

N° 125

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 novembre 2016

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION,

invitant le Gouvernement à utiliser toutes les voies de droit pour reconnaître les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre perpétrés contre les minorités ethniques et religieuses et les populations civiles en Syrie et en Irak,

PRÉSENTÉE

Par M. Bruno RETAILLEAU, Mme Bariza KHIARI, MM. François ZOCCHETTO, Roger KAROUTCHI, Jean-Noël GUÉRINI, Pascal ALLIZARD, Gérard BAILLY, Jérôme BIGNON, Mme Annick BILLON, MM. Jean BIZET, Jean-Marie BOCKEL, Gilbert BOUCHET, Olivier CADIC, Mme Agnès CANAYER, M. Jean-Pierre CANTEGRIT, Mme Caroline CAYEUX, MM. Bernard CAZEAU, Patrick CHAIZE, Pierre CHARON, René DANESI, Mathieu DARNAUD, Dominique de LEGGE, Louis-Jean de NICOLAY, Henri de RAINCOURT, Mmes Isabelle DEBRÉ, Catherine DEROCHE, Jacky DEROMEDI, Chantal DESEYNE, Catherine DI FOLCO, Élisabeth DOINEAU, Marie-Annick DUCHÊNE, MM. Alain DUFAUT, Louis DUVERNOIS, Mme Dominique ESTROSI SASSONE, MM. Bernard FOURNIER, Christophe-André FRASSA, Mmes Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, Colette GIUDICELLI, Pascale GRUNY, M. Benoît HURÉ, Mmes Sophie JOISSAINS, Christiane KAMMERMANN, MM. Robert LAUFOAULU, Daniel LAURENT, Jean-Yves LECONTE, Jacques LEGENDRE, Jean-Pierre LELEUX, Philippe LEROY, Jeanny LORGEUX, Didier MANDELLI, Hervé MARSEILLE, Hervé MAUREY, Mme Colette MÉLOT, M. Michel MERCIER, Mme Brigitte MICOULEAU, MM. Philippe MOUILLER, Claude NOUGEIN, Philippe PAUL, Cédric PERRIN, Jackie PIERRE, François PILLET, Yves POZZO di BORGIO, Mme Catherine PROCACCIA, MM. Michel RAISON, André REICHARDT, Charles REVET, Gérard ROCHE, André TRILLARD, Richard YUNG, Christian CAMBON, Jean-Marie VANLERENBERGHE et Mme Gisèle JOURDA,

Sénateurs.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Dans son analyse des évolutions de l'état du monde depuis 2008, le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 a identifié trois grands types de menaces et de risques : ceux qui proviennent de la force (notamment Chine et Russie), ceux qui proviennent de la faiblesse des États faillis (notamment Yémen, Somalie ou Soudan du Sud) et ceux qui se voient amplifiés par la mondialisation dont, bien évidemment, le terrorisme.

Avec Daech et ses avatars présents ou à venir, la communauté internationale est confrontée à une catégorie nouvelle, qu'elle peine à définir. Mais qu'elle soit qualifiée de « proto-état de type totalitaire » ou de « secte politico-religieuse militarisée », le consensus international est de l'éradiquer. C'est le préalable indispensable à toute tentative de règlement des conflits qui traversent le Moyen-Orient et dont les effets touchent directement nos pays comme l'ont montré les attentats de 2015 et 2016 en France.

« Par son idéologie extrémiste violente, ses actes de terrorisme et les attaques violentes et généralisées qu'il continue de perpétrer systématiquement contre les civils, les atteintes flagrantes, systématiques et généralisées qu'il continue de porter aux droits de l'homme et ses violations du droit international humanitaire, notamment celles fondées sur des motifs religieux ou ethniques, son action d'éradication du patrimoine culturel et ses activités de trafic de biens culturels, mais aussi par le contrôle qu'il exerce sur une grande partie du territoire et des ressources naturelles de l'Irak et de la Syrie et par son recrutement et la formation de combattants terroristes étrangers qui menacent toutes les régions et tous les États Membres, même ceux qui sont loin des zones de conflit, l'État islamique en Irak et au Levant (EIIL, également connu sous le nom de Daech) constitue une menace mondiale d'une gravité sans précédent contre la paix et la sécurité internationales. Le Front al-Nosra et tous les autres

individus, groupes, entreprises et entités associés à Al-Qaida constituent également une menace contre la paix et la sécurité internationales ».¹

