

Debate at the French Senate February 12, 2002 on the French Law of Cooperation between France and the ICC

Coopération avec la Cour pénale internationale

M. LE PRÉSIDENT. - L'ordre du jour appelle la discussion des conclusions du rapport de M. Gélard fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale sur la proposition de loi de M. Badinter relative à la coopération avec la Cour pénale internationale.

M. GÉLARD, rapporteur de la commission des Lois. - Ce texte vient à temps et la commission souhaite qu'il soit adopté dans les plus brefs délais.

La France a participé au fonctionnement des tribunaux internationaux sur le Rwanda et sur l'ex-Yougoslavie ; elle a fait en sorte que les règles de ces deux tribunaux soient transposables en droit français. Le 17 juillet 1998, une conférence réunie à Rome décidait la création d'un tribunal pénal international permanent. De mauvais auteurs ont pensé que celui-ci ne verrait jamais le jour. Il est vrai qu'à Rome tout n'a pas toujours été facile. Hommage doit donc être rendu aux plénipotentiaires français qui ont su convaincre. C'est aussi grâce à lui que l'on doit l'article 124.

Finalement, les choses ont avancé plus vite qu'on pouvait le croire. En juin 1999, la France a modifié sa Constitution et elle a ratifié la convention internationale un an après. Quarante-huit États l'ont déjà ratifiée et neuf autres s'appêtent à le faire. Quand on en sera à soixante, la convention deviendra applicable ; cela pourrait se produire en juin. La France sera alors liée par sa signature et nous devons préparer nos juridictions à appliquer cette convention. C'est l'objet unique de cette proposition de loi.

Des responsables d'organisations non gouvernementales ont fait valoir que nous devons introduire dans notre Code pénal la notion de crime de guerre et mettre en place l'universalité, c'est-à-dire faire en sorte que les tribunaux français soient compétents en première instance pour tous les crimes contre l'humanité. Cela poserait d'énormes problèmes particulièrement quand l'inculpation viserait quelqu'un qui ne se serait trouvé en France que par hasard. La commission a ainsi jugé que la situation n'était pas mûre pour une refonte du Code pénal. Ce serait en outre aller contre les réserves de l'article 124. Cela ne veut certes pas dire que le gouvernement français ne pourra pas, à un moment donné, juger que les garanties offertes par la Cour suffisent pour lever les réserves de l'article 124, mais c'est le droit qui actuellement s'applique à nous. Plutôt qu'une réforme du Code pénal, il faudrait modifier les règles du Code de procédure pénale. Je sais bien que celles-ci sont parfois de nature réglementaire mais la solennité requise par des crimes contre l'humanité justifie de recourir à la législature. Nous avons intégré la proposition de M. Badinter dans le Code de Badinter procédure pénale.

Telles sont les conclusions que je vous propose d'adopter.
(Applaudissements sur tous les bancs.)

Mme LEBRANCHU, garde des Sceaux. - Cette proposition de loi a été présentée par M. Badinter, à qui je voudrais exprimer ici ma gratitude. Non seulement, monsieur Badinter, vous avez bien voulu porter ce texte ici mais vous avez joué un rôle essentiel tout au long des discussions qui ont présidé à la naissance de la Cour pénale internationale, et dans les débats d'idées qui ont fait évoluer l'approche des États à l'égard de la justice internationale.

En mettant en place un système de coopération entre la France et la Cour pénale internationale, cette proposition de loi marque la volonté de notre pays de donner à la Cour les moyens de son fonctionnement. Le traité sur le statut de la Cour pénale internationale a été signé par 139 États et ratifié par 52 d'entre eux. Contrairement aux tribunaux pénaux internationaux pour la Yougoslavie et le Rwanda, la compétence de la Cour n'est pas limitée aux crimes commis au cours d'un conflit, dans une région du monde ou pour une période données.

La compétence de la Cour repose sur l'engagement à coopérer des États parties au statut. La qualité de cette coopération importera d'autant plus qu'en vertu du principe de subsidiarité la compétence de la Cour ne s'exercera que pour suppléer la carence des États : elle sera l'ultime recours contre l'impunité et la dernière voie pour que les victimes puissent être entendues et leur préjudice réparé.

Alors qu'il y a encore quelques années très peu croyaient à l'avènement de cette Cour, le mouvement en sa faveur a fait évoluer les États. Le rythme des ratifications s'est accéléré depuis la commission préparatoire qui s'est tenue en octobre : nous comptons aujourd'hui 52 ratifications sur les 60 nécessaires ; on peut donc raisonnablement estimer que la Cour ouvrira ses portes l'année prochaine. L'imminence de cette échéance appelle une accélération de nos propres travaux de préparation ; nous devons procéder en deux temps : après la mise en place des modes de coopération, une seconde étape consistera à adapter notre droit pénal.

