

MARDI 26 FÉVRIER 2013

Cour pénale internationale

SOMMAIRE

QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ	1
PROPOSITION DE RÉOLUTION (Demande d'inscription à l'ordre du jour)	1
AVIS SUR UNE NOMINATION	1
COMMISSION D'ENQUÊTE (Candidatures)	1
COUR PÉNALE INTERNATIONALE	1
<i>Discussion générale</i>	1
M. Jean-Pierre Sueur, auteur de la proposition de loi et président de la commission des lois	1
M. Alain Anziani, rapporteur de la commission des lois	2
Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice	3
COMMISSION D'ENQUÊTE (Nominations)	4
COUR PÉNALE INTERNATIONALE (Suite)	4
<i>Discussion générale (Suite)</i>	4
M. Patrice Gélard	4
Mme Cécile Cukierman	5
M. Pierre-Yves Collombat	5
Mme Esther Benbassa	6
M. Jean-Yves Leconte	6
Mme Nathalie Goulet	7
<i>Discussion des articles</i>	7
Article premier	7
<i>Interventions sur l'ensemble</i>	8
M. Pierre-Yves Collombat	8
Mme Christiane Taubira, garde des sceaux	8
M. Jean-Pierre Sueur, auteur de la proposition de loi et président de la commission des lois	8

SÉANCE du mardi 26 février 2013

65^e séance de la session ordinaire 2012-2013

PRÉSIDENCE DE M. CHARLES GUENÉ,
VICE-PRÉSIDENT

SECRÉTAIRES :
M. JEAN DESESSARD, M. JACQUES GILLOT.

La séance est ouverte à 14 h 30.

Le procès-verbal de la précédente séance, constitué par le compte rendu analytique, est adopté sous les réserves d'usage.

Question prioritaire de constitutionnalité

M. le président. – M. le président du Conseil constitutionnel a informé le Sénat, le vendredi 22 février 2013, qu'en application de l'article 61-1 de la Constitution, le Conseil d'État a adressé au Conseil constitutionnel deux décisions de renvoi d'une question prioritaire de constitutionnalité portant respectivement sur l'article L. 313-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile -carte de séjour temporaire- et sur l'article L. 5312-7 du code des transports -grands ports maritimes.

Proposition de résolution (Demande d'inscription à l'ordre du jour)

M. le président. – En application de l'article 50 *ter* de notre Règlement, j'informe le Sénat que M. Jean-Claude Gaudin, président du groupe UMP, a demandé, le vendredi 22 février 2013, l'inscription à l'ordre du jour de la proposition de résolution n°385, présentée en application de l'article 34-1 de la Constitution, relative au respect des droits et libertés des collectivités territoriales, qu'il a déposée ce même jour.

Cette demande a été communiquée au Gouvernement dans la perspective de la prochaine réunion de notre conférence des présidents, qui se tiendra le mercredi 20 mars 2013.

Avis sur une nomination

M. le président. – Conformément aux dispositions de la loi organique et de la loi du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, M. le Premier ministre, par lettre en date du 23 février 2013, a demandé à

M. le président du Sénat de lui faire connaître l'avis de la commission compétente du Sénat sur le projet de nomination de M. Christian Leyrit aux fonctions de président de la commission nationale du débat public.

Cette demande d'avis a été transmise à la commission du développement durable.

Commission d'enquête (Candidatures)

M. le président. – L'ordre du jour appelle la désignation des 21 membres de la commission d'enquête sur l'efficacité de la lutte contre le dopage, créée à l'initiative du groupe socialiste en application de son droit de tirage.

En application de l'article 8, alinéas 3 à 11, de notre Règlement, la liste des candidats présentés par les groupes a été affichée. Ces candidatures seront ratifiées si la présidence ne reçoit pas d'opposition dans le délai d'une heure.

Sous réserve de la ratification de la liste de ses candidats, cette commission est convoquée pour se constituer demain, mercredi 27 février, à 17 heures, dans la salle de la commission de la culture.