Détruire Daech est donc l'objectif prioritaire. Mais comme le rappelait le Sénat dans un colloque organisé le 11 mars 2016 par le groupe de liaison, de réflexion, de vigilance et de solidarité avec les Chrétiens et les minorités au Moyen-Orient et les groupes d'amitié France-Irak et France-Syrie, la question de l'après-Daech est la plus importante.²

La reconstruction suppose à terme une réconciliation, laquelle ne peut se faire sans que justice soit rendue aux victimes et sans que les crimes commis soient reconnus et punis. Cette justice relève de la responsabilité des juridictions internationales comme des juridictions nationales.

La qualification des crimes qui se commettent tous les jours au vu et au su de la communauté internationale est très claire. Les actes perpétrés en Syrie et en Irak, par Daech ou par d'autres organisations, à l'encontre des Chrétiens, des Yésidis ou d'autres communautés, relèvent à l'évidence des définitions données par le Statut de la Cour pénale internationale (CPI) pour les crimes de génocides, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. Ces définitions ont été reprises et incorporées dans le code pénal français.

L'ONU, au travers de sa commission d'enquête sur la Syrie, a clairement qualifié de génocide les actions menées par Daech contre la communauté yésidie. Son Secrétaire général, M. Ban KI MOON, a souligné que les crimes commis « peuvent constituer des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et même de génocide ». Les États-Unis ont fait de même, tout comme le Parlement britannique ou le Parlement européen.

Le fait de déférer leurs auteurs devant la juridiction internationale semble donc une évidence. Cette action est néanmoins rendue difficile par les conditions posées à la compétence de la CPI.

En effet, celle-ci peut exercer ses fonctions et ses pouvoirs sur le territoire de tout État partie, mais aussi sur celui de tout autre État ayant

¹ Résolution 2249 adoptée vendredi 20 novembre 2015 par le Conseil de Sécurité des Nations Unies demandant aux Etats membres de prendre "toutes les mesures nécessaires" pour lutter contre Daech

² « Détruire l'Etat islamique, et après ? » Série relations internationales n° GA 137 mai 2016

accepté, par le biais d'une convention spécifique, sa compétence à l'égard d'un crime particulier. Elle est également compétente si la personne accusée du crime est ressortissante d'un État partie ou d'un État ayant accepté sa compétence.

Par ailleurs, elle ne peut être saisie que par un État partie, par le Conseil de sécurité des Nations unies ou par son Procureur agissant de sa propre initiative.

Or, ni la Syrie, ni l'Irak ne sont signataires du Statut de Rome et ne sont donc parties à la CPI. Elles n'ont pas non plus signé de convention spécifique qui permettrait l'action de la CPI pour des faits commis sur leur territoire.

Une action possible serait donc d'inciter diplomatiquement le gouvernement irakien à accepter la compétence de la Cour pour les crimes commis sur son sol et à passer une convention avec la CPI à cet effet. Ceci n'est évidemment pas possible avec le gouvernement syrien actuel.

Concernant la saisine par le Conseil de sécurité des Nations unies, celle-ci n'est envisageable que si une résolution est préalablement adoptée à cet effet. La France avait tenté, en mai 2014, de faire adopter une telle résolution.

Ne concernant que la situation en Syrie, et non les faits commis en Irak, elle visait un champ plus vaste que les crimes perpétrés par les groupes terroristes à l'encontre des minorités ethniques et religieuses. Elle demandait ainsi la saisine de la CPI pour « les violations généralisées des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises par les autorités syriennes progouvernementales, ainsi que les atteintes aux droits de l'homme et les violations du droit international humanitaire commises par les groupes armés non étatiques ».

Dans ce contexte la Russie, motivée par le souci d'éviter à son allié syrien et à ses responsables gouvernementaux d'être inculpés, a opposé son veto.

Ce blocage du Conseil de sécurité rend d'autant plus pertinentes les propositions de réforme que la France a proposé et notamment le fait de ne pas utiliser le droit de veto des membres permanents du Conseil en cas de crimes de masse.

L'opposition de la Russie n'exclut pas une nouvelle proposition de résolution qui aurait pour objet de mettre, une fois de plus, les États en face de leur responsabilité.

