



N° 1260

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 mai 2023.

PROPOSITION DE LOI

visant à élargir la compétence extraterritoriale des juridictions nationales françaises concernant les infractions visées par le statut de la Cour pénale internationale,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Guillaume GOUFFIER VALENTE, Aurore BERGÉ, Sacha HOULIÉ, Didier PARIS, Christopher WEISSBERG et les membres du groupe Renaissance et apparentés ⁽¹⁾ :

(1) *Mesdames et Messieurs* : Damien Abad, Caroline Abadie, Damien Adam, Sabrina Agresti-Roubache, Éric Alauzet, David Amiel, Pieyre-Alexandre Anglade, Jean-Philippe Ardouin, Antoine Armand, Quentin Bataillon, Xavier Batut, Belkhir Belhaddad, Mounir Belhamiti, Fanta Berete, Aurore Bergé, Benoît Bordat, Éric Bothorel, Florent Boudié, Chantal Bouloux, Bertrand Bouyx, Pascale Boyer, Yaël Braun-Pivet, Maud Bregeon, Anthony Brosse, Anne Brugnera, Danielle Brulebois, Stéphane Buchou, Françoise Buffet, Lionel Causse, Thomas Cazenave, Jean-René

Cazeneuve, Pierre Cazeneuve, Émilie Chandler, Clara Chassaniol, Yannick Chenevard, Mireille Clapot, Fabienne Colboc, François Cormier-Bouligeon, Laurence Cristol, Dominique Da Silva, Christine Decodts, Julie Delpech, Frédéric Descrozailla, Benjamin Dirx, Nicole Dubré-Chirat, Philippe Dunoyer, Stella Dupont, Philippe Fait, Marc Ferracci, Jean-Marie Fiévet, Jean-Luc Fugit, Thomas Gassilloud, Anne Genetet, Raphaël Gérard, Hadrien Ghomi, Éric Girardin, Joël Giraud, Olga Givernet, Charlotte Goetschy-Bolognese, Guillaume Gouffier Valente, Jean-Carles Grelier, Marie Guévenoux, Claire Guichard, Philippe Guillemard, Benjamin Haddad, Nadia Hai, Yannick Haury, Pierre Henriot, Laurence Heydel Grillere, Alexandre Holroyd, Sacha Houlié, Servane Hugues, Monique Iborra, Alexis Izard, Jean-Michel Jacques, Caroline Janvier, Guillaume Kasbarian, Fadila Khattabi, Brigitte Klinkert, Daniel Labaronne, Emmanuel Lacresse, Amélia Lakrafi, Michel Lauzzana, Pascal Lavergne, Sandrine Le Feu, Didier Le Gac, Gilles Le Gendre, Constance Le Grip, Anaïg Le Meur, Christine Le Nabour, Nicole Le Peih, Fabrice Le Vigoureux, Marie Lebec, Vincent Ledoux, Mathieu Lefèvre, Patricia Lemoine, Brigitte Liso, Jean-François Lovisol, Sylvain Maillard, Laurence Maillart-Méhaignerie, Jacqueline Maquet, Bastien Marchive, Louis Margueritte, Christophe Marion, Sandra Marsaud, Didier Martin, Denis Masségli, Stéphane Mazars, Graziella Melchior, Ludovic Mendes, Lysiane Métayer, Nicolas Metzdorf, Marjolaine Meynier-Millefert, Paul Midy, Laure Miller, Benoît Mournet, Karl Olive, Nicolas Pacquot, Sophie Panonacle, Astrid Panosyan-Bouvet, Didier Paris, Charlotte Parmentier-Lecocq, Emmanuel Pellerin, Patrice Perrot, Anne-Laurence Petel, Michèle Peyron, Béatrice Piron, Claire Pitollat, Barbara Pompili, Jean-Pierre Pont, Éric Poulliat, Natalia Pouzyreff, Rémy Rebeyrotte, Robin Reda, Cécile Rilhac, Véronique Riotton, Stéphanie Rist, Charles Rodwell, Xavier Roseren, Jean-François Rousset, Lionel Royer-Perreaut, Thomas Rudigoz, Laetitia Saint-Paul, Mikaele Seo, Freddy Sertin, Charles Sitzenstuhl, Philippe Sorez, Bertrand Sorre, Violette Spillebout, Bruno Studer, Liliana Tanguy, Sarah Tanzilli, Jean Terlier, Prisca Thevenot, Huguette Tiegna, Stéphane Travert, David Valence, Annie Vidal, Patrick Vignal, Corinne Vignon, Stéphane Vojetta, Lionel Vuibert, Guillaume Vuilletet, Christopher Weissberg, Éric Woerth, Caroline Yadan, Jean-Marc Zulesi.

