

N° 612

SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1993-1994

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 13 juillet 1994.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 31 août 1994.

PROJET DE LOI

portant adaptation de la législation française aux dispositions de la résolution 827 du Conseil de sécurité des Nations unies instituant un tribunal international en vue de juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991,

PRÉSENTÉ

Au nom de M. ÉDOUARD BALLADUR,

Premier ministre,

Par M. PIERRE MÉHAIGNERIE,

ministre d'Etat, garde des Sceaux, ministre de la Justice.

(Renvoyé à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Droits de l'homme et libertés publiques.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Par la résolution 827 en date du 25 mai 1993, le Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies, a décidé de créer un tribunal international pour juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit humanitaire international commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie.

Le développement des conflits dans l'ex-Yougoslavie et leur violence ont conduit les belligérants à commettre des actes particulièrement atroces.

L'opinion publique mondiale, alarmée par la perpétration de ces actes, a poussé les instances internationales à prendre des mesures pour qu'il soit mis fin à cette situation.

L'une des idées qui se sont dégagées a été de créer une institution judiciaire internationale pour juger les auteurs de ces atrocités.

Il s'agit là d'une ambition poursuivie depuis le début du siècle.

L'article 227 du traité de Versailles prévoyait déjà la constitution d'un « tribunal spécial » pour juger l'empereur Guillaume II. Mais les Pays-Bas, sur le territoire desquels celui-ci s'était réfugié, refusèrent de le livrer.

En 1934, l'assassinat du roi Alexandre de Yougoslavie et de Louis Barthou à Marseille a conduit le Gouvernement français à proposer à la Société des Nations la création d'une cour pénale internationale pour juger les auteurs d'actes terroristes.

A la suite de la Seconde Guerre mondiale, les tribunaux militaires internationaux de Nuremberg et de Tokyo ont jugé les crimes contre la paix, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité.

Postérieurement, plusieurs tentatives ont été faites pour constituer une juridiction pénale internationale ou européenne mais elles n'ont pas abouti.

Dès 1948, la convention sur le génocide a ainsi prévu la création d'une cour criminelle internationale. Par ailleurs, la Commission du

droit international travaille à un projet de juridiction pénale internationale à vocation permanente.

Soutenues par les travaux des experts – et notamment par le comité de juristes français – les Nations unies ont repris cette idée.

Créé par une résolution du Conseil de sécurité, et non par la voie d'une convention, le tribunal international, aujourd'hui institué, présente deux caractéristiques essentielles :

- une compétence limitée dans le temps et dans l'espace aux seules violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis le 1^{er} janvier 1991 ;
- une compétence prioritaire sur celle des juridictions nationales pour les crimes considérés.

Trois textes régissent le fonctionnement de cette juridiction :

- la résolution 827 du 25 mai 1993, texte fondateur, pris sur la base de l'article 39 de la Charte des Nations unies ;
- le statut du tribunal, validé par la résolution ;
- le règlement de procédure et de preuve, adopté par les juges du tribunal international en application de l'article 15 du statut.

Il convient, en outre, de préciser que :

- le tribunal a son siège à La Haye ;
- il est composé de onze juges (trois dans chacune des deux chambres de première instance, cinq à la chambre d'appel) élus par l'assemblée générale de l'O.N.U. sur une liste présentée par le Conseil de sécurité, pour un mandat de quatre ans renouvelable ;
- le procureur est nommé pour un mandat de quatre ans renouvelable par le Conseil de sécurité sur proposition du Secrétaire général de l'O.N.U. ; c'est un organe distinct au sein du tribunal, qui agit en toute indépendance, sans recevoir d'instructions de quiconque. C'est à lui qu'il appartient de saisir le tribunal en transmettant l'acte d'accusation à un juge siégeant dans une chambre de première instance ;
- la procédure suivie devant ce tribunal est conforme aux règles définies par le pacte international relatif aux droits civils et politiques en matière de droits de la défense.

La résolution 827 du Conseil de sécurité des Nations unies faisant obligation aux Etats d'apporter « leur pleine coopération au tri-

bunal international en vue du jugement des personnes présumées responsables de violations graves du droit humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie », le présent projet de loi prévoit les mesures d'adaptation législative nécessaires à son application, en précisant les conditions dans lesquelles la France participe à la répression de ces infractions et coopère avec le tribunal international.