L'article 86 prévoit que " les État coopèrent pleinement avec la Cour dans les enquêtes et poursuites qu'elle mène pour les crimes relevant de sa compétence ". J'insiste sur le " pleinement ". On pourrait entendre le terme de coopération dans le sens d'une négociation d'égal à égal entre la Cour et l'État destinataire de la demande de coopération, suivant le modèle de référence des coopérations entre États. Ce modèle n'est pas applicable en l'espèce, car la Cour ne peut être assimilée à une autorité étrangère. La coopération avec elle ne saurait donc souffrir des obstacles liés à la souveraineté de l'État requis. En ratifiant le statut, les État en reconnaissent la validité ; ils s'interdisent tout refus de coopérer non prévu au statut.

Un État qui rencontrerait une difficulté pour coopérer est tenu de consulter la Cour pour trouver une solution. En cas d'échec de ces consultations, la Cour peut saisir l'Assemblée des États parties ou le Conseil de sécurité des Nations unies. Ce principe du " dernier mot " laissé à la Cour en matière de coopération, a été repris dans le texte qui vous est soumis.

L'article 88 du statut de Rome précise pour sa part que " les États parties veillent à prévoir dans leur législation nationale les procédures qui permettent la réalisation de toutes les formes de coopération ". Les États parties doivent se mettre en conformité avec les obligations résultant du statut en matière de coopération : le texte de Rome n'est pas d'application directe. Il nécessite une adaptation du droit interne.

Celle-ci doit prendre en compte toutes les formes de coopération prévues au statut, notamment en ce qui concerne l'arrestation et la remise des personnes recherchées par la Cour, le transit des personnes remises à la Cour par un autre État, l'exécution des peines et des mesures de réparation, le respect des droits fondamentaux des personnes.

La proposition de loi s'attache à respecter tant la lettre que l'esprit du statut qui a visé à trouver, dans tous les cas, un juge pour les crimes les plus graves. C'est précisément en raison de la gravité des infractions visées par le statut et de la menace qu'elles constituent pour la paix et la sécurité qu'il appartient aux États de ne pas faire écran entre l'ordre juridique international et l'individu responsable de tels actes.

C'est une démarche en deux temps qui a été retenue pour mettre la France en conformité avec ses engagements internationaux. Le titre la proposition de loi l'atteste : " proposition de loi relative à la coopération avec la Cour pénale internationale " et non loi d'adaptation au statut.

C'est le premier volet de la démarche qui vous est présenté aujourd'hui ; c'est un premier pas dans l'adaptation de notre droit. Il est motivé par l'urgence de mettre la France en mesure de coopérer avec la Cour dès l'installation de celle-ci. Mais il ne signifie en rien que le gouvernement se désintéresserait de l'adaptation de notre droit au fond. Je tiens au contraire à préciser que les services de la Chancellerie, sollicités par M. Badinter, ont largement engagé les travaux de rédaction de ce second texte dont la tâche sera de réviser et d'adapter les différents codes : le Code pénal bien entendu, mais aussi le Code de justice militaire.

Ce travail est cependant très long et difficile. À attendre qu'il soit achevé pour examiner en bloc les procédures et le fond, nous aurions pris le risque de laisser se créer un vide juridique au moment de l'entrée en fonctions de la cour. Cela n'était pas envisageable.

À l'inverse, en soutenant dès maintenant la proposition de loi présentée par M. Badinter, le gouvernement opte pour la voie de la sagesse, c'est-à-dire pour la voie de la coopération. Le

texte s'inspire en grande partie des lois de 1995 et 1996 qui adaptent notre législation au statut des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, sous réserve, naturellement, des particularités de la Cour.

S'agissant de l'exécution des peines d'emprisonnement, la proposition de loi anticipe sur ce qui devrait être également adopté pour le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, en conséquence de l'accord signé le 25 février 2000 entre la France et celui-ci pour l'exécution en France des peines prononcées par le T.P.I. Les mesures de réparation en faveur des victimes constituent par ailleurs une nouveauté par rapport aux lois d'adaptation concernant les deux tribunaux pénaux internationaux, puisque ces derniers n'ont pas, contrairement à la Cour pénale internationale, compétence pour les indemniser.

La Cour pénale internationale constitue une avancée majeure sur ce point. Non seulement la victime va pouvoir être associée au procès, mais elle va pouvoir également solliciter une indemnisation. Cette conquête est le résultat d'une bataille menée de la France tout au long des négociations pour faire reconnaître la victime comme une partie au procès, et une partie disposant de droits. Ainsi, la victime n'est plus seulement victime, voire témoin : elle devient un acteur à part entière du procès. La proposition de loi de coopération permettra d'exécuter les décisions en matière de réparation.

