il me paraît donc préférable de voter ce qui constitue d'ores et déjà une avancée très significative, y compris par rapport à la position initiale de notre commission, que nous aurons ainsi fait évoluer.

C'est pourquoi je vous demande de voter cet amendement, rectifié, dans ses limites raisonnables, car aller au-delà serait, à tous égards, très aventureux.

[M. Jean-Jacques Hyest](#), président de la commission des lois. Voilà !

[Mme Nicole Borvo Cohen-Seat](#). C'est le contraire !

[M. le président](#). La parole est à M. Robert Badinter, pour explication de vote sur le sous-amendement n° 62.

[M. Robert Badinter](#). Je me suis moi-même rallié ce matin à l'amendement n° 61 dans la mesure où on y rappelle que, si la Cour pénale internationale est saisie, si une juridiction pénale étrangère ayant compétence est saisie, la France n'a pas à se saisir. Mais, dans le cas où l'auteur présumé d'un génocide se trouve présent sur notre territoire, la France ne peut pas fermer les yeux. C'est aussi simple que cela !

Deux mots nous séparent. Pour le rapporteur, il faut que ce bourreau contre l'humanité « réside habituellement » en France.

[M. Jean-Jacques Hyest](#), président de la commission des lois. Pour être poursuivi et jugé par une juridiction française ! Vous ne dites pas tout !

[M. Robert Badinter](#). C'est la condition qui figure dans le texte de cet amendement, alors même que toutes les conventions, pour des incriminations moindres, et l'article 689-1 du code de procédure pénale lui-même retiennent l'autre formule, à savoir que la personne « se trouve » sur le territoire français.

Cela signifie, concrètement, que, si l'auteur de tortures est présent sur le territoire français, il peut être arrêté, poursuivi, éventuellement jugé par une juridiction française, sauf si sa juridiction nationale le réclame. En revanche, s'il s'agit d'un criminel contre l'humanité, nous ne pourrions l'arrêter et le poursuivre qu'à la condition qu'il soit établi de manière habituelle en France. Sa simple présence sur notre territoire ne suffira pas. C'est une grande imprudence !

Quant à savoir si le criminel en transit à l'intérieur d'un aéroport « se trouve » ou non sur le territoire français, c'est à la Cour de cassation d'interpréter, mais, à cet instant, vous n'allez pas, je l'espère, traiter l'auteur de crimes contre l'humanité de passage en France plus favorablement que l'auteur de tortures !

Nous nous devons de rester fidèles à la politique pénale que nous avons définie tout au long des conventions que nous avons ratifiées concernant les crimes internationaux et de ne pas accorder un avantage aux criminels contre l'humanité.

Je rappelle l'engagement solennel que nous avons pris, qui est inscrit dans le préambule du statut de Rome : « Les États parties au présent statut, [...] Déterminés à mettre un terme à l'impunité des auteurs de ces crimes et à concourir à la prévention de nouveaux crimes, Rappelant qu'il est du devoir de chaque État de soumettre à sa juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux... » Cela n'a rien à voir avec la compétence universelle : ce texte s'inscrit dans le cadre de la Convention.

Enfin, permettez-moi de relire le dernier point du préambule : « Soulignant que la Cour pénale internationale dont le présent Statut porte création est complémentaire des juridictions pénales nationales ». J'y insiste : elle est seulement complémentaire des juridictions pénales nationales.

Les choses sont donc claires : nous sommes devant un choix moral d'une importance extrême. Nous avons le devoir de juger ces criminels, tout en reconnaissant la compétence de la Cour pénale internationale, si celle-ci s'exerce.

[M. le président.](#) La parole est à M. le président de la commission des lois.

[M. Jean-Jacques Hyest,](#) président de la commission des lois. Il faut tout de même rappeler que, pour les autres crimes, il n'existe pas de juridiction internationale. La différence est donc considérable !

[M. Robert Badinter.](#) Nous sommes d'accord !

[M. Jean-Jacques Hyest,](#) président de la commission des lois. Mon cher collègue, permettez-moi de vous faire remarquer que l'expression « se trouve » est floue et qu'elle ne fait l'objet d'aucune définition à ce jour.

[M. Robert Badinter.](#) C'est à la Cour de cassation d'interpréter !

[M. Jean-Jacques Hyest,](#) président de la commission des lois. Ce qui prouve que cette notion n'est pas claire, c'est le moins que l'on puisse dire !

[M. Patrice Gélard,](#) rapporteur. La Cour de cassation ne l'a jamais fait !

[M. Robert Badinter.](#) C'est faux !

[M. Jean-Jacques Hyest,](#) président de la commission des lois Et n'oubliez pas que la condition de la résidence habituelle est posée pour les cas où la personne serait poursuivie et jugée par les juridictions françaises. À l'évidence, il serait anormal que nous ne puissions pas retenir une personne présente sur le territoire national, dans un aéroport, par exemple, afin de vérifier si elle ne fait pas l'objet d'un mandat d'arrêt international, si elle n'est pas réclamée par un État, ce qui est un autre problème.

En l'occurrence, donc, il s'agit bien des juridictions françaises. Mais ces dernières peuvent-elles poursuivre et juger une personne sur laquelle elles ne disposent d'aucun élément ? À cet égard, la Cour pénale internationale doit pouvoir pleinement jouer son rôle. Je souhaite vivement, pour ma part, que la juridiction internationale prenne toute son ampleur et juge ces grands criminels.

S'ils ne sont pas jugés, s'ils sont français, s'ils résident habituellement sur notre territoire, il faut bien sûr que nous les jugions.

Mais, je le répète, comment voulez-vous que les juridictions françaises puissent juger valablement ces criminels alors qu'elles ne possèdent aucune information les concernant ? Cela n'aboutira pas ! (M. Robert Badinter s'exclame.)

Mon cher collègue, j'ai la conviction que ce que nous sommes en train de dire ne correspond pas à la réalité.

Je veux bien que l'on multiplie les saisines et les occasions de juger ces criminels, mais, dans le cas de figure qui nous occupe, il n'y a pas de mandat d'arrêt international !

[M. Robert Badinter.](#) Il y en a un !

[M. Jean-Jacques Hyest](#), président de la commission des lois. S'il existe, nous renvoyons la personne vers le pays qui l'a émis, car, dans ce cas, il ne nous appartient pas de la juger, sauf si elle réside habituellement dans notre pays.

Alors que nous avons fait une avancée considérable par rapport à nos débats en commission où nous n'avons évoqué que l'extraterritorialité – plutôt que la compétence universelle, qui n'est pas l'expression appropriée –, il nous est aujourd'hui reproché de ne pas aller assez loin. (Exclamations sur les travées du groupe socialiste.)

Permettez que j'exprime un point de vue personnel !

En tout état de cause, je trouve que vous avez tort de ne pas vouloir accepter ce qui constitue un progrès considérable. Votre solution n'aboutit à rien de plus et risque, au contraire, d'avoir des effets négatifs, je vous le dis franchement.

C'est pourquoi, ce matin, à titre personnel, j'ai voté contre ce sous-amendement, alors même que j'ai les mêmes objectifs que vous, monsieur Badinter !

[M. Robert Badinter](#). Mais la commission l'a adopté, je vous le rappelle !

[M. le président](#). La parole est à M. Michel Dreyfus-Schmidt, pour explication de vote.

[M. Michel Dreyfus-Schmidt](#). La comparaison avec la délinquance sexuelle n'est pas appropriée. Il s'agit alors de Français qui se conduisent mal dans un autre pays et qui reviennent en France. Or, dans le cas qui nous intéresse, ce sont généralement des étrangers.

Madame le garde des sceaux, vous avez dit que rien n'empêchait de les interpellier, qu'ils soient résidents ou non. En vertu de quoi ?

Mme Rachida Dati, garde des sceaux. D'un mandat d'arrêt !

[M. Michel Dreyfus-Schmidt](#). Et s'il n'y en a pas ? Le mieux serait de rendre possible l'arrestation dans tous les cas.

Par ailleurs, j'observe que M. le rapporteur maintient son point de vue, en dépit des longs débats qui se sont déroulés ce matin, en commission.

Je m'adresse à nos collègues de la majorité ici présents pour leur rappeler que, ce matin, par douze voix contre cinq,...

[M. Patrice Gélard](#), rapporteur. Dix !

[M. Michel Dreyfus-Schmidt](#). ...la commission a voté notre sous-amendement. La majorité s'est donc exprimée très majoritairement en sa faveur ! (Sourires.) La modification que nous proposons avec ce sous-amendement est très importante, puisqu'il s'agit de substituer aux mots « toute personne qui réside habituellement sur le territoire » les mots « toute personne qui se trouve sur le territoire ». Pourquoi en effet imposer une condition de résidence habituelle pour pouvoir poursuivre quelqu'un ? À cet égard, on aurait aimé que M. le rapporteur tînt compte du vote qui a eu lieu en commission...

[M. Patrice Gélard](#), rapporteur. J'en ai tenu compte !

[M. Michel Dreyfus-Schmidt](#). ...et rapporte, au nom de celle-ci, la position de la commission.

[M. Patrice Gélard](#), rapporteur. C'est ce que j'ai fait !

[M. Michel Dreyfus-Schmidt](#). Or ce n'est pas ce qu'il fait ; il maintient son point de vue.

Revenons sur l'exemple, cité précédemment, d'un criminel qui transiterait par un aéroport français.

[M. Jean-Jacques Hyest](#), président de la commission des lois. Il sera jugé en France ! Le texte ne dit pas autre chose !

[M. Michel Dreyfus-Schmidt](#). Certes, et, pour ma part, je n'y vois aucun inconvénient. Ce matin, la plupart de nos collègues de la majorité qui étaient présents en commission, mais qui, malheureusement, ne sont pas là ce soir,...

[M. Robert Bret](#). En effet, ils ne sont pas nombreux !

[M. Michel Dreyfus-Schmidt](#). ... étaient tout à fait convaincus de la nécessité de préférer l'expression « qui se trouve sur le territoire ».

Chers collègues de la majorité, je ne désespère de vous en convaincre, la solution inverse, celle de la résidence habituelle, n'en est en réalité pas une !

[M. le président](#). Mon cher collègue, vous avez dépassé votre temps de parole.

[M. Michel Dreyfus-Schmidt](#). Il est parfois nécessaire de se répéter pour emporter la conviction !

[M. Robert Bret](#). C'est de la pédagogie ! (Sourires.)

[M. le président](#). Moi qui suis neutre, je puis dire que le débat est, certes, de bonne qualité,...

[Mme Nicole Borvo Cohen-Seat](#). Ah ?

[M. le président](#). ...mais qu'il n'est pas exempt, pour autant, de nombreuses répétitions.

La parole est à M. Jean-Pierre Sueur, pour explication de vote.

[M. Jean-Pierre Sueur](#). Monsieur le président, rassurez-vous, je serai bref ! (Sourires.)

M. le président de la commission, M. le rapporteur et tous ceux qui, comme moi, étaient présents ce matin en commission pourront témoigner de la manière dont les choses se sont déroulées.

[M. Jean-Jacques Hyest](#), président de la commission des lois. Je n'ai pas voté le sous-amendement !

[Mme Nicole Borvo Cohen-Seat](#). Ne vous justifiez pas !

[M. Jean-Pierre Sueur](#). Notre éminent collègue Robert Badinter a suscité l'adhésion de la majorité de la commission par son argumentation, il est vrai particulièrement puissante. Aussi, dès lors que les arguments n'ont pas changé, je ne comprends pas pourquoi, ce soir, ils ne recueillent plus la même approbation.

Pourquoi donc vous échinez-vous à nous expliquer que la seule présence sur le territoire français d'un auteur de crimes contre l'humanité ne peut suffire à son arrestation ?

[M. Jean-Jacques Hyest](#), président de la commission des lois. Il ne nous appartient pas de le juger !

[M. Jean-Pierre Sueur](#). Il faudrait donc, pour que nous puissions agir, qu'il possède en France une maison avec jardin et qu'il s'acquitte de ses factures d'eau, de gaz et d'électricité ?

[Mme Nicole Borvo Cohen-Seat](#). Et qu'il ait un titre de séjour !

[M. Robert Bret](#). Oui, n'oubliez pas le titre de séjour !

[M. Jean-Jacques Hyest](#), président de la commission des lois. Mais non !

[M. Jean-Pierre Sueur](#). Si l'on vous suit, un tel tortionnaire ne pourra être inquiété par la justice française qu'à la seule condition que ni son pays d'origine ni la Cour pénale internationale n'aient pris de dispositions à son encontre !

Monsieur Fauchon, j'ai parfaitement compris ce que vous avez dit, ce matin, en commission. En revanche, je n'ai compris ni les raisons de votre énervement, tout à l'heure, ni ce qui vous a conduit à changer d'avis. Je constate simplement que votre position a fluctué depuis ce matin et qu'elle n'est plus la même ce soir.

Je vois bien les arguties auxquelles il est fait recours, mais, quand les membres d'une commission, en l'occurrence la commission des lois, s'expriment avec une telle force après un débat aussi approfondi, nous devrions tous nous rallier à leur position.

[M. Jean-Jacques Hyest](#), président de la commission des lois. Non !

[M. Jean-Pierre Sueur](#). Libre à vous, monsieur le président de la commission, de contester ce point de vue. Je respecte votre position. Néanmoins, comment expliquerez-vous à ceux qui liront le compte rendu de nos débats et qui commenteront nos échanges que, d'un côté, la République française prend grand soin d'adapter son droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale, mais que, d'un autre côté, elle se refuse finalement à engager quelque action que ce soit contre l'auteur de crimes monstrueux qui se trouverait sur notre territoire si celui-ci n'y réside pas de manière habituelle, s'il n'y

paie pas ses impôts, son loyer et ne cotise pas à la sécurité sociale ? Personne ne pourra le comprendre !

Je le répète, les arguments avancés ce matin par Robert Badinter ont emporté la conviction d'une majorité de la commission des lois. Alors, je sais bien que, grâce au scrutin public, il est possible de faire voter ceux qui n'ont pris part ni aux débats en commission ni à la séance publique, ...

[M. Jean-Jacques Hyest](#), président de la commission des lois. Ce que vous dites là est insultant pour nos collègues présents ce soir dans l'hémicycle !

[M. Jean-Pierre Sueur](#). ...mais chacun verra bien qu'il s'agit d'un subterfuge. Il n'en demeure pas moins que je vous invite, mes chers collègues, à réfléchir à l'enjeu de ce débat essentiel.

[M. le président](#). La parole est à M. Pierre-Yves Collombat, pour explication de vote.

[M. Pierre-Yves Collombat](#). Moi aussi, j'ai quelque difficulté à comprendre les tenants et les aboutissants de cette affaire.

D'un côté, on nous dit, avec raison, que la possibilité, pour la France, de juger les auteurs de crimes limitativement définis représente un progrès considérable ; d'un autre côté, on s'arrange pour que personne ne puisse être l'objet des dispositions que nous prenons. Car, sauf à considérer qu'il serait assez idiot pour venir s'établir en France et y résider habituellement, on n'imagine pas qu'un criminel puisse être concerné par ce dispositif.

Tout cela n'est pas très glorieux : on ne peut pas à la fois se prétendre généreux et amoureux de la justice, et, dans le même temps, verrouiller le dispositif de telle sorte qu'il soit inopérant.

[M. Jean-Jacques Hyest](#), président de la commission des lois. Nous n'avons rien verrouillé du tout !

[M. le président](#). La parole est à M. Hugues Portelli, pour explication de vote.

[M. Hugues Portelli](#). Nous discutons actuellement d'une situation totalement virtuelle.

[M. Jean-Jacques Hyest](#), président de la commission des lois. Bien sûr ! Et cela leur plaît beaucoup !