*

* *

Le champ d'application de la présente loi est fixé par un article premier qui rappelle que sont visés les infractions graves aux conventions de Genève de 1949, les violations des lois ou coutumes de la guerre, le génocide ou les crimes contre l'humanité qui constituent des crimes ou délits en droit français.

Les dispositions suivantes sont regroupées en deux titres qui traitent, d'une part, de la compétence et du dessaisissement des juridictions françaises (articles 2 à 5) et, d'autre part, de la coopération judiciaire avec le tribunal international (articles 6 à 15).

Le titre premier relatif à la compétence des juridictions françaises et à leur éventuel dessaisissement comprend deux chapitres.

• **L'article 2** du chapitre premier pose le principe de la compétence universelle des juridictions françaises pour les infractions mentionnées à l'article premier dès lors que l'auteur ou le complice de ces faits est trouvé sur le territoire français.

La reconnaissance d'une telle compétence universelle paraît en effet indispensable pour permettre à la France de coopérer efficacement à la répression des crimes commis dans l'ex-Yougoslavie.

Il convient toutefois de respecter l'article 9 du statut du tribunal international qui prévoit que ce dernier dispose d'une compétence prioritaire. C'est pourquoi le projet précise que les procédures en cours portant sur des faits pouvant relever de ses attributions doivent être portées à la connaissance du tribunal.

• Les dispositions du chapitre II organisent le régime du dessaisissement des juridictions nationales dans le respect du principe de primauté du tribunal international, celui-ci pouvant à tout stade de la procédure demander aux juridictions nationales de se dessaisir en sa faveur.

L'économie générale de ces dispositions repose sur la compétence exclusive conférée à la chambre criminelle de la Cour de cassa-

tion pour ordonner le dessaisissement, étant précisé que les demandes de la juridiction internationale transitent par le ministère de la Justice.

L'article 3 énumère les pièces à produire et les délais de procédure à respecter en cas de demande de dessaisissement.

L'article 4 indique l'étendue des pouvoirs de la chambre criminelle de la Cour de cassation lors de l'examen de la demande. Cette juridiction, saisie par requête de son procureur général, doit vérifier que les faits, objet de la demande de dessaisissement de la juridiction française d'instruction ou de jugement, entrent dans le champ d'application de la loi et qu'il n'y a pas erreur évidente.

L'article 5 précise les modalités du dessaisissement et règle la difficulté suscitée par la demande de remise d'un individu détenu dans les prisons françaises en raison de faits entrant dans le champ d'application de l'article premier en spécifiant qu'en ce cas les mandats délivrés par les juridictions d'instruction ou de jugement conservent leur force exécutoire jusqu'à sa remise effective.

Le titre II relatif à la coopération judiciaire avec le tribunal international est divisé en deux chapitres.

- Le chapitre premier (articles 6 et 7) énonce les règles relatives à l'entraide judiciaire.

L'article 6 rappelle que les demandes d'entraide sont adressées au ministère de la Justice et qu'elles sont centralisées par le procureur de la République de Paris dans un souci de simplification.

Le troisième alinéa de **l'article 6** prévoit toutefois une transmission directe à ce magistrat en cas d'urgence.

Il résulte de **l'article 7** que les demandes d'entraide sont exécutées par le procureur de la République de Paris ou par le juge d'instruction de Paris, dont la compétence est ainsi étendue à l'ensemble du territoire national. Le procureur du tribunal international peut, le cas échéant, assister à l'exécution de ces demandes.

- Le chapitre II (articles 8 à 15), qui traite de l'arrestation et de la remise, est largement inspiré de la procédure de la loi du 10 mars 1927 relative à l'extradition des étrangers. Cependant, comme la demande de remise émane non pas d'un Etat étranger mais d'une juridiction internationale, cette procédure fait l'objet de quelques adaptations.

Tout d'abord, la décision de remise des individus est prise exclusivement par l'autorité judiciaire française, sans aucune intervention du pouvoir exécutif, contrairement à ce qui est de règle en matière d'extradition. L'accord de l'autorité judiciaire est indispensable puis-

qu'en vertu de la Constitution celle-ci est gardienne de la liberté individuelle.

Ensuite, la procédure a été confiée, du fait de sa spécificité et dans un souci de centralisation, à la chambre d'accusation de Paris.

