

SÉNAT

DEUXIEME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1978-1979

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 14 mars 1979.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 mars 1979.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de MM. Marcel CHAMPEIX, Jean GEOFFROY, André MERIC, Robert SCHWINT, Michel MOREIGNE, Noël BERRIER et des membres du groupe socialiste et apparentés, relative à l'action civile en matière d'apologie de crimes de guerre ou de crimes et de délits de collaboration avec l'ennemi,

Par M. Edgar TAILHADES.

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Louis Virapoullé, Yves Estève, vice-présidents ; Charles Lederman, Pierre Salvi, Charles de Cuttoli, Paul Girod, secrétaires ; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Georges Dayan, Jacques Eberhard, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Pierre Jourdan, Jacques Larché, Pierre Marcihacy, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.

Voir le numéro :

Sénat : 71 (1978-1979).

SOMMAIRE

	Pages.
Exposé général	3
A. — L'opportunité de la proposition de loi n° 71 présentée par M. Champeix et les membres du groupe socialiste	4
1° <i>Le problème de la recevabilité de l'action civile des associations.</i>	4
a) La jurisprudence est traditionnellement hostile à l'action civile des associations.....	4
b) Divers textes législatifs ont investi des associations d'une mission particulière afin d'améliorer la répression de certaines infractions	5
2° <i>La nécessité d'étendre les droits reconnus aux associations de résistants et déportés</i>	6
a) La jurisprudence récente paraît évoluer dans un sens favorable à l'action civile des associations de résistants et déportés	6
b) La proposition de loi n° 71 consacre cette évolution jurisprudentielle favorable	7
B. — Le texte proposé par la commission des lois	8
1° <i>Les conditions exigées des associations habilitées à se porter partie civile</i>	8
La commission des lois a approuvé la proposition n° 71 en tant qu'elle se borne à exiger une ancienneté de cinq ans des associations habilitées à se porter partie civile.....	8
2° <i>La définition des infractions et la nature du préjudice justifiant l'action civile des associations</i>	8
La commission des lois a estimé indispensable d'étendre les possibilités d'action des associations concernées en vue de la poursuite des criminels de guerre.....	8
3° <i>La question de l'accord des victimes</i>	9
La commission n'a pas cru bon d'imposer aux associations l'obligation de recueillir l'accord de victimes le plus souvent impossibles à individualiser.....	9
Tableau comparatif	11
Texte de la proposition présentée par la commission	12

Mesdames, Messieurs,

La récente parution, dans un hebdomadaire, de l'interview d'un collaborateur notoire, ancien commissaire aux questions juives du régime de Vichy, a suscité une légitime émotion dans l'opinion publique. Les propos scandaleux tenus par l'intéressé démontrent combien il est nécessaire, aujourd'hui encore, de lutter sans désespérer contre toute possibilité de résurgence de l'idéologie nazie.

C'est essentiellement pour éviter ce que d'aucuns ont appelé la « banalisation du nazisme » que la présente proposition de loi a été déposée sur le bureau du Sénat en novembre 1978. Elle vise à donner aux associations d'anciens résistants et déportés la faculté d'exercer les droits reconnus à la partie civile en matière d'apologie de crimes de guerre ainsi que de crimes ou délits de collaboration avec l'ennemi, prévue par l'article 24, alinéa 3, de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. La disposition nouvelle ferait l'objet d'un article 48-2 nouveau inséré dans la loi de 1881.

Estimant cette proposition particulièrement opportune, votre commission des lois a élaboré un texte qui, non seulement, en reprend l'idée essentielle, mais même en étend quelque peu la portée.

A. — L'OPPORTUNITE DE LA PROPOSITION DE LOI N° 71
PRESENTEE PAR M. CHAMPEIX
ET LES MEMBRES DU GROUPE SOCIALISTE

1° Le problème de la recevabilité de l'action civile des associations.

n) La jurisprudence est traditionnellement hostile
à l'action civile des associations.