L'ensemble des engagements pris par la France à l'égard de la Cour en matière de coopération pourront ainsi être tenus. La ratification du statut a constitué une première étape. Il convient à présent de donner à la Cour les moyens de son action et son efficacité. La proposition de loi qui présentée par M. Badinter, qui a mis au service de ce texte avec toute sa conviction et son savoir-faire, est le premier par fondateur de notre participation à la mise en oeuvre effective de la Cour pénale internationale. (Applaudissements à gauche.)

M. BADINTER. - C'est un jour important pour tous ceux qui ont foi en la justice pénale internationale.

Hasard du calendrier, aujourd'hui s'ouvre à La Haye le procès de Slobodan Milosevic, premier chef d'État à répondre devant une juridiction pénale internationale de crimes contre l'humanité et crimes de guerre.

Il y a dix ans à peine, évoquer une telle perspective était accueilli avec un scepticisme poli, mais la volonté de justice, la ténacité des magistrats du T.P.I. - le tribunal est du reste présidé par un français - ont triomphé et M. Milosevic aura à répondre, dans le cadre d'un procès équitable, des accusations retenues contre lui.

Je veux exprimer ma reconnaissance à M. Gélard, ainsi qu'au président de la commission des Lois, grâce auquel nous avons franchi l'obstacle d'un calendrier parlementaire extrêmement

chargé en cette fin de législature.

Nous ne sommes pas à l'opéra chinois, où auteurs et spectateurs s'applaudissent tour à tour. (Sourires.) Néanmoins, je tiens à remercier Mme la ministre de la conviction et de la fermeté avec laquelle elle a soutenu ce texte ; il est aussi l'oeuvre de spécialistes en affaires criminelles, que je salue.

Depuis le traité de Rome, les autorités françaises, le Président de la République, le Premier ministre - lequel a exprimé une position très ferme devant la commission des droits de l'homme à Genève - et Mme Guigou ont toujours estimé que la France devait prendre toute sa place dans la création d'une Cour pénale internationale.

La proposition de loi a incontestablement un aspect fort technique. C'est qu'il fallait, sans espérer la perfection immédiate, mettre en place les dispositions indispensables, alors que la Cour va entrer en fonctions.

Depuis l'origine, la difficulté principale réside dans l'opposition de pays tels que les États-Unis, la Chine, l'Inde. Tout était conditionné à l'obtention de soixante ratifications ; et ceux qui ont milité pour cette cause savent que l'objectif n'était pas aisé à atteindre.

Cependant, peu à peu, notamment grâce à l'Union européenne, le cercle des pays favorables à la ratification s'est élargi. Les attentats du 11 septembre 2001, en particulier, ont suscité le sentiment qu'une juridiction pénale internationale était nécessaire pour ce type de crimes - qui relèvent de l'article 7 du statut de Rome.

Le mouvement de ratification s'est donc accéléré et, de cinquante-deux aujourd'hui, on devrait passer à soixante avant la fin du printemps, si j'en crois des informations recueillies auprès de l'O.N.U.

La France devrait donc se préparer à tenir son rôle dans la coopération judiciaire et procéder rapidement aux ajustements nécessaires dans le Code de procédure pénale.

Par ailleurs, si nous avions eu l'ambition de réunir dans un même projet les dispositions aujourd'hui présentées et les adaptations de droit interne nécessaires, notamment définitions de crimes de guerre, nous n'aurions jamais réussi à inscrire le texte correspondant à notre ordre du jour.

Il eût été, non pas peut-être renvoyé sine die, mais repoussé d'au moins un an : car tout nouveau gouvernement tient à faire voter les projets qui lui tiennent à cœur. La Cour serait née, le statut de Rome serait entré en vigueur, sans que nous ayons entrepris de nous y préparer.

Ce n'est pas concevable car la situation est des plus inquiétantes. Les deux tribunaux internationaux créés par l'ex-Yougoslavie et par le terrible génocide du Rwanda ne valent que dans la limite de leurs compétences. Or la création d'une

nouvelle juridiction dans le cadre du chapitre VIII de la charte de l'O.N.U. se heurte à des difficultés insurmontables. Siégeant au Conseil de sécurité de très grandes puissances dont la position à l'égard de la justice pénale internationale n'est ni la nôtre, ni celle des pays de l'Union européenne. Je pense aux États-Unis, à la Chine et la Russie, à cause de la Tchétchénie. La Cour pénale internationale n'étant compétente que pour les crimes postérieurs à son centre en vigueur, il y a une sorte de vide juridique pendant lequel les criminels contre l'humanité disposent d'un boulevard.