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La compétence universelle s'inscrit dans la lignée du Statut de Rome, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002, créant la Cour pénale internationale et mettant en place un système juridictionnel reposant sur la coopération et la complémentarité entre les États parties et la Cour. Le préambule énonce ainsi qu' « *il est du devoir de chaque État de soumettre à sa juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux* » concernant la répression des crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et le génocide.

Ce mécanisme permet alors à un État de poursuivre et de juger les auteurs de crime les plus graves, ceux touchant l'ensemble de la communauté internationale, quel que soit le lieu où le crime est commis et sans égard à la nationalité des auteurs ou des victimes. Il est par conséquent l'une des méthodes les plus efficaces pour dissuader et prévenir les crimes internationaux en augmentant les chances de poursuite et de condamnation de leurs auteurs.

L'agression illégale et non provoquée de la Fédération de Russie contre l'Ukraine en février 2022 réactive le sujet de la compétence universelle. Aucun des deux États n'étant signataire du traité de Rome, la France doit avoir les outils juridiques pour lui permettre de juger les crimes internationaux commis par la Fédération de Russie dans ce conflit armé.

En 2010, la France a élargi la compétence territoriale des tribunaux français ⁽¹⁾ pour permettre la poursuite et le jugement des auteurs de crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide commis hors de son territoire. Prévue à l'article 689-11 du code de procédure pénale, la compétence universelle est assortie de plusieurs conditions restrictives. La loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice a permis d'obtenir des premières avancées avec la suppression de l'inversion du principe de complémentarité entre les juridictions nationales françaises et la Cour pénale internationale ainsi que la suppression de la double incrimination pour le génocide.

Désormais, trois conditions cumulatives demeurent autour ce mécanisme :

⁽¹⁾ Loi n°2010-930 du 9 août 2010 portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale.

- La preuve de la résidence habituelle sur le territoire français de la personne soupçonnée ;

- La double incrimination qui implique que les faits soient punis par la législation de l'État où ils ont été commis ou que cet État ou l'État dont la personne soupçonnée a la nationalité, soit un État partie au Statut de Rome ;

- Le déclenchement de l'action publique par le ministère public, qui dispose d'un monopole en la matière.

En pratique, ces trois conditions rendent extrêmement difficile, voire impossible, l'activation de la compétence universelle en droit français.

À la différence d'autres crimes internationaux comme la torture ou la disparition forcée, où la simple présence de l'auteur présumé sur le territoire suffit, il est obligatoire de prouver la résidence habituelle de l'auteur ou du complice présumé de crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide. Le procureur de la République antiterroriste ne peut déclencher des poursuites à l'encontre d'une personne soupçonnée seulement si elle réside habituellement sur le territoire. Par conséquent, les auteurs éviteront d'installer le centre de leurs attaches professionnelles et familiales mais pourront effectuer des séjours en toute impunité.

Par ailleurs, si la condition de double incrimination constitue une garantie pour les justiciables afin de lutter contre l'arbitraire de certains régimes, elle ne se justifie pas concernant les crimes contre l'humanité ou les crimes de guerre puisque leur particularité réside dans leur universalité. Cette condition manifeste un recul de notre droit pénal qui ne l'exige habituellement que pour les simples délits et non pour les crimes. Par définition, les crimes internationaux constituent la violation de valeurs universelles reconnues par la communauté internationale. Par conséquent, une telle condition aussi restrictive conduit à conférer une impunité certaine à des auteurs de crimes internationaux.

