



Comité contre la torture des Nations Unies

Rapport de la FIDH (Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme) et de la LDH (Ligue des Droits de l'Homme) à propos du rapport périodique de la France, 1^{er} avril 2016

La FIDH et la LDH soumettent le présent rapport concernant les restrictions apportées à la compétence extraterritoriale des juridictions françaises par certaines lois et mesures adoptées durant ces dernières années et qui portent atteinte aux droits protégés dans la Convention contre la torture (CAT) notamment :

Restrictions à la compétence extraterritoriale des juridictions françaises apportées par la loi n°2015-905 du 24 juillet 2015 autorisant l'approbation du protocole additionnel à la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc (convention bilatérale d'entraide judiciaire du 18 avril 2008).¹

Violation de l'article 5

Le 24 juillet 2015, la loi n°2015-905 a été adoptée au terme d'une procédure législative rapide, par les deux chambres du parlement français, autorisant l'approbation du protocole additionnel à la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc. Ce protocole additionnel a été signé à Rabat le 6 février 2015 par l'Ambassadeur de France au Maroc et le ministre marocain de la Justice et des Libertés, afin de mettre un terme à une suspension de l'entraide judiciaire décidée unilatéralement par le Maroc en février 2014.

La loi introduit dans la convention bilatérale d'entraide judiciaire du 18 avril 2008, entrée en vigueur le 19 août 2011, à la suite d'un article 23 intitulé « Dénonciation aux fins de poursuites », un nouvel article 23bis intitulé « Application des conventions internationales » qui dispose :

« 1. Dans le cadre de leurs engagements respectifs et afin de contribuer à la bonne mise en œuvre des conventions internationales qui les lient, les Parties s'emploient à favoriser une coopération plus efficace ainsi que tous échanges entre les autorités judiciaires aux fins de bonne conduite des

¹ *Publiée au Journal Officiel du 25 juillet 2015* <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030930635&dateTexte=&categorieLien=id>

procédures, notamment lorsque les faits dénoncés ont été commis sur le territoire de l'autre Partie.

2. Dans cette dernière hypothèse, chaque Partie informe immédiatement l'autre Partie des procédures relatives à des faits pénalement punissables dans la commission desquels des ressortissants de cette dernière sont susceptibles de voir leur responsabilité engagée.

3. S'agissant de procédures engagées auprès de l'autorité judiciaire d'une Partie par une personne qui n'en possède pas la nationalité et pour des faits commis sur le territoire de l'autre Partie par un de ses ressortissants, l'autorité judiciaire saisie recueille dès que possible auprès de l'autorité judiciaire de l'autre Partie ses observations ou informations.

Cette dernière prend toutes les mesures qu'elle juge appropriées y compris le cas échéant l'ouverture d'une procédure.

Au vu des éléments ou informations reçus, l'autorité judiciaire saisie détermine les suites à donner à la procédure, prioritairement son renvoi à l'autorité judiciaire de l'autre Partie ou sa clôture.

En l'absence de réponse ou en cas d'inertie de l'autre Partie, l'autorité judiciaire saisie poursuit la procédure.

4. Les dispositions du paragraphe 3 du présent article s'appliquent aux individus possédant la nationalité de l'une et l'autre Partie. »

Ce protocole porte indéniablement atteinte à la compétence extraterritoriale des juridictions françaises, puisqu'un juge ou un procureur, saisi d'une plainte déposée par un marocain, pour des faits perpétrés à son encontre au Maroc par un Marocain, se voit désormais dans l'obligation d'informer immédiatement les autorités marocaines qu'une telle plainte a été introduite. Par ailleurs, l'accord prévoit que le juge français devra ensuite recueillir dès que possible les observations ou informations des autorités marocaines. Sur la base des informations reçues, le juge français se verra contraint à envisager prioritairement le renvoi de l'affaire au Maroc ou sa clôture. Ce n'est que si le Maroc ne répond pas à la demande d'informations ou ne transmet pas d'informations sur ses intentions, que le juge français peut demeurer saisi.

