

COUVERTURE

Document
mis en distribution
le juillet 2001
N° 3253

ASSEMBLÉE NATIONALE CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958 ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 juillet 2001.

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation des Nations unies concernant l'exécution des peines prononcées par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie,

présenté
au nom de M. Lionel JOSPIN,
Premier ministre,
par M. Hubert VÉDRINE,
ministre des affaires étrangères.

(Renvoyé à la commission des affaires étrangères, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

Traités et conventions.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

1° Depuis sa création en 1994, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) a prononcé sept condamnations définitives. Trois condamnés purgent leur peine dans un Etat tiers (MM. Alekovski et Furundzija en Finlande, Tadic en Allemagne), un (M. Erdemovic) a été récemment libéré après avoir purgé sa peine en Norvège. Douze autres condamnés en première instance ont interjeté appel et leur requête est en cours d'examen devant la chambre d'appel. Quatre procès sont en cours en première instance, concernant dix inculpés. Trente-sept personnes sont actuellement emprisonnées aux Pays-Bas, quatre sont en liberté provisoire et quinze sont en attente de jugement.

Le dialogue régulier entretenu entre les autorités françaises et le procureur du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a permis, peu à peu, de mieux prendre en compte nos préoccupations, en particulier en matière de protection et de confidentialité des témoignages faits par des agents publics français. Mme Carla del Ponte, qui exerce ces fonctions depuis septembre 1999, a bien compris que notre disponibilité à coopérer devait être conciliée avec la nécessité de ne pas gêner la conduite normale de notre politique extérieure et de ne pas divulguer des informations sensibles dont disposent nos témoins.

Cette préoccupation est rendue nécessaire par la forte présence française en ex-Yougoslavie (participation à la FORPRONU et à l'ECMM). Le tribunal est donc amené à nous solliciter fréquemment. Certaines de ces demandes font partie de nos obligations aux termes de l'article 29 du statut du tribunal et de la loi d'adaptation n° 95-1 du 2 janvier 1995 : auditions d'agents publics français (trente et une auditions informelles - entretiens préliminaires avec les enquêteurs - et quatorze auditions formelles - auditions judiciaires avec procès-verbal devant un magistrat du parquet de Paris - ont déjà été organisées), communications de documents et d'éléments de preuve, recherche de témoins, arrestations et remises d'accusés. D'autres reposent sur des engagements contractuels spécifiques avec le tribunal, comme par exemple la mise à

disposition à titre gracieux d'experts légistes ou de spéléologues.

Le présent accord s'inscrit dans cette dynamique de coopération qui va au-delà des obligations contenues dans le statut. L'accueil de condamnés n'est pas, en effet, une obligation du statut. Il s'agit d'une faculté ouverte à tout Etat, qui doit en informer le Conseil de sécurité ainsi que le prévoit l'article 27 du statut du TPIY : « La peine d'emprisonnement est subie dans un Etat désigné par le tribunal sur la liste des Etats qui ont fait savoir au Conseil de sécurité qu'ils étaient disposés à recevoir des condamnés. »

Cet accord ajoute donc un volet à notre coopération avec le tribunal et traduit à la fois notre soutien à son action et notre solidarité européenne vis-à-vis de l'Etat hôte du tribunal, les Pays-Bas, en partageant avec lui la charge que représente l'incarcération des personnes condamnées par le TPIY.

Six Etats européens ont ainsi conclu des accords de ce type : l'Italie (février 1997), la Finlande (mai 1997), la Norvège (avril 1998), la Suède (février 1999), l'Autriche (juillet 1999) et l'Espagne (mars 2000). L'Autriche et l'Espagne ont signé avec le TPIY un accord détaillant la mise en œuvre de leur législation nationale portant adaptation en droit interne du statut du TPIY, laquelle prévoit - comme celle de la Belgique et de la Suisse - une disposition autorisant l'incarcération sur leur territoire de personnes condamnées par le TPIY ;

2° L'initiative de cet accord revient au tribunal qui a transmis à la France, le 17 janvier 1997, un projet relatif à l'exécution sur son territoire des peines privatives de liberté décidées par le TPIY. Lors de sa visite en France en 1997, la présidence du TPIY avait fait savoir tout le prix qu'elle attachait à la conclusion de cet accord.