L'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 indique que les associations régulièrement déclarées peuvent ester en justice. Mais il ne précise ni quels intérêts elles peuvent faire valoir, ni quels dommages elles peuvent invoquer pour en demander réparation. En l'absence de ces précisions, la Cour de Cassation a jugé (1) que les associations ne peuvent valablement exercer l'action civile devant les tribunaux répressifs que dans le cas où elles ont subi directement et personnellement le préjudice qu'elles invoquent.

Dans de nombreux arrêts, la haute juridiction judiciaire se refuse ainsi à admettre la recevabilité de l'action d'une association, en considérant :

— soit que le préjudice invoqué est éprouvé personnellement par les membres de l'association, et non pas par cette dernière en tant que groupement ;

— soit qu'il s'agit d'un préjudice social dont seul le ministère public est habilité à demander la réparation (*Cass. crim.*, 20 février 1937, *Bull. crim.* n° 34, page 59).

Cette jurisprudence restrictive a plusieurs fois privé des associations de résistants et déportés de la possibilité de se pourvoir en justice :

— dans l'affaire *Bardèche* (*Cass. crim.*, 11 février 1954) concernant l'apologie de crimes de guerre au moyen du livre intitulé : « Nuremberg ou la terre promise », l'intervention, comme parties civiles, de deux associations de résistants a été écartée au motif que ces dernières n'avaient pas été directement et personnellement lésées par le délit faisant l'objet de la poursuite ;

— dans l'affaire *Rassinier*, une association de déportés et d'internés de la Résistance avait pu obtenir des juges du fond la condamnation, pour diffamation, des auteurs d'un ouvrage : « Le Mensonge d'Ulysse », dont l'objet était de démontrer que les déportés, à leur retour des camps, avaient systématiquement

(1) Depuis un arrêt de principe de la chambre criminelle du 18 octobre 1913.

exagéré leurs souffrances et en avaient tendancieusement attribué la responsabilité à leurs gardiens nazis, afin de gagner la commiseration de leurs compatriotes. La préface de l'ouvrage allait jusqu'à qualifier les membres de la résistance officielle de « basses fripouilles ». La Cour de Cassation (*Cass. crim.*, 16 décembre 1964), contredisant les décisions des juges de première instance et d'appel, a estimé que l'association plaignante « n'étant pas personnellement visée par l'écrit incriminé, ne disposait d'aucune action pour assurer devant les tribunaux correctionnels la répression d'infractions (les diffamations et injures) qui ne peuvent être poursuivies, en vertu de la loi de 1881 sur la liberté de la presse, que sur la plainte de ceux qui en ont été directement victimes ».

b) Divers textes législatifs ont investi des associations d'une mission particulière afin d'améliorer la répression de certaines infractions.

L'attitude réservée de la Cour de cassation en ce qui concerne l'action civile des associations traduit le souci de préserver le monopole du ministère public en matière de poursuites.

Mais une nouvelle exigence milite aujourd'hui, en sens inverse, en faveur d'un élargissement du droit d'ester en justice des associations : de plus en plus, apparaît en effet la nécessité de faire de ces dernières des partenaires privilégiés pour la participation des citoyens à la vie sociale.

C'est dans cet esprit qu'en fonction de l'utilité de leurs objectifs, plusieurs associations se sont vu investies d'une mission légale particulière leur permettant, à l'instar des syndicats, d'agir en justice pour la défense des intérêts collectifs dont elles se réclament.

Parmi les lois les plus récentes qui ont ainsi habilité des associations à se constituer partie civile pour la répression d'infractions portant un préjudice, direct ou indirect, à l'objet qu'elles ont pour but de défendre, on peut citer :

— la loi n° 72-546 du 1^{er} juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme ;

— la loi n° 73-1193 du 7 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat qui a élargi les droits des associations de défense du consommateur ;

— la loi n° 75-229 du 9 avril 1975 habilitant les associations constituées pour la lutte contre le proxénétisme à exercer l'action civile ;

— les lois n° 76-629 du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature et n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme qui ont habilité les associations de défense de l'environnement à se constituer partie civile pour veiller à leur application.