Cour pénale internationale

M. le président. – L'ordre du jour appelle la proposition de loi tendant à modifier l'article 689-11 du code de procédure pénale relatif à la compétence territoriale du juge français concernant les infractions visées par le statut de la Cour pénale internationale.

Discussion générale

M. Jean-Pierre Sueur, auteur de la proposition de loi et président de la commission des lois. – Le sujet dont nous débattons cet après-midi est majeur pour la France, pour tous les pays du monde et pour l'espèce humaine car l'histoire, tant ancienne que moderne et contemporaine, nous a appris, hélas, que l'horreur fait des centaines, des milliers, des dizaines de milliers, des centaines de milliers, des millions de victimes. Face à cela, la civilisation, l'humanisme et notre détermination veulent que nous donnions force au « Plus jamais cela ! ».

Chacun a ces horreurs à l'esprit, en même temps que ces trésors d'altruisme et d'amour qui ont conduit, après les tribunaux de Tokyo et de Nuremberg, à la création de la Cour pénale internationale. Il a fallu attendre cinquante ans, 1998, pour qu'une telle juridiction internationale voie le jour par la signature de la convention de Rome, notre excellent rapporteur l'a rappelé ce matin en commission. Il s'agissait non pas seulement de créer une Cour mais d'unir les justices

du monde entier pour que le droit s'instaure partout et que partout les auteurs des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes et délits de guerre soient poursuivis et châtiés.

Notre droit a tiré les conséquences de la convention de Rome dans sa Constitution, puis par la loi du 9 août 2010. Cette dernière s'est révélée insuffisante car trop restrictive, d'où cette proposition de loi déposée le 6 septembre dernier, avec un grand nombre de collègues socialistes. Si j'en suis le premier signataire, ma dette est immense envers Robert Badinter, Mireille Delmas-Marty, Simon Foreman, président de la Coalition française pour la Cour pénale internationale, sans oublier le doyen Patrice Gélard.

L'article 689-11 du code de procédure pénale, introduit par la loi du 9 août 2010, limite par quatre restrictions la compétence universelle du juge français. D'abord, la condition de résidence habituelle de l'auteur de l'infraction dans notre pays, qui suppose de sa part une « grande imprudence », pour citer Robert Badinter. C'est en effet une restriction absurde. Faut-il attendre que ces personnes viennent séjourner en France dans leur pavillon entouré de thuyas et n'en sortent que pour jouer tranquillement au tiercé chaque dimanche ? C'est absurde ! Il suffit d'écrire que la personne soupçonnée de tels actes se trouve sur le territoire national.

Deuxième restriction, la double incrimination, soit la nécessité d'être poursuivi pour la même infraction dans le pays d'origine de l'auteur d'infraction. La Cour de cassation, dans sa décision du 23 octobre 2002, a dit qu'une juridiction française était fondée à exercer une compétence universelle sur des actes de torture, même si une loi d'amnistie a été votée dans l'État où ces faits ont eu lieu. Il serait tout à fait choquant de subordonner la possibilité de poursuivre ou de juger les crimes les plus odieux aux dispositions juridiques de l'État concerné. J'ajoute que le rapporteur propose un excellent amendement qui donnera aux juges français compétence à connaître tous les auteurs soupçonnés de ces crimes contre l'humanité partout dans le monde, que leur pays d'origine ait signé ou non la convention de Rome et quand bien même ce pays aurait adopté une loi d'amnistie à leur bénéfice.

Mme Nathalie Goulet et Mme Esther Benbassa. – Très bien !

M. Jean-Pierre Sueur, auteur de la proposition de loi et président de la commission des lois. – Oui, la justice doit passer !

La troisième restriction, celle dite de « primauté de la Cour pénale internationale » est tout aussi absurde car elle provient d'une interprétation erronée de la convention de Rome. De fait, cette dernière prévoit une complémentarité de la Cour des juridictions nationales. « C'est donc aux États qu'il revient au premier chef d'agir », comme l'a montré Robert Badinter ; à défaut, la Cour pénale internationale

intervient. Cette troisième restriction est donc contraire à l'esprit de la convention de Rome.