[M. Hugues Portelli](#). En réalité, si un criminel dangereux est présent sur le territoire français, il y a neuf chances sur dix qu'il soit visé par un mandat d'arrêt international. Dès lors, le problème ne se pose pas.

[M. Jean-Jacques Hyest](#), président de la commission des lois. Bien sûr !

[Mme Nicole Borvo Cohen-Seat](#). Il en va différemment d'un criminel qui n'est pas considéré comme dangereux !

[M. Hugues Portelli](#). Par ailleurs, si, par hasard, il n'était pas visé par un tel mandat, les autorités françaises auraient tout loisir, dans le cadre de la convention dont il est question ce soir, de solliciter l'avis de la Cour pénale internationale. Celle-ci demanderait alors à la France d'intervenir, et le problème serait réglé.

Telle est la voie normale à suivre, et j'imagine mal comment le mécanisme juridique qui nous est proposé à travers le sous-amendement pourrait trouver à s'appliquer sur le territoire français.

Je le répète, ce débat me paraît quelque peu surréaliste.

[M. le président](#). La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, pour explication de vote.

[Mme Nicole Borvo Cohen-Seat](#). J'invite notre collègue à envisager non pas le cas d'un criminel dangereux, mais celui d'un Augusto Pinochet. Cela éclairera d'un jour nouveau le problème qui est ici soulevé.

Chers collègues de la majorité, ce qui se passe ce soir est assez regrettable. La fougue avec laquelle vous refusez la possibilité d'arrêter un criminel sur le territoire français dès lors qu'il n'y réside pas habituellement tranche avec la position que vous avez adoptée ce matin, en commission des lois. D'ailleurs, la majorité de ses membres ont fort honnêtement reconnu qu'il s'agissait là d'un subterfuge.

[M. Jean-Jacques Hyst](#), président de la commission des lois. Est-ce à dire que les autres sont malhonnêtes ?

[Mme Nicole Borvo Cohen-Seat](#). Monsieur le président de la commission des lois, je m'exprime comme bon me semble, et vous n'avez pas fait autrement tout à l'heure !

Je le répète, les membres de la commission des lois ont reconnu que cette condition de résidence habituelle était effectivement exorbitante, compte tenu des personnages dont il est question. Pensons à des cas précis !

Ce soir, les positions sont diamétralement opposées, notamment celle de M. Fauchon, qui, ce matin, avait approuvé le sous-amendement présenté par M. Badinter. Tout cela est très regrettable. Pour ces raisons, je ne voterai pas les amendements identiques n^{os} 10 rectifié *ter* et 61.

[M. le président](#). Je mets aux voix le sous-amendement n^o 62.

Je suis saisi de deux demandes de scrutin public émanant, l'une, du groupe UMP et, l'autre, du groupe UC-UDF.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

(Le scrutin a lieu.)

[M. le président](#). Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

[M. le président](#). Voici le résultat du dépouillement du scrutin n^o 95 :

Nombre de votants	327
Nombre de suffrages exprimés	324
Majorité absolue des suffrages exprimés	163
Pour l'adoption	124
Contre	200

Le Sénat n'a pas adopté.

Je mets aux voix les amendements identiques n^{os} 10 rectifié *ter* et 61.

(Les amendements sont adoptés.)

[M. le président](#). En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 7, et les amendements n^{os} 26, 58 et 59 n'ont plus d'objet.

B – Assemblée nationale

- **Projet de loi n° 951 déposé le 11 juin 2008**

Article 7 bis (nouveau)

Après l'article 689-10 du code de procédure pénale, il est inséré un article 689-11 ainsi rédigé :

« *Art. 689-11.* – 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 il 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. »

□ **Commission des affaires étrangères**

▪ **Avis n° 1828**

**III – LA PRINCIPALE INNOVATION INTRODUE PAR LE SÉNAT :
LA MISE EN PLACE D’UNE COMPÉTENCE EXTRATERRITORIALE
ENCADRÉE POUR LES CRIMES RELEVANT DE LA COUR PÉNALE
INTERNATIONALE**

Alors que le projet de loi du Gouvernement ne contenait aucune disposition de ce type, le Sénat a introduit une forme de compétence extraterritoriale encadrée pour les crimes relevant de la Cour pénale internationale. Il a ainsi souhaité suivre l’exemple d’un nombre important de pays de l’Union européenne parties au Statut de Rome ¹.

A – La question de l’opportunité de la mise en place d’une forme de compétence universelle pour les crimes contre l’humanité et les crimes de guerre

Les règles habituelles de compétence des juridictions françaises reposent sur trois critères : l’infraction a été commise sur le territoire de la République (principe de rattachement territorial) ou l’auteur ou la victime de l’infraction est de nationalité française (principe de rattachement personnel). Il existe d’ores et déjà, dans notre droit, des dérogations qui permettent d’étendre la compétence de la justice française à des situations dans lesquelles aucune de ces conditions n’est remplie. La question est de savoir s’il est utile d’en créer une qui permettrait à la justice française de poursuivre des criminels de guerre ou contre l’humanité ne remplissant aucune des conditions habituelles de compétence.

La réponse à cette question n’est pas évidente, comme en atteste l’absence d’un tel dispositif dans le projet de loi déposé par le Gouvernement. La commission des lois du Sénat et son Rapporteur avaient dans un premier temps jugé une telle dérogation inutile, avant d’adopter une forme prudente de compétence universelle pour ces types de crimes.

1) L’application actuelle de la loi pénale française à des infractions commises hors du territoire de la République

En ce qui concerne les infractions commises hors du territoire de la République française, la justice française peut être compétente, sous certaines conditions ², pour juger des infractions (crimes ou délits) commises par un Français ou à l’encontre d’un Français. On parle alors de compétence personnelle.

Le code pénal prévoit par ailleurs des règles spécifiques pour certaines infractions, qui ont pour effet de donner compétence à la justice française dans des cas très particuliers. Ces règles sont rappelées dans l’encadré suivant :

¹ Voir tableau en annexe

² Ainsi, par exemple, un Français qui a commis un délit à l’étranger ne pourra être poursuivi en France que si le délit existe aussi dans le droit du pays où il a été commis, ce qui n’est pas nécessaire pour un crime (article 113-6 du code pénal). Si c’est la victime qui est française, la double incrimination n’est pas non plus nécessaire (article 113-7 du même code).

LES RÈGLES DÉROGATOIRES DE COMPÉTENCE, HORS COMPÉTENCE UNIVERSELLE

Le code pénal prévoit des règles spécifiques à certaines infractions commises à l'étranger qui permettent, même en l'absence de double incrimination et de plainte de la victime ou de dénonciation officielle du pays dans lequel ces faits ont été commis, des poursuites de la justice française contre :

- un étranger résidant habituellement en France dans des cas de **tourisme sexuel** ou d'autres infractions sexuelles **contre des mineurs** : il s'agit, lorsqu'ils ont été commis à l'étranger, des crimes et délits de viols et d'agressions sexuelles (art. 222-22 du code pénal), des délits d'atteinte sexuelle sur les mineurs, de corruption de mineurs et de pornographie enfantine (art. 227-27-1 du code pénale) et du délit de proxénétisme commis sur mineurs (art. 225-7 du code pénal) ;
- un étranger résidant habituellement en France qui s'est prêté à un prélèvement de cellules ou de gamètes, dans le but de faire naître un enfant génétiquement identique à une autre personne, vivante ou décédée (article 511-1-1 du code pénal), c'est-à-dire qui participe ainsi à un **clonage reproductif** humain ;
- un étranger résidant habituellement en France qui a participé à une activité de **mercenaire** telle que définie à l'article 436-1 du code pénal, en application de l'article 436-3 du même code ;
- en application de l'article 222-16-2 du code pénal, toute personne qui a commis un crime ou délit prévu par les articles 222-8, 222-10 ou 222-12 du même code, c'est-à-dire des violences ayant entraîné la mort, une mutilation ou une interruption de travail supérieure à huit jours, ce qui correspond aux qualifications pouvant être retenues pour les faits d'**excision**, sur un mineur étranger qui réside habituellement sur le territoire français.

En outre, l'article 113-10 du code pénal soumet à la compétence de la loi française, quelle que soit la nationalité du coupable, un certain nombre **d'infractions qui portent gravement atteinte aux intérêts de la France**. Sont exclus l'exigence de double incrimination, celle d'une plainte ou d'une dénonciation, et même le respect de la règle *non bis in idem*.

Enfin, l'article 113-8-1 du code pénal dispose que la loi pénale française est applicable à tout crime ou à tout délit puni d'au moins cinq ans d'emprisonnement commis hors du territoire de la République par un étranger dont l'extradition a été refusée à l'Etat requérant par les autorités françaises à cause du caractère contraire à l'ordre public français de la peine encourue dans cet Etat (la peine de mort, notamment), du fait que la justice de ce pays ne présente pas toutes les garanties fondamentales de procédure et de protection des droits des victimes ou parce que l'infraction commise est à caractère politique. Il s'agit des trois cas dans lesquels la France peut refuser une demande d'extradition, y compris si celle-ci émane d'un Etat avec lequel elle a conclu un traité d'extradition. La France a ainsi compétence pour juger elle-même la personne qu'elle refuse d'extrader afin d'éviter que ce refus conduise à un déni de justice.

Les cas précités, à l'exception du dernier, relèvent de la notion de compétence extraterritoriale au sens large, mais pas de ce qu'on entend par compétence universelle. Le système de la compétence universelle, aussi appelé système de l'universalité du droit de punir, « *donne vocation à juger une infraction aux tribunaux de l'Etat sur le territoire duquel le délinquant a été arrêté ou se trouve même passagèrement, quel que soit le lieu de commission de l'infraction et quelles que soient les nationalités de l'auteur et de la victime* »³.

La compétence universelle des juridictions françaises résulte exclusivement de conventions internationales et ne vaut que pour les infractions désignées par celles-ci. Elle est en outre subordonnée, selon une exigence commune à toutes les conventions intervenues à ce jour, au fait que le coupable présumé se trouve en France. Les poursuites sont possibles même en l'absence de double incrimination et de plainte ou dénonciation préalable ; les juridictions françaises appliquent toujours la loi française, conformément au principe de solidarité des compétences législative et juridictionnelle. Les conditions générales de mise en œuvre figurent dans l'article 689-1 du code de procédure pénale. L'encadré suivant contient la liste des conventions internationales auxquelles ces dispositions s'appliquent.

³ R. Koering-Joulin, *Jurisclasseur Procédure pénale, fascicule 20, n° 91*.

LES CONVENTIONS INTERNATIONALES CONFÉRANT À LA FRANCE UNE COMPÉTENCE UNIVERSELLE

Les conventions internationales réprimant des crimes et délits dont les auteurs sont susceptibles d'être poursuivis en France sur le fondement de l'article 689-1 du code de procédure pénale sont les suivantes :

- Convention contre la **torture** et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée à New York le 10 décembre 1984 pour le jugement des personnes coupables de tortures au sens de l'article 1er de la convention (art. 689-2 du code de procédure pénale) ;
- Convention européenne pour la répression du **terrorisme** signée à Strasbourg le 27 janvier 1977, et accord entre les Etats membres des Communautés européennes concernant l'application de la Convention européenne pour la répression du terrorisme fait à Dublin le 4 décembre 1979 (art. 689-3 du code de procédure pénale) ;
- Convention sur la protection physique des **matières nucléaires**, ouverte à la signature à Vienne et New York le 3 mars 1980 pour le jugement des infractions prévues par les articles 6 et 6-1 de la loi n° 80-572 du 25 juillet 1980 et de certaines infractions prévues par le code pénal dès lors qu'elles sont commises au moyen de matières nucléaires (art. 689-4 du code de procédure pénale) ;
- Convention pour la répression d'**actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime** et protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, faits à Rome le 10 mars 1988, pour le jugement, d'une part, du détournement d'un navire ou d'une plate-forme, d'autre part, de diverses autres atteintes aux personnes ou aux biens prévues par le code pénal, dès lors qu'elles compromettent ou sont de nature à compromettre « *la navigation maritime ou d'une plate-forme fixe située sur le plateau continental* », enfin, de certaines atteintes graves aux personnes connexes aux précédentes (art. 689-5 du code de procédure pénale) ;
- Convention sur la répression de la **capture illicite d'aéronefs** signée à La Haye le 16 décembre 1970 et convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signée à Montréal le 23 septembre 1971 pour le jugement, d'une part, du détournement d'un aéronef non immatriculé en France et de toutes les violences qui lui sont liées et, d'autre part, de toute infraction concernant un tel aéronef mentionnée à l'article 1er (10, a, b, c) de la convention (art. 689-6 du code de procédure pénale) ;
- Protocole pour la répression des **actes illicites de violence dans les aéroports** servant à l'aviation civile internationale, fait à Montréal le 24 février 1988, pour le jugement de certaines infractions prévues par le code pénal et le code de l'aviation civile dès lors qu'elles portent atteinte ou sont de nature à porter atteinte à la sécurité d'un aéroport affecté à l'aviation civile internationale ou qu'elles ont été commises à l'encontre des services d'un tel aéroport (art. 689-7 du code de procédure pénale) ;
- Protocole à la convention relative à la **protection des intérêts financiers des Communautés européennes** fait à Dublin le 27 septembre 1996 et convention relative à la **lutte contre la corruption** impliquant des fonctionnaires de la communauté européenne ou des fonctionnaires des Etats membres de l'Union européenne faite à Bruxelles le 26 mai 1997 pour le jugement des délits de corruption portant atteinte à l'administration publique des Communautés européennes et des Etats membres de l'Union européenne, prévus par les articles 435-1 et 4 du Code pénal (art. 689-8 du code de procédure pénale) ;
- Convention internationale pour la répression des **attentats terroristes** faite à New York le 12 janvier 1998, pour les actes de terrorisme commis en employant un engin explosif ou meurtrier (art. 689-9 du code de procédure pénale) ;
- Convention internationale pour la répression du **financement du terrorisme**, ouverte à la signature à New York le 10 janvier 2000, pour différents crimes et délits liés au financement d'actes de terrorisme (art. 689-10 du code de procédure pénale).

La Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, ouverte à la signature le 6 février 2007, devrait être prochainement ajoutée à cette liste afin que la compétence universelle de la France soit reconnue pour le crime de **disparition forcée** tel que la Convention le définit.

Il convient de souligner que l'article 689-1 du code de procédure pénale confère aux juridictions françaises cette compétence universelle « *en application des conventions internationales* » en question, lesquelles n'exigent d'un Etat partie qu'il juge un étranger suspecté d'un crime visé par l'une d'entre elles que dans le cas où l'Etat ne l'extrade pas après avoir reçu une demande d'extradition d'un Etat contractant dont la compétence de poursuivre est fondée sur une règle de compétence existant également dans la législation de l'Etat requis. Il s'agit donc d'appliquer la maxime *aut dedere aut judicare* : en principe, l'Etat requis doit extraditer le suspect ; s'il ne le fait pas, en application d'une règle conventionnelle ou légale, alors il doit le juger.

Les Conventions de Genève de 1949 et les deux protocoles additionnels de 1977 sont absents de cette liste. Comme leurs stipulations n'ont pas non plus été incorporées dans notre législation et que la

justice française ne reconnaît pas leur applicabilité directe, les violations graves de ces normes internationales sont exclues de toute procédure de compétence extraterritoriale des juridictions françaises, à l'exception de celles qui sont visées par les articles 1^{er} et 2 de la loi du 2 janvier 1995 portant adaptation de la législation française aux dispositions de la résolution 827 du Conseil de sécurité des Nations unies, instituant un Tribunal international en vue de juger les personnes présumées responsables des crimes commis dans l'ex-Yougoslavie et les dispositions identiques figurant dans la loi du 22 mai 1996 adoptée pour la mise en œuvre de la résolution 955 du Conseil de sécurité instituant un Tribunal international en vue de juger les responsables du génocide commis au Rwanda en 1994.

