

Note de position sur les critères posés par l’article 689-11 du code de procédure pénale en tant que conditions à l’établissement de la compétence extraterritoriale des juridictions françaises pour génocide, crimes contre l’humanité et crimes de guerre

Nos organisations, engagées de longue date dans la lutte contre l’impunité des crimes les plus graves, ont pris connaissance avec une grande satisfaction de la proposition de loi n°1260, introduite le 23 mai dernier, visant à élargir la compétence extraterritoriale des juridictions nationales françaises pour les crimes de génocide, crimes contre l’humanité et crimes de guerre, présentée par Guillaume GOUFFIER VALENTE, Aurore BERGÉ, Sacha HOULIÉ, Didier PARIS, Christopher WEISSBERG et les membres du groupe Renaissance et apparentés.

Cette proposition de loi proposait la suppression des conditions de **double incrimination** et de **résidence habituelle** prévues par l’article 689-11 du code de procédure pénale issu de la Loi n°2010-930 du 9 août 2010, modifications que nous appelons de nos vœux depuis de nombreuses années.

Une nouvelle opportunité s’offre pour réformer la loi de compétence universelle en France, à la suite du dépôt d’un amendement, voté par le Sénat, au projet de loi d’orientation et de programmation du ministère de la Justice¹.

Ce projet de loi, qui sera examiné en séance publique de l’Assemblée nationale du 3 au 7 juillet, offre une opportunité unique pour déposer des amendements visant à lever l’ensemble des verrous que sont la double incrimination, la résidence habituelle, la condition de subsidiarité et le monopole des poursuites du parquet.

1. Le critère de double incrimination

S’agissant de la double incrimination, il apparaît essentiel que cette condition soit supprimée sans délai en ce que son existence même prive de sa portée le mécanisme de compétence extraterritoriale. Elle conditionne ainsi la compétence de la France, pour juger des crimes les plus graves, à l’adoption par des États qui n’auraient pas ratifié le Statut de Rome, de lois incriminant les crimes contre l’humanité et les crimes de guerre. **Cela équivaut à remettre entre les mains des bourreaux les clefs de leur propre impunité.** Or, c’est précisément parce que ces États n’incriminent et ne poursuivent pas les crimes internationaux visés que les victimes se tournent vers d’autres juridictions telles que les juridictions françaises.

Cette condition apparaît d’autant plus inopportune qu’elle n’est pas requise pour les autres infractions commises hors du territoire français et visées par les conventions internationales (tortures, disparitions forcées), ni pour l’infraction de génocide. Cette condition n’est pas non plus exigée par le Statut de Rome, puisque la Cour pénale internationale (CPI) peut être saisie d’une situation même si la législation de l’État dans lequel les crimes ont été commis n’incrimine pas l’infraction considérée.

De plus, les arrêts récents du 12 mai 2023, rendus par l’Assemblée plénière de la Cour de cassation (n°22-82.468 et n°22-80.057), s’ils ont permis d’adopter une approche non restrictive du critère de double incrimination, ne suppriment pas pour autant le caractère limitatif de cette condition.

¹ Cf. https://www.senat.fr/amendements/2022-2023/661/Amdt_117.html

La Cour de cassation elle-même a tenu à souligner dans sa décision que le critère de double incrimination, bien que s'interprétant comme applicable aux faits concernés et non à leur qualification, continuait de restreindre l'exercice de la compétence extraterritoriale. La Cour a ainsi rappelé qu' « *une telle interprétation ne prive pas la condition de double incrimination de toute portée* » puisque certains crimes et délits de guerre et crimes contre l'humanité « *ne trouve[nt] pas nécessairement d'équivalent dans certains droits étrangers* » et « *ne sont pas systématiquement incriminés, même en substance* ». **Cette condition constitue donc toujours un verrou qu'il convient de supprimer.**

2. La condition de résidence habituelle

La condition de résidence habituelle prévue par l'article 689-11 issu de la Loi du 9 août 2010 pour le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre restreint de manière injustifiée l'exercice de la compétence universelle. Elle constitue une limitation dans l'exercice de leur compétence par les juridictions françaises par rapport à la répression d'autres crimes internationaux (terrorisme, disparition forcée, torture, etc.) pour lesquels une simple présence sur le territoire suffit (voir art. 689-1 à 689-10 du CPP). **Cette différence de traitement est incompréhensible et permet donc à des auteurs présumés des crimes les plus graves de venir séjourner sur le territoire français, en toute impunité.**

La nécessité de démontrer la résidence habituelle en France d'un suspect met à l'abri des poursuites tous les auteurs et complices de génocides, crimes contre l'humanité, crimes de guerre qui éviteront d'installer en France le centre de leurs attaches professionnelles et familiales et se contenteront d'y effectuer des séjours plus ou moins longs, en toute impunité.

