

Observations du gouvernement de la République Française sur le projet d'articles de la Commission du droit international (CDI) sur la prévention et la répression des crimes contre l'humanité

Aux termes du paragraphe 41 du Rapport d'activité de sa soixante et onzième session (29 avril-7 juin et 8 juillet-9 août 2019, A/74/10), la Commission du droit international (CDI) a décidé de transmettre le projet d'articles sur le sujet de la « Prévention et de la répression des crimes contre l'humanité », adopté en deuxième lecture, aux gouvernements et organisations internationales par l'entremise du Secrétaire général. Elle a, par ailleurs, recommandé le projet d'articles à l'Assemblée générale et préconisé l'élaboration d'une convention fondée sur ledit projet. Dans sa résolution 77/249 du 30 décembre 2022, l'Assemblée générale a invité les États à soumettre par écrit des observations et commentaires sur le projet d'articles et sur la recommandation de la Commission du droit international.

La Représentation permanente de la France auprès des Nations Unies à New York prie le Secrétariat de bien vouloir trouver ci-après les observations de la France sur le projet d'articles sur le sujet de la « Prévention et de la répression des crimes contre l'humanité ».

Observations générales sur le projet d'articles

En premier lieu, la France rappelle qu'elle est favorable à ce que ce projet d'articles serve de base à la conclusion d'une convention en matière de prévention et de répression des crimes contre l'humanité, participant ainsi au renforcement du système de justice pénale internationale.

En deuxième lieu, elle tient à souligner que la Cour pénale internationale, première juridiction pénale internationale permanente à vocation universelle, joue un rôle central dans le jugement des crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale, tout en laissant la responsabilité première de juger de tels crimes aux autorités judiciaires nationales, en vertu du principe de complémentarité.

Dans cette mesure, la France se félicite que le projet d'articles s'inspire du Statut de Rome et en reprenne pour partie les dispositions. A cet égard, le projet de préambule, qui s'inspire en grande partie du préambule du Statut de Rome et qui contient une référence expresse à la définition du crime contre l'humanité prévu par ce Statut, paraît adapté. Des doutes peuvent néanmoins être émis sur l'opportunité de qualifier, dans ce projet d'articles, l'interdiction des crimes contre l'humanité de norme impérative du droit international général, dans la mesure où le préambule du Statut de Rome ne fait lui-même pas référence à cette notion. Par ailleurs, l'établissement d'une « liste indicative » des normes de *jus cogens* dans le cadre des travaux de la CDI sur le sujet des « Normes impératives du droit international général (*jus cogens*) », liste sur laquelle figure « l'interdiction des crimes contre l'humanité » a donné lieu à de vifs débats et désaccords entre les États. De l'avis de la France, il serait sage de ne pas importer ces controverses dans le projet d'articles sur la prévention et la répression des crimes contre l'humanité et de s'abstenir de faire référence à la notion de *jus cogens*.

La France souhaite enfin souligner la complémentarité entre ce projet d'articles et la convention de Ljubljana-La Haye pour la coopération internationale en matière d'enquête et de poursuite du crime de génocide, des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et d'autres crimes internationaux, adoptée en mai 2023. Cette dernière constitue un outil renforçant la coopération judiciaire en matière de crimes les plus graves, mais n'amointrit pas la nécessité de disposer

d'une convention spécifique relative à la prévention et la répression des crimes contre l'humanité. L'adoption et les avancées de la convention de Ljubljana-La Haye ne font que renforcer la nécessité d'avancer sur ce projet d'articles.

Observations spécifiques sur les projets d'articles

La France souhaiterait à présent formuler des observations spécifiques sur certains projets d'articles :

- **Article 2 – Définition des crimes contre l'humanité**

Il apparaît essentiel que la définition du crime contenu dans le projet d'articles de la CDI sur la prévention et la répression des crimes contre l'humanité soit identique à celle contenue dans l'article 7 du Statut de Rome, comme le prévoit le projet d'articles adopté par la Commission, sous réserve de quelques adaptations formelles qui, dans l'ensemble, ont été réalisées.

