

N° 3481

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 décembre 2001.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ⁽¹⁾ SUR LE PROJET DE LOI (n° 3253), *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,*

PAR M. PIERRE BRANA,

Député

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

La *Commission des affaires étrangères* est composée de : M. François Loncle, *président* ; M. Gérard Charasse, M. Georges Hage, M. Jean-Bernard Raimond, *vice-présidents* ; M. Roland Blum, M. Pierre Brana, Mme Monique Collange, *secrétaires* ; Mme Michèle Alliot-Marie, Mme Nicole Ameline, M. René André, M. André Aschieri, Mme Martine Aurillac, M. Édouard Balladur, M. Raymond Barre, M. Henri Bertholet, M. Jean-Louis Bianco, M. André Billardon, M. André Borel, M. Bernard Bosson, M. Philippe Briand, M. Bernard Brochand, M. Jean-Christophe Cambadélis, M. Hervé de Charette, M. Jean-Claude Decagny, M. Patrick Delnatte, M. Jean-Marie Demange, M. Xavier Deniau, M. Paul Dhaille, M. Jean-Paul Dupré, M. Charles Ehrmann, M. Jean-Michel Ferrand, M. Raymond Forni, M. Georges Frêche, M. Michel Fromet, M. Jean-Yves Gateaud, M. Jean Gaubert, M. Valéry Giscard d'Estaing, M. Jacques Godfrain, M. Pierre Goldberg, M. Michel Grégoire, M. François Guillaume, M. Jean-Jacques Guillet, M. Robert Hue, Mme Bernadette Isaac-Sibille, M. Didier Julia, M. Alain Juppé, M. Gilbert Le Bris, M. Jean-Claude Lefort, M. Guy Lengagne, M. François Léotard, M. Pierre Lequiller, M. Alain Le Vern, M. Bernard Madrelle, M. René Mangin, M. Jean-Paul Mariot, M. Gilbert Maurer, M. Jacques Myard, Mme Françoise de Panafieu, M. Étienne Pinte, M. Marc Reymann, M. François Rochebloine, M. Gilbert Roseau, Mme Yvette Roudy, M. René Rouquet, M. Georges Sarre, M. Henri Sicre, M. Dominique Strauss-Kahn, Mme Christiane Taubira-Delannon, M. Michel Terrot, Mme Odette Trupin, M. Joseph Tyrode, M. Michel Vauzelle.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I - LE TPIY, UN ACTEUR MAJEUR DANS LA CRISE YOUGOSLAVE	7
A - DES DIFFICULTES PROGRESSIVEMENT SURMONTEES	7
1) Des procédures inadaptées	7
2) Un effort de rationalisation et de réorganisation opportun	8
B - UNE ACTIVITE JUDICIAIRE ACCRUE	9
1) Une augmentation du nombre d'inculpés	9
2) Un accroissement du nombre de détenus	10
C - UNE COOPERATION INDISPENSABLE DES ETATS	10
1) La République Fédérative de Yougoslavie	10
2) La Fédération de Bosnie-Herzégovine	11
3) La Croatie	11
4) Le rôle des forces de maintien de la paix	11
II - L'AMELIORATION NOTABLE DES RELATIONS ENTRE LA FRANCE ET LE TPIY	14
A - UNE COOPERATION MAL ENGAGEE	14
1) Une forte réticence à coopérer	14
2) Des conséquences lourdes sur la position française concernant la Cour pénale internationale	15
B - UNE AMELIORATION PROGRESSIVE DE LA COOPERATION	15
1) La coopération judiciaire	15
2) L'assistance matérielle	16
III. UN ACCORD SUR L'EXECUTION DES PEINES RESPECTANT LES PRINCIPES JURIDIQUES FRANÇAIS	19
A - UN ACCORD ESSENTIEL POUR LE FONCTIONNEMENT DU TPIY	19
B - UN ACCORD RESPECTUEUX DU DROIT FRANÇAIS	19
1) Des conditions de détention identiques à celles d'un détenu français	20
2) L'exercice de l'article 17 relatif au droit de grâce présidentielle	20
CONCLUSION	22
EXAMEN EN COMMISSION	23
ANNEXE 1 : ETUDE D'IMPACT	23

ANNEXE 2 : NOTE.....

27

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi soumis à votre examen vise à autoriser l'approbation de l'accord entre la France et l'ONU pour ce qui concerne l'exécution des peines prononcées par le Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie (TPIY).