Ces deux lois disposent en effet que, « *s'ils sont trouvés en France* », peuvent être poursuivis et jugés par les juridictions françaises, en application de la loi française, les auteurs ou complices des actes qui constituent, au sens du statut du tribunal international compétent, des infractions graves aux Conventions de Genève du 12 août 1949, des violations des lois ou coutumes de la guerre, un génocide ou des crimes contre l'humanité. Cette compétence universelle⁴ est en fait limitée à certains crimes, commis dans certains pays, pendant une certaine période, et conditionnée à la présence du prévenu sur le territoire français. Le statut de ces tribunaux pose le *principe de leur primauté* sur les juridictions nationales et leur permet de demander le dessaisissement de ces juridictions à tous les stades de la procédure. Tel n'est pas le cas du Statut de Rome, qui retient le *principe de la complémentarité* entre Cour pénale internationale et juridictions nationales.

2) Les arguments en faveur de l'application d'une compétence universelle aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre

Comme votre Rapporteur a pu le constater au cours des auditions qu'elle a menées pour préparer son rapport, la discussion sur la pertinence de la mise en place d'une compétence universelle en matière de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre reflète les différentes lectures possibles du Statut de Rome et donc les différentes conceptions que l'on peut avoir du rôle de la Cour pénale internationale. Les défenseurs comme les adversaires de cette compétence universelle sont en effet par ailleurs tous soucieux de combattre l'impunité de ceux qui commettent des crimes d'une telle gravité et se réjouissent de l'existence de la Cour pénale internationale.

Le préambule du Statut de Rome rappelle « *qu'il est du devoir de chaque État de soumettre à sa juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux* » et souligne que « *la cour pénale internationale dont le présent Statut porte création est complémentaire des juridictions pénales nationales* ».

Le Rapporteur du Sénat indique dans son rapport que M. Bruno Cotte, juge français membre de la Cour, en déduit qu'il existe sinon une obligation formelle, du moins un devoir moral pour chaque Etat de juger l'auteur d'un crime contre l'humanité ou d'un crime de guerre, où que l'infraction ait été commise et quelles que soient les nationalités de l'auteur et de la victime. La Commission nationale consultative des droits de l'Homme, la Coalition française pour la Cour pénale internationale et le CICR partagent cette interprétation.

La taille de la Cour pénale internationale, les moyens financiers et humains dont elle dispose, ne sont pas adaptés à la poursuite d'un grand nombre d'infractions. En outre, en application de l'article 17 du Statut, la Cour peut juger irrecevable une affaire qu'elle ne considérerait pas comme suffisamment grave. Ces deux circonstances rendent particulièrement nécessaire l'intervention des Etats, qui pourraient ainsi jouer un rôle complémentaire à celui de la Cour, y compris lorsque les conditions habituelles de leur compétence ne sont pas réunies.

Le fait qu'il existe déjà des cas, toujours plus nombreux, dans lesquels le code pénal reconnaît à la France une compétence universelle est un autre argument important : pourquoi la justice française pourrait-elle poursuivre un étranger ayant fait subir des tortures à une victime étrangère hors du territoire de la République, et serait-elle impuissante face à un autre étranger qui aurait participé à la

⁴ La circulaire du ministère de la justice du 10 février 1995 prise pour l'application de la loi du 2 janvier 1995 explique elle-même que la loi précitée « pose le principe de la compétence universelle des juridictions françaises pour les infractions » qu'elle mentionne.

déportation de populations civiles, pillé des villages ou réduit des innocents en esclavage ? Les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre étant les plus graves de tous, ils devraient pouvoir être poursuivis par tous les moyens possibles.

La comparaison entre infractions se double d'une comparaison entre pays. Alors que de plus en plus d'Etats, en particulier européens, ayant ratifié le Statut de Rome admettent, sous une forme ou une autre, une compétence universelle pour les crimes visés par le Statut, il n'apparaît pas acceptable que la France, qui a joué un si grand rôle dans l'élaboration de ce Statut et a toujours fait son possible pour soutenir la Cour, reste en retrait et laisse à d'autres le soin de juger les pires criminels, risquant, ce faisant, de devenir un havre pour ces derniers. La compétence universelle dissuaderait certainement les responsables de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre de séjourner sur notre territoire ; si elle se généralisait, ces criminels seraient considérablement gênés dans leurs déplacements.

3) Les arguments contre une compétence universelle de la justice française pour ces crimes

Mais des arguments contraires, et également fondés, peuvent être opposés à ceux des partisans de la compétence universelle.

On peut en effet interpréter les stipulations du préambule du Statut de Rome comme chargeant simplement chaque Etat partie de poursuivre les infractions pour lesquelles il est normalement compétent, tandis que la Cour serait compétente pour les autres. Un Etat ferait ainsi de la concurrence à la Cour, ou du moins empiéterait sur ses prérogatives, en voulant juger des infractions n'ayant pas de lien avec lui.

La taille modeste de la Cour est la conséquence de la jeunesse de l'institution. Son budget, de l'ordre de 100 millions d'euros par an, dont 8,5 millions d'euros financés par la France, est conséquent et même considérable au regard du petit nombre d'affaires en cours de procédure devant elle. Rien ne s'oppose donc à ce que la Cour prenne en charge un nombre d'affaires bien supérieur.

La volonté de voir la Cour exercer la plénitude de sa compétence conduit aussi à considérer que les crimes qui sont de son ressort se distinguent justement de ceux pour lesquels la France exerce actuellement une compétence universelle par le fait que la Cour a été créée pour les juger. Comme il n'existe pas d'institution internationale compétente pour juger les auteurs des actes de torture ou de terrorisme, il est indispensable que les Etats parties aux conventions qui les répriment puissent s'en charger afin de combattre l'impunité. Depuis la mise en place de la Cour pénale internationale, c'est à elle de le faire pour les crimes visés par son Statut, dès lors que les Etats normalement compétents ne l'ont pas fait ou ne l'ont fait que pour la forme.

Cet argument est conforté par celui de la légitimité, évidente, de la Cour pénale internationale pour juger de ces crimes, légitimité dont ne bénéficient pas les Etats qui prétendent exercer une compétence universelle. Pour les crimes réprimés par des conventions internationales, la situation est différente puisque ce sont les conventions elles-mêmes qui exigent des Etats qu'ils se dotent de la compétence universelle. Le Statut de Rome n'impose aucune obligation de ce type aux Etats parties.

Cette question de légitimité se double d'un problème de moyens. Le Statut de Rome confère à la Cour des moyens juridiques pour obtenir l'arrestation des suspects, mener l'enquête, juger des personnes qui bénéficient d'une immunité. Les Etats n'auraient aucun de ces moyens pour poursuivre les auteurs présumés d'un crime dépourvu de tout lien avec leur territoire ou leurs ressortissants. Leur conférer une compétence pour enquêter sur de telles situations reviendrait donc à donner de faux espoirs aux victimes.

Enfin, la mise en avant d'exemples étrangers de compétence universelle pour les crimes visés par le Statut de Rome s'avère vite délicate, la plupart des pays ayant en fait posé certaines limites à sa mise en œuvre. Ces exemples témoignent néanmoins de la possibilité de trouver un compromis entre ces positions extrêmes pour ouvrir la voie à une solution équilibrée. C'est justement ce que le Sénat s'est efforcé de faire.³

B – Le dispositif introduit par le Sénat

Comme votre Rapporteur l'a mentionné *supra*, la position défendue par le rapporteur de la commission des lois du Sénat a progressivement évolué. Elle a conduit à l'adoption d'un dispositif relativement complexe, constituant un pas en direction de la reconnaissance d'une compétence universelle en matière de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre, mais qui a déçu les attentes des plus fervents défenseurs de cette compétence universelle.

1) Une compétence étroitement encadrée

L'article 7 *bis* du projet de loi introduit ainsi un article 689-11 dans le code de procédure pénale. Celui-ci rend possible la poursuite et le jugement par les juridictions françaises de toute personne qui s'est rendue coupable de l'un des crimes relevant de la compétence de la Cour pénale internationale si quatre conditions sont remplies :

- la personne « réside habituellement » sur le territoire de la République ;
- les faits qui lui sont reprochés sont punis par la législation de l'Etat où ils ont été commis ou cet Etat ou l'Etat dont elle a la nationalité est partie au Statut de Rome ;
- la poursuite de ces crimes ne peut être exercée qu'à la requête du ministère public ;
- aucune juridiction nationale ou internationale ne demande la remise ou l'extradition de la personne. La rédaction proposée précise : « *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 Etat n'a demandé son extradition.* »

Ces conditions répondent à plusieurs préoccupations légitimes.

La condition de résidence habituelle – qui existe déjà pour rendre la justice française compétente pour des actes de tourisme sexuel, de clonage ou d'activité mercenaire reprochés à un étranger, comme indiqué *supra* – vise à garantir qu'il existe un véritable lien entre la France et la personne poursuivie. Un simple passage sur notre territoire, pendant quelques heures, ne constitue pas un lien suffisant. La condition de résidence habituelle n'est d'ailleurs pas aussi exigeante que celle de résidence permanente ou de résidence principale.

La condition relative à la double incrimination ou à la ratification du Statut de Rome par l'Etat de commission des faits ou de nationalité de la personne vise à conférer une légitimité juridique à l'intervention de la justice française. Il faut souligner que l'exigence de la double incrimination – aussi qualifiée de réciprocité d'incrimination – ne signifie pas que les faits doivent recevoir une incrimination identique dans les deux Etats : les faits doivent être effectivement réprimés dans l'autre pays, même s'ils y sont qualifiés différemment et si on leur applique des peines plus ou moins sévères. Ainsi, le fait qu'un pays ne reconnaisse pas les crimes de guerre ne ferait pas obstacle à la poursuite de l'un de ses ressortissants par la France à ce titre pour un meurtre ou un viol, si l'un ou l'autre est sanctionné dans ce pays, ce qui est universellement le cas. Il faut néanmoins reconnaître que tous les crimes de guerre ne peuvent pas être rapprochés d'une incrimination de droit commun.

Le monopole du ministère public dans le déclenchement des poursuites existe d'une manière générale (article 113-8 du code pénal) dans tous les cas où la loi pénale française est applicable à des *délits* commis hors du territoire national, du fait de la nationalité de l'auteur des infractions (article 113-6 du code pénal) ou de la victime (article 113-7 du code pénal). Il s'applique aussi lorsque la justice française est compétente pour juger d'un suspect dont notre pays refuse l'extradition (article 113-8-1 du code pénal) et aux différentes situations précitées dans lesquelles la justice française peut poursuivre un étranger ayant sa résidence habituelle sur le territoire de la République. En revanche, dans ce dernier cas, ne s'applique pas la seconde phrase de l'article 113-8 du code pénal selon laquelle « (la poursuite des délits) *doit être précédée d'une plainte de la victime ou de ses ayants droit ou d'une dénonciation officielle par l'autorité du pays où le fait a été commis* ». Le ministère public est donc le seul à pouvoir déclencher des poursuites contre l'auteur d'un délit de tourisme sexuel, de clonage ou d'activité mercenaire, mais il peut le faire sans plainte préalable ni dénonciation d'un autre Etat. Dans le dispositif adopté par le Sénat, il pourrait en être de même contre l'auteur d'un crime

contre l'humanité ou d'un crime de guerre. En revanche, est ajoutée une autre condition : l'absence de demande de remise ou d'extradition de l'auteur présumé des faits.

Cette condition est l'inverse de celle posée dans les conventions internationales fondant une compétence universelle : celles-ci font d'une demande d'extradition et de son refus par l'Etat requis la condition de la compétence obligatoire de la justice de ce dernier, le but étant d'être sûr que le suspect sera jugé. Ici, il s'agit d'asseoir le caractère subsidiaire de la justice française par rapport à celle d'autres Etats normalement compétents pour juger les auteurs des faits en question et de la justice internationale. La rédaction de l'article 7 *bis* exige du ministère public d'une part qu'il vérifie qu'aucune juridiction internationale n'a demandé sa remise et qu'aucun Etat n'a demandé son extradition, et d'autre part, que la Cour pénale internationale décline expressément sa compétence. Si la première exigence n'est pas gênante, la seconde pose un certain nombre de difficultés sur lesquelles votre Rapporteur reviendra.

2) *Un cadre trop étroit ?*

Le dispositif proposé par le Rapporteur et finalement adopté n'ayant été présenté en commission des lois que le jour du débat au Sénat, la discussion en séance n'a pas porté très précisément sur les différentes conditions qu'il posait, à l'exception de la condition de résidence habituelle. Les autres conditions ont ensuite été analysées par des spécialistes de la défense des droits de l'Homme, qui ont émis des critiques à leur encontre.

a) **Le débat au Sénat**

Le débat au Sénat a donc principalement porté sur la question de la résidence habituelle, même si des amendements proposaient aussi la simple application des dispositions de l'article 689-1 du code de procédure pénale sans autre condition.

Il faut d'abord rappeler en quelques mots les travaux de la commission des lois sur ce sujet. Comme son rapport en atteste, le Rapporteur n'était pas, à l'origine, partisan de la création d'une forme de compétence extraterritoriale pour les crimes visés par le Statut de Rome. Il a pourtant présenté un amendement proposant la création d'un tel dispositif à l'occasion de la réunion de la commission des lois d'examen des amendements déposés par d'autres sénateurs (c'est-à-dire l'équivalent, à l'Assemblée nationale, de la réunion dite « article 88 », du moins telle qu'elle existait en application du règlement de notre Assemblée avant sa récente modification). Le dispositif qu'il a proposé était exactement celui que le Sénat a finalement adopté, mais, au cours de la réunion de commission, sur la proposition de M. Badinter, un sous-amendement visant à remplacer la condition de résidence habituelle par la présence sur le territoire national a été adopté. M. Fauchon a ensuite déposé un amendement qui intégrait cette nouvelle condition à la rédaction proposée par le Rapporteur, qui y restait défavorable.

Dès le début de la discussion en séance publique, M. Fauchon est revenu sur sa position. Considérant qu'elle représentait déjà un progrès et qu'il fallait avancer prudemment, il s'est rallié à la version défendue par le Rapporteur. Celui-ci a rappelé que le Statut de Rome n'exigeait absolument pas des Etats qu'ils se dotent d'une compétence universelle et qu'une compétence extraterritoriale ne pouvait être introduite en droit français qu'à condition de rester « *circonscrite dans des limites raisonnables qui rendent notre action légitime* ». Il a rappelé les différentes explications et comparaisons formulées *supra*.

M. Badinter a défendu son sous-amendement en faveur de la simple présence en France du suspect en soulignant en particulier qu'une telle condition constituerait un facteur majeur de prévention des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre.

Mme Borvo Cohen-Seat a estimé que la condition de résidence habituelle était trop restrictive, puisqu'elle exigerait du suspect potentiel qu'il ait obtenu un visa puis un titre de séjour en France. Elle s'est déclarée favorable à la condition de la présence sur le territoire français, la justice pouvant ensuite soit le renvoyer vers une juridiction nationale ou internationale mieux à même de le juger, soit le juger elle-même. M. Collombat, sénateur du groupe socialiste, a même jugé que le dispositif proposé était si verrouillé qu'il en serait inopérant, ce qu'a contesté le président de la commission des lois.

M. Badinter a présenté un amendement visant à permettre la poursuite, dans les conditions prévues à l'article 689-1 du code de procédure pénale, de toute personne coupable de crimes de génocide ou contre l'humanité, de crimes de guerre ou d'infractions graves aux Conventions de Genève de 1949 et à leur premier protocole additionnel de 1977. Mme Boumediene-Thiery a proposé une rédaction renvoyant seulement aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre tels que le projet de loi les inscrit dans le code pénal.

