

N° 7355²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE LOI

portant approbation des Amendements à l'article 8 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale adoptés le 14 décembre 2017 par l'Assemblée des Etats Parties du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, lors de sa 12ème séance plénière, à New York, et portant modification de l'article 136quater du Code pénal

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA COOPERATION,
DE L'IMMIGRATION ET DE L'ASILE**

(25.02.2019)

La commission se compose de : M. Marc ANGEL, Président, M. Mars DI BARTOLOMEO, Rapporteur ; M. Eugène BERGER, Mme Djuna BERNARD, Mme Stéphanie EMPAIN, M. Gusty GRAAS, M. Jean-Marie HALSDORF, M. Fernand KARTHEISER, M. Laurent MOSAR, Mme Lydia MUTSCH, Mme Lydie POLFER, Mme Viviane REDING, M. Marc SPAUTZ, M. David WAGNER, Claude WISELER, Membres.

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes en date du 4 septembre 2018.

L'avis du Conseil d'État est intervenu le 22 janvier 2019.

Au cours de sa réunion du 11 février 2019, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile a nommé Monsieur Mars Di Bartolomeo comme rapporteur et a examiné le texte du projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'Etat.

La Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile a adopté le présent rapport en date du 25 février 2019.

*

II. INTRODUCTION

Les origines du Statut de Rome, portant création de la Cour pénale internationale (CPI), remontent à 1998. L'importance de cet instrument réside dans le fait que, pour la première fois, la communauté internationale a créé une cour pénale internationale permanente basée sur l'incrimination de la responsabilité personnelle. L'idée d'une telle cour a surgi à plusieurs reprises tout au long du XXème siècle, mais a reçu son impulsion décisive dans les années 1990s. Dans le cadre de la Conférence de Rome, le Statut fut finalement adopté en date du 17 juillet 1998 à l'issue d'un vote, lors duquel 120 pays ont voté en faveur de son adoption, avec 21 abstentions et 7 votes contre. Il est par la suite entré en vigueur en 2002, suite à sa ratification par 60 États. A noter que le Luxembourg, qui était d'ailleurs impliqué

dans les négociations dès le début, fut l'un des premiers Etats parties à avoir adopté le Statut par la loi du 14 août 2000. Pour l'heure, la CPI compte 123 Etats parties.

Si la création de la Cour pénale internationale a suscité de grandes espérances auprès des Etats, des ONG et notamment des victimes, elle n'a pas encore pu répondre aux attentes ambitieuses. Elle est aujourd'hui confrontée à un contexte international qui remet en question le multilatéralisme et les droits de l'homme, situation qui est exacerbée par des bouleversements internes et sa situation financière précaire. Il est donc crucial que le Luxembourg continue à apporter son plein soutien à cette institution imparfaite mais indispensable.

La Cour est en effet une institution irremplaçable au sein d'un système multilatéral qui défend le respect de la règle du droit et la lutte contre l'impunité. Idéalement, elle pourrait agir comme conscience mondiale en déterminant les faits et en traduisant en justice les auteurs des crimes graves. Elle contribuerait de cette façon à la mise en place d'une paix durable et au développement des Etats, et aurait un effet dissuasif permettant ainsi la prévention des crimes d'atrocité. La CPI s'efforce également de faire entendre la voix des victimes, qui sont autorisées à participer aux procédures juridiques.

L'article 5 du Statut prévoit que la compétence matérielle de la Cour est limitée aux crimes les plus graves au regard du droit international, à savoir le génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et, depuis 2017, le crime d'agression. Le présent projet de loi transpose en droit national les dispositions d'une initiative belge qui complète la liste des violations qualifiées de crimes de guerre dans l'article 8 du Statut de Rome, initiative que le Luxembourg a appuyée depuis le début.

La Cour n'exerce ses compétences qu'à l'encontre des ressortissants des Etats ayant ratifié le Statut de Rome inculpés des crimes précités ou de ceux qui commettent des crimes sur le territoire de ces derniers. En dehors du Procureur qui peut s'auto-saisir de certaines situations et des Etats parties qui peuvent saisir la CPI eux-mêmes, le Conseil de sécurité des Nations unies peut renvoyer des situations pertinentes quelconques à la Cour.

La CPI fonctionne sur base du principe de complémentarité, qui stipule que les Etats conservent la responsabilité première relative à la poursuite de crimes graves. La compétence de la CPI n'intervient que si les gouvernements nationaux sont dans l'incapacité ou n'ont pas la volonté de poursuivre les auteurs présumés sur leur propre territoire. Cette approche devrait donc apaiser les reproches éventuels que le travail de la Cour constituerait une atteinte à la souveraineté nationale.

En date du 26 janvier 2009, la CPI a ouvert son premier procès, poursuivant le Congolais M. Lubunga pour crimes de guerre, qui s'est terminé en juillet 2012 par une condamnation à 14 ans de prison. Une autre affaire notable fut celle de M. Al Mahdi, qui fut condamné pour des attaques contre des bâtiments consacrés à la religion et/ou des monuments historiques au Mali.

Si la CPI a bien condamné des individus dans trois affaires, le bilan global de son travail et de son fonctionnement depuis sa création peut donner lieu à critique. Il s'avère notamment difficile d'inculper et de condamner des agents étatiques ou des personnalités politiques de haut rang. A titre d'exemple, la Cour a acquitté M. Gbagbo, ancien président de la Côte d'Ivoire accusé d'avoir orchestré des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre dans le contexte des violences post-électorales en 2011-12. Elle a en outre renversé la condamnation en première instance de M. Bemba, ancien vice-président de la République démocratique du Congo, et a retiré les charges contre le Président kényan M. Kenyatta.