Reste une quatrième restriction : le monopole reconnu au parquet pour engager les poursuites. Je suggérerai de le remettre en cause. Nous avons eu à ce propos des débats riches avec la Coalition, les magistrats et les ministères. Pour éviter une instrumentalisation de la justice et la situation qu'ont connue la Belgique et l'Espagne, nous avons trouvé un chemin que nous décrira bientôt M. Anziani, le chemin de la justice et du réalisme. Cette proposition ne doit pas fermer le débat, je crois profondément aux vertus de la discussion parlementaire.

Il faut aller de l'avant, je n'ai rien à apprendre à Mme la ministre sur ce terrain là tant elle a démontré sa volonté et sa capacité ces dernières semaines. Simplement, pour aller de l'avant, ce texte doit être examiné rapidement à l'Assemblée nationale, de même que le texte sur la réforme du Conseil supérieur de la magistrature et donc, du nouveau statut du parquet.

Je souhaite vivement l'adoption de ce texte pour porter haut la défense de l'humanité contre les criminels qui ont commis ces horreurs et doivent être jugés. C'est une nécessité. (*Applaudissements à gauche et au centre*)

Mme Nathalie Goulet. – Très bien !

M. Alain Anziani, rapporteur de la commission des lois. – Faut-il élargir la compétence du juge français à poursuivre les crimes contre l'humanité, les crimes de génocide et les crimes et délits de guerre ? Telle est la question simple que pose ce texte. Il nous a fallu attendre 1993 et 1994 pour voir, un demi-siècle après les procès de Nuremberg et de Tokyo, créer les tribunaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda. Il a fallu attendre encore plus longtemps pour que soit mise en place la Cour pénale internationale en 2002. Sa compétence est complémentaire, et je dirai même subsidiaire, par rapport à celle des juridictions nationales ; je salue le rôle joué par notre pays et M. Robert Badinter dans l'émergence de cette justice pénale internationale. Nous avons attendu encore la loi du 9 août 2010 pour adapter notre droit pénal à la Cour pénale internationale et je salue le travail qu'avaient mené M. Gélard et M. Zocchetto à l'occasion de ces débats.

Reste que cette loi du 9 août 2010, avec le recul, se révèle insatisfaisante. Il y a consensus pour supprimer les trois premiers verrous posés à l'article 698-11 du code de procédure pénale, je n'y reviens pas. Le quatrième soulève une question délicate simple à formuler, comme toutes les questions délicates : qui doit poursuivre ces infractions, le parquet ou les parties civiles ?

L'une et l'autre position sont défendables. Pour des infractions qui sont autant hors du commun, parce qu'elles sont imprescriptibles et peuvent avoir eu lieu à

des milliers de kilomètres de notre pays, faut-il maintenir le droit commun ? Voilà la question posée par les associations.

Pour y voir clair, quittons les questions de doctrine pour observer ce qui s'est passé ailleurs. En 1993, la Belgique s'était dotée d'une compétence universelle concernant les crimes contre l'humanité, sans aucune condition, ce qui enchantait les défenseurs des droits de l'homme dont je suis. Cela a duré quatre ans. Elle a été saisie de plaintes contre Ariel Sharon, Yasser Arafat, George Bush senior. Lorsque les États-Unis ont menacé de démissionner le siège de l'Otan et Israël de rappeler son ambassadeur, la Belgique a fait marche arrière et rétabli le filtre du procureur fédéral. Cela, c'est l'expérience, c'est le concret, les législateurs que nous sommes doivent y prendre garde. L'Espagne a également posé des verrous après avoir adopté une loi extrêmement généreuse ; les poursuites sont maintenant à l'initiative du parquet qui exige un « lien fort » avec l'Espagne ou la nationalité espagnole de l'auteur ou de la victime. En Grande-Bretagne non plus ces dispositions très larges n'ont pas duré très longtemps.