- **Article 6 – Incrimination en droit interne**

En ce qui concerne le paragraphe 7 du projet d'article 6, relatif au choix de la peine, il apparaît effectivement souhaitable de préserver une marge d'appréciation aux Etats s'agissant d'un pouvoir régalién. La France souhaite cependant rappeler le combat mené, aux côtés de ses partenaires de l'Union européenne notamment, contre la peine de mort ainsi que toutes les peines physiques assimilables à des traitements inhumains et dégradants et ce, quelle que soit la gravité des faits réprimés, et préconise que celles-ci – à commencer par la peine de mort – soient explicitement écartées.

En outre, la France ne pourrait en tout état de cause ni remettre ni extradier, ni même coopérer avec un Etat, sans avoir la garantie que la peine de mort ou des traitements inhumains et dégradants ne sera pas requise ni prononcée et que, si elle est prononcée, elle ne sera pas exécutée dans le dossier concerné conformément à ses obligations constitutionnelles (article 66-1 de la Constitution) et conventionnelles (articles 2 et 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et Protocole n° 6 à cette Convention du 28 avril 1983).

En ce qui concerne le paragraphe 8 du projet d'article 6, relatif à la responsabilité des personnes morales, la France salue l'inclusion de cette disposition. Bien qu'elle ne soit pas prévue par le Statut de la Cour pénale internationale, la question de la responsabilité des personnes morales pour crimes contre l'humanité est importante. Le droit pénal français prévoit des dispositions spécifiques sur la responsabilité des personnes morales pour crimes contre l'humanité¹.

Une interrogation peut néanmoins exister sur l'opportunité d'inclure cette question dans une disposition relative à l'incrimination en droit interne. Il convient en effet, ainsi que le prévoit le projet d'article soumis, de préserver une certaine liberté procédurale aux Etats pour déterminer

¹ Article 213-3 du Code pénal : « Les personnes morales déclarées responsables pénalement, dans les conditions prévues par l'article 121-2, de crimes contre l'humanité encourent, outre l'amende suivant les modalités prévues par l'article 131-38 : 1° Les peines mentionnées à l'article 131-39 ; 2° La confiscation de tout ou partie des biens leur appartenant ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont elles ont la libre disposition » (texte disponible à l'adresse suivante : https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=E89F55F54D33E41160147245E4C57B99.tplgf r22s_3?i dArticle=LEGIARTI000025585799&cidTexte=LEGITEXT000006070719&dateTexte=20130725).

le champ d'application de cette stipulation et éviter des procédures judiciaires abusives. Dans cette mesure, il pourrait paraître opportun de prévoir une disposition spécifique sur la question de la responsabilité des personnes morales pour crimes contre l'humanité. Des précisions pourraient d'ailleurs être apportées, à l'instar de ce qui est prévu par la convention de Ljubljana-La Haye.

- **Article 7 – Etablissement de la compétence nationale**

La compétence universelle ou quasi-universelle déroge aux règles traditionnelles prévoyant la compétence des juridictions de l'Etat sur le territoire duquel l'infraction a été commise (compétence territoriale) ou de l'Etat de la nationalité de l'auteur ou de la victime de cette infraction (compétence personnelle active ou passive).

La France a établi une compétence extraterritoriale pour les crimes contre l'humanité en retenant cependant une formulation différente de celle qui est proposée dans le projet d'article 7, ce dernier disposant actuellement que la personne soupçonnée doit « se trouver sur le territoire français » pour être poursuivie.

Les juridictions françaises peuvent en effet poursuivre, à la requête du ministère public, toute personne qui réside habituellement en France et qui est soupçonnée de s'être rendue coupable de crimes contre l'humanité. La résidence habituelle sur le territoire français se définit aux termes de l'article 689-11 du code de procédure pénale, par un lien de rattachement suffisant avec la France. Ce lien est apprécié notamment au regard de la durée actuelle ou prévisible de présence de l'intéressé sur le territoire français, des conditions et des raisons de cette présence, de la volonté manifestée par l'intéressé de s'y installer ou de s'y maintenir ou de ses liens familiaux, sociaux, matériels ou professionnels.

En outre, en vertu du principe *aut dedere aut judicare*, l'Etat est dans l'obligation de juger une personne soupçonnée de crime contre l'humanité qui se trouverait sur son territoire et qu'elle refuserait d'extrader.