Le projet présenté par le TPIY pouvait présenter des difficultés au regard de la compatibilité de ses dispositions - nécessairement conformes aux articles 27 et 28 du statut du TPIY - avec l'article 17 de la Constitution relatif au droit de grâce présidentiel. En effet, l'article 27 (« exécution des peines ») dispose que la réclusion d'un prisonnier sur le territoire d'un Etat est « soumise aux règles nationales de l'Etat concerné, sous le contrôle du tribunal » ; l'article 28 (« grâce et commutation de peine ») stipule quant à lui que : « Si un condamné peut bénéficier d'une grâce ou d'une commutation de peine en vertu des lois de l'Etat dans lequel il est emprisonné, cet Etat en avise le tribunal. Le président du tribunal, en consultation avec les juges, tranche selon les intérêts de la justice et les principes généraux du droit ». La Norvège et la Finlande, signataires d'accords comparables avec le tribunal, ont interprété ces dispositions comme reconnaissant au président du tribunal le pouvoir de trancher en dernier ressort, l'Etat d'accueil devant alors rapporter sa décision de grâce ou de remise de peine.

La solution retenue par la France est inspirée de celle adoptée dans le traité portant statut de la Cour pénale internationale et reconnue compatible avec la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 22 janvier 1999. Cette solution comportait trois volets :

– accord préalable de l'Etat pour l'accueil de prisonniers sur son territoire ; ce qui permet de préserver la possibilité pour la France de se prononcer au cas par cas sur l'accueil des condamnés :

– possibilité par l'Etat d'accueil d'assortir son accord de conditions, notamment l'application de son droit national pour les mesures de grâce et de réduction de peines ;

– faculté pour la Cour de retirer un prisonnier de l'Etat d'accueil en cas de désaccord sur l'application de ces conditions.

Cette dernière disposition empêche le président de la Cour de refuser une mesure de grâce décidée par l'autorité compétente d'un Etat. Il ne se prononce pas sur la mesure elle-même, il se borne à retirer le prisonnier du territoire de cet Etat : la mesure de grâce devient alors « sans objet ».

L'accord conclu en 1997 par l'Italie et le TPIY contient des dispositions identiques.

La disposition essentielle du texte se trouve à l'article 2 qui prévoit que l'accord de l'Etat concerné est sollicité au cas par cas, à la suite de consultations avec le tribunal portant sur un

condamné déterminé. L'Etat pressenti n'a pas à motiver son éventuel refus.

L'Etat d'accueil applique aux prisonniers les dispositions de son droit interne en matière carcérale, y compris les dispositions ayant pour effet de modifier la durée de la peine (article 3). Cependant, le TPIY peut, à tout moment, mettre fin à l'exécution d'une peine et décider le transfert sous la garde d'un autre Etat ou du tribunal (articles 9 et 10). Ce peut être le cas lorsqu'un désaccord existe entre le tribunal et l'Etat d'accueil sur l'application d'une mesure de nature à modifier les conditions ou la durée de la détention (article 3, paragraphe 4) ou d'une mesure de grâce ou de commutation de peine (article 8, paragraphe 2). Cette procédure permet d'éviter de porter atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ainsi qu'à l'exercice du droit de grâce présidentiel.

Les autorités compétentes de l'Etat requis prennent en charge les frais encourus dans le cadre de l'exécution de la peine (article 11) et ne peuvent mettre fin à l'accord avant que toutes les peines auxquelles il s'applique soient purgées ou cessent d'être exécutoires (article 13).

L'entrée en vigueur de cet accord devrait relancer les négociations sur le même sujet avec le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR). Sa présidente, Mme Pillay, lors de sa visite à Paris au mois de mai 2000, s'était fait remettre une copie de l'accord conclu avec le TPIY pour examen et a confirmé son intérêt à entamer des négociations avec la France dès que possible. Cependant, l'éloignement géographique rend difficile la transposition pure et simple de l'accord conclu avec le TPIY. Aussi avons-nous suggéré des solutions alternatives, notamment l'octroi d'une aide aux Etats africains qui accepteraient d'accueillir les personnes condamnées par le TPIR.

Telles sont les principales observations qu'appelle l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation des Nations unies concernant l'exécution des peines prononcées par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et qui, comportant des dispositions de nature législative, est soumis à l'approbation du Parlement conformément à l'article 53 de la Constitution.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,
Sur le rapport du ministre des affaires étrangères,
Vu l'article 39 de la Constitution,
Décrète :

Le présent projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation des Nations unies concernant l'exécution des peines prononcées par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté à l'Assemblée nationale par le ministre des affaires étrangères, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation des Nations unies concernant l'exécution des peines prononcées par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, signé à La Haye le 25 février 2000, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Fait à Paris, le 25 juillet 2001.