Le TPIY a été créé par la résolution 827 du Conseil de Sécurité le 25 mai 1993 pour juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit humanitaire international commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie entre le 1^{er} janvier 1991 et une date que déterminera le Conseil de Sécurité lorsque la paix sera rétablie. Cette date n'a pas été fixée, ce qui explique que le Tribunal soit compétent pour des crimes commis au Kosovo. Première juridiction pénale internationale depuis les Tribunaux de Nuremberg et de Tokyo, le TPIY est, dans la conception française, à la fois un instrument de lutte contre l'impunité dans la région et une partie intégrante du règlement de paix et de conciliation durable. Sa création constitue un symbole lourd de sens. En effet, qui aurait imaginé que l'Europe connaîtrait à nouveau les actes de barbarie que le TPIY doit juger et punir, faute d'une Cour Pénale Internationale permanente en état de fonctionner au moment des faits ?

Après des débuts difficiles, voire chaotiques, dus pour partie au système procédural dont il s'était doté et pour partie à la réticence des Etats à coopérer, le TPIY s'est imposé comme un élément essentiel du règlement des conflits en ex-Yougoslavie, puisqu'il s'efforce d'enquêter sur les crimes commis, de juger les responsables et d'entendre les victimes.

Il est donc du devoir de la France de coopérer avec cette juridiction en acceptant de recevoir sur son territoire des condamnés, comme le propose le projet de loi.

I - LE TPIY, UN ACTEUR MAJEUR DANS LA CRISE YOUGOSLAVE

Toutes les juridictions *ad hoc* souffrent du soupçon d'être l'émanation de la justice du vainqueur. Le TPIY n'échappe pas à cette critique puisque sa compétence est récusée par l'un des inculpés, et non des moindres, l'ex-Président Milosevic. Il n'en reste pas moins que le déferrement de Milosevic devant cette instance est une victoire d'importance après les difficultés qu'a connues le TPIY pour s'imposer.

A - Des difficultés progressivement surmontées

L'action du TPIY a été entravée par deux écueils : la lourdeur de sa procédure initiale et les réticences des Etats à coopérer.

1) Des procédures inadaptées

A ses débuts, le TPIY a également souffert de l'inadaptation de sa procédure, fortement inspirée du droit anglo-saxon qui conduisait à d'interminables interrogatoires et contre-interrogatoires de témoins et obligeait les victimes à redire leur calvaire. La durée de certains procès pouvait ainsi atteindre dix-huit mois ; ce fut le cas du procès Blaskic.

En effet, la mise en accusation devant le TPIY comprend plusieurs étapes successives. La première étape est propre au procureur qui procède à des enquêtes. Lorsque celles-ci lui permettent d'établir qu'il existe des éléments de preuve suffisants pour soutenir raisonnablement qu'un suspect a commis une infraction relevant de la compétence du tribunal, il établit un acte d'accusation et le transmet à un juge d'une chambre de première instance du tribunal.

La seconde étape voit ce juge d'une chambre de première instance confirmer l'acte d'accusation et délivrer les mandats d'arrêt correspondants. Chaque mandat est alors transmis aux fins d'arrestation et de déferrement de l'accusé aux autorités nationales de l'Etat sur le territoire duquel l'accusé réside. L'Etat auquel est transmis un mandat d'arrêt est censé agir sans tarder et avec toute la diligence voulue pour assurer sa bonne exécution. Si, dans un délai raisonnable, ces mesures ne sont pas suivies d'effet, l'Etat est réputé ne pas avoir exécuté le mandat d'arrêt et le TPIY en informe le Conseil de Sécurité de l'ONU.

En cas d'inexécution persistante du mandat d'arrêt, une chambre de première instance du TPIY est saisie. Si elle considère à son tour qu'il existe des raisons suffisantes de croire que l'accusé a commis une ou toutes les infractions mises à sa charge dans l'acte d'accusation, elle délivre contre l'accusé un mandat d'arrêt international qui est transmis à tous les Etats. En cas de défaut d'exécution de ce mandat d'arrêt international, notamment pour défaut de coopération d'un Etat, le TPIY en saisit le Conseil de Sécurité.

L'arrestation du Général Radko Mladic et de M. Radovan Karadzic a été et demeure un sujet de tension entre le TPIY et les Etats concernés, que ce soit ceux qui disposent de contingents au sein de la SFOR (Etats-Unis, Grande-Bretagne, France, etc.) ou ceux où ils sont susceptibles de trouver refuge, la République fédérative de Yougoslavie, la Croatie, la Bosnie-Herzégovine et, en son sein, la Republika Sprska. Comme l'a souligné à maintes reprises le rapport de la Mission d'information sur la tragédie de Srebrenica, la liberté dont jouissent encore ces deux criminels est incompréhensible, elle suscite indignation, colère et suspicion.