Pour finir, seul le ministère public peut déclencher l'action publique, c'est-à-dire qu'il est le seul à pouvoir saisir le juge d'instruction pour déclencher des poursuites, ce qui empêche les victimes des crimes du Statut de Rome de pouvoir se constituer partie civile. Les victimes des crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide doivent avoir le même accès au juge que les victimes de crimes de torture ou de disparitions forcées. Selon la Commission nationale consultative des droits de l'homme

(CNCDH), il s'agit « *d'une atteinte grave aux droits des victimes à un recours effectif* »⁽²⁾.

Un arrêt récent en date du 24 novembre 2021⁽³⁾ illustre ces blocages liés à la compétence universelle en France. La Cour de cassation a jugé nécessaire, l'existence en droit syrien d'une incrimination comparable à celle du droit français afin de retenir la compétence extraterritoriale des juridictions françaises en matière de crimes internationaux. Autrement dit, cette exigence inclut nécessairement l'existence d'une infraction comportant un élément constitutif, relatif à une attaque lancée contre une population civile en exécution d'un plan concerté. Cela n'est pas le cas de la Syrie qui ne réprime pas les crimes contre l'humanité de façon autonome, ni aucune autre infraction comportant ces éléments constitutifs. Avec cette exigence de réciprocité, la Cour interprète strictement la condition de double incrimination et prive ainsi de toute effectivité, l'article 689-11 du code de procédure pénale.

En conséquence de cet arrêt, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères ainsi que celui de la Justice ont rappelé dans un communiqué conjoint du 9 février 2022, l'importance de se tenir prêt « *à définir rapidement les évolutions, y compris législatives, qui devraient être effectuées afin de permettre à la France de continuer à inscrire résolument son action dans le cadre de son engagement constant en faveur de la lutte contre l'impunité des auteurs de crimes internationaux* ». Dans la continuité, la chambre de l'instruction de la Cour d'appel de Paris a opéré, le 4 avril 2022, une atténuation à la portée de ce principe en considérant qu'un ex-rebelle islamiste syrien vivant en France pouvait être mis en examen pour des faits commis en Syrie entre 2013 et 2016.

La Cour de cassation, réunie en Assemblée plénière le 17 mars 2023, a rendu deux arrêts très attendus le 12 mai suivant⁽⁴⁾ et a précisé les contours de cette législation en reconnaissant la compétence des juridictions françaises.

Malgré l'interprétation souple retenue et compte tenu de l'importance de la compétence universelle dans la répression et la lutte contre les crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et du génocide, l'**article unique** de la présente proposition de loi vise à supprimer les deux premières

(2) CNCDH, Avis sur l'avant-projet de loi portant adaptation de la législation française au Statut de la Cour pénale internationale, 15 mai 2003.

(3) Chambre criminelle de la Cour de cassation, 24 novembre 2021, n°21-81.344

(4) Assemblée plénière de la Cour de cassation, 12 mai 2023, n°Y 22-80.057 et U-22-82.468

conditions afin de permettre une plus grande effectivité de la compétence universelle en France. Le maintien du monopole du parquet se justifie notamment au regard des expériences des états voisins, comme la Belgique, qui après une dizaine d'années de pratique, a fini par le rétablir.

La République française a toujours joué un rôle déterminant pour la promotion des droits de l'homme et la lutte contre l'impunité. Elle ne doit pas affaiblir son rôle dans la justice pénale internationale ni sa crédibilité dans le concert des nations en devenant un refuge d'impunité pour les criminels internationaux.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

- ① L'article 689-11 du code de procédure pénale est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa, les mots : « réside habituellement sur le territoire de la République » sont remplacés par les mots : « se trouve en France » ;
- ③ 2° Après le mot : « I^{er} », la fin du 2° est supprimée ;
- ④ 3° Après le mot : « code », la fin du 3° est supprimée.

