COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 12 septembre 2001 Consult/ICC(2001)14

THE IMPLICATIONS FOR COUNCIL OF EUROPE MEMBER STATES OF THE RATIFICATION OF THE ROME STATUTE OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT

LES IMPLICATIONS POUR LES ETATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE DE LA RATIFICATION DU STATUT DE ROME DE LA COUR PENALE INTERNATIONALE

BILAN DE L'ETAT D'AVANCEMENT DE LA RATIFICATION ET LA MISE EN OEUVRE PAR L'ALLEMAGNE

I. RATIFICATION

L'Allemagne a ratifié le 11 décembre 2000 le Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Le fondement légal de cette ratification résidait dans la loi de ratification du Statut de la Cour pénale internationale ainsi que dans une loi portant réforme de la Loi fondamentale (article 16).

1. Loi de ratification

La loi de ratification du Statut de Rome a été adoptée à l'unanimité par le Parlement fédéral (*Bundestag*) et par le Conseil fédéral (*Bundesrat*). Entrée en vigueur le 8 décembre 2000 (Journal officiel fédéral 2000 II 1393), elle a créé les conditions préalables à la ratification du Statut. Dès l'approbation du Statut, des pouvoirs souverains sont dévolus à une instance internationale conformément à l'article 24 paragraphe 2 de la Loi fondamentale.

2. Loi modifiant l'article 16 de la Loi fondamentale

La loi du 29 novembre 2000 portant réforme de la Loi fondamentale (Journal officiel fédéral 2000 I 1633), entrée en vigueur le 2 décembre 2000, a inséré la phrase suivante après l'interdiction figurant à l'article 16, paragraphe 2, de la Loi fondamentale – «Aucun Allemand ne peut être extradé vers un pays étranger»:

«Une disposition dérogeant à cette règle peut être adoptée par la voie législative pour une extradition vers un Etat de l'Union européenne ou vers une juridiction internationale sous réserve du respect des principes de l'Etat de droit».

La loi portant réforme de l'article 16 de la Loi fondamentale a créé le fondement constitutionnel permettant à l'Allemagne de remettre aussi des Allemands à des juridictions internationales et donc également à la Cour pénale internationale. En même temps, eu égard à l'intégration croissante des Etats membres de l'Union européenne, l'interdiction constitutionnelle de l'extradition d'Allemands a été abrogée relativement à ces Etats.

II. APPLICATION

1. Loi d'application

Le Statut contient de nombreuses dispositions pour lesquelles il est nécessaire de procéder à des adaptations dans l'ordre juridique interne. Cela concerne en premier lieu le domaine de toutes les formes de coopération en matière pénale entre l'Allemagne et la Cour pénale internationale: remise et transit de personnes, exécution des décisions de la Cour, autres formes d'assistance juridictionnelle, et acceptation des actes effectués sur le territoire national dans l'affaire en question. Le droit allemand devra donc être complété de manière à être conforme à ces dispositions.

Afin que le Statut puisse être ratifié dans les plus brefs délais, l'Allemagne – à l'instar de nombreux autres pays européens – a décidé de dissocier la ratification de la législation relative à l'application. La loi d'application va néanmoins entrer en vigueur avant le Statut.

Le ministère fédéral de la Justice a déjà élaboré un projet de loi qui doit être présenté au Parlement avant la fin de l'année. Dans le but de se conformer aux obligations découlant du Statut, ce projet de loi régit de manière cohérente la coopération en matière pénale avec la Cour pénale internationale. Les dispositions de la loi relative à l'entraide internationale en matière pénale seront suivies ici dans la mesure où elles auront fait leurs preuves. En outre, la loi d'application contient des modifications du Code de procédure pénale, de la loi relative à l'entraide internationale en matière pénale, ainsi que d'autres textes de loi. Il est particulièrement nécessaire d'adopter des textes d'application et de modification dans les domaines suivants:

a. Coopération en matière pénale

Etant donné que les dispositions du Statut de Rome qui concernent la coopération avec la Cour pénale internationale divergent à de nombreux égards par rapport aux dispositions du droit allemand concernant l'entraide en matière pénale avec des pays étrangers, la coopération en matière pénale avec la Cour pénale internationale doit être régie par une loi distincte. Cela est conforme aussi à l'approche adoptée pour la coopération avec les tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda. Il est prévu que la nouvelle loi contienne des dispositions sur les sujets suivants:

- **Remise à la CPI**

Les dispositions relatives à la compétence et à la procédure à suivre pour remettre des personnes à la Cour pénale internationale – l'équivalent de l'extradition vers un pays étranger – dispositions qui, pour l'essentiel, servent à mettre en œuvre les articles 89 à 92 du Statut de Rome, jouent un rôle crucial. A la réception d'une demande de remise, une procédure judiciaire est généralement engagée pour déterminer la recevabilité. Une remise sans décision de justice est possible dans les cas de remise simplifiée (article 92, paragraphe 3, deuxième phrase, du Statut). La remise est effectuée en vertu de l'agrément délivré par l'autorité compétente. La loi contiendra, en outre, des dispositions concernant, entre autres, les priorités lorsqu'il y a à la fois une demande de remise et une procédure nationale (*ne bis in idem*) et ou des demandes concurrentes de remise (article 90 du Statut). D'autres dispositions concernent la règle de la spécialité (articles 101 et 108 du Statut). Il y a en outre des dispositions distinctes concernant la procédure d'arrestation (article 59 du Statut) et la détention dans l'attente d'une remise à la Cour (articles 59 et 92 du Statut).

- **Transit**

Le projet de loi établit, entre autres, la juridiction compétente et la procédure applicable au transit de personnes (article 89 du Statut), la détention provisoire pendant la période de transit et l'atterrissage imprévu (article 89, paragraphe 3, alinéa *e*, du Statut).

- **Prise en charge de l'exécution des peines**

Cette partie concerne la prise en charge par l'Allemagne de l'exécution de peines d'emprisonnement (article 77, paragraphe 1, article 103, paragraphes 1 et 2, article 105, article 106, paragraphe 1 du Statut), de peines d'amendes (article 77, paragraphe 2, alinéa *a*, article 109, paragraphe 1), de peines prononcées en vertu de l'article 77, paragraphe 2, alinéa *b*, du Statut, et de décisions conformes à l'article 75 de ce dernier.

- **Autres formes de coopération**

Les dispositions relatives aux autres formes de coopération sont en principe fondées sur l'article 93 du Statut. Des dispositions détaillées sont prévues en ce qui concerne la compétence et la procédure, la remise d'objets, la saisie et la perquisition, ainsi que l'interrogatoire de témoins, le rassemblement d'éléments de preuve en toute indépendance par la Cour en Allemagne (article 99, paragraphe 4, du Statut) et la procédure applicable en cas de demandes concurrentes (article 93, paragraphe 9, du Statut).

- **Autres dispositions concernant la coopération**

Les autres dispositions relatives à la coopération concernent, entre autres, la juridiction compétente pour présenter des demandes de coopération et les consultations au sens de l'article 97 du Statut, les voies de communication (article 87, paragraphes 1 et 2, du Statut), les demandes adressées à la Cour (article 93, paragraphe 10, article 96, paragraphe 4, du Statut) ainsi que les privilèges et immunités de la Cour pénale internationale.

- **Coopération et immunité diplomatique**

Conformément à la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques et à la Convention de Vienne du 24 août 1963 sur les relations consulaires, les articles 18 et 19 de la Loi constitutionnelle relative aux tribunaux fédéraux allemands accordent l'immunité de juridiction en Allemagne aux représentants d'Etats étrangers qui se trouvent sur le territoire allemand à la suite d'une invitation officielle. L'article 20, alinéa 1, accorde l'immunité aux représentants d'un Etat étranger qui se trouvent sur le territoire allemand à la suite d'une invitation officielle. Il est prévu de préciser, dans une disposition de la loi d'application, que ces dispositions n'empêchent pas l'exécution d'une demande de coopération présentée par la Cour pénale internationale.

b. Atteintes à l'administration de la Justice par la CPI

En raison de l'obligation découlant de l'article 70, paragraphe 4, on va d'abord prévoir, dans une loi distincte, l'élargissement du champ d'application des articles 153 et suivants du Code pénal allemand (faux témoignage lorsque l'intéressé n'est pas sous serment et parjure) pour y inclure le faux témoignage devant les juridictions internationales, notamment devant la Cour pénale internationale.