La lenteur des procédures a contribué au discrédit de l'institution qui a tenté d'y pallier.

2) Un effort de rationalisation et de réorganisation opportun

Des efforts ont été accomplis, dans le règlement de procédure et de preuve, pour rendre plus rapide l'administration de la justice, sous l'impulsion du Président du TPIY. La procédure tend par certains aspects à se rapprocher de celle du droit romano-germanique qui utilise des décisions orales. On recourt, lorsque cela est possible, au constat judiciaire ou aux dépositions écrites ; les délais sont mieux respectés, tant par le Procureur que par la défense si les retards ne sont pas imputables au refus de coopération des Etats. La lenteur des procédures a conduit les juges à solliciter des moyens supplémentaires pour juger ces accusés dans des délais acceptables. L'organisation du TPIY a été améliorée sous l'impulsion du Conseil de Sécurité qui, dans ses résolutions 1166 de mai 1998 et 1329 de novembre 2000, donne des moyens humains supplémentaires au tribunal.

Le nombre de juges est passé de 12 à 16 à la suite de la résolution 1166 portant création d'une troisième chambre de première instance et de la résolution 1329 créant 2 nouveaux juges à la chambre d'appel et 27 juges *ad litem* à côté des juges permanents. Les juges, élus par l'Assemblée générale sur une liste émanant du Conseil de Sécurité, doivent représenter toutes les traditions juridiques. Le personnel du TPIY (enquêteurs, administrateurs) compte plus de 1100 membres représentant 77 pays différents. Depuis le 17 novembre 1999, c'est un Français, le juge

Claude Jorda, qui préside le TPIY. Le bureau du Procureur, qui prépare les actes d'accusation, est dirigé, depuis le 15 septembre 1999, par Mme Carla del Ponte, ancien procureur général suisse.

B - Une activité judiciaire accrue

1) Une augmentation du nombre d'inculpés

La politique pénale du Procureur est marquée par une volonté d'inculper tous les principaux responsables des événements survenus sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991. Le 27 mai 1999, le Procureur Mme Louise Arbour a rendu publiques les inculpations, pour crime contre l'humanité et génocide, de MM. Slobodan Milosevic, Milan Milutinovic, Nikola Sainovic, Dragoljub Ojdanic, Vljako Stojiljkovic.

Au 16 novembre 2001, la liste des inculpés pour le TPIY comprend 72 noms pour 35 actes d'accusation publics. Un inculpé a été définitivement condamné, trois sont décédés au cours de leur arrestation. 48 accusés sont en cours de procédure (dont 45 en détention et 3 en liberté provisoire : MM. Simo Zaric, Miroslav Tadic, Mme Biljana Plavsic) et 24 sont en fuite.

A cette liste viennent s'ajouter d'autres actes d'accusation dits « secrets ». Ils sont notifiés à l'accusé au moment de l'arrestation et non à l'Etat de résidence : la « non-divulgarion des mandats » est basée sur l'article 53 du Règlement de procédure et de preuve du Tribunal (RPP) et s'applique en cas de défaillance avérée des autorités locales. Cette incertitude concernant leur inculpation a rendu moins méfiants certains accusés, ce qui a permis à la SFOR de plus aisément les localiser et les arrêter. Le procureur a annoncé son intention d'ouvrir des enquêtes sur les agissements de l'UCK et de l'UCPMB dans le sud de la Serbie.

Au total, Mme Carla del Ponte prévoit l'ouverture de 36 nouvelles enquêtes portant sur quelque 150 suspects. A supposer que ce rythme d'inculpation puisse être tenu, les tribunaux n'auront pas la capacité de juger tous ces accusés dans des délais raisonnables. Par comparaison, en ce qui concerne le Tribunal Pénal International pour le Rwanda, 41 actes d'accusation concernant 53 personnes, hors actes d'accusation secrets, ont été confirmés. 52 personnes sont actuellement sous le contrôle du Tribunal. Le procureur envisage d'inculper encore 136 personnes.

Jusqu'à présent, les inculpés ont été en majorité des Serbes de Bosnie dont M. Radovan Karadzic et le Général Radko Mladic. L'évolution démocratique récente en Croatie puis en Serbie a permis d'inculper

publiquement des ressortissants de ces deux pays : 10 Croates et 8 Serbes de République Fédérale de Yougoslavie (dont M. Milosevic, 5 pour le Kosovo et 3 présumés responsables des massacres de l'hôpital de Vukovar). Les principaux dirigeants côtoient des acteurs importants, mais surtout des chefs de camp ou des exécutants.