Par conséquent, le projet d'article 7 doit être formulé de manière à permettre aux Etats de conserver un juste équilibre entre la compétence pénale établie conformément à son droit interne et l'exercice de la compétence universelle.

- **Article 8 – Enquête**

La notion d'« *enquête rapide, approfondie et impartiale* » n'est pas définie juridiquement par le projet d'article ou en droit international général et est donc susceptible de faire l'objet de diverses interprétations. Des clarifications pourraient être apportées pour préciser la portée du texte. Par ailleurs, la France s'interroge sur la référence à la notion d'impartialité, qui ne devrait pas servir de prétexte pour questionner l'organisation des systèmes judiciaires des Etats. Enfin, si l'objet du présent projet d'article est bien l'enquête, il ne devrait pas avoir pour conséquence de porter atteinte au principe de l'opportunité des poursuites, c'est-à-dire à la liberté d'appréciation laissée au ministère public qui apprécie la suite à donner aux plaintes et dénonciations.

- **Article 9 – Mesures préliminaires lorsque l’auteur présumé de l’infraction se trouve sur le territoire**

Dans un souci de cohérence et de précision, le terme « Etat » pourrait être remplacé, dans les trois paragraphes du projet d’article 9, par l’expression « autorités compétentes » qui est employée au projet d’article 8.

Par ailleurs, la France souhaiterait attirer l’attention sur le fait que l’expression « enquête préliminaire » figurant au paragraphe 2 du projet d’article 9 fait référence en droit français à une phase spécifique de la procédure, dont le champ est plus limité que celui visé par le projet d’article (enquête préliminaire mais aussi enquête de flagrance ou phase de l’instruction). Il pourrait en être de même dans d’autres systèmes judiciaires nationaux. En conséquence, il paraîtrait opportun de retenir un terme plus générique tel que « investigations » ou « enquête ».

Enfin, le paragraphe 3 du projet d’article 9 est susceptible de soulever certaines difficultés en matière de secret de l’instruction au regard du droit interne des Etats², tant au regard du respect de la présomption d’innocence que pour des questions d’efficacité de la procédure. La communication d’informations serait susceptible d’exercer une influence sur l’issue de l’instruction ou de l’enquête en cours. En France, seul le procureur de la République est habilité à rendre publics des éléments concernant les investigations et à apprécier les éléments qui lui paraissent pouvoir être communiqués.

Compte tenu de ce qui précède, une formulation alternative du projet d’article 9 pourrait être la suivante :

« 1. Si **elles** estiment que les circonstances le justifient, après avoir examiné les renseignements dont **elles** disposent, **les autorités compétentes** de tout État sur le territoire sous la juridiction duquel se trouve une personne soupçonnée d’avoir commis une infraction **visée aux** présents projets assurent la détention de cette personne ou **prennent** toutes autres mesures juridiques nécessaires pour assurer sa présence. Cette détention et ces mesures doivent être conformes à la législation dudit État ; elles ne peuvent être maintenues que pendant le délai nécessaire à l’engagement de poursuites pénales ou d’une procédure d’extradition ou de remise.

2. **Les autorités compétentes** dudit État procèdent immédiatement à **des investigations/une enquête** en vue d’établir les faits.

3. Lorsque **les autorités compétentes** d’un Etat **ont** mis une personne en détention préventive, conformément aux dispositions du présent projet d’article, il avise immédiatement de cette détention et des circonstances qui la justifient les Etats visés au paragraphe 1 du projet d’article 7. **S’il estime que ces informations ne sont pas de**

² L’article 11 du Code de procédure pénale français prévoit que : « Sauf dans le cas où la loi en dispose autrement et sans préjudice des droits de la défense, la procédure au cours de l’enquête et de l’instruction est secrète.

Toute personne qui concourt à cette procédure est tenue au secret professionnel dans les conditions et sous les peines des [articles 226-13 et 226-14](#) du code pénal.