Pour être complet, car je veux vous convaincre, je veux citer un dernier argument : les associations soutiennent que la constitution de parties civiles est acceptée pour les crimes de torture et qu'il convient, par parallélisme, de l'étendre aux crimes contre l'humanité. Néanmoins, la comparaison ne tient pas : la torture est un crime commis par des personnes physiques, les crimes visés par la Cour pénale internationale peuvent l'être par des personnes morales. Va-t-on poursuivre la moindre entreprise qui livrera du matériel électronique à une personne soupçonnée de crime de guerre ? Il faut prendre garde aux risques de recours dilatoire à la justice pour des enquêtes et vérifications approfondies, ce qui suppose de maintenir le monopole du parquet, un parquet dont le statut aura été remanié et l'indépendance garantie par une réforme constitutionnelle. Mme la garde des sceaux pourra également publier une circulaire de politique générale pour préciser les conditions dans lesquelles le juge peut et doit engager des poursuites. Enfin, nous avons retenu, ce matin en commission, un amendement qui prévoit un débat contradictoire devant le procureur.

Pour finir, une marotte : avant le procès, on parle de personnes « soupçonnées » de crimes et non « coupables » de crimes. Je connais la jurisprudence de la Cour de cassation mais je tiens à cette distinction ; c'est au législateur qu'il revient de mettre les textes en accord avec l'esprit de la loi. Je sais que vous y êtes attachée, madame la garde des sceaux. (*Applaudissements à gauche*)

Mme Nathalie Goulet. – Très bien !

Mme Christiane Taubira, *garde des sceaux, ministre de la justice.* – Le Gouvernement approuve cette proposition de loi. Après la deuxième guerre

mondiale, les États se sont engagés à rétablir la paix par la justice et la liberté. Les quatre conventions de Genève mentionnent explicitement, parmi les principes essentiels du monde d'après-guerre, la lutte contre l'impunité. Grâce à elles, nous avons pu poursuivre les auteurs de crimes de guerre depuis plus de cinquante ans. Cependant, seuls les tribunaux militaires internationaux de Nuremberg et de Tokyo ont véritablement mis en œuvre cette justice pénale internationale que nous appelions de nos vœux. Leur ont succédé les tribunaux pénaux internationaux spéciaux pour le Rwanda et l'ex-Yougoslavie ; à ce propos, je vous précise que nous achèverons de transposer des dispositions telles que le mécanisme résiduel mi-avril, le texte étant passé devant le conseil des ministres le 20 février.

Pour autant, ces tribunaux étaient limités dans leur objet géographique et leur durée. D'où la création de la Cour pénale internationale, à vocation permanente et universelle, par la convention de Rome du 17 juillet 1998. Le 17 janvier, le président de la République, lors de l'audience solennelle de la Cour de cassation, a dit toute l'importance qu'il accordait à la promotion de la justice internationale et au rôle que la France devait y jouer.

M. le président de la commission des lois et M. le rapporteur ont rappelé les enjeux de ce texte : parachever la loi du 9 août 2010 en élargissant la compétence extraterritoriale du juge français. Cette dernière est, je le rappelle, déjà considérable si un élément constitutif de l'incrimination a lieu sur le territoire national, si l'auteur des faits ou une de ses victimes est français, en cas de refus d'extradition vers un pays où existe encore la peine de mort. La France a aussi cette compétence extraterritoriale pour les actes de torture, dégradants, cruels et inhumains visés à l'article 689-2 du code de procédure pénale. En outre, notre juridiction peut saisir la Cour pénale internationale en vertu de l'article 14 de la convention de Rome.

M. le président de la commission des lois a expliqué en quoi la notion de résidence habituelle faisait obstacle aux poursuites.

Ainsi, la disposition que vous avez introduite marque un incontestable progrès. Le Gouvernement l'approuve totalement.

La double incrimination suppose la concomitance de la vérification de l'incrimination selon la Cour pénale internationale et selon la juridiction nationale. Il faut qu'elle soit postérieure à la définition de l'incrimination en vertu du principe de non-rétroactivité, un principe que les deux tribunaux internationaux militaires de Nuremberg et Tokyo respectent déjà puisqu'ils se réfèrent à la convention de la Haye de 1907 pour fonder les poursuites.