Des auditions publiques de témoins en l'absence des inculpés ont été organisées en juin 1996 en vertu de l'article 61 du Règlement de Procédure et de Preuve, sorte de pseudo-contumace. Elles ont permis la mise en accusation publique de MM. Mladic et Karadzic. Au 1^{er} septembre 2001, le Tribunal avait procédé à 10 condamnations définitives ; 12 jugements rendus en première instance sont frappés d'appel.

2) Un accroissement du nombre de détenus

Le nombre des détenus à La Haye est passé de 3 en 1997 à 45 aujourd'hui (en majorité croates) grâce notamment à la reddition de 10 Croates en 1997 et aux arrestations menées par la SFOR. Deux inculpés sont en liberté dans l'attente du jugement d'appel ; un autre en liberté sous contrôle judiciaire en attendant son procès.

Toutefois, sans la coopération des Etats, le TPIY est impuissant. Or, cette coopération ne lui est pas systématiquement acquise.

C – Une coopération indispensable des Etats

Le degré de coopération des Etats de la zone diffère selon le Gouvernement en place et la personnalité recherchée. Toutefois, des évolutions positives se dessinent.

1) La République Fédérative de Yougoslavie

Le bureau du TPIY à Belgrade a été rouvert en 2000. La République fédérative de Yougoslavie s'est longtemps refusée à toute coopération avec une institution dont elle contestait l'impartialité et dénonçait le caractère politique « anti-serbe ». L'arrivée au pouvoir du Président Kostunica a facilité la reprise du dialogue entre les autorités yougoslaves et serbes d'une part, et le tribunal d'autre part. La coopération avec le Tribunal a permis la réouverture du bureau du TPIY à Belgrade, les enquêteurs du Tribunal ont été autorisés à interroger des témoins résidant en Serbie et la remise au Tribunal de plusieurs accusés dont l'ancien président yougoslave Milosevic.

Cependant, cette coopération n'est pas jugée entièrement satisfaisante par le Procureur : une quinzaine d'accusés fugitifs se trouveraient sur le territoire de la RFY. Ce serait, notamment, le cas de MM. Karadzic et Mladic. Plusieurs dirigeants serbes continuent d'exercer des fonctions officielles en RFY alors qu'ils font l'objet d'un acte d'accusation et sont réclamés par le Tribunal : il s'agit de M. Multinovic, président de Serbie, et MM. Sainovic et Stojiljkovic, parlementaires.

2) La Fédération de Bosnie-Herzégovine

La Republika Srpska refuse de fait, pour sa part, de coopérer malgré l'adoption en octobre 2001 d'une loi de coopération. On dit que MM. Karadzic et Mladic y trouvent parfois refuge.

Quant à la partie bosniaque, elle a accepté de coopérer de sorte qu'il n'y aurait plus d'inculpés bosniaques musulmans en liberté, sauf pour ceux éventuellement inculpés secrètement.

3) La Croatie

La Croatie a longtemps protégé les criminels de guerre. Depuis 1999, elle marque sa volonté politique de coopérer avec le Tribunal. Elle a révisé sa position officielle sur la compétence du Tribunal, en reconnaissant le statut officiel du bureau de liaison local. Elle a accepté de remettre plusieurs suspects malgré les tensions que suscite la coopération avec le TPIY au sein de la coalition gouvernementale et dans la population croate parmi les anciens combattants. Face à la détermination du Procureur, le souci du gouvernement croate reste d'éviter ce qui pourrait être considéré par son opinion publique comme une « responsabilité collective » du peuple croate. Les visites en Croatie du Président Jorda et du procureur Mme del Ponte depuis le premier semestre de l'année 2000 ont confirmé ce nouveau climat de coopération et de compréhension.

4) Le rôle des forces de maintien de la paix

En vertu de l'Accord de paix et des résolutions 827, 1031 et 1088 du Conseil de sécurité, en cas de non coopération des autorités locales, la SFOR est habilitée à procéder, lorsque la situation opérationnelle sur le terrain le permet, à des opérations d'arrestation en Bosnie-Herzégovine.

Elle a procédé sur cette base à 20 arrestations (3 personnes sont décédées au cours de telles opérations, dont M. Gagovic lors de son appréhension par le contingent français en janvier 1999). Un mémorandum

d'accord entre l'OTAN et le TPIY précise les modalités de ces arrestations. Les pays de l'Alliance atlantique les plus présents sur le terrain, Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, France, Etats-Unis, se sont entendus en 1997 sur la base juridique de toute opération. Les Etats-Unis envisageraient plutôt de faire intervenir leurs agents comme «force de police mandatée par le Procureur». La France a réussi à imposer les résolutions du Conseil de Sécurité et l'Accord de paix comme base juridique.