Toutefois, afin d’éviter la propagation d’informations parcellaires ou inexactes ou pour mettre fin à un trouble à l’ordre public, le procureur de la République peut, d’office et à la demande de la juridiction d’instruction ou des parties, rendre publics des éléments objectifs tirés de la procédure ne comportant aucune appréciation sur le bien-fondé des charges retenues contre les personnes mises en cause » (texte disponible à l’adresse suivante : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006071154&idArticle=LEGIARTI000006574847>).

nature à mettre en danger les investigations en cours, l'État dont les autorités compétentes procèdent–aux investigations/à l'enquête visées au paragraphe 2 du présent projet d'article en communique rapidement les conclusions auxdits États et leur indique s'il entend exercer sa compétence ».

- **Article 12 – Victime, témoins, et autres personnes**

De manière générale, il pourrait paraître préférable de prévoir un article spécifique à la question des victimes, dont la situation doit être distinguée de celle des témoins – tout en tenant compte du fait que les victimes peuvent également être appelées à témoigner. Le projet d'article devrait en outre prévoir une obligation pour les États d'examiner la plainte de manière impartiale et rapide et de leur permettre de présenter leurs avis et observations lors du procès pénal.

Il peut être relevé que la convention de Ljubljana-La Haye présente en outre trois articles concernant les victimes : article 81 « définition des victimes », article 82 « protection des victimes, témoins, experts et autres personnes » et article 83 « droit des victimes ».

Le projet d'articles de la CDI pourrait utilement s'en inspirer afin d'assurer une cohérence avec les conventions portant sur des questions analogues.

- **Article 13 – Extradition**

La France souhaite rappeler qu'en vertu de ses obligations constitutionnelles³ et conventionnelles (en particulier des articles 2 et 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et du Protocole n° 6 à cette Convention, en date du 28 avril 1983), elle ne peut ni remettre ni extradier, ni même coopérer avec un État, sans avoir la garantie que la peine de mort ou des traitements inhumains et dégradants ne sera pas requise ni prononcée ou, si elle est prononcée, ne sera pas exécutée dans le dossier concerné. Le paragraphe 6 de ce projet d'article permet un tel refus. La France réitère ici les observations formulées sur le projet d'article 6 en préconisant l'exclusion expresse de la possibilité de prononcer une peine de mort ainsi que toutes les peines physiques assimilables à des traitements inhumains et dégradants.

Elle suggère par ailleurs, une modification du paragraphe 7 pour tenir compte des paragraphes qui le précèdent :

« 7. Sauf dans les cas prévus par le présent article, l'extradition est subordonnée aux conditions prévues par le droit interne de l'État requis ou par les traités d'extradition applicables, y compris aux motifs pour lesquels l'État requis peut refuser l'extradition ».

- **Article 14 – Entraide judiciaire**

Il serait opportun de préciser que l'entraide judiciaire peut permettre la fourniture des documents de nature financière, et qu'il peut également y être recouru dans les objectifs suivants :

- Assurer la protection des témoins dans le respect des dispositions nationales
- Exercer pour le compte de l'État requérant des mesures de sûreté compatibles avec les règles de l'État requis

³ Article 66-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « Nul ne peut être condamné à la peine de mort ».

- Fournir une assistance en matière d'interceptions des communications et de techniques spéciales d'investigations.

Observations complémentaires

- **Articulation avec les juridictions pénales internationales**

La France réitère qu'elle considère absolument nécessaire d'introduire une disposition sur l'articulation entre le projet d'articles et les obligations internationales des Etats en la matière à l'égard des juridictions pénales internationales pour éviter des incertitudes et des conflits de compétence. La France préconise par conséquent la reprise *in extenso* du projet d'article 15 prévu par le 3^{ème} rapport du Rapporteur spécial, qui se lit comme suit :

Article 15 – Relations avec les juridictions pénales internationales compétentes

En cas de conflit entre les droits ou les obligations d'un État au titre du présent projet d'articles et ses droits ou ses obligations au titre de l'instrument constitutif d'une juridiction pénale internationale compétente, ce dernier prévaudra.

- **Immunités et amnistie**

La France souhaite réitérer son soutien à l'approche consistant à ne pas prévoir de disposition relative aux immunités et à l'amnistie dans le projet d'articles, en raison notamment des travaux de la Commission du droit international en cours sur la question de l'immunité de juridiction pénale étrangère des représentants de l'Etat.