Le Sénat a finalement adopté le dispositif proposé par le Rapporteur, qui avait reçu un avis favorable du Gouvernement.

b) Les critiques suscitées par le dispositif adopté

La Commission nationale consultative des droits de l'Homme, le CICR et de nombreuses associations ont exprimé un avis critique sur ce dispositif. Tous se félicitent de la création d'une compétence extraterritoriale pour ces crimes exceptionnellement graves, tout en contestant la pertinence des conditions prévues par le dispositif adopté par le Sénat.

Pour ce qui est de la condition de résidence habituelle, les comparaisons avec les autres infractions relevant de la compétence universelle conduisent certains à juger qu'elle revient « *à mieux traiter celui qui a déclenché la vague de tortures et d'assassinats constitutifs de crimes contre l'humanité, que l'auteur de torture* ». Ils contestent de même la différence de traitement entre les auteurs de futurs génocides et ceux qui sont susceptibles d'être jugés dans le cadre des lois adoptées dans le cas du génocide rwandais. Ils concluent sur ce point en insistant sur le fait que la condition de résidence habituelle ne sera jamais remplie si elle est interprétée, comme en matière de nationalité, comme la fixation de manière stable, effective et permanente du centre des attaches familiales et intérêts matériels en France.

Beaucoup demandent la suppression de la condition de double incrimination, mettant en avant sa non-existence en droit français pour les crimes, son affaiblissement progressif dans le cadre des procédures d'extradition⁵, et son absence dans la compétence universelle de l'article 689-1 du code de procédure pénale. Conditionner la poursuite en France des crimes les plus graves à l'existence d'une loi nationale étrangère ou au fait qu'un Etat tiers soit lui-même partie au Statut de Rome ne leur apparaît pas acceptable, alors que la France est partie à la convention internationale qui définit et poursuit ces crimes.

Le monopole des poursuites confié au ministère public est jugé à la fois comme contraire à la tradition pénale française, et constituant une atteinte aux droits des victimes et une violation du principe d'égalité des citoyens devant la loi. Sur le premier point, il est rappelé que, depuis plus d'un siècle, le droit pénal français permet à toute victime d'un crime ou d'un délit, en se constituant partie civile, de mettre en mouvement l'action publique (en application de l'article 1^{er} du code de procédure pénale) alors même que le ministère public n'aurait pas jugé opportun d'engager des poursuites. Si la loi du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale a mis en place un délai de réflexion afin de combattre l'abus de constitution de partie civile, elle l'a fait exclusivement pour les délits, et il serait paradoxal de priver du droit de se porter partie civile les victimes des crimes les plus graves. La constitutionnalité d'un tel dispositif est même contestée, aucune raison d'intérêt général ne justifiant la différence de traitement dont souffriraient les victimes de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre par rapport aux victimes d'autres crimes, et notamment du crime de torture, dont l'auteur peut être poursuivi sur le fondement de l'article 689-2 du code de procédure pénale, ou du génocide du Rwanda, réprimé dans le cadre de la loi du 22 mai 1996 précitée. On peut aussi soutenir que cette disposition irait à l'encontre de la position défendue par la France dans la négociation du Statut de Rome visant à offrir aux victimes une place plus importante devant la Cour pénale internationale que celle qui leur était réservée devant les tribunaux pénaux internationaux spécialisés.

Les mêmes associations et institutions contestent enfin ce qu'elles appellent l'inversion du principe de complémentarité, c'est-à-dire la priorité que le dispositif adopté par le Sénat confère à la Cour pénale internationale pour exercer des poursuites contre les responsables des crimes visés par son Statut.

⁵ Cette condition ne figure par exemple ni dans les dispositions relatives au mandat d'arrêt européen ni dans celles relatives aux procédures de remise entre Etats membres.

Exiger de la Cour qu'elle décline expressément sa compétence irait donc à l'encontre des stipulations de celui-ci. Logiquement, le Statut de Rome ne prévoit pas la possibilité pour un Etat de solliciter l'avis de la Cour afin que celle-ci se déclare compétente ou pas.

Globalement, elles estiment que le dispositif adopté par le Sénat est si « verrouillé » qu'il ne trouvera jamais à s'appliquer, alors même que le risque de voir la justice française submergée par un grand nombre d'affaires de crimes de guerre ou contre l'humanité sur le fondement d'une compétence universelle est très limité : depuis que l'article 689-2 du code de procédure pénale est en vigueur, une quinzaine d'informations judiciaires ont été ouvertes et deux personnes seulement, un ressortissant mauritanien et un Tunisien, ont été condamnées, toutes les deux d'ailleurs par contumace, les suspects ayant quitté la France au cours de la procédure. Le fait que deux procédures aient pu aller à leur terme prouve d'ailleurs que, malgré les difficultés, la justice nationale n'est pas dépourvue de moyens dans ce type d'affaires, ce dont témoignent aussi les nombreuses condamnations prononcées à l'étranger sur le fondement d'une compétence universelle⁶. L'existence du délit de dénonciation calomnieuse constitue enfin une arme précieuse contre les risques de plaintes infondées.

C – Les évolutions proposées par votre Rapporteure

Votre Rapporteure est loin d'être insensible aux critiques formulées par les associations de défense des droits de l'Homme, le CIRC et le Conseil national consultatif, dont elle est membre.

Elle est néanmoins consciente des problèmes que poserait à notre justice, voire à notre diplomatie, une multiplication de plaintes contre des personnes ne faisant qu'un bref séjour dans notre pays et auxquelles pourraient être reprochés des faits qui constituent des crimes de guerre au regard du Statut de Rome mais sur la définition desquels il n'y a pas réellement de consensus international. Comme l'exemple espagnol (*cf.* encadré suivant) ou le cas belge le montrent, un encadrement est indispensable. Encore faut-il placer le curseur à un niveau pertinent, c'est-à-dire concilier le mieux possible les différents principes et intérêts en jeu.

⁶ *Pour en avoir des exemples, cf. le tableau en annexe.*

LES EXCÈS DE LA COMPÉTENCE UNIVERSELLE ESPAGNOLE

1) La compétence universelle espagnole

En Espagne, l'Audience nationale détient une compétence universelle en matière de crimes contre l'humanité, de génocide et de terrorisme, quelle que soit la nationalité de leurs auteurs et des victimes. Ces infractions peuvent être poursuivies hors des frontières où ils ont été commis, et jugées en Espagne, même lorsque ce pays n'est aucunement impliqué. Les seules conditions requises sont la présence obligatoire du suspect au procès, et l'absence de procédure en cours devant la Cour pénale internationale.

C'est en application de cette compétence universelle que l'Audience nationale espagnole étudie actuellement treize cas portant sur des génocides ou des crimes contre l'humanité commis dans huit pays. Ainsi, le juge Andreu, l'un des six juges d'instruction de l'Audience nationale, a ouvert le 29 janvier 2009 une enquête pour crime contre l'humanité, visant sept personnalités israéliennes, à la suite d'un bombardement israélien le 22 juillet 2002 à Gaza sur le quartier densément peuplé d'Al Daraj. Huit dirigeants chinois devraient être interrogés par un juge espagnol à propos des manifestations sanglantes au Tibet de mars 2008. Le camp de Guantanamo a également suscité de nouvelles polémiques, fin avril, lorsque le juge Garzón a décidé d'ouvrir une autre enquête préliminaire visant certains conseillers de l'administration Bush qui auraient permis la torture dans le camp.

2) Une compétence inconditionnelle contestée

Pourtant, les enquêtes espagnoles n'ont débouché que sur une seule condamnation : Adolfo Scilingo, un ancien capitaine de la marine argentine, a été jugé coupable de crimes contre l'humanité en 2005 pour avoir jeté à la mer, à partir d'avions gouvernementaux, des prisonniers dans les années 1970.

Devant la faiblesse des résultats obtenus par rapport aux moyens mis en œuvre, les députés espagnols ont adopté le 19 mai 2009 une résolution visant à limiter la portée de la compétence universelle, restreignant l'action des juges espagnols aux seuls cas où l'affaire en question a un lien avec l'Espagne, c'est-à-dire où des Espagnols figurent parmi les victimes ou bien où l'auteur présumé des faits se trouve sur le territoire espagnol. Sur douze formations politiques, huit ont soutenu cette résolution qui pourrait devenir prochainement une loi, et donc remettre en cause les procédures en cours.

Le même mouvement de recul a été opéré en 2003 en Belgique, pays qui s'était également doté d'une compétence universelle inconditionnelle en 1993. La loi opère désormais une distinction selon que les victimes sont belges ou ont vécu en Belgique pendant trois ans d'une part, ne remplissent aucune de ces conditions d'autre part. Dans le deuxième cas, le procureur fédéral peut décider s'il y a lieu de poursuivre pénalement ou non. En outre, le suspect doit être de nationalité belge ou résider en Belgique. Enfin, le procureur fédéral s'abstiendra désormais d'entamer des poursuites pour une plainte qui pourrait être mieux traitée devant un tribunal international ou devant une autre juridiction nationale.

Votre Rapporteur estime que la France ne peut pas se permettre d'adopter dans ce domaine une position minimale. Elle doit être cohérente avec les positions qu'elle prend régulièrement au niveau international en faveur de la justice internationale et ne pas donner l'impression qu'elle se défait de ses responsabilités sur la Cour pénale internationale quand les autres pays européens ont accepté, au moins dans une certaine mesure, de les assumer. Elle doit aussi rester en accord avec les dispositions du code pénal en vigueur.

Pour ce qui est du lien de rattachement entre la France et l'affaire qui serait soumise à ses juridictions, la condition de résidence habituelle semble particulièrement exigeante à votre Rapporteur. Selon un arrêt de la Cour de cassation de 2005, pris en matière civile, la résidence habituelle se définit « *comme le lieu où l'intéressé a fixé, avec la volonté de lui conférer un caractère stable, le centre permanent ou habituel de ses intérêts* »⁷. Deux conditions, une matérielle et une intentionnelle, doivent être réunies. Le fait, par exemple, d'effectuer régulièrement des séjours d'agrément en France ne saurait suffire.

Le critère, proposé par certains sénateurs et défendu par de nombreuses personnes entendues par votre Rapporteur, de simple présence sur le territoire est-il adapté ?

Dans un arrêt de janvier 2007⁸, la Cour de cassation a jugé, à l'occasion d'une affaire portant sur la compétence des juridictions françaises pour poursuivre les auteurs de torture, que la condition de

⁷ Cour de cassation, Première chambre civile, 14 décembre 2005, arrêt n° 1880.

⁸ Cour de cassation, Chambre criminelle, 10 janvier 2007, arrêt n° 7513.

présence sur le territoire était remplie dès lors qu'« *étaient relevés, au moment de l'engagement des poursuites, des éléments suffisants de la présence en France d'au moins l'une* [des personnes soupçonnées] ». Dans deux arrêts postérieurs, la Cour de cassation a confirmé que les juges du fond avaient un pouvoir d'appréciation souveraine pour établir si, au moment de l'engagement des poursuites, le suspect se trouve sur le territoire français⁹. Une personne qui n'aurait fait qu'un bref passage en France, passage assez long pour qu'elle soit dénoncée au procureur de la République ou fasse l'objet d'une plainte, mais pas suffisamment long pour que des poursuites soient engagées, ne pourrait donc pas être poursuivie par la justice française. Cette exigence minimale apparaît indispensable à votre Rapporteur tant il est essentiel que le suspect puisse être entendu par la justice et arrêté si nécessaire, ce qui est très difficile s'il ne se trouve plus en France.

La représentante du CICR entendue par votre Rapporteur a précisé que, même si la condition de présence sur le territoire de l'auteur présumé d'un crime de génocide, contre l'humanité ou de guerre n'est pas uniformément retenue par les législations internes pour qu'un jugement puisse être rendu (*cf.* tableau en annexe) – mais l'est souvent –, une telle exigence ne semble pas en elle-même fondamentalement contraire au texte des Conventions de Genève de 1949, et *a fortiori* au Statut de Rome.

Votre Rapporteur souhaite donc que le critère de présence sur le territoire remplace celui de résidence habituelle, retenu par le Sénat.

La condition de l'incrimination des faits dans le pays où ils ont eu lieu ou celle de la ratification du Statut de Rome par cet Etat ou celui dont le suspect est ressortissant n'apparaît pas non plus satisfaisante à votre Rapporteur.

Cette condition de « double incrimination » pose en effet problème. Certes, elle ne signifie pas que les faits doivent recevoir une incrimination identique dans les deux Etats : ils doivent être effectivement réprimés dans l'autre pays, même s'ils y sont qualifiés différemment et si on leur applique des peines moins sévères. Si une partie des crimes visés par le Statut de Rome, comme les meurtres ou les viols par exemple, sont sanctionnés dans tous les pays, tel n'est pas le cas de tous les crimes contre l'humanité et de tous les crimes de guerre. Si la compétence de la France est conditionnée à l'existence des crimes dans le droit de l'autre pays, elle ne pourra pas s'exercer pour certains faits commis dans les pays où le droit est le moins complet et le moins sévère et où il n'y a aucune chance qu'ils soient poursuivis par la justice nationale. C'est pourtant dans ces pays que la compétence extraterritoriale de la France serait la plus nécessaire.

De même, si l'Etat de commission des faits ou de nationalité de l'auteur est partie au Statut de Rome, les faits relèveront de la compétence de la Cour pénale internationale et l'intervention de la justice française ne sera pas aussi nécessaire que s'il n'y était pas partie.

On notera en outre que, en droit français, pour ce qui est de la poursuite de faits commis à l'étranger, la condition de double incrimination n'est exigée que pour les *délits* commis par un Français. Elle ne l'est ni pour les crimes commis par un Français, ni pour les crimes ou délits dont la victime est française, ni lorsque les infractions portent atteinte aux intérêts supérieurs de la France ou d'un Etat étranger, ni pour les infractions qui sont l'objet des différentes conventions visées aux articles 689-2 à 689-10 du code de procédure pénale.

Votre Rapporteur estime qu'il serait paradoxal d'exiger cette condition de double incrimination dans les cas les plus graves que sont les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, alors qu'ils font enfin partie des infractions pour lesquelles le mandat d'arrêt européen doit être exécuté sans contrôle de la double incrimination.

Confier au ministère public le monopole des poursuites lui semble aussi contestable au regard des droits des victimes, qui ne pourraient pas mettre elles-mêmes l'action publique en mouvement en se constituant partie civile. Certes le monopole du ministère public dans le déclenchement des poursuites existe pour un certain nombre de cas concernant des faits commis hors du territoire national (voir

⁹ *Cour de cassation, Chambre criminelle, 9 avril 2008 (n° 07-86.412) et Cour de cassation, Chambre criminelle, 21 janvier 2009 (n° 07-88.330).*

supra). Mais, sauf lorsque la justice française est compétente pour juger d'un suspect dont notre pays refuse l'extradition, cette règle ne s'applique qu'aux délits, et pas aux crimes.

Imposer cette limitation dans le cas des crimes les plus graves n'apparaît ni nécessaire ni pertinent. Ce n'est pas nécessaire car votre Rapporteur estime, comme les institutions et associations de défense des droits de l'Homme, que la crainte de voir déposer de très nombreuses plaintes n'est pas fondée, tandis que le juge d'instruction pourra évidemment prendre une décision de non-lieu s'il ne recueille pas d'éléments contre la personne mise en cause. Ce n'est pas non plus pertinent, car la France a toujours été très attachée à la défense des droits des victimes, tant en droit interne qu'au niveau international, dans la mesure où la réparation d'un crime n'est pas complète sans la tenue d'un procès pénal. Notre pays a notamment obtenu que ceux-ci soient mieux pris en compte devant la Cour pénale internationale. Ce monopole induirait en outre une différence de traitement entre les victimes selon les crimes dont elles ont eu à souffrir. **Votre Rapporteur défend donc sa suppression.**

En revanche, votre Rapporteur trouve tout à fait logique que la justice française n'engage des poursuites que si aucune juridiction internationale ou nationale n'a demandé la remise ou l'extradition du suspect. Il est évident que la France n'a pas à se déclarer compétente pour juger d'une affaire dont une autre juridiction serait déjà saisie.

