



Strasbourg, le 4 novembre 2008

Etude n° 498/2008



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

CDL-AD(2008)031
Or. ang.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

DEUXIEME RAPPORT

**SUR LES QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES
SOULEVEES PAR LA RATIFICATION DU STATUT DE ROME
INSTITUANT LA COUR PENALE INTERNATIONALE**

**Supplément au rapport sur les questions constitutionnelles
soulevées par la ratification du Statut de Rome
instituant la Cour pénale internationale
(CDL-INF(2001)001)**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 76^e session plénière,
(Venise, 17-18 octobre 2008)**

sur la base des observations de

M. Peter PACZOLAY (Membre, Hongrie)

I. Introduction

1. A sa 45^e session plénière tenue en décembre 2000, la Commission de Venise a adopté un rapport sur les questions constitutionnelles soulevées par la ratification du Statut de la Cour pénale internationale (ci-après dénommé « le Statut de Rome ») (CDL-INF(2001)001). Ce Statut a été adopté et ouvert à la signature le 17 juillet 1998 par la Conférence diplomatique de plénipotentiaires des Nations Unies. Le rapport recense plusieurs problèmes constitutionnels pouvant être dus à la ratification du Statut de Rome et d'éventuelles solutions pour les Etats souhaitant ratifier ce statut.

2. Le présent rapport fait suite au rapport susmentionné et examine dans quelle mesure les conclusions de la Commission ont été confirmées dans la pratique depuis décembre 2000. Il porte sur les décisions rendues par plusieurs Cours constitutionnelles européennes et sur l'activité législative pertinente dans les Etats concernés¹.

3. Le Statut de Rome est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002. A ce jour, les 38 Etats membres ci-après l'ont ratifié : Albanie, 31 janvier 2003 ; Allemagne, 11 décembre 2000 ; Andorre, 30 avril 2001 ; Autriche, 28 décembre 2000 ; Belgique, 28 juin 2000 ; Bosnie-Herzégovine, 11 avril 2002 ; Bulgarie, 11 avril 2002 ; Croatie, 21 mai 2001 ; Danemark, 21 juin 2001 ; Espagne, 24 octobre 2002 ; Estonie, 30 janvier 2002 ; « ex-République yougoslave de Macédoine », 6 mars 2002 ; Finlande, 29 décembre 2000 ; France, 9 juin 2000 ; Géorgie, 5 septembre 2003 ; Grèce, 15 mai 2002 ; Hongrie, 30 novembre 2001 ; Irlande, 11 avril 2002 ; Islande, 25 mai 2000 ; Italie, 26 juillet 1999 ; Lettonie, 28 juin 2002 ; Liechtenstein, 2 octobre 2001 ; Lituanie, 12 mai 2003 ; Luxembourg, 8 septembre 2000 ; Malte, 29 novembre 2002 ; Monténégro, 3 juin 2006 ; Norvège, 16 février 2000 ; Pays-Bas, 17 juillet 2001 ; Pologne, 12 novembre 2001 ; Portugal, 5 février 2002 ; Roumanie, 11 avril 2002 ; Royaume-Uni, 4 octobre 2001 ; Saint-Marin, 3 mai 1999 ; Serbie, 6 septembre 2001 ; Slovaquie, 11 avril 2002 ; Slovénie, 31 décembre 2001 ; Suède, 28 janvier 2001 ; Suisse, 12 octobre 2001.

4. Le présent rapport a été élaboré sur la base des observations de M. Paczolay et adopté par la Commission de Venise à sa 76^e session plénière (Venise, 17-18 octobre 2008).

II. Conclusions de la Commission de Venise

A. Conflits potentiels entre des dispositions constitutionnelles et le Statut de Rome

5. Dans son rapport, la Commission de Venise a mis en évidence d'éventuels problèmes concernant : (1) l'immunité des personnes ayant une qualité officielle, (2) l'obligation pour un Etat de remettre à la Cour certains de ses propres citoyens, (3) la possibilité pour la Cour pénale internationale d'imposer une peine d'emprisonnement à perpétuité, (4) l'exercice du droit de grâce au niveau national, (5) l'exécution des demandes présentées par le procureur de la Cour pénale internationale, (6) les amnisties décrétées en application du droit interne ou l'existence de prescriptions et (7) le fait que les accusés devant la Cour soient jugés par un siège de trois juges, et non par un jury².