L'opportunité d'une résolution plus ciblée, proposant la saisine de la CPI pour les actes commis par les groupes non étatiques en Syrie et en Irak, pourrait également être étudiée.

Enfin concernant la saisine de la CPI par son Procureur, Mme Fatou BENSOUDA, qui occupe actuellement cette fonction, a déclaré le 8 avril 2015 que la Cour n'avait pas de compétence territoriale pour agir.

Tout en soulignant que « la responsabilité première pour enquêter et poursuivre des crimes de masse relève, en première instance, des autorités nationales », elle a évoqué la possibilité d'enquêter sur les actes commis par des ressortissants d'États parties au Statut de Rome. Elle a notamment cité « entre autres, la Tunisie, la Jordanie, la France, le Royaume Uni, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et l'Australie ».

Il existe donc une possibilité pour la France, ou pour tout État signataire du Statut de Rome, de demander à la Procureur d'enquêter sur les actes (crimes de guerre ou crimes contre l'humanité) commis par des « combattants étrangers » de leur nationalité.

Mme BENSOUDA a toutefois nuancé cette ouverture en indiquant que, conformément à l'article premier du Statut de Rome, la Cour ne se concentrait que sur les personnes portant la responsabilité la plus lourde. Or, ces individus étant pour leur très grande majorité des ressortissants syriens ou irakiens, elle concluait que la faculté d'incriminer des responsables de Daech était limitée et que, compte tenu des dispositions du Statut, la base juridique d'une saisine était trop étroite.

Il conviendrait cependant d'inciter le gouvernement français à relancer le bureau de la Procureure pour que celle-ci, au vu des actes commis depuis 2015, envisage à nouveau une saisine de la Cour.

À défaut d'une saisine de la CPI, dont l'action n'est que complémentaire de celle des États comme le souligne l'article premier du Statut de Rome, le gouvernement pourrait également disposer de l'option des poursuites devant les juridictions nationales.

En effet, « [...] la justice pénale internationale n'est pas composée des seules juridictions pénales internationales mais englobe les juridictions nationales chargées de poursuivre et de réprimer les crimes internationaux. Ces dernières sont même prioritaires lorsqu'il s'agit de poursuivre et punir de tels crimes ».

En vertu de la compétence personnelle, les tribunaux français peuvent enquêter sur les faits commis par des Français ou dont les victimes sont des Français en s'appuyant sur l'article 113-6 du Code Pénal.

Pour la première fois, le 24 octobre 2016, une plainte contre X pour « disparitions forcées, torture et crimes contre l'humanité » a été déposée auprès du TGI de Paris. Cette plainte portée par la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) et la Ligue des droits de l'homme (LDH) concerne le cas de la disparition de ressortissants franco-syriens en Syrie.

Une autre plainte contre X pour « disparition forcée, torture et homicide » avait été déposée le 7 juillet 2016 au même TGI de Paris. Dans la mesure où le disparu n'avait pas la nationalité française, la Cour de cassation doit se prononcer sur la recevabilité de la saisine.

La France a ouvert une enquête préliminaire contre X en septembre 2015 pour « crimes contre l'humanité, enlèvement et actes de torture » en s'appuyant sur les milliers de clichés de cadavres de personnes incarcérées en Syrie qu'a photographié « César », un membre de la police syrienne réfugié en Europe.

Ces procédures doivent être encouragées et multipliées.

PROPOSITION DE RESOLUTION

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI),
- ④ Vu la LOI n° 2010-930 du 9 août 2010 portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale,
- ⑤ Vu le chapitre VIII bis du Règlement du Sénat,
- ⑥ Rappelant l'ampleur des crimes commis en Syrie et en Irak par des organisations étatiques et non étatiques, en particulier par le prétendu « État islamique en Irak et au Levant », Al-Quaïda, le Front Fath Al-Cham,
- ⑦ Considérant que ces crimes commis à l'encontre des populations chrétiennes, yésidies, des autres minorités et des populations civiles relèvent des incriminations prévues de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de génocide,
- ⑧ Considérant que des ressortissants français engagés auprès de ces organisations terroristes et criminelles se rendent coupables de ces crimes,
- ⑨ Invite le gouvernement à utiliser toutes les voies de droit pour reconnaître les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre perpétrés contre les minorités ethniques et religieuses et les populations civiles en Syrie et en Irak.