Je reviens du Cambodge : il y a 48 heures, le secrétaire général des Nations unies et le secrétaire général adjoint pour les questions juridiques ont annoncé que les obstacles qu'ils rencontrent les détournent de participer à l'élaboration d'une cour chargée de juger les Khmers rouges qui ont commis des crimes parmi les plus atroces du XXe siècle.

Une telle défaillance montre la priorité absolue de mettre en place la Cour pénale internationale. Nous espérons que la France serait le premier État européen à y contribuer. Nous n'avons pas ménagé nos efforts, de la révision constitutionnelle à la ratification du traité dans les meilleurs délais. Nous n'avons donc pas renoncé à surmonter les difficultés d'élaboration des dispositions de droit interne nécessaires à la mise en place de la Cour pénale internationale. Nous avons différé sauf sur un point : les viols collectifs. La tragédie yougoslave a fait prendre conscience que ces actes atroces qui évoquent les heures atroces de la purification ethnique, constituent une nouvelle forme de crime contre l'humanité.

Les dispositions de notre droit interne sur les crimes de guerre ne sont pas satisfaisantes, loin de là. Vous avez dit, Madame, que nous n'avons pas fait autre chose que de considérer les priorités, sans renoncer aux textes. Je déposerai à l'automne une proposition de loi, élaborée en concertation avec la Chancellerie, mes collègues et les O.N.G. auxquelles nous devons tant.

Je souhaiterais que l'on aille plus loin, que les autorités françaises aillent plus loin. C'est à l'initiative de la France, dont les plénipotentiaires ont pourtant apporté une contribution décisive au succès, que des réserves ont été prévues à l'article 124. Tous les groupes politiques en ont conscience, cela nuit à notre pays car, je ne cesserai de le dire, cette motion cause notre élan dans la progression de la justice pénale internationale. Nos forces armées, qui participent à de difficiles opérations de maintien de la paix, montrent-elles qu'on les soupçonne d'une forme de prédisposition à la commission de crimes ? Il n'en est rien et l'intérêt général commande de lever très prochainement nos réserves sur l'article 124, ce qui résoudrait la plupart des obstacles juridiques à la poursuite des criminels de guerre. L'époque le permet : dans la campagne présidentielle, il ne serait pas inutile, il serait même très souhaitable d'interroger chaque candidat à cet égard.

Je remercie chacun d'avoir pris conscience de l'importance de

cette grande cause, qui vaut bien à mes yeux celle de l'abolition universelle de la peine de mort. (Applaudissements à gauche.)

M. BRET. - Les sénateurs communistes voteront les conclusions de la commission des Lois. Nous soutenons, en effet, l'instauration rapide de la Cour pénale internationale après la ratification, par plus de 60 pays, du traité de Rome, signé le 17 juin 1998 qui instituait ladite Cour.

Le droit avance mais sept pays qui représentent la moitié de la population mondiale dont la Chine, les États-Unis, la Russie, l'Inde, Israël ont refusé de signer le texte. Le droit international est mis en cause par le terrorisme, bien sûr, mais aussi par l'unilatéralisme des États-Unis. Le droit international existe-t-il toujours ? Le déroulement des opérations en Afghanistan, la capture, le déplacement et les conditions de détention de prisonniers posent de graves questions.

Il est paradoxal que les États-Unis, puissance mondiale dominante, opposent une fin de non-recevoir. Le Sénat américain, dès le mois de décembre 2001, a voté un projet de loi interdisant aux États-Unis de coopérer avec la future Cour pénale internationale. Peut-on accepter que la première puissance mondiale se déclare au-dessus du droit et quelle est la viabilité d'une telle juridiction sans une régulation internationale. Il faut plus de démocratie pour rétablir la paix, ce rappel est indispensable au fonctionnement impartial d'une cour dont nous espérons qu'elle aura un effet dissuasif.

Les O.N.G. s'inquiètent du contenu et du champ de la proposition de loi. Le rapporteur a dit comprendre et approuver ces critiques mais il importe, la session parlementaire s'achevant dans une semaine, de ne pas retarder l'installation de la cour : 52 pays ont déjà ratifié le traité de Rome ; il est possible d'atteindre les soixante ratifications d'ici juillet.

Mais ce qui impose d'aller vite c'est surtout le fait que les grandes puissances ne souhaitent soustraire à la C.P.I. les crimes éventuellement perpétrés par leurs forces armées.

D'accord avec M. Badinter, je regrette que la France maintienne sa réserve de sept ans quant à l'implication de ses forces à l'étranger. Nous répétons que l'intérêt de notre pays est de lever les réserves de l'article 124.

Ces observations étant faites, nous voterons les conclusions de la commission des Lois. (Applaudissements à gauche. M. About applaudit également.)

La discussion générale est close.

Les articles premier, 2, 3, 4 et 5 sont successivement adoptés.

Les conclusions de la commission sont adoptées à l'unanimité.

(Applaudissements.)