Grâce aux travaux des trois éminents juristes que sont Robert Badinter, le doyen Gélard et Pierre Truche, l'admirable procureur du procès Barbie et le

remarquable président de la commission de déontologie de la sécurité, nous savons que dès le XIX^e siècle, ces incriminations sont introduites dans les droits nationaux. Cette double incrimination est donc superfétatoire, sous une forme ou sous une autre, et complique la procédure. Il fallait s'en défaire.

J'en viens à la troisième condition posée à l'article 689-11 du code de procédure pénale. La complémentarité reconnaît que chaque État est mieux placé pour juger ses ressortissants, en raison de la proximité des preuves, des faits, des témoins. L'efficacité et la pédagogie rendront à la population davantage confiance en la justice. Dans la mesure du possible, les jugements doivent avoir lieu sur les territoires nationaux.

Lorsqu'un crime a été commis à l'étranger, par et sur des personnes étrangères, la compétence de ces juridictions doit être subsidiaire. A la Cour pénale internationale ne peuvent être opposées ni l'immunité diplomatique ni la prescription, à charge pour chaque État partie de dénoncer, de signaler.

Le monopole du ministère public est un sujet délicat entre tous. Toute personne ayant capacité de signaler devrait pouvoir le faire. Monsieur le rapporteur, vous avez opportunément rappelé les expériences belge et espagnole qui nous conduisent, ainsi que les dispositions prises par l'Allemagne, à réfléchir. Il n'a pas été simple de trancher. Ne pas laisser les crimes impunis est une exigence absolue.

Si nous ne sommes pas efficaces, nous ferons reculer la confiance dans la justice. Les poursuites engagées doivent aboutir. C'est sur cette base que l'arbitrage en faveur du monopole du ministère public a été rendu.

J'ai entendu vos demandes, monsieur le président de la commission des lois, sur une réforme constitutionnelle qui se limiterait à la réforme du Conseil supérieur de la magistrature. Je veux vous rassurer : demain, en conseil des ministres, le Premier ministre présentera les textes constitutionnels sur lesquels nous avons travaillé, dont la réforme du Conseil supérieur de la magistrature, du Conseil constitutionnel, du statut du chef de l'État, le dialogue social, les langues régionales, bref plusieurs sujets et plusieurs véhicules législatifs.

M. Jean-Pierre Sueur, auteur de la proposition de loi et président de la commission des lois. – Très bien !

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Je n'en dis pas plus, vous en saurez davantage en lisant le compte rendu du conseil des ministres. Monsieur le rapporteur, je vous propose de tenir une séance de travail pour définir conjointement le contenu de la circulaire de politique générale aux parquets, qui appellera l'intention du législateur.

Je m'arrête sur la vocation réellement universelle des compétences du juge, y compris sur les ressortissants des pays non signataires. Le ministère

partage votre point de vue. Nous verrons ensemble comment faire évoluer les choses sur ce point.

Conforme aux principes de notre droit interne, cette proposition de loi représente un progrès considérable. Le Gouvernement salue cette initiative. En un demi-siècle, nous avons vu, cahin-caha, se mettre en place des juridictions internationales pour juger ces criminels. Longtemps, nous avons aussi constaté notre impuissance, comme Sisyphe condamné à pousser perpétuellement son rocher. Avec cette proposition de loi, nous pouvons peut-être imaginer Sisyphe heureux. *(Applaudissements à gauche)*

Commission d'enquête (Nominations)

M. le président. – La présidence n'ayant reçu aucune opposition, la liste des candidats à la commission d'enquête sur l'efficacité de la lutte contre le dopage est ratifiée.

Cour pénale internationale (Suite)

M. le président. – Nous reprenons la discussion de la proposition de loi tendant à modifier l'article 689-11 du code de procédure pénale relatif à la compétence territoriale du juge français concernant les infractions visées par le statut de la Cour pénale internationale.

Discussion générale (Suite)

M. Patrice Gélard. – Ce n'est pas la première fois que j'interviens sur ce sujet à cette tribune. La Cour pénale internationale est née par le traité de Rome le 17 juillet 1998, qui a nécessité une révision de la Constitution. L'article 53-2 dispose : « la République peut reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité du 17 juillet 1998 ». Curieuse rédaction : le présent de l'indicatif vaut peut-être impératif !