Signé : Lionel Jospin

Par le Premier ministre :

Le ministre des affaires étrangères,
Signé : Hubert Védrine

ACCORD
entre le Gouvernement de la République française
et l'Organisation des Nations unies
concernant l'exécution des peines prononcées
par le Tribunal pénal international
pour l'ex-Yougoslavie

L'Organisation des Nations unies, agissant par l'intermédiaire du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (ci-après le « Tribunal international ») et

Le Gouvernement de la République française (l'« Etat requis » aux fins du présent Accord),

Rappelant l'article 27 du Statut du Tribunal international (le « Statut ») adopté par le Conseil de sécurité dans sa Résolution 827 (1993) du 25 mai 1993, prévoyant que la peine d'emprisonnement des personnes condamnées par le Tribunal international est subie dans un Etat désigné par le Tribunal sur la liste des Etats qui ont fait savoir au Conseil de sécurité qu'ils étaient disposés à recevoir des condamnés,

Prenant note de la volonté de l'Etat requis d'exécuter la peine prononcée par le Tribunal international,

Rappelant les dispositions de l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus approuvé par le Conseil Economique et Social des Nations unies dans ses Résolutions 663 (XXIV) du 31 juillet 1957 et 2067 (LXII) du 13 mai 1977, de l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement adopté par l'Assemblée générale dans sa Résolution 43/173 du 9 décembre 1988 et des Principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus adoptés par l'Assemblée générale dans sa Résolution 45/111 du 14 décembre 1990,

Aux fins de donner effet aux jugements et peines prononcés par le Tribunal international, sont convenus de ce qui suit :

Article 1^{er}

But et champ d'application de l'Accord

Le présent Accord régit les questions relatives à toutes les demandes adressées à l'Etat requis aux fins de l'exécution des peines prononcées par le Tribunal international.

Article 2

Procédure

1. Le Greffier du Tribunal international (le « Greffier »), en accord avec le Président du Tribunal international, adresse à l'Etat requis une requête aux fins d'exécution de la peine.

2. En présentant sa requête à l'Etat requis, le Greffier fournit les documents suivants :

- a) une copie certifiée conforme du jugement,
- b) une déclaration précisant la durée de la peine déjà purgée, notamment tout renseignement concernant une éventuelle détention provisoire, toute réduction de peine ou toute autre mesure de nature à modifier les conditions ou la durée de la détention,
- c) le cas échéant, tout rapport médical ou psychologique sur le détenu, toute recommandation utile à la poursuite, dans l'Etat requis, d'un traitement ou tout autre élément pertinent pour l'exécution de la peine.

3. L'Etat requis soumet la requête aux autorités nationales compétentes, conformément à sa législation nationale.

4. Les autorités nationales compétentes de l'Etat requis statuent rapidement sur la requête du

Greffier, conformément à la législation nationale.

Article 3
Exécution de la peine

1. Dans l'exécution de la peine prononcée par le Tribunal international, les autorités nationales compétentes de l'Etat requis sont tenues par la durée de ladite peine, dans les conditions prévues par le Statut et le présent Accord.

2. Les conditions d'emprisonnement sont régies par la législation de l'Etat requis, sous réserve du contrôle du Tribunal international, comme prévu aux articles 6 à 8 et aux paragraphes 2 et 3 de l'article 9 ci-après.

3. Si, aux termes de la loi nationale, le condamné peut bénéficier d'une libération conditionnelle ou de toute autre mesure de nature à modifier les conditions ou la durée de la détention, l'Etat requis en avise le Greffier.

4. Si le président du Tribunal international, après consultation des juges dudit Tribunal, décide de ne pas faire bénéficier le condamné de la libération conditionnelle ou de toute autre mesure de nature à modifier les conditions ou la durée de la détention, le Greffier en informe immédiatement l'Etat requis. L'Etat requis fait savoir au Greffier s'il entend soit continuer à exécuter la peine du condamné dans les mêmes conditions soit transférer le condamné au Tribunal international selon les modalités prévues à l'article 10 du présent Accord.

5. Les conditions d'emprisonnement doivent être conformes à l'ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, à l'ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement et aux principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus.

Article 4
Transfert du condamné

Le Greffier prend les dispositions nécessaires pour le transfert du ou de la condamné(e) du Tribunal international aux autorités compétentes de l'Etat requis. Avant ce transfert, le Greffier informe le ou la condamné(e) du contenu du présent Accord.