Mais elle est particulièrement sceptique sur la disposition adoptée par le Sénat selon laquelle le ministère public devrait s'assurer auprès de la Cour pénale internationale qu'elle décline expressément sa compétence. Dans la mesure où le Statut de Rome ne prévoit pas de mécanisme pour ce faire, comment le ministère public devrait-il procéder ? Faudrait-il que la France, en application de l'article 14 du Statut, saisisse le procureur de la Cour de la situation dans laquelle l'affaire a été commise puis attende que la procédure devant la Cour se déroule jusqu'à ce que le procureur décide qu'il n'y a pas de base raisonnable pour ouvrir une enquête (comme le lui permet l'article 15 du Statut) ou que la Cour conclue à son irrecevabilité ?

Cela apparaît en contradiction avec les stipulations de l'article 18 du Statut qui demandent à la Cour de notifier aux Etats qui « *auraient normalement compétence à l'égard des crimes dont il s'agit* » le fait que le procureur allait ouvrir ou venait d'ouvrir une enquête afin de permettre à l'un d'entre eux, le cas échéant, d'informer la Cour de ce que lui-même ouvre ou a ouvert une enquête « *sur ses ressortissants ou d'autres personnes sous sa juridiction pour des actes criminels qui pourraient être constitutifs des crimes* » visés par le Statut et ont un rapport avec l'enquête ouverte par le procureur de la Cour. Il en est de même avec les stipulations de l'article 19 du Statut qui permettent à « *l'État qui est compétent à l'égard du crime considéré du fait qu'il mène ou a mené une enquête, ou qu'il exerce ou a exercé des poursuites en l'espèce* » de contester la compétence de la Cour ou la recevabilité d'une affaire. Ces stipulations témoignent clairement du caractère « prioritaire » des tribunaux nationaux par rapport à la Cour pénale internationale. En revanche, si la Cour s'était déclarée incompétente et si les poursuites n'avaient ensuite pas abouti en France, les victimes n'auraient plus de recours et on risquerait un déni de justice.

Cette disposition donne le sentiment que la France préférerait ne juger aucune affaire et ne le ferait qu'en tout dernier recours, après avoir en quelque sorte invité la Cour à s'en occuper. Le temps que celle-ci examine le dossier, le suspect, qu'il ait résidé en France ou y ait seulement séjourné, aurait d'ailleurs eu tout loisir de se réfugier dans un pays dépourvu de compétence extraterritoriale.

Réserver la compétence de la justice française aux affaires pour lesquelles la Cour pénale internationale se serait déclarée incompétente apparaît donc à la fois compliqué et paradoxal. Ce serait certes « mieux que rien », puisque cela éviterait que demeurent impunis des crimes que la Cour n'aurait par exemple pas jugés assez graves pour qu'elle les poursuive, mais ce ne serait pas satisfaisant. En outre, la suppression de cette condition préalable ne s'oppose pas à ce que la France soit compétente pour traiter une affaire de laquelle la Cour ne serait plus saisie, ayant considéré qu'elle ne relevait pas de sa compétence ou était irrecevable. **Votre Rapporteur préconise donc que les poursuites soient possibles dès lors qu'aucune procédure n'est en cours devant la Cour pénale internationale sur le crime en question.**

Votre Rapporteur est en outre persuadée que la question des moyens dont disposerait la justice française pour mener une procédure contre un étranger qui aurait commis des crimes très graves dans un autre pays peut trouver une réponse dans la mise en commun des moyens et des informations dont

disposent les Etats européens. Il existe déjà des signes d'une volonté allant dans ce sens : tous les six mois, se réunissent, dans le cadre du Réseau judiciaire européen en matière pénale, les représentants des ministères compétents des pays de l'Union européenne afin d'échanger des informations sur la criminalité internationale la plus grave. Une équipe d'Interpol, spécialisée dans ce domaine, travaille en lien avec ce réseau.

Votre Rapporteuse estime que tous les pays de l'Union européenne – au demeurant de moins en moins nombreux – qui ne sont pas encore dotés d'une forme de compétence extraterritoriale devraient être incités à en mettre une en place dans le respect des spécificités de chaque droit interne mais aussi dans un souci d'harmonisation européenne. Pas plus qu'un criminel contre l'humanité ou un criminel de guerre ne doit pouvoir trouver asile en France, il n'est acceptable qu'il puisse se réfugier dans un autre pays de l'Union sans y être inquiété. La coopération policière et judiciaire européenne doit contribuer à la lutte contre l'impunité de ces grands criminels, même si le seul lien entre l'Union et les faits qui leur sont reprochés est leur présence sur son territoire.

- **Commission des lois**
 - **Rapport n° 2517 déposé le 19 mai 2010**

Article 7 bis

(art. 689-11 [nouveau] du code de procédure pénale)

Une compétence extraterritoriale encadrée des juridictions françaises pour les crimes relevant de la compétence de la CPI

Cet article est issu de l'adoption par le Sénat, avec l'avis favorable du Gouvernement, de deux amendements identiques respectivement présentés par MM. Fauchon et Zocchetto portant article additionnel et visant à accorder aux juridictions françaises une compétence extraterritoriale dans des cas bien précis.

Si cet article ne reconnaît pas une compétence universelle aux juridictions françaises, les sénateurs ont, en revanche, estimé que l'importance des infractions couvertes par la Convention de Rome justifiait une dérogation au régime de droit commun de la compétence des juridictions nationales.

Rappelons que les règles habituelles de compétence des juridictions françaises reposent sur trois critères alternatifs :

- Le rattachement territorial : l'infraction a été commise sur le territoire de la République ;
- Le critère de la compétence personnelle active : l'auteur a la nationalité française.
- Le critère de la compétence personnelle passive : la victime a la nationalité française.

Le présent article permet aux juridictions françaises de poursuivre et de juger 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 CPI si les faits sont punis par la législation de l'État où ils ont été commis ou si l'État dont elle a la nationalité est partie à la Convention de Rome.

À cette fin, il introduit un nouvel article 689-11 dans le code de procédure pénale qui rend possible la poursuite et le jugement par les juridictions françaises de toute personne qui s'est rendue coupable de l'un des crimes relevant de la compétence de la CPI si quatre conditions sont cumulativement remplies :

- la personne « *réside habituellement* » sur le territoire de la République ;
- les faits qui lui sont reprochés sont punis par la législation de l'État où ils ont été commis ou cet État ou l'État dont la personne a la nationalité est partie au Statut de Rome (critère de la **double incrimination**) ;
- la poursuite de ces crimes ne peut être exercée qu'à la requête du **ministère public**, qui dispose ainsi en la matière d'un **monopole** ;
- aucune juridiction nationale ou internationale ne demande la remise ou l'extradition de la personne et la CPI décline sa compétence (principe de **subsidiarité**).

Lors de leur audition, tant la Commission nationale consultative des droits de l'homme, la délégation du Comité international de la Croix Rouge en France que la Coalition française pour la CPI ont critiqué le dispositif adopté par le Sénat, le jugeant trop restrictif.

La **commission des Affaires étrangères de notre Assemblée**, saisie pour avis du projet de loi, a, lors de sa réunion du 8 juillet 2009, adopté trois amendements à l'initiative de la rapporteure pour avis, Mme Nicole Ameline, visant à supprimer les différentes conditions posées par le Sénat afin d'élargir le champ de l'exercice d'une compétence extraterritoriale de la France en matière de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre.

Votre rapporteur estime que la question du champ de la compétence extraterritoriale reconnue aux juridictions françaises doit être analysée au regard tant de l'exigence d'efficacité de la justice pénale internationale et de la prévention de toute situation d'impunité, que du souci de ne pas tomber dans les excès qu'ont connus d'autres pays, tels l'Espagne et la Belgique, et d'éviter toute instrumentalisation de notre pays par une multiplication de plaintes contre des personnes ne faisant qu'un bref séjour sur notre sol.

La Belgique, qui s'était doté d'une compétence universelle inconditionnelle en 1993 ⁽³¹⁾, a adopté en août 2003 une loi qui revient assez largement sur ce dispositif : en effet, la possibilité d'engager des poursuites *in absentia*, de mettre en mouvement l'action publique par la voie d'une constitution de partie civile auprès du juge d'instruction et l'exclusion des immunités comme obstacle aux poursuites combinées à un champ d'application large, permise par la loi de 1993, ont conduit à une « **utilisation politique manifestement abusive** » de la loi, ainsi que le dénonce l'exposé des motifs de la loi d'août 2003.

Désormais, la loi du 5 août 2003 relative aux violations graves de droit international humanitaire subordonne l'exercice de la compétence extraterritoriale des juridictions belges pour une infraction grave au droit international humanitaire à l'existence d'un des liens de rattachement suivants :

— l'infraction est commise par un Belge ou une personne ayant sa **résidence principale en Belgique** ;

— l'infraction est commise contre une personne qui, au moment des faits est un ressortissant belge, ou est une personne qui, depuis au moins trois ans, séjourne habituellement, effectivement et légalement en Belgique, ou est un réfugié reconnu en Belgique et y ayant sa résidence habituelle, au sens de la Convention de Genève de 1951 ;

— une règle de droit international conventionnelle ou coutumière ou une règle de droit dérivé de l'Union européenne liant la Belgique impose, de quelque manière que ce soit, de soumettre l'affaire aux autorités belges compétentes pour l'exercice des poursuites.

Cette même loi prévoit par ailleurs que les poursuites ne peuvent être engagées qu'à la requête du **procureur fédéral** qui apprécie les plaintes éventuelles. Le mode de saisine par constitution de partie civile a ainsi été abandonné, à l'exception de l'hypothèse où l'auteur présumé de l'infraction est belge ou réside à titre principal en Belgique.

Plusieurs motifs cités dans la loi peuvent justifier un classement sans suite par la chambre des mises en accusation ou le procureur fédéral :

1° la plainte est manifestement non fondée ;

2° les faits relevés dans la plainte ne correspondent pas à une qualification des infractions visées au code pénal ;

3° une action publique recevable ne peut résulter de cette plainte ;

4° il ressort des circonstances concrètes de l'affaire que, dans l'intérêt de la bonne administration de la justice et dans le respect des obligations internationales de la Belgique, cette affaire devrait être portée devant une autre juridiction (soit une juridiction internationale, soit une autre juridiction nationale du lieu où les faits ont été commis ou de l'État dont l'auteur est ressortissant ou encore du lieu où il peut être trouvé) à condition que cette juridiction présente les qualités d'indépendance, d'impartialité et d'équité requises.

À ce jour, quatre affaires relatives au génocide rwandais ont fait l'objet d'un procès devant la cour d'assises de Bruxelles ; une nouvelle affaire sera prochainement portée devant elle, du fait de l'application d'un régime transitoire aux affaires pendantes au moment du vote de la loi de 2003.

De même **l'Espagne**, qui reconnaît à l'Audience nationale ⁽³²⁾ une compétence universelle en matière de crimes contre l'humanité, de génocide et de terrorisme, quelle que soit la nationalité de leurs auteurs et des victimes et même s'ils n'entretiennent aucune relation avec l'Espagne dès lors que le suspect est présent au procès et qu'il n'y a pas de procédure en cours devant la CPI, envisage de revenir sur ce principe après l'adoption le 19 mai 2009 d'une résolution visant à restreindre l'action

des juges espagnols aux seuls cas où l'affaire a un lien avec l'Espagne, c'est-à-dire où des Espagnols figurent parmi les victimes ou bien où l'auteur présumé des faits se trouve sur le territoire espagnol.

Votre rapporteur souhaite revenir plus en détail sur les quatre conditions posées par le Sénat :

1. La condition de résidence habituelle

La condition de résidence habituelle est celle qui a fait l'objet de plus de débats au Sénat : un sous-amendement de M. Badinter avait été accepté par la Commission qui remplaçait la stricte condition de résidence par celle de simple présence sur le territoire (« *toute personne qui se trouve sur le territoire de la République* » mentionnait le sous-amendement), cet élargissement du champ de la compétence extraterritoriale de la France se justifiant pour son auteur par le nécessaire « *devoir de juger* ». Le Sénat est finalement revenu cette disposition, adoptant une condition de résidence habituelle.

Les opposants à cette condition font valoir qu'elle ne sera jamais remplie si elle est interprétée, comme l'a fait la Cour de cassation en 2005, comme la fixation de manière stable, effective et permanente du centre des attaches familiales et intérêts matériels en France⁽³³⁾. Ils regrettent, en outre, que soit instaurée une différence de traitement entre les auteurs de futurs génocides et ceux qui sont susceptibles d'être jugés dans le cadre des lois applicables au génocide rwandais.

Votre rapporteur estime que cette condition vise à garantir l'existence d'un véritable lien entre la France et la personne poursuivie. Un simple passage sur notre territoire, pendant quelques heures, ne saurait, aux yeux de votre rapporteur, constituer un lien suffisant, d'autant que la condition de résidence habituelle n'est pas aussi exigeante que celle de résidence permanente ou de résidence principale.

Votre rapporteur ajoute que la condition d'une résidence habituelle est déjà prévue par notre code pénal, dont l'article 436-3 dispose : « *lorsque les faits mentionnés au présent chapitre (participation d'un mercenaire à un conflit armé) sont commis à l'étranger par un Français ou par **une personne résidant habituellement sur le territoire français**, la loi française est applicable par dérogation au deuxième alinéa de l'article 113-6 et les dispositions de la seconde phrase de l'article 113-8 ne sont pas applicables* ».

2. La nécessaire double incrimination

Cette condition exige que les faits reprochés soient punis tant par la législation française que par la législation de l'État où ils ont été commis.

Elle est également très critiquée au motif qu'elle ne s'applique pas dans le régime de la compétence universelle de l'article 689-1 du code de procédure pénale et que le fait de conditionner la poursuite en France des crimes les plus graves à l'existence d'une loi nationale étrangère ou au fait qu'un État tiers soit lui-même partie au Statut de Rome n'est pas acceptable, alors que la France est partie à la convention internationale qui définit et poursuit ces crimes.

Votre rapporteur estime que cette condition est la traduction du principe de légalité des peines et vise à conférer une légitimité juridique à l'intervention de la justice française. Elle ne signifie, en revanche, pas que les faits doivent recevoir une incrimination identique dans les deux États : les faits doivent être effectivement réprimés dans l'autre pays, même s'ils y sont qualifiés différemment et si on leur applique des peines plus ou moins sévères.

3. Le monopole du parquet pour le déclenchement des poursuites

Le ministère public sera le seul à pouvoir déclencher des poursuites contre l'auteur d'un crime relevant de la compétence de la CPI, de même que dans les différentes situations dans lesquelles la justice française peut poursuivre un étranger ayant sa résidence habituelle sur le territoire de la République (tourisme sexuel, clonage reproductif, activité mercenaire, notamment).

Ce monopole est doublement critiqué :

— Certains ont pu le juger **contraire à la tradition pénale française** : notre droit pénal permet, en effet, à toute victime d'un crime ou d'un délit, en se constituant partie civile, de mettre en mouvement l'action publique (en application de l'article 1^{er} du code de procédure pénale) alors même que le ministère public n'aurait pas jugé opportun d'engager des poursuites. Si la loi du 5 mars 2007 tendant

à renforcer l'équilibre de la procédure pénale a mis en place un délai de réflexion afin de combattre l'abus de constitution de partie civile, elle l'a fait exclusivement pour les délits, et il est jugé paradoxal de priver du droit de se porter partie civile les victimes des crimes les plus graves.