Ce texte contrevient par conséquent, notamment, aux obligations internationales de la France tirées d'un certain nombre de textes internationaux régulièrement ratifiés, dont la Convention des Nations unies contre la torture, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ou encore la Convention des Nations unies pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, qui prévoient que la France doit poursuivre ou extradier toute personne suspectée d'actes de torture ou de disparition forcée qui serait découverte sur le territoire national.

Le juge français est invité à faire primer la compétence territoriale des juridictions marocaines au détriment de la compétence extraterritoriale des juridictions françaises. Or, lorsqu'on sait que les plaintes déposées en France sur ce fondement sont toujours précédées d'un constat d'impunité dans l'Etat où les crimes ont été perpétrés, cette prime à la compétence territoriale reviendrait à nier aux victimes toute possibilité d'accéder à un juge indépendant.

De plus, l'adoption de cet accord crée un dangereux précédent, car d'autres Etats pourraient être incités à réclamer à la France que des dispositions similaires soient introduites dans les conventions bilatérales d'entraide judiciaire. La généralisation de tels accords reviendrait à vider de toute substance les dispositions du code de procédure pénale français (articles 689-1 et suivants) qui prévoient la possibilité pour les juridictions françaises d'exercer une compétence extraterritoriale.

Restrictions des conditions d'exercice de la compétence extraterritoriale des juridictions françaises apportées par la loi du 9 août 2010 portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale et délais dans l'adoption d'une proposition de loi visant à les

amender

Ce projet de loi s'inscrit dans la droite ligne de la loi du 9 août 2010 portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale qui, tout en introduisant une compétence extraterritoriale du juge français pour le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, en a drastiquement limité les conditions d'exercice.

Ces conditions s'appliquent aussi aux crimes de torture qui seraient qualifiés de crimes contre l'humanité, crimes de guerre ou crimes de génocide.

En effet, et contrairement au régime mis en place pour les crimes autonomes de torture, de terrorisme ou encore de disparition forcée, quatre verrous empêchent la mise en œuvre de la compétence universelle pour les crimes réprimés par le Statut de Rome :

- L'article 689-11 du CPP ne permet pas de poursuivre l'auteur des faits qui « *se trouve* » sur le territoire français, comme pour le droit commun de la compétence extraterritoriale. Les poursuites en matière de crimes contre l'humanité, de crime de génocide et de crimes de guerre ne sont possibles que s'il « ***réside habituellement*** » sur le territoire français.
- L'exercice de la compétence extraterritoriale est soumis à une **condition de double incrimination**, c'est-à-dire que les faits doivent être punissables à la fois par le droit français et par la législation de l'Etat où ils ont été commis. Cette condition n'est pourtant exigée par aucune autre législation française ou internationale (compétence extraterritoriale des tribunaux français², lois de coopération avec les tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda, Statut de Rome).
- La France se défausse sur la Cour pénale internationale en exigeant qu'elle décline **expressément sa compétence** avant de pouvoir poursuivre en France les auteurs de crimes internationaux. Elle donne ainsi priorité à cette Cour pour exercer des poursuites contre les responsables de crimes contre l'humanité, génocide et crimes de guerre en violation des dispositions du Statut de Rome. Ce traité prévoit pourtant que ce n'est que si l'Etat manque de volonté ou est dans l'incapacité de mener véritablement à bien l'enquête ou les poursuites que la Cour pénale internationale sera compétente.
- La législation actuelle confie le **monopole des poursuites au Parquet**, supprimant ainsi la possibilité à toute partie civile, personne physique ou morale, de mettre en mouvement l'action publique pour des crimes contre l'humanité, le génocide et les crimes de guerre. Cette dernière disposition est en totale contradiction avec la tradition pénale française. Elle porte une atteinte grave aux droits des victimes et notamment au droit à un recours effectif. Le monopole des poursuites confié au Parquet laisse subsister des doutes quant à l'indépendance de la justice française.