M. Jean-Jacques Mirassou. – Oui !

M. Patrice Gélard. – Ce traité fut rapidement appliqué mais, ses limites étant rapidement atteintes, plusieurs lois furent nécessaires : la loi du 26 février 2002 sur la coopération avec la Cour pénale internationale, la loi du 9 août 2010 sur l'adaptation de notre droit pénal. Cette proposition de loi tend à compléter l'édifice.

Je tiens à rappeler le travail exemplaire de Robert Badinter, dans l'esprit de la défense des droits de l'homme car ceux-ci sont naturellement en cause quand il s'agit de crimes contre l'humanité, de génocides et de crimes de guerre. Nous nous trouvons devant une évolution longue.

Nous avons dû faire preuve d'une certaine sagesse pour ne pas commettre les erreurs qui se sont manifestées en Belgique et en Espagne. La réserve de sept années, fort critiquée à l'époque, a protégé nos corps expéditionnaires. Ensuite, nous avons mis en place les filtres pour empêcher qu'il y ait des recours abusifs.

Ce texte vient à temps. Comme l'ont souligné le président Sueur et le rapporteur, ainsi que Mme la garde des sceaux, ces filtres étaient excessifs, inapplicables ou inadéquats. Quelques petites imperfections subsistent, plus dans l'opinion publique que dans l'état actuel du droit : l'existence d'une Cour pénale peu internationale au Cambodge - puisque les juges qui y siègent sont cambodgiens, l'existence de deux tribunaux pénaux internationaux spécialisés sur l'ex-Yougoslavie et le Rwanda... Il faut faire davantage connaître la Cour pénale internationale dans les mass médias. Madame la garde des sceaux, cette action doit être menée.

Une petite différence avec les propos tenus par M. le président de la commission des lois et le rapporteur.

Je ne suis pas en harmonie avec eux sur les procureurs. Leur statut nécessite une analyse complexe. Il faudra étudier les choses en profondeur quand la réforme constitutionnelle arrivera, sans quoi il n'est pas certain que nous aboutirons à un consensus. Notre groupe votera cette proposition de loi. Une fois de plus, la France montrera l'exemple de la défense des droits de l'homme. (*Applaudissements et « Très bien ! » à droite*)

M. Jean-Pierre Sueur, auteur de la proposition de loi et président de la commission des lois. – Très bien !

Mme Cécile Cukierman. – Comme l'a justement souligné la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), la France doit être exemplaire en adaptant son droit interne à la convention de Rome. Outre le besoin de moyens supplémentaires, la CNCDH appelle à la levée des conditions très restrictives de l'intervention de la justice française. D'où cette proposition de loi. Or le monopole, maintenu, du parquet prive la victime de l'accès direct aux poursuites. Je le regrette. L'obligation dans laquelle se trouvent les victimes de crimes contre l'humanité de recourir au parquet contredit le caractère exorbitant du droit commun desdits crimes.

Bien plus, nous nous retrouvons dans une situation ubuesque où les victimes d'un crime contre l'humanité sont privées du droit reconnu à une victime de crime de droit commun de se constituer partie civile. C'est un point faible de la proposition de loi.

Le fonctionnement de la Cour pénale internationale dépasse le cadre de ce texte. Mais l'engagement de la France doit être réaffirmé tant elle a un rôle créateur à jouer. La CNCDH relève des lacunes dans le

fonctionnement de la Cour et formule des recommandations qu'il conviendrait de suivre pour aller encore davantage de l'avant vers la reconnaissance de la légitimité de la Cour pénale internationale, madame la garde des sceaux. C'est ainsi que nous permettrons à cette Cour de garantir les droits humains universels. Malheureusement, des problèmes budgétaires ont renforcé les interrogations sur son indépendance et sa crédibilité.