— Il a également été critiqué comme constituant une **atteinte aux droits des victimes** et une violation du principe d'égalité des citoyens devant la loi. La constitutionnalité du dispositif a été contestée en raison de la différence de traitement dont souffriront les victimes de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre par rapport aux victimes d'autres crimes.

Pour autant, votre rapporteur qui note que le monopole du ministère public dans le déclenchement des poursuites existe, d'ores et déjà, dans un certain nombre de législations étrangères (notamment la loi belge du 5 août 2003), craint que la suppression de cette condition ne conduise au dépôt et à l'instruction de très nombreuses plaintes qui engorgeront les juridictions françaises.

4. Le principe de subsidiarité

La rédaction adoptée par le Sénat précise que « *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.* »

Nombreuses ont été les personnes entendues par votre rapporteur qui ont regretté que la condition adoptée par le Sénat soit l'inverse de celle posée dans les conventions internationales fondant une compétence universelle qui font d'une demande d'extradition et de son refus par l'État requis la condition de la compétence obligatoire de la justice de ce dernier, le but étant que le suspect soit effectivement jugé. Ici, il s'agit d'asseoir le caractère subsidiaire de la justice française par rapport à celle d'autres États normalement compétents pour juger les auteurs des faits en question et de la justice internationale.

A été contesté devant votre rapporteur ce qui a été qualifié d'« *inversion du principe de complémentarité* » : exiger de la Cour qu'elle décline expressément sa compétence irait à l'encontre des stipulations du Statut de Rome, qui ne prévoit d'ailleurs pas la possibilité pour un État de solliciter l'avis de la Cour afin que celle-ci se déclare compétente ou pas.

Votre rapporteur rappelle que l'article 1^{er} du Statut de Rome précise que la CPI est seule juge de sa compétence et qu'il lui appartient, le cas échéant, de décliner sa compétence.

Au total, votre rapporteur estime que l'équilibre trouvé au Sénat, qui va au-delà de nos obligations conventionnelles, est satisfaisant et doit être maintenu. Il doit nous prémunir de sombrer dans les errements qu'ont pu connaître certains de nos voisins européens.

Le Statut de Rome fait obligation aux États parties de coopérer avec la CPI, nullement – contrairement à d'autres conventions – d'instaurer une compétence universelle de nos tribunaux appelés à juger des étrangers ayant commis, hors du territoire national, des crimes relevant du champ de compétence de la Cour.

Votre rapporteur craint que l'éventuelle reconnaissance d'une telle compétence à nos juridictions ne fasse courir à notre pays le risque d'être instrumentalisé par les parties d'un conflit armé et ne lui interdise à l'avenir d'organiser une quelconque conférence de paix.

Encadrer la compétence extraterritoriale de la France n'emporte nullement un quelconque déni de justice, la CPI restant compétente *in fine*.

*

**

La Commission est saisie des amendements identiques CL 30 de M. Noël Mamère, CL 48 de M. François Vannson et CL 90 de M. Jean-Jacques Urvoas.

M. Noël Mamère. Nous proposons ici de supprimer les quatre verrous qui empêchent l'application de la compétence universelle, et dont le maintien ferait de la France l'un des pays d'Europe appliquant le traité de Rome de la manière la plus restrictive.

M. Jean-Jacques Urvoas. Notre objectif est de permettre la poursuite et le jugement des auteurs de génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité commis à l'étranger. Ces crimes doivent être soumis au même régime procédural que les autres crimes pour lesquels est déjà admise une compétence extraterritoriale des juridictions françaises – c'est-à-dire à une condition de simple présence de l'auteur des faits sur le territoire français.

M. le rapporteur. La Convention de Rome ne prévoit nullement un mécanisme de compétence quasi-universelle. Le dispositif proposé dans ces amendements est contradictoire et inopérant sur le plan juridique.

La Commission rejette ces amendements.

Elle est saisie des amendements identiques CL 7 de la commission des Affaires étrangères et CL 91 de M. Jean-Jacques Urvoas.

M. le rapporteur. Je crois indispensable de maintenir la condition de résidence habituelle, celle-ci étant le signe d'un véritable lien entre la France et la personne poursuivie.

La Commission rejette ces amendements.

Puis elle est saisie des amendements identiques CL 8 de la commission des Affaires étrangères et CL 92 de M. Jean-Jacques Urvoas.

M. le rapporteur. Avis défavorable. La condition de double incrimination, que cet amendement tend à supprimer, vise à conférer une légitimité juridique à l'intervention des juridictions françaises. Elle est la traduction du principe de légalité des peines.

La Commission rejette ces amendements.

Puis elle examine les amendements identiques CL 9 de la commission des Affaires étrangères et CL 93 de M. Jean-Jacques Urvoas.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Il est indispensable que le ministère public soit le seul à pouvoir déclencher des poursuites contre l'auteur d'un crime relevant de la compétence de la CPI. Dans le cas contraire, nos juridictions risqueraient d'être instrumentalisées par des parties à un conflit. S'agissant du principe de subsidiarité, les juridictions françaises n'ont pas vocation à se substituer aux juridictions nationales défailtantes, ce rôle étant dévolu à la CPI.

La Commission rejette ces amendements. Elle adopte l'article 7 bis sans modification.

□ Discussion en séance publique

▪ Compte rendu intégral des débats - 13 juillet 2010

Article 7 bis

Mme la présidente. La parole est à M. Yanick Paternotte, inscrit sur l'article 7 bis.

M. Yanick Paternotte. Les sept premiers articles ont modifié le code pénal. Avec cet article 7 bis, nous modifions le code de procédure pénale, ou plutôt nous l'adaptions, pour reprendre le titre même de ce texte.

Au cœur de cet article, figurent trois sujets cruciaux.

Le premier est la date de référence, celle de 1998, qui impose une double incrimination.

Le deuxième est constitué par les quatre verrous cumulatifs mis en place par le Sénat, et qui ne soumettent pas les crimes poursuivis en application de la convention de Rome aux mêmes règles que les autres crimes.

Le troisième sujet, celui que je retiens le plus, c'est l'obligation de résidence habituelle. L'article 7 *bis* dispose en effet que « peut être poursuivie et jugée par les juridictions françaises toute personne qui réside habituellement sur le territoire ». La résidence habituelle, comme cela nous a été rappelé hier lors de la discussion générale, est définie par la Cour de cassation, dans un arrêt du 14 décembre 2005, comme « le lieu où l'intéressé a décidé de fixer le centre permanent de ses intérêts ». J'ai bien retenu le texte rappelé hier soir par notre rapporteur préféré.

Je vais défendre, avec un certain nombre de mes collègues, cinq amendements sur cet article, en particulier sur l'obligation de résidence.

En effet, le statut de la Cour pénale internationale stipule, dans son préambule, qu'« il est du devoir de chaque État de soumettre à sa juridiction criminelle les responsables des crimes internationaux ». Pour cette raison, l'actuelle rédaction de l'article 7 *bis* me paraît choquante, parce qu'elle est dérangeante intellectuellement, et parce qu'elle touche à l'éthique et à la morale individuelle et collective. En effet, elle revient, *de facto*, à garantir l'impunité aux criminels qui sont de passage dans notre pays. Ce texte, tel qu'il est rédigé, en tout cas tel que je le comprends, et tel qu'un certain nombre de mes collègues le comprennent, revient à dire que si un criminel vient à Paris pour passer Noël en famille, il ne risque rien, parce que ce n'est pas le lieu où il a décidé de fixer le centre permanent de ses intérêts. Je trouve que cela est choquant. C'est une atteinte au bon sens et à l'éthique.

C'est pourquoi je défendrai un amendement, n° 32, qui, sans revenir sur ce qui a été adopté par le Sénat, ajoute une précision qui me paraît pouvoir réparer cette faute de goût.

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements identiques, n°s 61 et 47.

La parole est à M. Yanick Paternotte, pour soutenir l'amendement n° 61.

M. Yanick Paternotte. Cet amendement propose de rédiger l'article 689-11 du code de procédure pénale de la manière suivante :

« Pour l'application du statut de la Cour pénale internationale, signé à Rome le 18 juillet 1998, peut être poursuivie et jugée dans les conditions prévues à l'article 689-1 toute personne coupable de l'une des infractions suivantes :

« 1° Crimes contre l'humanité et crimes de génocide définis aux articles 211-1, 211-2, 212-1 à 212-3 du code pénal ;

« 2° Crimes de guerre définis aux articles 461-1 à 461-31 du même code ;

« 3° Infractions graves aux conventions de Genève du 12 août 1949 et au protocole additionnel I du 8 juin 1977. »

En fait, il s'agit d'élargir la compétence territoriale des tribunaux français, pour permettre de poursuivre et de juger les auteurs de génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité commis à l'étranger.

Mme la présidente. La parole est à M. Alain Vidalies, pour soutenir l'amendement n° 47.

M. Alain Vidalies. Il s'agit d'étendre la compétence des tribunaux français pour des crimes commis à l'étranger, quand il s'agit de génocide, de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité. Il me semble que cela fait partie des objectifs du texte, et qu'il y a sur ce point un certain consensus. On ne comprendrait pas très bien, sur cette question, pourquoi on se heurterait une nouvelle fois à une approche aussi minimaliste, compte tenu de la nature des crimes dont il est question. Franchement, il s'agit en l'occurrence de barbarie humaine. Dans la patrie des droits de l'homme, qui a une vocation à l'universalité, je ne vois pas comment on pourrait être aussi en retrait sur une question aussi majeure.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Thierry Mariani, rapporteur. Nous n'avons pas du tout une approche minimaliste. Ces amendements identiques visent à supprimer la clause de compétence extraterritoriale adoptée par le

Sénat, et à lui substituer une compétence quasi universelle, sur le modèle de celle qui existe déjà en droit pénal français lorsqu'une convention internationale ratifiée le prévoit. C'est le cas pour le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, ainsi que pour le Tribunal pénal international pour le Rwanda.

Or, précisément, la convention de Rome, comme nous l'avons expliqué hier dans la discussion générale, ne prévoit nullement un mécanisme de compétence quasi universelle. Ces amendements font référence aux conditions prévues à l'article 689-1 du code de procédure pénal, article qui lui-même dispose : « En application des conventions internationales visées aux articles suivants, peut être poursuivie et jugée par les juridictions françaises, si elle se trouve en France, toute personne qui s'est rendue coupable hors du territoire de la République de l'une des infractions énumérées par ces articles. » Or, je le répète, la convention de Rome ne prévoit pas la compétence universelle.

Le dispositif auquel on aboutirait serait contradictoire et inopérant sur le plan juridique. La rédaction actuelle de l'article 7 *bis* me semble préférable. Avis défavorable, donc.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État. Avis également défavorable.

Je veux d'abord rappeler que le statut de Rome ne comporte aucune disposition prévoyant une clause de compétence quasi universelle. L'introduction d'une telle clause, qui n'est pas fondée sur une convention internationale, proposée par le Sénat et acceptée par le Gouvernement, constitue une première dans la législation française.

La possibilité, pour un État, de se déclarer compétent pour juger des faits commis à l'étranger, par un étranger, sur un étranger, est une question controversée au plan international, même lorsqu'il existe une convention internationale fondant cette compétence. Son application à des ressortissants d'États non parties à cette convention est contestée. Ainsi, la France est actuellement atraite devant la Cour de justice internationale de La Haye pour avoir appliqué une clause de compétence quasi universelle fondée sur la convention de New York du 10 décembre 1984 à un ressortissant congolais, alors que le Congo n'était pas partie, à la date des faits présumés commis, à cette convention.

L'objectif du Gouvernement est d'interdire que l'auteur de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre puisse trouver asile en France, tout en prévoyant l'existence d'un lien de rattachement suffisant légitimant les poursuites en France. Tel est l'objectif de l'exigence d'une résidence habituelle en France.

Au demeurant, cette notion est déjà utilisée dans le code pénal. Ainsi, pour la poursuite et le jugement des mercenaires, la France s'est déclarée compétente pour poursuivre ceux qui résident habituellement sur le territoire de la République.

Il convient d'ailleurs d'observer que les États étrangers exigent un rattachement équivalent. Nous sommes donc dans la norme internationale, tout simplement.

Mme la présidente. La parole est à M. Claude Goasguen.

M. Claude Goasguen. M. le secrétaire d'État a raison. Il ne faut pas non plus nous fustiger nous-mêmes en laissant à penser que la France, sur ce point, serait hors normes par rapport aux autres pays européens. La plupart d'entre eux, sous une forme ou sous une autre, ont en effet adopté cette clause de résidence, et ce pour une raison très simple : l'absence de clause de résidence rend le mécanisme inapplicable. On a bien vu que, en l'absence d'une telle clause, toute intervention auprès de la CPI, dont vous savez bien qu'elle ne fonctionne pas, ou très mal était quasiment caduque.

Je vous rappelle que beaucoup d'obstacles imposent des limites aux nations, en particulier l'immunité. Dans la plupart des cas, ceux qui sont poursuivis sont des responsables politiques en fonction au moment où sont commis, des crimes de guerre, de génocide, ou, éventuellement, des crimes contre l'humanité. Ils sont couverts par l'immunité.

C'est dire qu'en toute hypothèse, si vous voulez rendre les choses un tant soit peu applicables, il vaut mieux faire confiance aux tribunaux français, par l'intermédiaire de cette clause, plutôt que d'aller, d'une manière très hypothétique, devant la CPI, qui n'est même pas capable de régler les cinq dossiers qu'elle a en instance depuis une dizaine d'années.

Mme la présidente. La parole est à M. Guy Geoffroy.

M. Guy Geoffroy. Les questions évoquées d'une manière générale avec ce projet de loi, plus particulièrement avec l'article 7 bis, nous touchent au plus profond de nous-mêmes, que ce soit dans le cadre de nos fonctions d'élus ou à titre plus personnel encore pour quelques-uns d'entre nous qui ont eu à connaître des éléments qui nous rattachent à quelques moments douloureux de tous les conflits en particulier de la seconde guerre mondiale. Je n'insiste pas davantage sur ce point.

Cela ne doit pas nous écarter de l'ambition majeure qui doit être la nôtre : avoir un droit qui sécurise notre volonté absolue de combattre l'impunité. Je ne peux pas entendre prétendre que le droit serait ennemi du combat contre l'impunité. Au contraire, le relâchement du droit auquel nous pourrions, par générosité, nous livrer serait par contre-coup un véritable danger par rapport à notre objectif de lutte contre l'impunité.

Je tiens à dire à tous nos collègues, du plus profond de mon ressenti – compte tenu de ma propre vie, de mon expérience, de mon propre vécu par personne interposée sur toutes ces questions – que le pire qui pourrait nous guetter serait de donner à notre adaptation du droit pénal à l'institution que constitue le Statut de Rome des dispositions dont nous ne pourrions pas, dans un contexte beaucoup plus général – international et européen en particulier – maîtriser tous les tenants et les aboutissants.

Je ne suis pas suspect d'une indéfectible admiration pour Robert Badinter. Cependant un homme qui a été ministre de la justice, président du Conseil constitutionnel, qui est actuellement sénateur et qui participe par la rédaction de l'article 7 bis à ce qui nous est présenté, aujourd'hui, ne peut pas avec l'ensemble de ses collègues sénateurs, avoir omis tous les éléments qui nous obligent à peser au trebuchet tout ce que nous devons écrire dans ce texte.

Je partage au plus profond de moi-même la volonté qui doit être la nôtre de combattre l'impunité du plus horrible des horribles.

En ma qualité de juriste, très attaché à ce que le droit ne nous détourne pas de notre ambition, je vous invite à maintenir l'article 7 bis dans l'état où il se trouvait lorsqu'il est arrivé chez nous, conformément à ce que notre rapporteur nous a proposé.

(Les amendements identiques n^{os} 47 et 61 ne sont pas adoptés.)

