

# KAIROS · PROPOSITION 48

---

## Faire de la France un territoire sans refuge pour les auteurs des crimes internationaux les plus graves

Synthèse reformulée — compétence universelle ciblée, subsidiarité et garanties judiciaires

### Le principe

La France doit pouvoir enquêter et, lorsque les conditions légales sont réunies, poursuivre ou remettre à une justice compétente les personnes soupçonnées des crimes internationaux les plus graves. La réforme ne supprime ni la présomption d'innocence ni les immunités reconnues par le droit international.

### Pourquoi agir ?

- Un crime international peut être commis dans un pays, documenté dans un autre et concerner un suspect qui traverse ensuite la France. Sans règles de compétence adaptées, une personne soupçonnée de faits extrêmement graves peut échapper longtemps à un examen judiciaire effectif.
- Les crimes visés sont limités : génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre graves, torture et disparitions forcées. La proposition ne transforme pas les tribunaux français en juges de toutes les infractions commises dans le monde.
- Le génocide des Tutsi au Rwanda en 1994 a fait environ 800 000 morts selon les estimations couramment retenues par l'ONU. Des procédures ouvertes des décennies plus tard montrent combien les enquêtes peuvent être longues, notamment lorsque témoins et archives se trouvent à l'étranger.
- La Cour pénale internationale, entrée en fonction en 2002, intervient dans les limites de son statut et de sa compétence. Elle ne peut pas traiter seule tous les dossiers : les justices nationales conservent un rôle essentiel.
- Le principal obstacle est souvent la preuve : authentifier une vidéo, protéger un témoin, reconstituer une chaîne de commandement ou obtenir une coopération judiciaire prend du temps. Préparer les enquêtes en amont évite de perdre des éléments irremplaçables.
- KAIROS veut empêcher qu'une présence temporaire sur le territoire suffise à faire obstacle aux poursuites lorsque la loi exige une résidence habituelle. Il s'agit de permettre l'examen des faits, jamais de présumer une culpabilité.

### Repères historiques

- En 1945-1946, le procès de Nuremberg a jugé des responsables nazis et affirmé que certains crimes engagent une responsabilité pénale personnelle, même lorsqu'ils ont été commis au nom d'un État.
- Les quatre conventions de Genève de 1949 ont renforcé le droit humanitaire. Elles prévoient, pour certaines infractions graves, des obligations de recherche et de poursuite ou de remise aux autorités compétentes.
- Après les massacres dans l'ex-Yougoslavie et le génocide des Tutsi, le Conseil de sécurité de l'ONU a créé deux tribunaux pénaux internationaux, respectivement en 1993 et 1994. Leur expérience a montré l'importance des témoignages, des archives et des enquêtes sur les chaînes de commandement.
- Adopté en 1998, le Statut de Rome a permis la création de la Cour pénale internationale en 2002. Son principe de complémentarité signifie que les juridictions nationales ont normalement la priorité lorsqu'elles peuvent et veulent réellement juger.
- En France, les procès liés au génocide des Tutsi au Rwanda, notamment celui de Pascal Simbikangwa en 2014, illustrent la possibilité de juger des faits commis à l'étranger tout en respectant les règles de preuve et les droits de la défense.

- L'enseignement historique est double : la justice internationale progresse lorsque les États coopèrent ; elle perd sa légitimité si la gravité des accusations conduit à négliger le contradictoire, les immunités applicables ou la présomption d'innocence.

## Le cadre actuel

- Le droit français permet déjà, sous certaines conditions, de poursuivre des crimes internationaux commis hors de France. Les régimes juridiques varient selon les infractions et les conventions applicables : il n'existe pas une compétence universelle unique et illimitée.
- Pour plusieurs crimes relevant du Statut de Rome, l'article 689-11 du code de procédure pénale a longtemps posé une condition de résidence habituelle. Son interprétation et d'autres conditions ont évolué, notamment avec la loi du 20 novembre 2023 : une vérification juridique précise reste nécessaire avant toute nouvelle réforme.
- La France dispose d'un pôle spécialisé dans les crimes contre l'humanité et crimes de guerre, et d'enquêteurs compétents au sein des services nationaux. Leur travail exige des interprètes, des analystes numériques et des coopérations internationales.
- Eurojust, agence européenne de coopération judiciaire créée en 2002, aide à coordonner des enquêtes impliquant plusieurs pays. Les équipes communes d'enquête peuvent éviter des auditions répétées et faciliter l'échange de preuves selon les règles applicables.
- La Cour pénale internationale ne dispose pas d'une police mondiale : elle dépend largement des États pour les arrestations, la remise de personnes et l'obtention d'éléments. Une compétence française efficace doit donc être complémentaire, et non concurrente.
- Enfin, l'ouverture d'une enquête ne vaut ni mise en accusation ni condamnation. Les immunités reconnues par le droit international, la protection des témoins et le droit de contester les preuves demeurent des contraintes juridiques essentielles.