2. Codification spéciale du droit pénal international: «Code des crimes contre le droit international»

L'Allemagne a décidé de créer, dans un Code des crimes contre le droit international, un fondement juridique nouveau et plus efficace pour la poursuite des crimes internationaux par les tribunaux internes. Ce projet a pour objectifs importants de prendre en compte de manière adéquate la gravité spécifique des crimes internationaux, de simplifier l'application de la loi, de parvenir à plus de clarté et de certitude sur le plan juridique, et d'aider à promouvoir et à diffuser à la fois le droit humanitaire international et le droit pénal international. En outre, le Code des crimes contre le droit international est destiné à assurer aux tribunaux allemands aussi la possibilité de poursuivre des crimes contre le droit international en vertu du Statut de Rome:

Un groupe de travail composé d'universitaires éminents spécialistes du droit pénal et international (surtout du droit humanitaire) ainsi que d'experts du ministère fédéral des Affaires étrangères, du ministère fédéral de la Justice et du ministère fédéral de la Défense a déjà élaboré une première ébauche de projet de loi (www.bmj.bund.de/ggv/voelkstr.pdf). A partir de cette ébauche, le ministère fédéral de la Justice a rédigé un projet de loi qui, après participation des autres ministères fédéraux, des Länder ainsi que des organismes professionnels concernés, va être déposé au Parlement avant la fin de la session législative actuelle.

L'application des dispositions du Statut de Rome relatives au droit pénal constitue le principal centre d'intérêt. En revanche, s'agissant des points particuliers régis par le Statut, le droit coutumier international établi va déjà au-delà de ce que prévoit le Statut de Rome. C'est pourquoi le Code des crimes contre le droit international contient aussi des dispositions qui élargissent le champ de la responsabilité pénale par rapport au Statut de Rome. Dans certains cas, les normes qui sont prises en considération sont celles du droit pénal international coutumier, au champ d'application plus large – notamment en vertu du Protocole I de 1977 additionnel aux Conventions de Genève de 1949 et du Protocole II de 1999 à la Convention de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. A cet égard, le Code des crimes contre le droit international rend hommage à l'article 10 du Statut de la Cour pénale internationale, en vertu duquel la définition des crimes ne saurait être interprétée comme limitant ou affectant de quelque manière que ce soit les règles du droit international existantes ou en formation qui visent d'autres fins que ledit Statut.

• Champ d'application

Le Code des crimes contre le droit international sera applicable dans le monde entier (principe de l'universalité). En même temps, une disposition nouvelle a été créée dans le Code de procédure pénale, qui reprend le principe d'universalité en ce qui concerne la procédure. Dans les cas qui ont un lien avec le droit interne, il est en principe obligatoire d'exercer des poursuites afin que les crimes contre le droit international ne restent pas impunis. D'un autre côté, les autorités répressives allemandes ne sont pas censées faire usage de leur capacité à exercer des poursuites dans certains cas où il existe des faisceaux particuliers de faits; elles doivent alors laisser la priorité aux autorités étrangères et internationales chargées de faire respecter le droit. Cela vaut en particulier pour la Cour pénale internationale.

- **Partie générale**

Dans la Partie générale, le projet de loi évite dans la mesure du possible de prévoir des dispositions particulières concernant le droit pénal existant, afin d'assurer la sécurité juridique et de permettre une application plus facile. Des règles particulières ne sont établies que lorsque cela est nécessaire, notamment si les dispositions pertinentes du Statut de Rome divergent. De telles règles particulières existent actuellement, notamment pour la légitime défense, la responsabilité des supérieurs hiérarchiques et la prescription.