Notre objectif est que la France renforce le rôle de la Cour pénale internationale. Le président de la République l'a rappelé devant la Cour de Cassation, c'est une arme du droit contre les dictatures. Tel est bien le sens de notre débat. Elle doit être au service direct du justiciable. Il faut donc y réfléchir, sans attendre à nouveau cinquante ans pour faire en sorte que la justice triomphe à l'échelle internationale. (*Applaudissements à gauche*)

M. Pierre-Yves Collombat. – Les consciences modernes, en direct chaque soir avec les malheurs du monde, sur les écrans de télévision, acceptent difficilement que les tyrans d'aujourd'hui ne soient pas châtiés. Si la France a ratifié la convention de Rome en 2002, il a fallu huit ans, ce qui est fâcheux, pour qu'elle adapte son propre droit au statut de la Cour. La loi de 2010 est l'adaptation *a minima* de notre droit, qui explique le fait que la convention de Rome n'impose pas la ratification par tous les États parties.

La commission des lois a validé le choix de déverrouiller les trois conditions restrictives maintenues en 2010 et elle a eu raison de maintenir le monopole du parquet ; les pays qui l'ont fait sauter ont fait l'expérience de difficultés inextricables auxquelles nous échappons. Voyez la Belgique, condamnée par la Commission européenne des droits de l'homme pour avoir poursuivi un ministre congolais et saisie de plaintes contre Ariel Sharon et George Bush : la loi fut ensuite modifiée, pure coïncidence sans doute. Israël, la Chine, l'Inde et les États-Unis n'ont pas ratifié la convention de Rome ; on sait par ailleurs leur attachement aux droits de l'homme, surtout chez les autres. Est-ce un hasard si les affaires jugées par la Cour pénale internationale ne concernent que l'Afrique ? Voyez l'Espagne et les plaintes dont elle a été saisie, pour faire condamner le génocide du peuple tibétain par les dirigeants chinois ! Les risques d'instrumentalisation des poursuites à des fins politico-médiatiques, les demandes de réparation et de repentance, l'investissement dans l'humanitaire à travers des organisations qui n'ont de non gouvernementales que le nom, montrent qu'il y a là, comme avec la guerre, la poursuite de la politique par d'autres moyens.

Blaise Pascal n'a pas vieilli : trop souvent, le fort devient le juste. Comment faire en sorte que le juste devienne le fort ? La position de la commission des lois est sage. C'est pourquoi le groupe du RDSE la soutient. (*Applaudissements à gauche*)

Mme Esther Benbassa. – La communauté internationale a, depuis plus d'un siècle, manifesté sa volonté de créer une véritable justice pénale internationale. A l'issue de la seconde guerre mondiale et des crimes innommables commis par le régime nazi, les tribunaux de Nuremberg et de Tokyo ont œuvré. Malgré cela, le « Plus jamais ça ! » est resté théorique. C'est l'incapacité de la communauté internationale à empêcher depuis lors la commission de crimes contre l'humanité, aveu d'échec, qui a imposé la nécessité d'une réponse judiciaire internationale.

Le projet de Cour pénale internationale a suivi un chemin long et semé d'embûches. Il a fallu attendre le 11 avril 2002 pour que la Cour pénale internationale voie enfin le jour, consacrant le principe de complémentarité entre la juridiction internationale et les juridictions nationales. Il s'agissait de rappeler aux États qu'ils sont primo-responsables de la mise en œuvre de la justice pénale internationale. La France, depuis 2010, est devenue un territoire sur lequel il est quasiment impossible de poursuivre les auteurs de crimes de guerre et de génocide, en raison des conditions restrictives de la loi de 2010. Notre pays doit prendre ses responsabilités. Je rappelle qu'Éva Joly s'est engagée à faire de ce combat, au nom d'EELV, lors de la campagne d'avril 2012, une priorité. Nous nous félicitons de cette proposition de loi de Jean-Pierre Sueur. Je félicite également le rapporteur.