¹ Ces Etats sont les suivants : Albanie, Allemagne, Arménie, France, Moldova, Portugal, République tchèque et Ukraine. Les décisions des Cours constitutionnelles figurent dans la base de données CODICES de la Commission de Venise à l'adresse suivante : <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>

² CDL-INF(2001)001 rapport sur les questions constitutionnelles soulevées par la ratification du Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale, page 2.

B. Solutions possibles à ces conflits

a) Considérations générales

6. Pour la Commission de Venise, les solutions générales ci-après pourraient permettre de ratifier le Statut de Rome au cas où les dispositions de ce dernier seraient en contradiction avec celles de la Constitution :

- insérer dans la Constitution une nouvelle disposition permettant de régler les problèmes constitutionnels en évitant d'inscrire des exceptions à tous les articles visés ;
- réviser systématiquement toutes les dispositions constitutionnelles qui doivent être modifiées pour se conformer au Statut de Rome ;
- introduire ou appliquer une procédure spéciale d'approbation par le parlement, permettant de ratifier le Statut de Rome, même lorsque certains articles sont en conflit avec la Constitution ;
- interpréter certaines dispositions de la Constitution de manière à éviter leur conflit avec les dispositions du Statut de Rome³.

7. La Commission de Venise a indiqué clairement que ces suggestions représentaient uniquement une réflexion méthodologique et ne privilégiaient aucune des solutions. Elle a toutefois précisé que la modification constitutionnelle était un procédé souvent compliqué, voire politiquement délicat⁴.

b) Suggestions particulières pour l'interprétation des dispositions constitutionnelles concernées

8. La Commission de Venise a fait plusieurs suggestions concernant le raisonnement ou l'interprétation des dispositions constitutionnelles pertinentes sur lesquelles les Etats pourraient s'appuyer. Le raisonnement ou l'interprétation ci-après a par la suite été utilisé au niveau national. Une vue d'ensemble détaillée des conclusions relatives à chaque Etat figure ci-dessous.

aa. Immunité

9. La plupart des constitutions prévoient l'immunité des chefs d'Etat ou de gouvernement, des membres du parlement ou du gouvernement, des représentants élus ou des agents de l'Etat. Le Statut de Rome exclut toutefois expressément l'immunité lorsque les actes sont commis en qualité officielle.

10. La Commission de Venise a suggéré d'interpréter les dispositions constitutionnelles concernées de manière à établir un double niveau de responsabilité des titulaires de poste, à savoir au niveau national et au niveau international. En conséquence, les immunités appliquées au niveau national ne seraient pas nécessairement applicables au niveau international.

11. Une autre interprétation possible pourrait être la suivante : les Etats considèrent que la levée de l'immunité des chefs d'Etat ou de gouvernement est devenue une règle de droit coutumier international. Dans les Etats dans lesquels la Constitution dispose que les principes généralement admis en droit international font partie intégrante du droit interne, ce principe s'appliquerait⁵.

³ Id. page 9.

⁴ Id. pp. 2 et 4.

⁵ Id. pp. 4-5.

bb. Remise de ressortissants conformément au Statut de Rome

12. La Commission de Venise a précisé que si la plupart des constitutions interdisent l'extradition de ressortissants, le Statut de Rome proprement dit fait une différence entre l'extradition et la remise, permettant ainsi aux Etats qui acceptent cette interprétation de procéder à la ratification sans modification constitutionnelle⁶.

III. Problèmes constitutionnels relevés au niveau national

A. Considérations générales

a) Arménie

13. La Cour constitutionnelle arménienne a estimé en 2002 qu'aucune disposition constitutionnelle ne permettait de compléter le système judiciaire national par une cour internationale. Elle a conclu qu'au vu de l'obligation de l'Etat de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales, l'Arménie ne pouvait assumer aucune obligation non prévue par la Constitution. Elle a statué que la seule manière d'adopter le Statut de Rome serait de modifier la Constitution pour pouvoir compléter le système judiciaire national par une cour internationale⁷. La Constitution arménienne a été révisée en 2005, mais aucune disposition ne prévoit la ratification du Statut de Rome; comme suggéré par la Cour constitutionnelle⁸. Il semble donc que la ratification du Statut de Rome demeure impossible.

b) Ukraine

14. La Cour constitutionnelle ukrainienne a statué en 2001 que la Constitution ne prévoyait pas de cour complémentaire dans le système national de justice pénale. Elle a estimé que cette complémentarité distinguait la Cour pénale internationale de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle a en outre précisé que, contrairement à la Cour pénale internationale, le droit de saisir la Cour européenne des droits de l'homme était expressément prévu à l'article 55.4 de la Constitution⁹.