- **Partie spéciale**

Une Partie spéciale contient ensuite les définitions des différentes infractions prévues par le droit pénal international. Il s'agit notamment du génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre. Les dispositions du Code des crimes contre le droit international auront une teneur aussi proche que possible de celle des infractions décrites dans le Statut de la Cour pénale internationale et des éléments des crimes correspondants. Y sont aussi incluses des infractions qui ne sont pas régies par le Statut de la Cour pénale internationale mais qui résultent d'accords internationaux auxquels l'Allemagne est partie, dans la mesure où il est possible de les faire valoir en vertu du droit international coutumier. Il est tenu compte aussi des décisions des tribunaux pénaux internationaux et de la pratique générale des Etats.

Par rapport au Statut, les dispositions relatives aux crimes de guerre ont été à la fois classées de manière plus systématique et renforcées, cela grâce à la réunion de dispositions parallèles. A condition que l'état du droit international coutumier établi le permette, les diverses infractions s'appliquent donc à toutes les formes de conflits armés. En conséquence, la distinction entre conflits internationaux et conflits non internationaux n'est maintenant pertinente que dans des cas exceptionnels où des infractions particulières ont été établies. Toutes les infractions doivent respecter dans toute la mesure du possible les impératifs de la sécurité juridique.

Le crime d'agression est actuellement régi par les articles 80 et 80.a du Code pénal allemand. On ne sait pas encore si on va l'inclure tel quel dans le Code des crimes contre le droit international ou adopter une disposition spéciale, d'autant plus que l'on est toujours dans l'attente de l'issue des négociations pertinentes qui ont lieu à New York en ce qui concerne le crime d'agression.

Annexe I

Loi du 4 décembre 2000
relative au Statut de Rome
de la Cour pénale internationale
du 17 juillet 1998
(loi relative au Statut de la CPI)[1]

Le Parlement fédéral (Bundestag) a adopté la loi suivante:

Article 1er

Est approuvé le Statut de Rome de la Cour pénale internationale du 17 juillet 1998, signé par la République fédérale d'Allemagne à New York le 10 décembre 1998. Le Statut est publié ci-dessous avec une traduction officielle en allemand.

Article 2

(1) La présente loi entrera en vigueur le lendemain de sa promulgation.

(2) La date à laquelle le Statut de Rome de la Cour pénale internationale entrera en vigueur pour la République fédérale d'Allemagne, conformément à l'article 126 dudit Statut, sera annoncée dans le Journal officiel fédéral.

Les droits constitutionnels du Conseil fédéral (Bundesrat) ont été dûment pris en compte.

La loi ci-dessus est promulguée et publiée au Journal officiel fédéral.

Berlin, le 4 décembre 2000

Le Président fédéral
Johannes Rau

Le Chancelier fédéral
Gerhard Schröder

Le ministre fédéral de la Justice
Däubler-Gmelin

Le ministre fédéral des Affaires étrangères
J. Fischer

---

1 Traduction non officielle.

Annexe II

Loi du 29 novembre 2000 portant réforme de la Loi fondamentale[1]
(Article 16)

Le Parlement fédéral (Bundestag) a adopté, avec l'accord du Conseil fédéral (Bundesrat), la loi suivante, en tenant dûment compte de l'article 79, paragraphe 2, de la Loi fondamentale:

Article 1er

Modification de la Loi fondamentale

La phrase suivante est insérée après l'article 16, paragraphe 2, de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, dans la version révisée parue au Journal officiel fédéral, Troisième Partie, numéro 100-1, modifiée en dernier par la loi du 16 juillet 1998 (Journal officiel fédéral I, page 1822):

«Une règle dérogatoire peut être établie par une loi en vue de l'extradition vers un Etat membre de l'Union européenne ou vers une juridiction internationale, sous réserve du respect des principes de l'Etat de droit».

Article 2

Entrée en vigueur

(1) La présente loi entrera en vigueur le lendemain de sa promulgation.

La loi ci-dessus est promulguée et publiée au Journal officiel fédéral.

Berlin, le 29 novembre 2000

Le Président fédéral
Johannes Rau

Le Chancelier fédéral
Gerhard Schröder

Le ministre fédéral de la Justice
Däubler-Gmelin

Le ministre fédéral de l'Intérieur
Schily

[1] Traduction non officielle.