L'affaire de M. al-Bashir, Président du Soudan et premier chef d'Etat inculpé de génocide et de crimes contre l'humanité, en est aussi un exemple et dévoile par ailleurs une autre faiblesse intrinsèque de la Cour. Cette affaire révèle la dépendance de la Cour de la coopération et de la volonté politique des Etats qui, en raison d'intérêts nationaux ou des enjeux géopolitiques, font trop souvent défaut. Faute de coopération des Etats, y compris d'Etats parties à la Cour, le mandat d'arrêt contre al-Bashir n'a pas encore été exécuté. S'y ajoutent des critiques infondées que la CPI souffrirait d'un biais anti-africain, vu qu'une grande majorité des enquêtes a initialement été menée sur le continent africain.

Si le bilan est donc mitigé, il faut se rappeler que la CPI est une institution jeune. La justice pénale internationale fonctionne dans un processus de maturation et il ne faut pas oublier que la preuve de crimes graves est complexe et exigeante en droit, comme il s'agit non seulement de déterminer les faits, mais d'établir également les intentions et la pensée criminelle. La Cour a fait preuve de sa volonté d'optimiser ses procédures et ses méthodes de travail. S'y ajoute un nombre croissant d'enquêtes préliminaires qui ont désormais une portée géographique bien plus importante et englobent l'Afghanistan, la Colombie, les Philippines ou encore l'Ukraine, entre autres.

Ces efforts sont des signes prometteurs qui méritent d'être appuyés. Lors de la dernière Assemblée des Etats parties qui s'est tenue à la Haye fin 2018, les Etats se sont réengagés à défendre la vision de la Cour et l'ont reconnu comme institution indispensable de l'architecture globale. Vu la prolifération de crimes d'atrocité dans le monde entier, la CPI et les valeurs qu'elle incarne sont plus que jamais nécessaires.

*

III. EXAMEN DU PROJET DE LOI

Objet du projet de loi

L'objet du projet de loi est d'approuver les amendements à l'article 8 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale adoptés lors de la 12ème séance plénière de l'Assemblée des Etats Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, le 14 décembre 2017 à New York, et à modifier le Code pénal en conséquence.

Les amendements visés par le présent projet de loi prévoient d'ajouter trois crimes de guerre à l'article 8, à savoir l'utilisation :

- d'armes qui utilisent des agents biologiques ou toxiques ;
- d'armes blessant par des éclats qui ne sont pas localisables par rayons X dans le corps humain ;
- d'armes à laser causant une cécité permanente.

Les crimes concernés par les amendements sont basés sur des instruments internationaux déjà ratifiés par le Luxembourg.

Commentaire des articles

L'article 1^{er} prévoit l'approbation des amendements à l'article 8 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

L'article 2 modifie l'article 136quater du Code pénal pour reprendre les amendements et de compléter par conséquent la liste des infractions prévues à l'article 8 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale et qualifiées de crimes de guerre.

*

IV. L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 22 janvier 2019, le Conseil d'État marque son accord avec le projet de loi et n'a pas d'observation quant au fond. Il émet une série d'observations légistiques prises en compte dans le texte proposé par la Commission.

*

V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit :

*

« PROJET DE LOI

portant approbation des amendements à l'article 8 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale adoptés le 14 décembre 2017 par l'Assemblée des Etats Parties du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, lors de sa 12ème séance plénière, à New York, et portant modification de l'article 136quater du Code pénal

Art. 1^{er}. Sont approuvés les amendements à l'article 8 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale adoptés le 14 décembre 2017 par l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, lors de sa 12ème séance plénière, à New York.

Art. 2. L'article 136quater du Code pénal est modifié comme suit:

1° Au paragraphe 1^{er}, point 2°, sont insérés après la lettre z) les lettres aa), bb) et cc) suivantes :

- « aa) le fait d'utiliser des armes qui utilisent des agents microbiens ou d'autres agents biologiques, ainsi que des toxines, quels qu'en soient l'origine ou le mode de production ;
- bb) le fait d'utiliser des armes ayant comme principal effet de blesser par des éclats qui ne sont pas localisables par rayons X dans le corps humain ;
- cc) le fait d'utiliser des armes à laser spécifiquement conçues de telle façon que seule leur fonction de combat ou une de leurs fonctions de combat fût de provoquer la cécité permanente chez des personnes dont la vision est non améliorée, c'est-à-dire qui regardent à l'oeil nu ou qui portent des dispositifs de la correction de la vue. »

2° Au paragraphe 1^{er}, le point 4° est complété comme suit :

- « p) le fait d'utiliser des armes qui utilisent des agents microbiens ou d'autres agents biologiques, ainsi que des toxines, quels qu'en soient l'origine ou le mode de production ;
- q) le fait d'utiliser des armes ayant comme principal effet de blesser par des éclats qui ne sont pas localisables par rayons X dans le corps humain ;
- r) le fait d'utiliser des armes à laser spécifiquement conçues de telle façon que seule leur fonction de combat ou une de leurs fonctions de combat fût de provoquer la cécité permanente chez des personnes dont la vision est non améliorée, c'est-à-dire qui regardent à l'œil nu ou qui portent des dispositifs de la correction de la vue. » »

Luxembourg, le 25 février 2019

Le Rapporteur,
Mars DI BARTOLOMEO

Le Président,
Marc ANGEL