Le 6 septembre 2012, le sénateur Jean-Pierre Sueur a déposé une proposition de loi visant à amender les conditions de mise en œuvre de la compétence extraterritoriale afin que la France se conforme enfin aux « *exigences de la lutte contre les crimes internationaux les plus graves* ». ³ Cette proposition visait à lever les quatre « verrous » et à inscrire la présence du suspect sur le territoire français comme la seule condition à l'exercice des poursuites.

² Crim. 23 octobre 2002 : en matière de torture, les poursuites peuvent être exercées en France « *quels que puissent être, [dans l'Etat où les crimes ont été commis], les incriminations existantes* ».

³ Proposition de loi tendant à modifier l'article 689-11 du Code de procédure pénale relatif à la compétence territoriale du juge français concernant les infractions visées par le statut de la Cour pénale internationale.

En février 2013, la proposition Sueur a été votée à l'unanimité mais les sénateurs ont maintenu le monopole des poursuites par le Parquet. Or il suffit d'un de ces verrous pour que l'accès à la justice des victimes reste fermé.

Depuis le mois de février 2013, la proposition de loi a été transmise à l'Assemblée nationale et renvoyée à la Commission des lois où elle attend, depuis deux ans maintenant, son inscription à l'ordre du jour et son examen par les députés. Ce délai s'explique par l'absence totale de volonté politique de la part du Gouvernement français, de permettre aux tribunaux français d'exercer pleinement leur compétence extraterritoriale pour les crimes les plus graves.

Manque de ressources destinées aux pôle spécialisé et à l'Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre

Un pôle spécialisé dans les crimes contre l'humanité, crimes et délits de guerre, au sein du Tribunal de grande instance de Paris a été créé en janvier 2012, puis un Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre, en novembre 2013. S'ils ont semblé constituer les marques d'un engagement fort en faveur de la contribution de la justice française à la lutte contre l'impunité des crimes les plus graves, force est de constater, près de trois ans et demi après la mise en place du pôle que, là encore, la volonté politique les doter des moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission est absente. Tant les procureurs que les magistrats instructeurs ont demandé un soutien avec la nomination d'homologues. Le nombre de 12 membre de l'office central, sur les 20 enquêteurs initialement prévus par le gouvernement, ne permet pas de mener des enquêtes dans la célérité des procédures et une bonne administration de la justice. En outre la direction générale de la police nationale du ministère de l'intérieur n'a toujours pas recruté d'officiers de police judiciaire, qui permettrait de doter effectivement l'office d'une équipe mixte de gendarmes et policiers.

Conclusions et recommandations

A l'aune de ce qui précède, il apparaît indéniable que la France tend, en contradiction avec ses obligations au vertu du droit international, à considérablement réduire le champ de la compétence extraterritoriale des juridictions françaises pour les crimes les plus graves, portant ainsi atteinte aux droits des victimes de ces crimes de saisir la justice française, afin de remédier à l'impunité dont continuent de jouir, dans de nombreuses situations, les auteurs de ces crimes.

A la lumière des violations susmentionnées, la FIDH et la LDH recommandent à la France:

- que la loi n°2015-905 du 24 juillet 2015 autorisant l'approbation du protocole additionnel à la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc soit abrogée ;
- que la proposition de loi du 6 septembre 2012 visant à amender les conditions de mise en œuvre de la compétence extraterritoriale contenues dans la loi du 9 août 2010 portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale (proposition de loi Sueur) soit examinée sans délai par l'Assemblée Nationale et qu'à l'issue de cet examen la présence du suspect sur le territoire français soit inscrite comme la seule condition à l'exercice des poursuites ;
- que le pôle spécialisé et l'office central de lutte contre les crime contre l'humanité, le génocide et les crimes de guerre soient dotés des moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.