15. A sa 75e session plénière en juin 2008, la Commission de Venise a examiné un projet de constitution de l'Ukraine qui comprenait un « article 128(3) » disposant que l'Ukraine peut reconnaître la compétence de la Cour pénale internationale selon les conditions prévues par le Statut de Rome¹⁰. A ce jour, la Constitution ukrainienne n'a pas été révisée. En conséquence, la ratification du Statut de Rome semble toujours impossible compte tenu du raisonnement de la Cour constitutionnelle.

B. Immunité

a) Albanie

16. La Cour constitutionnelle albanaise a estimé en 2002 que l'absence d'immunité pour les titulaires de charges prévue par le Statut de Rome était contraire aux dispositions de la Constitution. Elle a cependant interprété les dispositions constitutionnelles applicables comme accordant uniquement l'immunité dans les procédures internes. Elle a en outre statué que l'absence d'immunité pour des infractions particulières s'inscrivait dans le cadre des principes

⁶ Id. page 5.

⁷ Décision de la Cour constitutionnelle arménienne du 13 août 2004, ARM-2004-2-004 (CODICES).

⁸ Voir la version actuelle de la Constitution arménienne à l'adresse suivante : <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>

⁹ Décisions de la Cour constitutionnelle ukrainienne du 11 juillet 2001, UKR-2001-C-002, UKR-2001-2-006 (CODICES).

¹⁰ Avis sur le projet de constitution de l'Ukraine (préparé par un groupe de travail dirigé par V.M. Shapoval) (CDL-AD(2008)015)

généralement admis en droit international et faisait donc partie de l'ordre juridique albanais¹¹. L'Albanie a déposé son instrument de ratification auprès de la Cour pénale internationale le 31 janvier 2003¹².

b) République tchèque

17. Après avoir signé le Statut de Rome en avril 1999, le Gouvernement de la République tchèque a préparé un projet de loi visant à modifier la Constitution afin de la rendre conforme au Statut de Rome¹³. Un « article 112 a » supplémentaire était supposé être inséré pour régler la question de l'immunité, mais à ce jour la Constitution n'a pas été modifiée¹⁴. La République tchèque n'a pas encore ratifié le Statut de Rome¹⁵. Toutefois la Chambre des députés, c'est-à-dire la chambre basse du parlement, aurait prévu de réexaminer la question de la ratification à l'automne 2008¹⁶.

c) France¹⁷

18. Le Conseil constitutionnel français a été la première Cour constitutionnelle à se prononcer sur des questions soulevées par la ratification du Statut de Rome. Il a estimé que ce statut était incompatible avec les dispositions constitutionnelles relatives à l'immunité et que la Constitution devait être modifiée¹⁸. Cette dernière a été modifiée le 28 juin 1999 par l'insertion d'une disposition énonçant que « la République peut reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 18 juillet 1998 ». La France a déposé son instrument de ratification le 9 juin 2000.

d) Moldova

19. La Moldova a signé le Statut de Rome en septembre 2000. A la demande du gouvernement, la Cour constitutionnelle a examiné la conformité de certaines dispositions du Statut de Rome avec la Constitution moldave. En septembre 2007, à la demande du président de la Cour constitutionnelle de la Moldova, la Commission de Venise a préparé un avis sur la conformité de certaines dispositions du statut de la Cour pénale internationale avec la Constitution de la Moldova¹⁹.

20. Dans sa décision du 2 octobre 2007, la Cour constitutionnelle de la Moldova a déclaré qu'il était inutile de modifier la Constitution pour ratifier le Statut de Rome. Pour ce qui est de la levée de l'immunité des chefs d'Etat ou de gouvernement, elle a établi une responsabilité double, faisant une distinction entre l'immunité au niveau national et l'immunité au niveau international²⁰. La Moldova n'a pas encore modifié le Statut de Rome²¹.

¹¹ Décision de la Cour constitutionnelle albanaise du 23 septembre 2002, , ALB-2002-3-007 (CODICES).

¹² <http://www.icc-cpi.int/asp/statesparties.html> (site visité pour la dernière fois le 18 septembre 2008).

¹³ CDL-INF(2001)001 *Rapport sur les questions constitutionnelles soulevées par la ratification du Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale*, pages 4 et 5.

¹⁴ Voir la version actuelle de la Constitution de la République tchèque disponible à l'adresse suivante :

<http://www.nssoud.cz/en/docs/constitution.pdf> (site visité pour la dernière fois le 24 septembre 2008).

¹⁵ <http://www.icc-cpi.int/asp/statesparties.html> (site visité pour la dernière fois le 18 septembre 2008).