Mme la présidente. Je suis saisie de quatre amendements, n^{os} 29, 44, 62, 32, pouvant être soumis à une discussion commune.

Les amendements n^{os} 29, 44 et 62 sont identiques. Sur leur vote je suis saisi par le groupe de la Gauche démocrate et républicaine d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

La parole est à Mme la rapporteure pour avis suppléante pour défendre l'amendement n^o 29

Mme Chantal Bourragué, rapporteure pour avis suppléante. L'amendement n^o 29 vise à substituer à l'alinéa 2 de l'article 7 bis aux mots « réside habituellement » les mots « se trouve ».

Cet amendement vise à élargir la condition de résidence habituelle retenue par le Sénat à la condition de présence sur le territoire français au moment de l'engagement des poursuites.

En effet, s'il est nécessaire de prévoir une condition de rattachement entre le suspect et la France pour que la justice française puisse être compétente, la condition de résidence habituelle apparaît trop exigeante ; elle n'a d'ailleurs été retenue par aucun pays ayant mis en place une forme de compétence universelle pour les crimes les plus graves. La notion de présence la plus fréquente dans les législations étrangères et qui existe en droit français, pour juger des auteurs de crimes en application de certaines conventions internationales, est nettement préférable.

Il faut souligner que, conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation, cette condition n'est pas remplie par une personne qui ne passe que quelques heures en France. Il faut, au moins, qu'elle soit présente sur le territoire français au moment de l'engagement des poursuites.

Mme la présidente. La parole est à Mme Marietta Karamanli, pour soutenir l'amendement n^o 44.

Mme Marietta Karamanli. Le critère de résidence habituelle pourrait permettre de faire jouer une complaisance diplomatique par anticipation à l'égard de criminels de guerre ou d'auteurs de crimes contre l'humanité, qui viendraient à se trouver sur le sol français et qui relèveraient de la compétence de la convention. Il doit lui être préféré celui de la présence sur le territoire national. Cette évolution permettrait ainsi aux juridictions françaises de poursuivre et de juger toute personne s'étant rendu coupable à l'étranger de l'un des crimes relevant de la cour pénale internationale.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Pierre Grand, pour soutenir l'amendement n° 62.

M. Jean-Pierre Grand. Il serait extraordinairement grave de conserver le texte en l'état.

Vous allez dire que je donne, ce matin, dans le lyrisme. Il y a cinq ans que Simon Wiesenthal est mort. Si, mes chers collègues de la majorité, vous votiez l'article 7 *bis*, et que vous rejetiez nos amendements tendant à prévoir la seule condition de présence pour arrêter les criminels de guerre, cela signifierait que Simon Wiesenthal n'aurait pas pu arrêter Adolf Eichmann s'il avait été de passage en France.

M. Claude Goasguen. Il n'y était pas !

M. Jean-Pierre Grand. Monsieur Goasguen, ne dites pas cela. C'est une offense à l'histoire de la nation et de l'humanité !

M. Claude Goasguen. Madame la présidente, je souhaite répondre à mon collègue Jean-Pierre Grand.

Mme la présidente. Je vous en prie, n'interpellez pas un de vos collègues.

M. Claude Goasguen. Il ne faut pas dire n'importe quoi !

Mme la présidente. Laissez M. Grand terminer son intervention.

Poursuivez mon cher collègue.

M. Jean-Pierre Grand. Ce n'est pas parce que M. Goasguen est avocat et qu'il défend toutes les causes – les bonnes comme les mauvaises – qu'il doit donner des leçons à ses collègues parlementaires.

Mme la présidente. Monsieur Grand, je vous prie de revenir à la défense de votre amendement.

M. Jean-Pierre Grand. Je répète solennellement dans l'enceinte de l'Assemblée nationale que si nous ne votons pas ces amendements – je rends hommage à Mme Hostalier et à M. Paternotte – que M. Simon Wiesenthal ne pourrait plus aujourd'hui arrêter, en France, des personnages comme Adolf Eichmann s'il n'y avait pas une résidence régulière

Telle est la portée de votre vote, mes chers collègues. Le scrutin public permettra d'inscrire dans le marbre le vote de chacune et de chacun.

M. Claude Goasguen. Madame la présidente, j'ai été mis en cause et je voudrais répondre.

Mme la présidente. Monsieur Goasguen, vous interviendrez sur ce point, à la fin de la séance, compte tenu du nouveau règlement.

La parole est à M. Yanick Paternotte, pour soutenir l'amendement n° 32

M. Yanick Paternotte. Je regrette que l'amendement de repli n° 32 ne puisse faire l'objet d'un scrutin public car c'était, je pense, une bonne rédaction.

J'ai été confronté en qualité de maire à une situation assez particulière. Il y a un mois et demi, le n° 2 rwandais, responsable du génocide de 1994, a été inhumé dans ma commune. Des lettres avaient permis cette inhumation, sans que le maire en soit informé. Cette personne avait été condamnée à trente-deux ans de prison à Porto-Nuevo au Bénin, où il est mort.

J'ai légitimement pensé, en tant que maire, que les n° 1 et 3 – responsables désignés par le TPIR poursuivis par Interpol et par la commission pénale, pouvait assister à cette inhumation. Si le n° 1 n'est pas venu, le n° 3 s'est présenté. Il résidait habituellement à Maubeuge, puis s'était réfugié en Belgique pour échapper à une interpellation en 2006. Il est venu clandestinement, sans papier, assister à l'enterrement.

J'ai pris sur moi de le faire interpellé et, je l'ai remis à la police et à la justice. On m'a expliqué que la jurisprudence actuelle était de relâcher, de ne pas poursuivre et de ne pas extradé. Il existe donc une brèche.

Depuis le 26 mai, cette personne a été mise en détention, à la suite d'un jugement du tribunal. J'ai compris rapidement que si la notion de « résidence habituelle » persistait, cette impunité consistant à laisser venir des gens de l'étranger, où ils ont fixé leur résidence habituelle perdurerait. La Belgique s'était essayé à limiter le passage occasionnel ; ils en sont revenus et l'Espagne débat actuellement de ce sujet.

M. Claude Goasguen a fait remarquer que sur les vingt-sept pays de l'Union, vingt avaient adapté pour l'instant le Statut de Rome.

Je souhaite que l'amendement n° 32 soit voté. Ce serait un bon signal donné à la justice, à la police et, au-delà, à notre pays.

Mme la présidente. M. Paternotte va être exaucé, puisque sur le vote de l'amendement n° 32, je suis saisie par le groupe de la Gauche démocrate et républicaine d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

Quel est l'avis de la commission ?

M. Thierry Mariani, *rapporteur*. Les amendements n°s 29, 44, 62 et 32 visent la disposition tendant à supprimer la condition de résidence habituelle et à la remplacer par celle de résidence temporaire.

La commission a émis un avis défavorable sur ces amendements. La condition de résidence a fait l'objet de davantage de débats devant le Sénat, lequel a finalement tranché en faveur de la résidence habituelle et non d'une simple présence sur notre sol. Je pense qu'il est crucial de maintenir cette condition. Elle garantit, en effet, l'existence d'un véritable lien entre la France et la personne poursuivie. Je ne crois pas qu'un simple passage sur le territoire, ne serait-ce que quelques heures, constitue un lien suffisant et permette aux juridictions françaises de poursuivre un ressortissant étranger ayant commis à l'étranger une infraction relevant de la Cour pénale internationale.

Comment organiserait-on autrement une conférence de paix à la fin d'un conflit armé ? La France ne le pourrait plus si la condition de résidence habituelle était abandonnée.

D'autre part, que signifie la notion de résidence habituelle ? En 2005, la Cour de cassation l'a définie comme la fixation de manière stable, effective et permanente du centre des attaches familiales et intérêts matériels en France, ce qui est moins rigoureux que la notion de résidence permanente.

J'ajoute enfin que la notion de résidence habituelle figure d'ores et déjà dans notre code pénal. L'article 436-3 dispose : « Lorsque les faits mentionnés au présent chapitre – De la participation à une activité mercenaire – sont commis à l'étranger par un Français ou par une personne résidant habituellement sur le territoire français, la loi française est applicable par dérogation au deuxième alinéa de l'article 113-6 et les dispositions de la seconde phrase de l'article 113-8 ne sont pas applicables. »

M. Claude Goasguen. Bien sûr !

M. Thierry Mariani, *rapporteur*. J'ajoute, au risque d'en choquer certains, que si jamais on ne maintenait pas cette clause de résidence habituelle, on pourrait constater toutes les dérives, comme on a pu le voir dans certains pays. On peut avoir, un jour, un ministre israélien ou un responsable palestinien – je prends volontairement deux spectres qui se trouvent mis en cause - arrêtés du simple fait de leur passage sur le territoire national.

M. Claude Goasguen. C'est évident !

M. Thierry Mariani, *rapporteur*. Nous avons vu ce qui est arrivé, quand la ministre des affaires étrangères israéliennes a voulu se rendre en Angleterre où elle a dû finalement annuler son passage.

Pour ces raisons, je vous demande de maintenir la notion de résidence habituelle. La commission est donc défavorable à ces amendements.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Marie Bockel, *secrétaire d'État*. Le rapporteur a parfaitement énuméré les raisons en termes de conférence de paix pour lesquelles nous tenons à la formulation du Sénat.

Nous sommes tous animés par les mêmes valeurs.

Mme Sandrine Mazetier. Manifestement non !

M. Jean-Marie Bockel, *secrétaire d'État*. Nous ne devons pas faire des leçons de morale sur des sujets aussi sensibles.

Avis défavorable du Gouvernement.

Mme la présidente. La parole est à M. Claude Goasguen.

M. Claude Goasguen. Je veux rappeler un petit détail pour M. Grand, qui parle beaucoup d'éloquence, de marbre et qui confond le marbre et l'adrénaline.

Je lui rappelle ce qui s'est passé au sujet de Simon Wiesenthal, puisqu'il n'est visiblement pas au courant : M. Eichmann a été enlevé en Argentine contre toutes les lois internationales par M. Wiesenthal. Je n'ai pas entendu, ce jour-là, beaucoup de gens qui défendaient cet acte d'agression à l'occasion d'un enlèvement international. Sans doute, M. Grand, ignore-t-il que M. Eichmann n'est jamais venu en France et que M. Wiesenthal a participé à ce qui était un acte de droit international totalement illégal à l'époque.

Je me félicite aujourd'hui d'entendre M. Grand défendre, avec tant de passion, l'État d'Israël. Je n'avais pas jusqu'à présent, l'impression que M. Grand était un chaud partisan de l'État d'Israël.

Cela est tellement vrai que M. Grand, dans sa protestation, a seulement oublié – et M. le rapporteur vient de le souligner – que, dans l'état actuel du droit, si l'on applique le rapport Goldstone, il est probable que les dirigeants israéliens, lorsqu'ils passeront en France – que ce soit le Premier ministre...

M. Jean-Paul Lecoq. L'ex Premier ministre !

M. Claude Goasguen. ...ou le ministre des affaires étrangères – risquent de se retrouver bloqués par un tribunal à compétence universelle auquel on aurait donné la compétence de juger un ministre israélien..

M. Jean-Paul Lecoq. Ce ne serait que justice !

M. Claude Goasguen. Par conséquent, monsieur Grand, lorsque l'on crache en l'air, il faut savoir où ça retombe.

Mme la présidente. La parole est à M. Alain Vidalies.

M. Alain Vidalies. Il n'est nullement question de mettre en cause telle ou telle conviction. Chacun ici affirme sa volonté de lutter efficacement contre des criminels ayant commis des faits aussi graves. La question qui se pose est de savoir pourquoi la notion de « résidence habituelle » apparaît subitement dans ce texte au nom d'une protection juridique de l'immunité diplomatique.

M. Claude Goasguen. Oui.

M. Alain Vidalies. M. Goasguen vient d'expliquer – et c'est un débat que nous avons depuis des années – comment il faut procéder par rapport à une juridiction pénale internationale pour conserver l'exigence de réalité procédant de la diplomatie.

M. Claude Goasguen. Exact !

M. Alain Vidalies. C'est une vraie erreur ! Que l'on adopte les amendements que nous avons déposés, celui du groupe socialiste, celui du groupe communiste ou encore celui de notre collègue Yanick Paternotte qui nous semble être un bon consensus car on ne peut pas sortir de ce débat sans avoir répondu à cette situation.

Vous posez la question de savoir comment réagir à la visite de tel ou tel ministre en France.

M. Claude Goasguen. Oui.

M. Alain Vidalies. Et s'il s'agit d'un criminel ? *Quid* du criminel de passage qui n'est pas ministre et qui n'a pas sa résidence habituelle en France ? C'est cela la question.

M. Claude Goasguen. Criminel de guerre !

M. Alain Vidalies. Va-t-on le regarder passer ? Allons-nous lui dire que, puisque sa résidence habituelle n'est pas en France, nous allons nous désintéresser de sa situation et, par là même, de ses victimes ?

M. le rapporteur a cité le cas de l'Espagne et celui de la Belgique qui sont revenus sur leur position. Ce n'est pas tout à fait exact. Ils ont essayé d'avoir une compétence universelle sans lien avec le territoire. Telle était la loi belge qui permettait d'engager une poursuite contre un général américain se trouvant au Pérou par exemple ; il existe des exemples de ce genre. Les Belges ont, ensuite, recréé un lien avec la présence sur le territoire, ce qui n'est pas du tout le même débat.

Quant aux Espagnols, ils viennent d'adopter un texte qui correspond exactement à ce que serait l'état de notre droit positif si nous adoptons l'un de ces amendements.

Je ne pense pas que l'historique que vous avez rappelé soit juste par rapport à cette question. Il y a un débat de fond, et M. Goasguen en a posé les termes.

En tout état de cause, l'Assemblée nationale française ne peut pas accepter, quelles que soient nos convictions respectives, de se contenter de regarder passer les criminels de guerre sur notre territoire. Ce n'est pas ça la France ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

M. Claude Goasguen. Ils seraient inculpés.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Pierre Grand.

M. Jean-Pierre Grand. Je veux tout d'abord balayer d'un revers de main l'argument selon lequel si un membre d'un gouvernement d'un pays étranger de passage sur notre territoire et ayant commis des crimes, pouvait être arrêté cela poserait des problèmes et que c'est pour cette raison qu'il ne faut pas adopter ces amendements.

Chacun a compris qu'il s'agit d'une argutie pour une réunion de quartier de l'UMP.

M. Claude Goasguen. Parce que M. Villepin n'a jamais reçu de criminels de guerre, de présidents de républiques bananières !

M. Jean-Pierre Grand. Monsieur le maire du 16^e arrondissement, je me tourne vers vous dans un instant.

M. Claude Goasguen. Que vient faire le 16^e arrondissement dans ce débat ?

Mme la présidente. Monsieur Grand, veuillez poursuivre votre intervention.

M. Jean-Pierre Grand. S'il existe une procédure internationale visant une personnalité d'un pays étranger, je ne vois pas pourquoi celle-ci ne serait pas arrêtée sur le territoire national français.

J'en viens à l'émotion que mes propos ont suscitée.

Pour leur information, je souhaite dire à mes collègues que je suis très sensible à ces questions. Je siège dans cet hémicycle à la place de Jacques Chaban-Delmas, ce qui signifie que je suis imprégné par une certaine idée de la République, des droits de l'homme, de l'humanité.

J'indique aussi à mon excellent collègue, maire du 16^e arrondissement de Paris que, dans ma petite commune du sud de la France, j'ai inauguré une place Simon Wiesenthal.

M. Claude Goasguen. Visiblement, vous n'avez pas lu sa vie !

M. Jean-Pierre Grand. Si, et elle est au fond de mon cœur !

M. Claude Goasguen. Cela ne se voit pas !

M. Jean-Pierre Grand. Avant de me donner des leçons, je demande à M. le maire du 16^e arrondissement...

M. Claude Goasguen. Ça suffit !

Mme la présidente. Tenez-vous en à votre sujet, monsieur Grand.