Deux autres textes votés par le Sénat, et actuellement en instance à l'Assemblée Nationale, tendent également à ouvrir plus largement l'accès des associations aux tribunaux : l'un de ces textes est relatif à la répression du viol (1), l'autre vise à une meilleure réglementation de la publicité extérieure (2).

2° La nécessité d'étendre les droits reconnus aux associations de résistants et déportés.

a) La jurisprudence récente paraît évoluer dans un sens favorable à l'action civile des associations de résistants et déportés.

L'autorisation donnée par le législateur à certaines catégories d'associations d'exercer de façon très large les droits reconnus à la partie civile répond à un double souci :

— permettre aux associations d'agir lorsque les victimes des infractions ne peuvent ou n'osent pas se défendre. (C'est notamment le cas en matière de racisme, qui d'ailleurs ne vise pas toujours des personnes déterminées.)

— faciliter la poursuite d'infractions particulièrement difficiles à détecter (en matière d'atteinte à l'environnement, notamment), ou particulièrement odieuses (en matière de racisme, de proxénétisme, etc.).

La recevabilité de l'action civile des associations de résistants et déportés se justifie pleinement au regard de ces deux objectifs. En effet :

D'une part, ces associations ont pour but de veiller au souvenir de victimes pour la plupart disparues ;

D'autre part, si l'on considère que les intérêts généraux de la Résistance rejoignent ceux de la démocratie elle-même, l'utilité sociale de l'intervention en justice des associations de résistants et déportés apparaît de manière évidente.

Sans doute ces considérations n'ont-elles pas été étrangères à une récente décision de la Cour de cassation « *Le Pen et autres* » (Cass. crim. 14 janvier 1971) (3) qui a accueilli l'action d'une association dans des poursuites du chef d'apologie de crimes de guerre à l'occasion de la publication d'un disque présentant des documents de nature à justifier l'action du parti national-socialiste en Allemagne avant la dernière guerre mondiale.

(1) Ce texte a été adopté par le Sénat le 27 juin 1978.

(2) Il s'agit d'un projet de loi adopté en première lecture par le Sénat le 12 octobre 1978.

(3) Il convient de rappeler les termes mêmes de cet arrêt (d'ailleurs confirmé par la Cour d'appel d'Orléans, statuant comme cour de renvoi le 25 juin 1971) : « En cas de poursuites pour apologie de crimes de guerre, est recevable l'action civile d'une association qui n'a pas pour but la défense des intérêts de ses membres, mais qui a été spécialement créée pour conserver la mémoire des victimes de la déportation et qui a été reconnue d'utilité publique à cet effet. Elle subit un préjudice direct et personnel du fait de l'apologie des crimes de guerre, la déportation étant l'un de ces crimes. La recevabilité de son intervention découle de la spécificité du but et de l'objet de sa mission. »

Quoique marquée d'un certain libéralisme, cette décision reste néanmoins de portée limitée. En effet, pour déclarer recevable le pourvoi du « Réseau du souvenir », la Cour de cassation, dans l'arrêt susvisé, prend la peine de constater :

1° Que cette association est reconnue d'utilité publique ;

2° Qu'elle n'a pas pour but la défense des intérêts de ses membres, mais a été spécialement créée pour conserver la mémoire de ceux qui sont morts dans les camps de concentration.

b) La proposition de loi (n° 71), présentée par M. Champeix et les membres du groupe socialiste, consacre cette évolution jurisprudentielle favorable.