Le mandat de la KFOR n'est pas différent en ce qui concerne les arrestations de celui de la SFOR. C'est dans d'autres domaines (sécurité des enquêteurs...) que la KFOR a un mandat plus large que celui de la SFOR, ce dont témoigne notamment l'assistance apportée par la KFOR aux missions d'experts légistes.

On peut légitimement s'interroger sur la passivité de ces forces qui ne parviennent pas à arrêter M. Radovan Karadzic et le Général Radko Mladic sans qu'aucune explication véritablement crédible ne soit fournie.

II - L'AMELIORATION NOTABLE DES RELATIONS ENTRE LA FRANCE ET LE TPIY

La collaboration entre la France et le TPIY a été marquée à ses débuts par une suspicion réciproque, pour s'améliorer progressivement, ce qui a permis la négociation de l'accord concernant l'exécution des peines.

A - Une coopération mal engagée

1) Une forte réticence à coopérer

Au moment de sa création, le TPIY était une institution nouvelle avec laquelle aucune tradition de coopération n'existait : le Tribunal comme les Etats se sont efforcés de définir, au cas par cas, les règles de cette coopération qui figure dans un seul article, l'article 29 du statut du Tribunal.

La France était très réticente à l'égard du TPIY, dont les méthodes d'enquête et d'interrogatoire des témoins heurtaient ses traditions juridiques. Elle craignait que des soldats français se trouvent dans l'obligation de témoigner dans de telles conditions. Une note déclassifiée du 27 juillet 1995 émanant du Délégué des Affaires juridiques du ministère de la Défense et publiée et figurant dans les annexes du rapport de la Mission d'information sur la tragédie de Srebrenica démontre largement cette méfiance : *« Le tribunal est déjà l'objet de critiques soulignant son inefficacité et son inaptitude à juger les responsables des crimes commis en ex-Yougoslavie. Il ne peut pourtant en aller autrement alors que, d'une part, les suspects sont les interlocuteurs obligatoires des négociations existantes et que, d'autre part, il n'existe pas et ne pourra exister de « police internationale » chargée d'arrêter les intéressés. Les juges du TPIY cherchent aujourd'hui à montrer qu'ils agissent et à transférer sur autrui la responsabilité de l'incapacité congénitale du tribunal ». Cette volonté s'est traduite par la publicité faite, en pleine crise relative au sort des emprisonnés musulmans, aux mandats d'arrêt lancés contre MM. Karadzic et Mladic. Ces mandats n'ont guère de chance de déboucher sur l'arrestation des intéressés.*

« Au total, les mandats d'arrêt lancés le 25 juillet contre MM. Karadzic et Mladic n'emportent guère de conséquences à très court terme. Cependant, dans quelques semaines, quand seront lancés des mandats internationaux, les intéressés seront confinés en ex-Yougoslavie et les négociations avec eux seront rendues plus complexes. Surtout, à moyen

terme, le TPIY ne manquera pas de se tourner vers le Conseil de Sécurité pour lui demander de prendre toute mesure de nature à permettre l'arrestation des intéressés. Il deviendra alors de plus en plus difficile politiquement de mener de telles négociations. L'incompatibilité entre les politiques des Etats et l'action du tribunal apparaîtra alors pleinement. Comme le rappelle l'ambassade de France à La Haye dans son télégramme du 25 juillet [1995], le tribunal ne se préoccupe d'ailleurs ni d'opportunité politique, ni du degré de réalisation de ses décisions ».

La polémique qui éclata en décembre 1997 entre Mme Louise Arbour, alors procureur du TPIY et M. Alain Richard, ministre de la Défense, fut l'illustration et le point culminant de cette méfiance réciproque, qui s'est heureusement estompée. La France estimait alors que les interrogatoires de témoins opérés par le TPIY n'offraient pas de garanties s'agissant parfois de militaires encore sur le terrain.

2) Des conséquences lourdes sur la position française concernant la Cour pénale internationale

Votre Rapporteur estime que l'utilisation par la France de l'option offerte par l'article 124 du Statut de la Cour Pénale Internationale d'exclure les crimes de guerre de la compétence de la Cour pendant 7 ans relevait de cette logique, qui a fait long feu, puisque sur les 47 Etats désormais parties au Statut de Rome, seule la France a utilisé la disposition de l'article 124.

Progressivement, les craintes se sont apaisées, car le TPIY a amélioré ses procédures, acquis une plus grande crédibilité, notamment en inculquant le Président Milosevic. La coopération avec cette institution était devenue nécessaire et utile dans la lutte contre l'impunité.