Enfin, le contrôle effectué par cette juridiction – dont l'arrêt est susceptible d'un pourvoi en cassation – est moins approfondi qu'en matière d'extradition puisqu'il a pour seul objet de constater que les faits, objet de la demande d'arrestation, entrent bien dans le champ d'application de l'article premier de la loi et qu'il n'y a pas erreur évidente (article 12). Ce contrôle est ainsi de même nature que celui exercé par la chambre criminelle de la Cour de cassation, en matière de dessaisissement des juridictions nationales.

L'article 8 dispose que la demande d'arrestation aux fins de remise au tribunal international est adressée au ministère de la Justice, sauf en cas d'urgence où elle peut être adressée directement et par tout moyen au procureur de la République territorialement compétent. Le ministre, après s'être assuré de la régularité formelle de la demande, la transmet au procureur général près la cour d'appel de Paris et, dans le même temps, la met à exécution dans toute l'étendue du territoire de la République.

Les articles 9, 10 et 11 déterminent la procédure à suivre en cas de demande d'arrestation aux fins de remise.

Ainsi, l'article 9 prévoit que la personne appréhendée en vertu d'une telle demande doit être déférée dans un délai de vingt-quatre heures au procureur de la République territorialement compétent qui, après l'avoir informée, dans une langue qu'elle comprend, qu'elle fait l'objet d'une demande d'arrestation et qu'elle comparaitra, assistée d'un avocat si elle le souhaite, dans un délai de cinq jours, devant le procureur général près la cour d'appel de Paris, ordonne son incarcération. Cet article dispose également que cette personne bénéficie des dispositions du code de procédure pénale relatives à la garde à vue, soit le droit de faire prévenir un tiers de cette mesure, d'être examinée par un médecin et de s'entretenir avec un avocat.

C'est ensuite au procureur général près la cour d'appel de Paris qu'il revient de notifier à la personne arrêtée la demande d'arrestation ainsi que les chefs d'accusation portés contre elle, en présence de son avocat, désigné ou commis d'office par le bâtonnier (article 10).

L'audience a lieu devant la chambre d'accusation de Paris dans un délai maximum de seize jours à compter de la présentation de l'intéressé au procureur général (article 11).

L'article 13 précise que l'intéressé peut demander à tout moment sa mise en liberté à la chambre d'accusation de Paris qui procède conformément aux articles 148-1 et suivants du code de procédure pénale.

L'article 14 règle les modalités pratiques de l'exécution de la décision de remise au tribunal international et fixe pour l'effectuer un délai maximal d'un mois, dont le non-respect est sanctionné par la mise en liberté de l'intéressé, sur décision du président de la chambre d'accusation, sauf si la remise a été retardée par des circonstances insurmontables.

L'article 15 rappelle enfin que les dispositions relatives à la remise des personnes au tribunal international doivent être appliquées même si l'intéressé est poursuivi ou condamné en France pour d'autres faits. Toutefois, la procédure suivie devant le tribunal international interrompt, à l'égard de cette personne, les délais de prescription de l'action publique et de la peine.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre d'Etat, garde des Sceaux, ministre de la Justice,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi portant adaptation de la législation française aux dispositions de la résolution 827 du Conseil de sécurité des Nations unies instituant un tribunal international en vue de juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté au Sénat par le ministre d'Etat, garde des Sceaux, ministre de la Justice, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article premier.

Pour l'application de la résolution 827 du Conseil de sécurité des Nations unies du 25 mai 1993 instituant un tribunal international en vue de juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis le 1^{er} janvier 1991, la France participe à la répression des infractions et coopère avec cette juridiction dans les conditions fixées par la présente loi.

Les dispositions qui suivent sont applicables à toute personne poursuivie des chefs des crimes ou délits qui constituent, au sens des articles 2 à 5 du statut du tribunal international, des infractions graves aux conventions de Genève du 12 août 1949, des violations des lois ou coutumes de la guerre, un génocide ou des crimes contre l'humanité.

TITRE PREMIER
DE LA COMPÉTENCE ET DU DESSAISSEMENT
DES JURIDICTIONS FRANÇAISES

CHAPITRE PREMIER

De la compétence des juridictions françaises.

Art. 2.

Les auteurs ou complices des infractions mentionnées à l'article premier peuvent être poursuivis et jugés par les juridictions françaises s'ils sont trouvés en France.