¹⁶ Article de journal dans « České noviny » du 16 juillet 2008 disponible à l'adresse suivante :

http://www.ceskenoviny.cz/index_view.php?id=323497 (site visité pour la dernière fois le 24 septembre 2008).

¹⁷ Bien que la Commission de Venise ait déjà renvoyé à la décision du Conseil constitutionnel et à la ratification ultérieure dans son premier rapport en 2000, cette décision est de nouveau mentionnée en tant qu'exemple d'insertion d'une disposition visant à régler toutes les questions constitutionnelles soulevées.

¹⁸ Décision du Conseil constitutionnel français du 22 janvier 1999, FRA-1999-1-002 (CODICES).

¹⁹ CDL-AD(2008)038 *Observations sur la conformité de certaines dispositions du Statut de la Cour pénale internationale avec la Constitution moldave*.

²⁰ *Décision de la Cour constitutionnelle de Moldova du 2 octobre 2007 (un résumé non officiel de la décision est disponible en français auprès du Secrétariat de la Commission de Venise)*.

²¹ <http://www.icc-cpi.int/asp/statesparties.html> (site visité pour la dernière fois le 25 septembre 2008).

e) Ukraine

21. La Cour constitutionnelle ukrainienne a interprété le Statut de Rome comme indiquant que la question de l'immunité était régie par la législation nationale et n'empêcherait pas la Cour pénale internationale d'engager des poursuites²².

C. Exercice du droit de grâce, amnisties ou prescriptions

a) Arménie

22. La Cour constitutionnelle arménienne a statué que les personnes condamnées par la Cour pénale internationale seraient privées de la possibilité de bénéficier d'une grâce ou d'une amnistie au niveau national²³.

b) France

23. Le Conseil constitutionnel français est d'avis que l'obligation de remettre une personne bénéficiant d'une amnistie ou ayant commis une infraction prescrite porterait atteinte à la souveraineté de l'Etat, d'où la nécessité d'une modification constitutionnelle²⁴.

D. Remise d'un ressortissant à la Cour pénale internationale

a) République tchèque

24. La République tchèque a envisagé de modifier la Constitution en insérant un « article 112 c » libellé comme suit : « La République tchèque remet, pour qu'il soit poursuivi par la Cour pénale internationale, son propre citoyen ou un étranger ... ». Cependant, comme indiqué ci-dessus, la Constitution n'a pas été modifiée et le Statut de Rome n'a pas encore été ratifié²⁵.

b) Allemagne

25. L'article 16(2) de la Loi fondamentale allemande interdit l'extradition de ressortissants allemands. En conséquence, cette disposition a été modifiée en 2000 pour permettre l'extradition à des cours internationales²⁶. L'Allemagne a déposé l'instrument de ratification auprès de la Cour pénale internationale le 11 décembre 2000²⁷.

c) Moldova

26. La Cour constitutionnelle de la Moldova a adopté la distinction faite par le Statut de Rome entre l'« extradition » et la « remise », évitant ainsi tout conflit avec la Constitution²⁸.

²² Décisions de la Cour constitutionnelle ukrainienne du 11 juillet 2001, UKR-2001-C-002, UKR-2001-2-006 (CODICES).

²³ Décision de la Cour constitutionnelle arménienne du 13 août 2004, ARM-2004-2-004 (CODICES).

²⁴ Décision du Conseil constitutionnel français du 22 janvier 1999, FRA-1999-1-002 (CODICES). Voir le paragraphe 18 ci-dessus.

²⁵ CDL-INF(2001)001. Rapport sur les questions constitutionnelles soulevées par la ratification du Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale, page 6.

²⁶ Voir la version actuelle de la Loi fondamentale de la République Fédérale d'Allemagne à l'adresse suivante : <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.

²⁷ <http://www.icc-cpi.int/asp/statesparties.html> (site visité pour la dernière fois le 18 septembre 2008).