B - Une amélioration progressive de la coopération

1) La coopération judiciaire

La coopération de la France avec les services du procureur du TPIY porte sur : la recherche de témoins, les arrestations et remises d'inculpés, gels d'avoir, communication de documents, témoignages d'experts. La coopération judiciaire de la France avec le TPIY a été encadrée pour que les procès ne soient pas utilisés comme une tribune politique servant à mettre en cause la politique extérieure de la France ou les décisions du Conseil de Sécurité.

La France a adapté sa législation aux dispositions de la résolution 827 du Conseil de Sécurité le 2 janvier 1995 (loi n ° 95-1) et les modalités de cette coopération figurent dans une circulaire du 10 février 1995. La loi d'adaptation pose le principe de la compétence des juridictions françaises pour les infractions visées dans le statut du TPIY dès lors que l'auteur ou le complice des faits se trouve sur le territoire français. La loi s'applique à l'encontre de tout criminel présumé sur le territoire français, même dans l'hypothèse où celui-ci ne serait pas encore recherché par le TPIY. Ce dernier est informé de toute procédure en cours portant sur des faits qui pourraient relever de sa compétence et peut demander le dessaisissement des Tribunaux français. Sa primauté est reconnue mais aucune procédure n'a été à ce jour ouverte en France sur les événements de l'ex-Yougoslavie.

Les demandes d'entraide judiciaire et d'audition de témoins transitent par la voie diplomatique, sous couvert du Directeur des affaires juridiques du Ministère des Affaires étrangères. Dans ce cadre, une trentaine de militaires français et deux diplomates ont été auditionnés de manière informelle ou formelle. S'agissant des témoignages d'agents publics français ayant exercé des fonctions sensibles sur le terrain, la France demande qu'ils soient entourés de garanties rigoureuses telles l'accord préalable sur les questions, la confidentialité des informations et des audiences, la présence d'un représentant du Gouvernement français. Elle s'assure également des modalités d'audition des agents publics et militaires français par les TPIY.

2) L'assistance matérielle

La France a versé en 2001 au TPIY une contribution annuelle obligatoire de 6,6 millions de dollars (contre 4,4 millions de dollars pour le TPI Rwanda). La France est le quatrième contributeur au TPIY. Elle a par ailleurs apporté une contribution volontaire essentielle au fonctionnement du TPIY en le dotant de matériel audiovisuel utilisé pour les témoignages à distance et en différé.

S'agissant du Kosovo, la France a privilégié trois domaines afin d'aider le TPIY à mener ses enquêtes, conformément à la résolution 1060 du Conseil de Sécurité : la transmission de renseignements de nature militaire, le recueil de déclarations auprès des 6000 réfugiés kosovars en France, qui ont été transmises l'été dernier au Tribunal, et la mise à disposition, pendant deux années consécutives, d'une équipe de médecins légistes sous la direction du directeur de l'Institut médico-légal de Paris, pour six mois.

Le TPIY compte environ 50 français, dont 41 « administrateurs ». Plusieurs de nos compatriotes occupent des postes de

responsabilité : M. Claude Jorda, Président du Tribunal, le Greffier adjoint (M. Cattala), le chef de la section des enquêtes (M. Lopez-Terres), quatre enquêteurs et un juriste de chambre.

III. UN ACCORD SUR L'EXECUTION DES PEINES RESPECTANT LES PRINCIPES JURIDIQUES FRANÇAIS

A - Un accord essentiel pour le fonctionnement du TPIY

Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a remis le 17 janvier 1997 à la France un projet d'accord relatif à l'exécution des peines privatives de liberté décidées par le TPIY sur le territoire français. Cet accord a pour objet de décharger en partie les Pays-Bas, pays hôte, du fardeau des incarcérations sur son territoire. Les Pays-Bas sont dans l'obligation d'assurer l'ensemble des détentions provisoires, pendant toute la durée de la phase préliminaire et du procès. L'idée du Tribunal consistait donc à répartir entre des Etats de la région la charge de l'emprisonnement des personnes condamnées définitivement. Un accord similaire a déjà été signé par la Norvège (où M. Erdernovic, première personne condamnée par le TPIY, purge sa peine).

A ce jour, sept pays ont signé un accord d'exécution des peines avec les TPIY : Italie, Espagne, Norvège, Suède, Finlande, Autriche et France. A l'exception de celui conclu avec la France, tous sont en vigueur. Des négociations sont en cours avec le Danemark, le Royaume-Uni, le Canada, le Japon et la République tchèque. Le Mali a signé un accord analogue avec le Tribunal pénal international pour le Rwanda pour l'accueil d'un prisonnier.

Tous ces accords s'inspirent très largement de « l'accord type » que les Pays-Bas avaient fait diffusé en 1995. Les différences ne portent que sur des points de détails.