Le tribunal international est informé de toute procédure en cours portant sur des faits qui pourraient relever de sa compétence.

CHAPITRE II

Du dessaisissement des juridictions françaises.

Art. 3.

Les demandes du tribunal international aux fins de dessaisissement des juridictions françaises d'instruction ou de jugement sont adressées, en original et accompagnées de toutes pièces justificatives, au ministre de la Justice, qui les transmet au procureur général près la Cour de cassation.

Ces demandes sont signifiées aux parties qui ont un délai de quinze jours pour déposer un mémoire au greffe de la Cour de cassation.

Le dossier de la procédure est transmis sans délai au parquet général de la Cour de cassation.

Art. 4.

Lorsque la chambre criminelle de la Cour de cassation, saisie par requête du procureur général près cette Cour, constate que les faits, objet de la demande de dessaisissement de la juridiction française d'instruction ou de jugement, entrent dans le champ d'application de l'article premier de la présente loi et qu'il n'y a pas erreur évidente, elle ordonne le dessaisissement et renvoie la connaissance de l'affaire au tribunal international.

La chambre criminelle statue dans le mois de la requête.

Art. 5.

Lorsque le dessaisissement est ordonné, le dossier de la procédure est adressé, par l'intermédiaire du ministère de la Justice, au tribunal international.

Lorsque la demande de dessaisissement est accompagnée d'une demande de remise, le dessaisissement vaut décision de remise de l'intéressé si celui-ci est détenu en raison de faits entrant dans le champ d'application de l'article premier de la présente loi.

Dans ce cas, les mandats délivrés par les juridictions d'instruction ou de jugement conservent leur force exécutoire jusqu'à la remise effective de l'intéressé.

La remise s'effectue dans les délais et conditions prévus au deuxième alinéa de l'article 14 de la présente loi.

TITRE II

DE LA COOPÉRATION JUDICIAIRE

CHAPITRE PREMIER

De l'entraide judiciaire.

Art. 6.

Les demandes d'entraide émanant du tribunal international ou de son procureur sont adressées au ministre de la Justice en original ou en copie certifiée conforme accompagnées de toutes pièces justificatives.

Ces documents sont transmis au procureur de la République de Paris qui leur donne toutes suites utiles.

En cas d'urgence, ces documents peuvent être adressés directement et par tout moyen à ce magistrat. Ils sont ensuite transmis dans les formes prévues aux alinéas précédents.

Art. 7.

Les demandes d'entraide sont exécutées, selon les cas, par le procureur de la République ou par le juge d'instruction de Paris qui agissent sur l'ensemble du territoire national en présence, le cas échéant, du procureur près le tribunal international.

Les procès-verbaux établis en exécution de ces demandes sont adressés au tribunal international par l'intermédiaire du ministre de la Justice.

En cas d'urgence, les copies certifiées conformes des procès-verbaux peuvent être adressées directement et par tout moyen au tribunal international.

CHAPITRE II

De l'arrestation et de la remise.

Art. 8.

Les demandes d'arrestation aux fins de remise délivrées par le tribunal international ou par son procureur sont adressées, en original et accompagnées de toutes pièces justificatives, au ministre de la Justice qui, après s'être assuré de leur régularité formelle, les transmet au procureur général près la cour d'appel de Paris et, dans le même temps, les met à exécution dans toute l'étendue du territoire de la République.

En cas d'urgence, ces demandes peuvent aussi être adressées directement et par tout moyen au procureur de la République territorialement compétent.

Art. 9.

Toute personne appréhendée en vertu d'une demande d'arrestation doit être déférée dans les vingt-quatre heures au procureur de la

République territorialement compétent. Les dispositions des articles 63-1 à 63-4 du code de procédure pénale lui sont applicables.

Après avoir vérifié l'identité de cette personne, ce magistrat l'informe, dans une langue qu'elle comprend, qu'elle fait l'objet d'une demande d'arrestation et qu'elle comparâtra, dans un délai maximum de cinq jours, devant le procureur général près la cour d'appel de Paris. Ce magistrat l'informe également qu'elle sera assistée par un avocat de son choix ou, à défaut, par un avocat commis d'office par le bâtonnier de l'ordre des avocats, informé sans délai et par tout moyen. La personne dont l'arrestation est demandée pourra s'entretenir immédiatement avec l'avocat désigné.