Article 5
Non bis in idem

Le condamné ne peut être traduit devant une juridiction de l'Etat requis pour des faits constituant des violations graves du droit international humanitaire au sens du Statut du Tribunal international, pour lesquels il a déjà été jugé par celui-ci.

Article 6
Inspection

1. Les autorités compétentes de l'Etat requis permettent l'inspection périodique et impromptue des conditions de détention et du traitement des détenus par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) qui détermine la fréquence des visites. Le CICR présente un rapport confidentiel fondé sur les constatations de son inspection à l'Etat requis et au président du Tribunal international.

2. L'Etat requis et le président du Tribunal international se consultent sur les constatations des rapports visés au paragraphe 1 ci-dessus. Le président du Tribunal international peut ensuite demander à l'Etat requis de l'informer des suites qu'il a réservées aux suggestions du CICR.

Article 7
Information

1. L'Etat requis avise immédiatement le Greffier :
 - a) deux mois avant l'expiration de la peine ;
 - b) de l'évasion du condamné au cours de l'exécution de sa peine ;
 - c) du décès du condamné.
2. Nonobstant le paragraphe précédent, le Greffier et l'Etat requis se consultent sur toutes les questions relatives à l'exécution de la peine à la demande de l'une ou de l'autre partie.

Article 8

Grâce et commutation de peine

1. Si, en vertu de la législation interne de l'Etat requis, une grâce ou une commutation de peine est envisagée en faveur du condamné, l'Etat requis en avise le Greffier.
2. Si le président du Tribunal international, après consultation avec les juges dudit tribunal, décide qu'il n'y a pas lieu d'accorder la grâce ou la commutation de peine, le Greffier en informe immédiatement l'Etat requis. L'Etat requis procède alors au transfert de la personne condamnée au Tribunal international selon les modalités prévues à l'article 10 du présent Accord.

Article 9

Cessation de l'exécution de la peine

1. L'exécution de la peine cesse :
 - a) quand la peine est purgée,
 - b) quand le condamné est décédé,
 - c) quand le condamné est gracié,
 - d) après une décision du Tribunal international visée au paragraphe 2 ci-après.
2. Le Tribunal international peut, à tout moment, décider de requérir la cessation de l'exécution de la peine dans l'Etat requis et le transfert du condamné sous la garde d'un autre Etat ou du Tribunal international.
3. Les autorités compétentes de l'Etat requis mettent fin à l'exécution de la peine dès qu'elles sont informées par le Greffier de toute décision ou mesure à la suite de laquelle la peine cesse d'être exécutoire.

Article 10

Impossibilité d'exécuter la peine

Si, à tout moment après que la décision a été prise d'exécuter la peine, la poursuite de son exécution s'avère impossible, pour toute raison juridique ou pratique, l'Etat requis en informe rapidement le Greffier. Celui-ci prend les dispositions appropriées pour le transfert du condamné. Les autorités compétentes de l'Etat requis s'abstiennent de prendre d'autres mesures à ce sujet pendant un délai d'au moins soixante jours, à compter de la notification au Greffier.

Article 11

Frais

Le Tribunal international prend à sa charge les frais relatifs au transfert du condamné à destination et en provenance de l'Etat requis, à moins que les parties en conviennent autrement. L'Etat requis acquitte tous les autres frais encourus dans le cadre de l'exécution de la peine.

Article 12

Entrée en vigueur

Le présent Accord entrera en vigueur après que le Gouvernement de la France a notifié à l'Organisation des Nations unies que les formalités internes requises pour son entrée en vigueur ont été remplies.

Article 13
Durée de l'Accord

1. Cet Accord reste en vigueur pendant toute la durée de l'exécution des peines du Tribunal international par l'Etat requis aux termes et conditions du présent Accord.

2. Après consultation, chacune des Parties peut mettre fin au présent Accord sur notification écrite à l'autre Partie avec préavis de deux mois. Il ne peut être mis fin au présent Accord avant que les peines auxquelles il s'applique soient purgées ou cessent d'être exécutoires et, le cas échéant, avant le transfert du condamné comme visé à l'article 10.

En foi de quoi, les soussignés, à ce dûment habilités, ont signé le présent Accord.

Fait à La Haye, le 25 février 2000, en double exemplaire, en langue française.

Pour le Gouvernement
de la France :
Bernard Faubournet
de Montferrand,
*Ambassadeur de France
aux Pays-Bas*

Pour l'Organisation des Nations unies,
Dorothee de Sampayo,
Garrido-Nijgh,
Greffier
*du Tribunal pénal international
pour l'ex-Yougoslavie*