²⁸ Décision de la Cour constitutionnelle de Moldova du 2 octobre 2007 (un résumé non officiel de la décision est disponible en français auprès du Secrétariat de la Commission de Venise).

d) Ukraine

27. Bien que la Constitution ukrainienne interdise l'extradition de ressortissants ukrainiens, la Cour constitutionnelle a estimé que l'interdiction ne s'appliquait qu'aux questions de compétence nationale et non internationale.²⁹

E. Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale

a) Arménie

28. La Cour constitutionnelle arménienne a estimé que les activités éventuelles d'enquête du Bureau du Procureur sur le territoire arménien, prévues par le Statut de Rome, ne portaient pas atteinte à la souveraineté de l'Etat et n'étaient donc pas contraires à la Constitution.³⁰

b) France

29. Le Conseil constitutionnel français a considéré que ces actes d'investigation sur le territoire français seraient contraires à la souveraineté de l'Etat et s'est donc prononcé en faveur de la modification de la Constitution.³¹

c) Ukraine

30. La Cour constitutionnelle ukrainienne n'a vu aucun conflit entre le Statut de Rome et la Constitution en ce qui concerne la coopération avec le Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale. Elle a statué que ces dispositions peuvent être appliquées sans qu'il soit nécessaire de modifier la Constitution.³²

F. Peine d'emprisonnement à perpétuité

Portugal

31. L'article 30 de la Constitution portugaise dispose que « il ne pourra y avoir de peines ou de mesures de sûreté privatives de liberté, ou la restreignant, à caractère perpétuel ou de durée illimitée ou indéfinie ». ³³

32. Pour permettre la ratification du Statut de Rome, qui prévoit la possibilité d'imposer une peine d'emprisonnement à perpétuité, la Constitution a été modifiée en 2001 par l'insertion d'un septième paragraphe à l'article 7, libellé comme suit : « En vue de la réalisation d'une justice internationale qui garantisse le respect des droits de la personne humaine et des peuples, le Portugal peut accepter la juridiction de la Cour pénale internationale, dans les conditions de complémentarité et les autres termes établis par le Statut de Rome ». ³⁴ Le Portugal a déposé son instrument de ratification auprès de la Cour pénale internationale le 5 février 2002. ³⁵

²⁹ Décisions de la Cour constitutionnelle ukrainienne du 11 juillet 2001, UKR-2001-C-002, UKR-2001-2-006 (CODICES).

³⁰ Décision de la Cour constitutionnelle ukrainienne du 13 août 2004, ARM-2004-2-004 (CODICES).

³¹ Décision du Conseil constitutionnel français du 22 janvier 1999, FRA-1999-1-002 (CODICES).

³² Décisions de la Cour constitutionnelle ukrainienne du 11 juillet 2001, UKR-2001-C-002, UKR-2001-2-006 (CODICES).

³³ <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/crpen.html> (site visité pour la dernière fois le 22 octobre 2008).

³⁴ idem

³⁵ <http://www.icc-cpi.int/asp/statesparties/country&id=79.html> (site visité pour la dernière fois le 22 octobre 2008).

IV. Conclusion

33. Bien que quelques Etats seulement aient traité des questions constitutionnelles soulevées par la ratification du Statut de Rome, plusieurs des conclusions de la Commission de Venise ont été confirmées dans la pratique. Comme prévu, ces questions portent essentiellement sur la levée de l'immunité des chefs d'Etat ou de gouvernement. Parmi les autres questions délicates figurent la remise de ressortissants à la Cour pénale internationale, la coopération requise avec le Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale, l'exercice du droit de grâce et l'imposition d'une peine d'emprisonnement à perpétuité.

34. Certains des Etats dont la Constitution est en conflit avec le Statut de Rome - Albanie, loldova et Ukraine - ont adopté une solution suggérée par la Commission de Venise, à savoir l'interprétation des dispositions constitutionnelles concernées de manière à éviter tout conflit ; dans la pratique, ces dispositions ne sont applicables qu'au niveau de l'Albanie, de la Moldova et de l'Ukraine. Pour ce qui est de la question de l'immunité, les Cours constitutionnelles albanaise, moldove et ukrainienne ont appliqué le raisonnement suivi par la Commission de Venise en ce sens qu'elles ont établi une responsabilité à deux niveaux et ont ainsi fait une distinction entre le niveau national et le niveau international. La Cour constitutionnelle albanaise a aussi évoqué la levée de l'immunité des chefs d'Etat ou de gouvernement comme un principe généralement admis en droit international, ce que la Commission de Venise avait mis en évidence. Le Portugal a inséré dans sa Constitution une nouvelle disposition suffisamment souple pour éviter un conflit patent avec le Statut de Rome.

35. En ce qui concerne la possibilité de modifier la Constitution, la Commission de Venise avait déjà indiqué que ce processus serait compliqué, voire politiquement délicat, rendant ainsi difficiles des amendements. La pratique semble avoir confirmé ce point de vue, car la majorité des Etats susmentionnés qui devaient modifier leur Constitution ou envisageaient de le faire n'ont pas encore ratifié le Statut de Rome.