Mention de ces informations est faite au procès-verbal, qui est aussitôt transmis au procureur général près la cour d'appel de Paris.

Le procureur de la République ordonne l'incarcération de la personne réclamée à la maison d'arrêt.

Art. 10.

La personne réclamée est transférée, s'il y a lieu, et écrouée à la maison d'arrêt du ressort de la cour d'appel de Paris. Le transfèrement doit avoir lieu dans un délai maximum de cinq jours faute de quoi la personne réclamée est remise en liberté sur décision du président de la chambre d'accusation de la cour d'appel de Paris, à moins que le transfèrement ait été retardé par des circonstances insurmontables.

Le procureur général près cette même cour lui notifie, dans une langue qu'elle comprend, la demande d'arrestation ainsi que les chefs d'accusation portés contre elle.

Lorsque la personne réclamée a déjà demandé l'assistance d'un avocat et que celui-ci a été dûment convoqué, le procureur général reçoit ses déclarations.

Dans les autres cas, ce magistrat l'avise de son droit de choisir un avocat ou de demander qu'il lui en soit désigné un d'office. L'avocat choisi ou, dans le cas d'une demande de commission d'office, le bâtonnier de l'ordre des avocats en est informé par tout moyen et sans délai. L'avocat peut consulter sur-le-champ le dossier et communiquer librement avec la personne réclamée. Le procureur général reçoit les déclarations de cette dernière après l'avoir avertie qu'elle est libre de ne pas en faire. Mention de cet avertissement est faite au procès-verbal.

Art. 11.

La chambre d'accusation est immédiatement saisie de la procédure. La personne réclamée comparaît devant elle dans un délai de huit jours à compter de sa présentation au procureur général. Sur la demande de ce dernier ou de la personne réclamée, un délai supplémentaire de huit jours peut être accordé avant les débats. Il est ensuite procédé à un interrogatoire dont il est dressé procès-verbal.

Les débats se déroulent et l'arrêt est rendu en audience publique, sauf si la publicité est de nature à nuire au bon déroulement de la procédure en cours, aux intérêts d'un tiers, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.

Le ministère public et la personne réclamée sont entendus, cette dernière assistée, le cas échéant, de son avocat et, s'il y a lieu, en présence d'un interprète.

Art. 12.

Lorsque la chambre d'accusation constate que les faits, objet de la demande d'arrestation, entrent dans le champ d'application de l'article premier de la présente loi et qu'il n'y a pas erreur évidente, elle ordonne la remise de celle-ci et, si elle est libre, son incarcération aux fins de remise.

La chambre d'accusation statue dans les quinze jours de la comparution devant elle de la personne réclamée.

En cas de pourvoi, la chambre criminelle de la Cour de cassation statue dans un délai d'un mois suivant la réception du dossier à la Cour de cassation.

Art. 13.

La mise en liberté peut être demandée à tout moment à la chambre d'accusation de la cour d'appel de Paris qui procède conformément aux articles 148-1 et suivants du code de procédure pénale.

Art. 14.

L'arrêt rendu par la chambre d'accusation et, le cas échéant, le lieu et la date de la remise de la personne réclamée, ainsi que la durée de la détention subie en vue de cette remise, sont portés à la connais-

sance du tribunal international, par tout moyen, par le ministre de la Justice.

La personne réclamée est remise dans un délai d'un mois à compter du jour où cette décision est devenue définitive, faute de quoi elle est immédiatement libérée sur décision du président de la chambre d'accusation à moins que sa remise ait été retardée par des circonstances insurmontables.

Art. 15.

Les dispositions des articles 8 à 14 de la présente loi sont également applicables si la personne réclamée est poursuivie ou condamnée en France pour d'autres chefs que ceux visés par la demande du tribunal international. Toutefois, la personne détenue dans ces conditions ne peut bénéficier d'une mise en liberté au titre des articles 10, 13 et 14, deuxième alinéa.

La procédure suivie devant le tribunal international suspend, à l'égard de cette personne, la prescription de l'action publique et de la peine.

Fait à Paris, le 31 août 1994.

Signé : ÉDOUARD BALLADUR.

Par le Premier ministre :

Le ministre d'Etat,
garde des Sceaux, ministre de la Justice,

Signé : PIERRE MÉHAIGNERIE.