Inspirée des dispositions de l'article 5-II de la loi du 1^{er} juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme (reprises à l'article 4-1 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse), la proposition de M. Champeix donne une consécration légale à l'évolution libérale de la jurisprudence de la Cour de Cassation. L'action civile des associations de résistants et déportés, en ce qui concerne l'apologie des crimes de guerre ou des crimes ou délits de collaboration avec l'ennemi serait, selon ce texte, ouverte :

— à toutes les associations régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans à la date des faits (et non plus exclusivement à celles qui sont reconnues d'utilité publique) ;

— que ces associations se proposent, par leurs statuts, aussi bien de maintenir le souvenir de la Résistance ou de la déportation, que de réunir des résistants et déportés ou leurs familles.

L'article unique de la proposition comporte un alinéa final aux termes duquel : « quand l'infraction aura été commise envers des personnes considérées individuellement, l'association ne sera recevable de son action que si elle justifie avoir reçu l'accord de ces personnes. »

B. — LE TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION DES LOIS.

1° Les conditions exigées des associations. habilitées à se porter partie civile.

Les conditions exigées des associations par le législateur pour l'exercice des droits reconnus à la partie civile reposent, à ce jour, sur trois critères essentiels (alternatifs ou cumulatifs) :

- l'ancienneté ;
- la reconnaissance d'utilité publique ;
- l'agrément de l'administration.

Comme les auteurs de la proposition de loi n° 71, votre commission a estimé que l'exigence d'une *ancienneté de cinq ans* suffisait amplement, ainsi qu'en témoigne l'application de la loi sur les associations de lutte contre le racisme, à éviter les recours abusifs.

2° La définition des infractions et la nature du préjudice justifiant l'action civile des associations.

L'article unique de la proposition de loi n° 71, qui tend à insérer un article 48-2 (nouveau) dans la loi du 29 juillet 1881, ne permet aux associations de se porter partie civile qu'en ce qui concerne les *délits de presse*. Certes, l'action civile des associations, dans ce cas, est particulièrement opportun en raison du régime de courtes prescriptions prévues en cette matière. (En vertu de l'article 65 de la loi sur la liberté de la presse, en effet, l'action publique et l'action civile résultant des crimes, délits et contraventions prévus par ladite loi se prescrivent par *trois mois*.)

Toutefois, votre Commission a considéré qu'il était plus conforme à la défense des intérêts généraux de la résistance et de la déportation et aussi à la sauvegarde des valeurs démocratiques qu'elles incarnent, **d'étendre les possibilités d'action des associations concernées en vue de la poursuite des criminels de guerre**. La proposition que fait, en ce sens, votre commission, s'inscrit dans le prolongement des dispositions de la loi n° 64-1326 du 26 décembre 1964, qui a introduit, en droit français, le principe de l'imprescriptibilité par nature des crimes commis contre l'humanité (1).

(1) Ces crimes, définis par la résolution des Nations Unies du 13 février 1948, sont énumérés dans l'article 6 de la charte du tribunal international du 8 août 1945. Il s'agit des crimes suivants : l'assassinat, l'extermination, la réduction en esclavage, la déportation et tout autre acte inhumain commis contre toute population civile avant ou pendant la guerre ou bien les persécutions pour motifs politiques, raciaux ou religieux lorsque ces actes ou persécutions, qu'ils aient constitué ou non une violation du droit interne du pays où ils ont été commis à la suite de tout crime rentrant dans la compétence du tribunal international en liaison avec ce crime.

L'objet statutaire des associations habilitées à se porter partie civile serait élargi en conséquence.

Enfin, pour éviter toute interprétation jurisprudentielle restrictive des nouvelles dispositions légales, votre commission estime utile de préciser que l'action des associations considérées serait recevable pour ce qui concerne les infractions portant un *préjudice*, non seulement direct, mais même *indirect* à l'objet qu'elles ont pour but de défendre.

3 La question de l'accord des victimes.

Reprenant une disposition de la loi du 1^{er} juillet 1972, relative à la lutte contre le racisme, les auteurs de la proposition de loi n° 71 ont prévu l'obligation pour l'association qui voudra exercer l'action civile d'obtenir l'accord exprès de la victime de l'infraction.