B - Un accord respectueux du droit français

Si l'Autriche, la Suisse, la Belgique et l'Espagne ont inclus dès l'origine dans leur législation portant adaptation en droit interne du statut du TPIY des dispositions autorisant l'incarcération sur leur territoire de condamnés, tel n'est pas le cas de la France dont la loi d'adaptation du 2 janvier 1995 ne porte pas sur l'emprisonnement. Une telle solution aurait été trop ouverte et ne lui aurait pas laissé la possibilité de se prononcer au cas par cas sur l'accueil d'un prisonnier. Or il s'agit de la disposition clef de l'accord qui est soumis : l'emprisonnement en France d'une personne condamnée par le TPIY sera subordonné à l'acceptation au cas par cas de notre pays.

1) Des conditions de détention identiques à celles d'un détenu français

Les conditions d'exécution des peines relèveront des juridictions françaises compétentes. Ce sont les autorités françaises qui décideront du lieu d'exécution de la peine. Toutefois l'article 6 de l'accord prévoit des dispositions relatives à une procédure d'inspection périodique et impromptue des conditions de détention et du traitement des détenus par le Comité International de la Croix-Rouge (CICR). Ces dispositions n'ont pas posé problème lors des négociations et n'ont pas été considérées par les négociateurs français comme une entorse aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté.

En effet, le principe de telles inspections avait déjà été accepté dans plusieurs accords précédemment signés par la France, telles la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, signée à Paris le 13 janvier 1993, le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires du 10 septembre 1996, la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, signée à Ottawa le 3 décembre 1997 et surtout la Convention relative au traitement des prisonniers de guerre signée le 12 août 1949 à Genève.

L'article 126 de la III^{ème} Convention de Genève relative aux prisonniers de guerre prévoit des modalités de visites des prisonniers très larges, puisque l'Etat sur le territoire duquel se trouvent les prisonniers ne peut s'opposer à une telle visite : « *Toute liberté sera laissée aux représentants et aux délégués des puissances protectrices quant au choix des endroits qu'ils désirent visiter ; la durée et la fréquence de ces visites ne seront pas limitée* ». Les délégués du CICR de bénéficient des mêmes prérogatives. Seules des raisons « *d'impérieuses nécessités militaires et seulement à titre exceptionnel et temporaire* » peuvent conduire à l'interdiction de ces visites.

2) L'exercice de l'article 17 relatif au droit de grâce présidentielle

Les articles 27 (exécution des peines) et 28 (grâce et commutation de peine) du statut du TPIY disposent 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 » et que, si tout condamné peut bénéficier d'une grâce ou d'une commutation de peine en vertu des lois de

l'Etat dans lequel il est emprisonné, il appartient néanmoins au Président du TPIY de trancher en dernier ressort.

Une difficulté similaire s'était posée dans le cadre du texte initial du statut de la Cour pénale internationale qui prévoyait que les Etats Parties auraient l'obligation d'accueillir sur leur territoire les prisonniers condamnés par la Cour si celle-ci le demandait. Aussi, les négociateurs français ont fait porter leurs efforts sur le projet de Statut pour conférer à la Cour la faculté de retirer un prisonnier de l'Etat d'accueil en cas de désaccord sur l'application des conditions de détention.

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 ».

Dans sa décision du 22 janvier 1999 relative au Traité portant Statut de la Cour pénale internationale, le Conseil constitutionnel a estimé que les stipulations dudit Traité relatives à l'exécution des peines prononcées par la Cour sur le territoire d'Etat tiers (articles 103 et 104) ne portent atteinte ni aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, ni à l'article 17 de la Constitution.

Aussi la France a-t-elle repris pour l'accord proposé par le TPIY des dispositions proches de celles du Statut de Rome : 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 (article 2). Cet Etat 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 (grâce, commutation, réduction de peine...) (articles 3 et 8). Si l'application de mesures n'est pas acceptable en l'espèce par la présidence du Tribunal, le prisonnier est transféré hors du territoire français (article 10).

D'après l'étude d'impact transmise et annexée au présent rapport, ces mesures ne devraient pas avoir d'incidence financière notable. Toutefois aux termes de l'article 11 de l'accord, les frais encourus pour l'exécution de la peine sont pris en charge, sauf convention contraire, par l'Etat d'accueil et ceux relatifs aux transferts vers ou en provenance de cet Etat par le TPIY.

CONCLUSION

Ce projet de loi qui permet l'exécution en France des peines prononcées par le TPIY doit être approuvé car il renforce la coopération entre la France et cette juridiction. Il faut absolument manifester un soutien sans faille à toutes initiatives pour arrêter, juger et emprisonner les coupables de génocides et de crimes contre l'humanité en ex-Yougoslavie.