Alors qu'un individu suspecté du crime de torture peut être arrêté et poursuivi à l'occasion de son passage en France, celui suspecté de génocide ou de crime contre l'humanité pourra circuler librement tant qu'il n'aura pas l'idée de s'installer durablement. Appliquer la condition de résidence habituelle revient ainsi à mieux traiter celui qui a déclenché la vague de tortures et d'assassinats constitutifs de crimes contre l'humanité, que l'auteur des tortures.

Par ailleurs, alors que les juridictions françaises peuvent se reconnaître compétentes dans l'hypothèse du génocide rwandais, il n'en va pas de même pour des auteurs de génocides commis en d'autres lieux et en d'autres temps. Tandis que les incriminations légales sont les mêmes, l'intervention juridictionnelle est subordonnée, dans un cas, à la simple présence, et, dans un autre, à la résidence habituelle du suspect. Cette différence de traitement ne s'explique pas.

La suppression de cette condition de résidence habituelle, pour revenir à une simple condition de présence sur le territoire de la République, n'entraînera pas pour autant le dépôt intempestif de plaintes à l'encontre d'individus en simple transit sur le territoire français, contrairement à de nombreuses craintes formulées auprès de nos organisations. En effet, comme l'a rappelé la Cour de cassation dans son arrêt du 21 janvier 2009 (n°07-88.330), pour que les juridictions françaises soient compétentes, il est nécessaire que l'individu soit présent sur le territoire français au moment du déclenchement des poursuites et non du seul dépôt de la plainte. Par ailleurs, la suppression de cette condition ne portera nullement préjudice à l'application des immunités prévues par les normes de droit international.

De plus, et contrairement aux craintes exprimées, la simple condition de présence paraît peu susceptible de s'appliquer dans l'hypothèse d'une présence de quelques heures d'un suspect sur le territoire national. En effet, la décision d'interpellation appartient au procureur de la République, ou à un juge d'instruction.

En ce sens, la suppression effective des critères de double incrimination et de résidence habituelle introduite par la Proposition de loi n°1260 est indispensable au plein exercice de leur compétence par les juridictions françaises.

3. La condition de subsidiarité des poursuites

La condition de subsidiarité des poursuites prévue par la Loi du 9 août 2010 et légèrement amendée en 2019 (pour supprimer l’exigence de déclinaison expresse de compétence de la CPI) vise à conditionner l’exercice des poursuites à la vérification par le ministère public de l’absence de poursuites diligentées par la CPI et de l’absence de demande de remise ou d’extradition par une autre juridiction internationale ou nationale. **Cette condition impose une exigence procédurale très lourde au parquet** en le contraignant à interroger toutes les juridictions étrangères et internationales compétentes avant de pouvoir déclencher des poursuites et apparaît ainsi contraire au principe de bonne administration de la justice.

De plus, **cette condition laisse aux États concernés la possibilité de déclencher des poursuites factives** et de solliciter l’extradition de l’individu poursuivi dans le seul but d’extraire celui-ci à l’œuvre de justice, perpétuant ainsi une impunité totale pour les criminels responsables des crimes les plus graves.

4. Le monopole des poursuites confié au ministère public

Le monopole des poursuites confié au ministère public a pour effet de supprimer la possibilité pour toute partie civile, personne physique ou morale, de mettre en mouvement l’action publique pour des crimes contre l’humanité, crimes de guerre ou génocide. Or, il convient de rappeler que l’article 85 du code de procédure pénale prévoit expressément la possibilité pour toute victime de crime de mettre en mouvement l’action publique en saisissant, sans condition, un juge d’instruction.

L’accès au juge pénal est ainsi paradoxalement plus restreint pour les crimes contre l’humanité que pour l’ensemble des infractions de droit commun ainsi que pour les autres crimes de droit international que sont la torture et les disparitions forcées.

La suppression de ces quatre verrous marquerait une évolution capitale du droit pour les victimes de crimes internationaux et permettrait aux juridictions françaises de se doter des outils nécessaires pour poursuivre efficacement et effectivement les crimes les plus graves, conformément à ses engagements sur la scène internationale.

Alors que la guerre en Ukraine fait rage aux portes de l’Europe et que, dans de nombreuses situations contemporaines, des crimes internationaux continuent d’être perpétrés, la nécessité de lutter contre l’impunité de ces crimes apparaît plus que jamais évidente. Or la législation française, telle qu’elle existe dans sa version actuelle, empêche la France de jouer pleinement son rôle dans ce combat essentiel.