On doit remarquer toutefois que la loi du 1^{er} juillet 1972 (article 5) ne prévoit la nécessité d'un accord des victimes qu'en matière de diffamation, d'injure ou de provocation à la haine raciale à l'égard de personnes visées individuellement ; un tel accord n'est en revanche nullement requis (selon l'article 8 de la loi de 1972) lorsque les infractions concernées sont celles prévues par les articles 187-1 et 416 du Code pénal qui sanctionnent les actes de discrimination raciale émanant d'un dépositaire de l'autorité publique ou d'un particulier.

La proposition de loi qui fait l'objet du présent rapport ne modifie en rien les règles applicables aux délits de diffamation et d'injure dont la répression reste par conséquent subordonnée à la plainte de la victime.

Exiger l'accord des victimes dans le cadre d'un texte visant à assurer une meilleure défense des intérêts généraux de la Résistance et de la déportation paraît peu concevable et susceptible, par surcroît, de soulever des difficultés contentieuses. Les victimes des crimes de guerre ou de leur apologie sont en effet pour la plupart soit décédées, soit impossibles à individualiser. C'est pourquoi votre commission n'a pas cru bon de retenir sur ce point la disposition envisagée par les auteurs de la proposition de loi n° 71.

Le texte élaboré par votre commission, de portée sensiblement plus large que cette proposition, n'est pas inséré dans la loi sur la presse. Tout en soulignant son intention de ne porter aucune atteinte à la liberté de la presse, la Commission des lois a souhaité mettre l'accent sur le caractère exemplaire d'un texte spécifique concernant à la fois les crimes de guerre et leur apologie.

Il reste que ce texte ne modifie nullement la définition de ces infractions et les peines qui leur sont applicables. Simple texte de procédure, il devrait, une fois voté, permettre l'intervention immédiate d'associations dans les instances pénales en cours.

*
* *

Sous réserve de ces observations, votre commission vous demande d'adopter la proposition de loi suivante.

TABLEAU COMPARATIF

Proposition de loi de M. Champeix.

Article unique.

La loi modifiée du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse est complétée par un article 48-2 ainsi rédigé :

« Toute association, régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits, se proposant par ses statuts, soit de maintenir le souvenir de la Résistance ou de la déportation, soit de réunir les personnes y ayant participé ou les familles de ces personnes, peut exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne l'apologie des crimes de guerre ou des crimes ou délits de collaboration avec l'ennemi prévus à l'article 24 (troisième alinéa).

« Toutefois, quand l'infraction aura été commise envers des personnes considérées individuellement, l'association ne sera recevable de son action que si elle justifie avoir reçu l'accord de ces personnes. »

Proposition de la commission.

Article unique.

« Toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits, se proposant par ses statuts, de défendre les intérêts de la Résistance ou de la déportation ou, de manière générale, de combattre les crimes contre l'humanité, peut exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne soit les faits constituant des crimes de guerre ou contre l'humanité, soit l'apologie de ces crimes ou des crimes ou délits de collaboration avec l'ennemi, qui ont causé un préjudice direct ou indirect à la mission qu'elle remplit. »

PROPOSITION DE LOI

**relative à l'action civile en matière de crimes de guerre
ou contre l'humanité, et d'apologie de crimes de guerre ou de crimes
ou délits de collaboration avec l'ennemi.**

Article unique.

« Toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits, se proposant, par ses statuts, de défendre les intérêts de la Résistance ou de la déportation ou, de manière générale, de combattre les crimes contre l'humanité, peut exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne soit les faits constituant des crimes de guerre ou contre l'humanité, soit l'apologie de ces crimes ou des crimes ou délits de collaboration avec l'ennemi, qui ont causé un préjudice direct ou indirect à la mission qu'elle remplit. »