## Les mesures proposées

- Remplacer, pour les crimes internationaux concernés lorsque la loi l'exige encore, la résidence habituelle par la présence du suspect en France. Ce changement serait strictement encadré et précédé d'un examen des règles existantes, des conventions et des immunités applicables.
- Permettre de recueillir et conserver certaines preuves avant l'arrivée du suspect, lorsque des éléments suffisamment sérieux le justifient. Les décisions de contrainte resteraient soumises à l'autorité judiciaire compétente.
- Appliquer une subsidiarité réelle : si une juridiction nationale ou internationale compétente conduit une enquête indépendante et crédible, privilégier la coopération ou la remise légale plutôt qu'une procédure française concurrente.
- Renforcer les équipes spécialisées de magistrats, enquêteurs, interprètes et analystes de preuves numériques. Une cellule permanente assurerait l'authentification, la traçabilité et la conservation sécurisée des documents, vidéos et témoignages.
- Mieux protéger les victimes et témoins, y compris leurs proches vivant à l'étranger. Prévoir une assistance linguistique, psychologique et juridique et des mesures adaptées aux risques numériques et physiques.
- Coopérer avec Eurojust, la Cour pénale internationale et les justices étrangères. Rechercher les avoirs liés aux crimes dans le respect des décisions judiciaires et des droits des tiers.
- Garantir systématiquement la présomption d'innocence, l'accès au dossier, le contradictoire et les recours. Le crime d'agression, les immunités et les usages politiquement sensibles seraient examinés selon leurs régimes propres, sans extension automatique de compétence.

## Calendrier de mise en œuvre

- Année n, premier semestre : audit des dispositions françaises, notamment des critères de présence et de résidence, de la jurisprudence récente et des conventions applicables. Consultation de magistrats, avocats, associations de victimes et spécialistes du droit international.

- Année n, second semestre : rédaction et dépôt d'un projet de loi ciblé. Il précise la liste fermée des crimes, les conditions de compétence, les enquêtes préparatoires, les recours et les protections contre les poursuites abusives.
- Année n+1 : sous réserve de l'adoption de la loi, entrée en vigueur progressive et recrutement d'une première équipe renforcée. Mise en place d'une cellule de documentation avec procédures d'authentification et de conservation des preuves.
- Année n+2 : déploiement des outils numériques sécurisés, conventions d'interprétariat et protocoles de protection des témoins. Développement des échanges opérationnels avec Eurojust et les juridictions partenaires.
- Année n+3 : première évaluation publique indépendante : délais de traitement, dossiers ouverts, coopération effective, qualité des preuves, coût par dossier et respect des droits de la défense. Les statistiques ne doivent pas devenir des objectifs de condamnation.
- Année n+4 : ajustements législatifs et budgétaires si l'évaluation démontre des lacunes. Examen séparé des évolutions internationales concernant le crime d'agression et les immunités.
- Le calendrier dépend des débats parlementaires, du recrutement de personnels qualifiés et des demandes d'entraide à l'étranger. Les procédures individuelles restent indépendantes de tout calendrier politique ; aucun nombre de poursuites ou de condamnations n'est fixé à l'avance.

### Combien ça coûte ? Comment on finance ?

- La fiche initiale ne chiffre pas les moyens nécessaires. KAIROS propose donc une hypothèse de cadrage de 24 millions d'euros sur trois ans, soit 8 millions par an en moyenne, à confirmer par une étude d'impact interministérielle.
- Magistrats, greffiers et enquêteurs spécialisés : 10,5 millions sur trois ans. Hypothèse : environ 30 équivalents temps plein supplémentaires, avec un coût complet moyen de 117 000 euros par poste et par an, incluant les charges et moyens associés.
- Cellule de preuve numérique, hébergement sécurisé et expertise technique : 4,5 millions sur trois ans, comprenant les investissements initiaux et la maintenance.
- Interprétariat, missions judiciaires et expertises régionales : 3 millions. Protection et accompagnement des témoins et victimes : 3 millions. Formation, coordination européenne et évaluation indépendante : 2 millions. Réserve pour imprévus : 1 million.
- Financement envisagé : 18 millions de crédits supplémentaires Justice et Intérieur, votés en loi de finances ; 4 millions par redéploiement documenté des budgets existants ; 2 millions de cofinancements européens éventuels, à négocier. Si ces concours européens ne sont pas obtenus, l'État doit couvrir l'écart ou réduire le périmètre.
- Après la phase de lancement, prévoir environ 6 à 7 millions d'euros annuels de fonctionnement, à réestimer selon les dossiers. Les saisies ou confiscations ne sont pas comptées comme recette garantie : elles dépendent des décisions judiciaires et des droits des victimes et des tiers.

Sources et repères : fiche KAIROS fournie ; conventions de Genève (1949), Statut de Rome (1998), CPI (2002), Eurojust (2002), loi française du 20 novembre 2023. Les chiffres budgétaires sont des hypothèses nouvelles, à expertiser.