M. Claude Goasguen. Ici, je suis député de la République autant que vous, mon pauvre ami !

M. Jean-Pierre Grand. ...qu'il fasse simplement aussi bien que ce que j'ai fait. Je l'inviterai dans ma modeste commune.

Mme la présidente. Merci !

M. Jean-Pierre Grand. Je lui ferai visiter le centre régional d'histoire et de la déportation.

M. Claude Goasguen. Vous dites n'importe quoi !

Mme Marylise Lebranchu. Quelle violence !

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Jean-Marie Bockel, *secrétaire d'État.* Je veux m'assurer que nous parlions tous de la même chose.

Toute personne se trouvant en France, suspectée d'avoir commis un crime relevant du Statut de Rome peut être arrêtée sur le territoire de la République. C'est une réalité depuis le 1^{er} juillet 2002.

Mme Marylise Lebranchu. Alors, pourquoi ne pas adopter nos amendements ?

M. Jean-Marie Bockel, *secrétaire d'État.* Il n'y a donc aucun risque, quel que soit le statut de cette personne.

La Cour pénale internationale présente les défauts que vous avez rappelés à juste titre, mais elle a également une réelle capacité d'action. Tout État peut déférer au procureur un ou plusieurs crimes relevant de la compétence de la Cour et prier le procureur d'enquêter.

M. Alain Vidalies. La Cour, oui, mais nous ?

M. Jean-Marie Bockel, *secrétaire d'État.* Il est également possible d'engager une procédure d'arrestation.

En tout état de cause, monsieur Vidalies, la Cour pénale internationale – cela vaut pour tous les pays, pas seulement pour la France – peut nous enjoindre de procéder à une arrestation. Je ne voudrais pas laisser croire que nous serions dans une situation de non droit.

M. Claude Goasguen. Bien sûr !

M. Jean-Marie Bockel, *secrétaire d'État.* Il n'y a aucun désaccord moral entre nous à ce sujet.

Mme la présidente. La parole est à M. Yanick Paternotte.

J'ai bien vu que vous aviez demandé la parole, mais je vous rappelle, mon cher collègue, que le Gouvernement peut intervenir à tout instant.

M. Yanick Paternotte. Ce débat dépasse les clivages politiques traditionnels. Ainsi Alain Vidalies partage mon analyse ce dont je le remercie.

M. le secrétaire d'État vient de dire qu'il est « possible d'arrêter » en France une personne s'étant rendue coupable d'un crime relevant de la compétence de la Cour pénale internationale. Le problème, c'est que cette personne « doit » être arrêtée.

Mme Marylise Lebranchu. En effet.

M. Jean-Pierre Grand. Oui.

M. Yanick Paternotte. J'ai cité tout à l'heure un exemple concret. Je ne fais pas dans la théorie, mais dans la pratique. Or dans la pratique, ce n'est pas le cas, car il n'y a pas d'obligation.

Faut-il traiter les crimes contre l'humanité comme le droit fiscal ? Est-ce la résidence habituelle ou la résidence temporaire ? Pour ma part, je pense que nous sommes dans un débat moral, éthique et nous devons nous donner les moyens d'agir.

Mme Marylise Lebranchu. Voilà !

M. Yanick Paternotte. Des confusions sont entretenues sur le fait d'engager des procédures concernant des crimes commis sur d'autres territoires par des personnes qui ne sont ni présentes ni résidentes.

Mon amendement n° 32 dispose qu'il faut donner des signes aux tribunaux, marquer une volonté. Il n'est pas question de surcharger la justice en essayant de juger toutes celles et tous ceux qui viendraient à passer chez nous, mais seulement les arrêter et, si elles sont poursuivies par le TPI et que des conventions d'extradition avec les pays d'origine sont signées, les extradier dès lors que les garanties en matière de droits de l'homme et de peine de mort sont conformes à notre législation et notre conscience. Tel est le sens de ces amendements.

Mme Marylise Lebranchu. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Paul Lecoq.

M. Jean-Paul Lecoq. M. le secrétaire d'État a avancé un certain nombre d'arguments. Ainsi, selon lui, la Cour pénale peut nous permettre d'agir et, dans le même temps, on pourrait opposer à la demande le fait que notre droit français intègre la notion de résidence habituelle.

C'est la raison pour laquelle nous souhaitons que soit supprimée cette notion afin que l'on puisse arrêter les criminels. En effet, ce qui est choquant par rapport aux victimes et au regard de la conscience, c'est que les tortionnaires – ceux qui ont exécuté les ordres – sont arrêtés dès qu'ils mettent le pied sur le territoire français contrairement à ceux qui ont donné les ordres.

Nous vous invitons à voter ces amendements. Nous donnerions une belle image de la France au regard de notre histoire. Nous ne pouvons pas légiférer sans penser aux victimes.

La loi n'est pas seulement faite pour punir. Elle est faite pour...

M. Yanick Paternotte. Dissuader.

M. Jean-Paul Lecoq. ...dissuader, en effet.

Pour dissuader, je vous invite à voter ces amendements.

Mme la présidente. La parole est à Mme Sandrine Mazetier.

Mme Sandrine Mazetier. Il est question d'action et de subsidiarité.

M. le secrétaire d'État nous dit que la Cour pénale internationale peut agir. Nous, tout comme des membres de groupes politiques différents, proposons que la France agisse dès lors que la personne concernée est présente sur le territoire français parce qu'elle « doit » agir au nom des engagements qui sont les siens, de son rang et du message qu'elle a toujours délivré dans le monde.

En tant que président du groupe d'amitié France-Israël, l'intervention de M. Goasguen a été extrêmement malhabile.

M. Claude Goasguen. Merci !

Mme Sandrine Mazetier. Il est très malhabile d'assimiler des ministres israéliens à des génocidaires.

M. Claude Goasguen. C'est tout le problème.

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Thierry Mariani, *rapporteur.* Heureusement, au-delà de nos clivages politiques, nous partageons les mêmes valeurs et avons le même souhait.

L'amendement n° 32 vise à permettre la compétence extraterritoriale des juridictions françaises dès lors qu'un criminel se trouverait sur le territoire français. C'est totalement différent de l'objet de la convention, qui est le problème de la collaboration des autorités françaises avec la Cour pénale internationale.

Tout en partageant comme l'ensemble de nos collègues, les mêmes valeurs, je pense qu'un avis défavorable est préférable. Je rappelle en outre qu'un certain équilibre a été trouvé au Sénat.

M. Yanick Paternotte. Ce n'est pas une raison !

Mme la présidente. Nous allons maintenant procéder au scrutin public sur les amendements identiques n^{os} 29, 44 et 62.

(Il est procédé au scrutin.)

Mme la présidente. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants 53

Nombre de suffrages exprimés 51

Majorité absolue 26

Pour l'adoption 14

Contre 37

(Les amendements n^{os} 29, 44 et 62 ne sont pas adoptés.)

Mme la présidente. Nous allons maintenant procéder au scrutin public sur l'amendement n^o 32.

(Il est procédé au scrutin.)

Mme la présidente. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants 52

Nombre de suffrages exprimés 48

Majorité absolue 25

Pour l'adoption 17

Contre 31

(L'amendement n^o 32 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de trois amendements identiques, n^{os} 30, 45 et 63.

La parole est à Mme la rapporteure pour avis suppléante, pour défendre l'amendement n^o 30.

Mme Chantal Bourragué, *rapporteure pour avis suppléante*. Cet amendement vise à supprimer la disposition qui conditionne la possibilité pour les juridictions françaises de poursuivre un étranger suspecté de crime contre l'humanité ou de crime de guerre au fait que les actes qui lui sont reprochés sont punis par la législation de l'État où ils ont été commis ou au fait que cet État ou celui dont il a la nationalité est partie au Statut de Rome.

Cette condition de double incrimination pose problème. Elle ne signifie pas que les faits doivent recevoir une incrimination identique dans les deux États. Ils doivent être effectivement réprimés dans l'autre pays, même s'ils y sont qualifiés différemment et si on leur applique des peines moins sévères. Si une partie des crimes visés par le Statut de Rome, comme les meurtres ou les viols, sont sanctionnés dans tous les pays, tel n'est pas le cas de tous les crimes contre l'humanité et de tous les crimes de guerre.

Si la compétence de la France est conditionnée à l'existence des crimes dans le droit de l'autre pays, elle ne pourra pas s'exercer pour certains faits commis dans les pays où le droit est moins complet et moins sévère et où il n'y a aucune chance qu'ils soient poursuivis par la justice nationale.

Mme la présidente. La parole est à M. Yanick Paternotte, pour défendre l'amendement n^o 63.

M. Yanick Paternotte. Il est défendu.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission sur ces amendements ?

http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/2073.asp **M. Thierry Mariani**, *rapporteur*. Ces amendements visent à supprimer la condition de double incrimination qui exige que les faits reprochés soient punis tant par la législation française que par celle de l'État où ils ont été commis.

Cette condition n'est jamais que la traduction du principe de légalité des peines. Elle vise à conférer une légitimité juridique à l'intervention des juridictions françaises. Elle n'implique en revanche pas

qu'il faille que les faits aient une incrimination identique dans les deux États. Les faits doivent effectivement être réprimés dans l'autre pays même s'ils sont qualifiés différemment ou si on leur applique des peines différentes. Comment justifier que l'on poursuivrait quelqu'un pour des faits qui ne sont pas punis dans son propre pays ? Ce serait aller à l'encontre du principe fondamental de légalité des délits et des peines.

J'ajoute qu'aucun pays au monde ne laisse le meurtre ou les faits de barbarie impunis dans sa législation pénale. On ne peut donc pas arguer qu'en maintenant la condition de double incrimination, on laisserait impunis les auteurs d'un génocide par exemple.

Mme la présidente. La parole est à Mme George Pau-Langevin, pour défendre l'amendement n° 45.

Mme George Pau-Langevin. La condition d'une double incrimination nous semble une restriction inadmissible. Par définition, puisqu'il s'agit de crimes internationaux, demander une incrimination dans le pays d'origine et dans le pays où a lieu la poursuite est une manière de vider cette notion de crime international de son sens.

Là encore, c'est un verrou qui va rendre ce texte plus difficilement applicable ; il faut le supprimer.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement sur ces trois amendements ?

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État. Défavorable.

Ce critère de la double incrimination est une exigence universellement reconnue des droits de l'homme. De plus, comme l'a souligné le rapporteur, cela n'empêche pas de poursuivre des faits graves. D'ailleurs, contrairement à ce qui est expliqué dans l'exposé sommaire de ces amendements, il n'est imposé une identité ni des qualifications ni des peines encourues.

Aucun fait grave, que ce soit un génocide, un assassinat, un viol, n'échappera à la compétence des juridictions françaises en raison de cette exigence de double incrimination ; tout le monde en a conscience. Il n'y a pas de risque.

(Les amendements identiques n^{os} 30, 45 et 63 ne sont pas adoptés.)

Mme la présidente. Je suis saisie de trois amendements identiques, n^{os} 31, 46 rectifié et 64 qui sont défendus.

(Les amendements identiques n^{os} 31, 46 rectifié et 64, repoussés par la commission et le Gouvernement, ne sont pas adoptés.)

(L'article 7 bis est adopté.)

▪ **Article et amendements**

Article 7 bis

(Non modifié)

Après l'article 689-10 du code de procédure pénale, il est inséré un article 689-11 ainsi rédigé :

« Art. 689-11. – 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 il 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. »

Amendements identiques :

Amendements n° 47

présenté par M. Urvoas, M. Vidalies, M. Boisserie, Mme Karamanli, Mme Pau-Langevin, Mme Mazetier, M. Raimbourg et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche et **n° 61** présenté par Mme Hostalier, Mme Martinez, M. Loïc Bouvard, M. Grand, M. Paternotte, M. Morel-À-L'Huissier, M. Zumkeller, M. Luca, M. Decool et M. Vannson.

Substituer aux alinéas 2 et 3 les quatre alinéas suivants :

« Art. 689-11. – Pour l'application du statut de la Cour pénale internationale, signé à Rome le 18 juillet 1998, peut être poursuivie et jugée dans les conditions prévues à l'article 689-1 toute personne coupable de l'une des infractions suivantes :

« 1° Crimes contre l'humanité et crimes de génocide définis aux articles 211-1, 211-2, 212-1 à 212-3 du code pénal ;

« 2° Crimes de guerre définis aux articles 461-1 à 461-31 du même code ;

« 3° Infractions graves aux conventions de Genève du 12 août 1949 et au protocole additionnel I du 8 juin 1977. ».

Amendements identiques :

Amendements n° 29

présenté par Mme Ameline, rapporteure au nom de la commission des affaires étrangères saisie pour avis et **n° 44** présenté par M. Urvoas, M. Vidalies, M. Boisserie, Mme Karamanli, Mme Pau-Langevin, Mme Mazetier, M. Raimbourg et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche et **n° 62** présenté par Mme Hostalier, Mme Martinez, M. Loïc Bouvard, M. Grand, M. Paternotte, M. Morel-À-L'Huissier, M. Zumkeller, M. Luca, M. Decool et M. Vannson.

À l'alinéa 2, substituer aux mots :

« réside habituellement »,

les mots :

« se trouve ».

Amendement n° 32

présenté par M. Paternotte, M. Bodin, M. Calmégane, M. Chartier, M. Philippe Cochet, M. Delatte, M. Diefenbacher, M. Dord, M. Gonzales, M. Grand, M. Houillon, M. Luca, M. Marlin, M. Maurer, M. Raison, M. Siré, M. Terrot, M. Vandewalle, M. Vannson, M. Zumkeller, Mme Branget, Mme Dumoulin, Mme Gallez, Mme Hostalier, Mme de La Raudière, Mme Marland-Militello, Mme Rosso-Debord, M. Tiberi, M. Spagnou, M. Jeanneteau, Mme Marguerite Lamour et Mme Barèges.

À l'alinéa 2, après le mot :

« habituellement »,

insérer les mots :

« ou temporairement ».

Amendements identiques :

Amendements n° 30

présenté par Mme Ameline, rapporteure au nom de la commission des affaires étrangères saisie pour avis et **n° 45** présenté par M. Urvoas, M. Vidalies, M. Boisserie, Mme Karamanli, Mme Paulangevin, Mme Mazetier, M. Raimbourg et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche et **n° 63** présenté par Mme Hostalier, Mme Martinez, M. Loïc Bouvard, M. Grand, M. Paternotte, M. Morel-À-L'Huissier, M. Zumkeller, M. Luca, M. Decool et M. Vannson.

Après l'année :

« 1998 »,

supprimer la fin de l'alinéa 2.

Amendements identiques :

Amendements n° 31

présenté par Mme Ameline, rapporteure au nom de la commission des affaires étrangères saisie pour avis et **n° 46 rectifié** présenté par M. Urvoas, M. Vidalies, M. Boisserie, Mme Karamanli, Mme Paulangevin, Mme Mazetier, M. Raimbourg et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche et **n° 64** présenté par Mme Hostalier, Mme Martinez, M. Loïc Bouvard, M. Grand, M. Paternotte, M. Morel-À-L'Huissier, M. Zumkeller, M. Luca, M. Decool et M. Vannson.

Après le mot :

« crimes »,

rédiger ainsi la fin de l'alinéa 3 :

« peut être exercée si aucune juridiction internationale ou nationale ne demande la remise ou l'extradition de la personne et si aucune procédure concernant ces crimes n'est en cours devant la Cour pénale internationale. ».

II - Texte adopté par l'Assemblée nationale n° 523

(S1) Article ~~7~~⁸

Après l'article 689-10 du code de procédure pénale, il est inséré un article 689-11 ainsi rédigé :

« *Art. 689-11.* – 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. »