En acceptant d'accueillir sur son sol des détenus jugés par le TPIY, la France participe à cette lutte contre l'impunité, elle manifeste sa solidarité et sa confiance en la justice pénale internationale à un moment où son développement est fortement contesté aux Etats-Unis. Le Congrès des Etats-Unis s'efforce par tous les moyens d'empêcher que la Cour pénale internationale ne soit mise en place, ce qui est hautement regrettable. Pourtant, seule une juridiction permanente échappera au soupçon, même infondé, d'incarner la justice du vainqueur.

Toute initiative qui, à l'heure actuelle, permet de renforcer les juridictions pénales internationales et particulièrement la future Cour pénale internationale, qui devrait voir le jour en 2002 puisque les 60 ratifications nécessaires devraient être atteintes, doit être saluée. Le projet de loi soumis à votre approbation s'inscrit dans cette démarche de soutien à la justice pénale internationale.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 19 décembre 2001.

Après l'exposé du Rapporteur, **le Président François Loncle** a déclaré partager les points de vue du Rapporteur sur la valeur symbolique de la Cour Pénale Internationale par rapport aux tribunaux pénaux internationaux qui peuvent être assimilés à une « justice de circonstance » et sur l'attitude des Etats-Unis concernant la CPI. Il a souligné l'opportunité et l'intérêt de ce rapport à un moment où les Etats-Unis considèrent qu'ils ont le droit d'agir comme bon leur semble sur le terrorisme international et de déterminer la façon de juger les terroristes. Les pressions qu'ils exercent pour empêcher la ratification du statut de la CPI sont vraiment contraires aux valeurs partagées de part et d'autre de l'Atlantique. Il s'est félicité de l'évolution de la position française à l'égard du TPIY.

M. Paul Dhaille a souhaité des précisions sur l'exercice par la France des droits de remise de peine et de grâce. Il a suggéré que le Président de la Commission adresse une lettre à son homologue américain pour lui faire part de son désaccord sur les positions prises par les Etats-Unis à l'égard de la CPI, estimant que la France pouvait exercer des pressions, notamment à l'égard des futurs candidats à l'adhésion à l'Union européenne, en faveur de la ratification du statut de cette Cour.

Considérant que l'attitude américaine sur la CPI, identique par ailleurs à celle sur l'effet de serre, ne concernait pas que la Commission des Affaires étrangères, **Mme Odette Trupin** a jugé que cela était grave et qu'il revenait au Président de la Commission de réagir, et au-delà au Gouvernement français, et encore au-delà à l'Union européenne pour que chaque pays siège dans cette cour. Il est question de la souveraineté totale et exclusive des Etats-Unis.

M. Charles Ehrmann a souhaité que l'on évite de passer encore pour des donneurs de leçons à l'égard des Etats-Unis, car la France ne doit pas oublier leur rôle pendant la Seconde Guerre mondiale. Il s'est interrogé sur l'opportunité de protester contre l'éventuelle condamnation à mort de M. Moussaoui.

Le Président François Loncle a fait observer que l'extraordinaire sacrifice des Etats-Unis pendant la Seconde Guerre mondiale ne pouvait servir d'alibi éternel à tous leurs agissements. On peut défendre la position de la France avec retenue, même si, face à

l'hyperpuissance américaine, il arrive que l'arrogance française se fasse jour. Il a rappelé qu'à chaque occasion, à chaque colloque, il s'efforçait de défendre la mise en place de la CPI.

M. Pierre Brana a répondu aux intervenants que, selon l'accord, le droit français s'appliquait aux conditions de détention, de remise de peine et d'exercice du droit de grâce, mais que le TPIY devait être informé de ces mesures et, s'il n'était pas d'accord, il pouvait réagir en retirant le détenu.

Il a également critiqué l'unilatéralisme des Etats-Unis, tout en expliquant que l'opinion publique américaine n'était pas unanime sur le Protocole de Kyoto ou sur la CPI. Les ONG y sont très actives et militent en faveur de la signature par les Etats-Unis du statut de cette juridiction. Aussi, toutes les démarches et les débats qui ont lieu ici et ailleurs à ce sujet soutiennent leurs initiatives.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 3253).*

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

NB : Le texte de l'accord figure en annexe au projet de loi (n° 3253).

ANNEXE 1

Etude d'impact

ANNEXE 2

Note du Délégué aux Affaires juridiques
du 27 juillet 1995 sur la coopération avec le TPI

3481 - Rapport de M. Pierre Brana : Accord avec l'ONU sur les peines prononcés par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (commission des affaires étrangères)