Ce texte, en lien avec la création récente d'un pôle judiciaire spécialisé au tribunal de grande instance de Paris, facilitera la procédure, à condition que les magistrats qui en sont chargés disposent des moyens nécessaires. Il est une exigence cruciale : lutter au préalable contre la commission des crimes internationaux et souligner les responsabilités qui en découlent. L'implication des États dans la judiciarisation *a posteriori* est parfois, hélas, inversement proportionnelle à leur propension à intervenir *a priori* pour éviter les crimes, on le voit en Syrie. Nous voterons néanmoins cette proposition de loi. (*Applaudissements à gauche*)

M. Jean-Yves Leconte. – Cette proposition de loi marque l'aboutissement d'une importante réflexion. Les tribunaux de Nuremberg et de Tokyo, les tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, la Cour pénale internationale répondent à la nécessité de poursuivre les auteurs de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité face à l'histoire. L'absence d'une telle cour à l'époque du génocide arménien a empêché sa reconnaissance et porté atteinte à la dignité des victimes et à la construction d'une mémoire partagée. L'absence de dialogue fait obstacle à toute réconciliation.

Comme l'a magistralement montré le film *Shoah*, les crimes contre l'humanité sont rendus possibles par toute une chaîne d'intermédiaires qui transforment l'horreur pensée en réalité commise.

La France a ratifié la convention de Rome. Une révision constitutionnelle en 1999 ainsi que les lois de 2002 et 2010 ont suivi, autorisant notre justice à poursuivre les auteurs de ces crimes. Le cumul des conditions posées par la loi de 2010 réduit dans la réalité sa capacité à conduire ces poursuites. Certaines victimes préfèrent contourner la difficulté en portant plainte pour torture, ce qui autorise à poursuivre les coupables directs mais pas les instigateurs. Est-il satisfaisant de pouvoir qualifier le crime supposé avant même de pouvoir poursuivre ? Est-on sûr que si ces conditions étaient levées, les parquets seraient inondés de plaintes ? Il existe tout un arsenal juridique à disposition des parquets à l'encontre des responsables de procédures abusives. Mais les parquets disposent-ils des moyens nécessaires pour instruire à l'étranger ? D'où l'intérêt d'un pôle spécialisé. La compétence universelle du juge français existe, les conditions restrictives de la loi de 2010 ne s'imposent que pour les crimes pour lesquels la Cour pénale internationale est compétente. Toutes les difficultés ne seront pas levées par l'abolition de ces conditions pour poursuivre des crimes commis en ex-Yougoslavie ou au Rwanda.

Sur notre sol, des responsables de crimes de guerre séjournent tranquillement ou viennent y faire des courses tandis que des milliers de leurs victimes nous demandent l'asile. Pouvons-nous y rester insensibles ? La loi de 2010 ne répond pas à ses objectifs humanistes déclarés.

La proposition de loi déposée par le président Sueur à l'initiative du groupe socialiste, tenant compte des expériences belge et espagnole qui nous obligent à la prudence, traduit un équilibre qui étend clairement le champ d'action de notre justice. L'amendement du rapporteur à l'article premier évite d'avoir à lever le monopole du parquet tout en l'encadrant dans les faits. Le soupçon à l'encontre de l'indépendance du parquet devra être évité par une réforme institutionnelle spécifique. Rien ne serait pire que d'interpréter notre démarche législative comme la volonté de la France de tout juger.

Il nous faut servir la justice par l'exemple et la coopération avec les justices du monde. La défense du principe du pays le mieux placé peut justifier le recours au parquet. Il vaut mieux prendre parfois un pays au mot plutôt que de s'en défier *a priori*. Ces exigences valent aussi pour notre comportement. Jamais une exécution ne doit se substituer à un jugement équitable.

Mme Cécile Cukierman. – Très bien !

M. Jean-Yves Leconte. – Donnons à notre pays tous les moyens de jouer un rôle diplomatique pour empêcher la commission de ces crimes sans se draper dans le cynisme, masque de l'inaction. Nous ne sommes plus au temps de Bismarck, les relations internationales ont changé. Les propositions d'Alain Anziani permettent d'éviter l'instrumentalisation de la

justice sans compromettre notre capacité d'agir en harmonie avec l'ensemble des pays qui ont déclaré, en ratifiant le traité de Rome, partager nos valeurs.

Le groupe socialiste votera avec fierté cette proposition de loi de Jean-Pierre Sueur et les amendements du rapporteur. (*Applaudissements à gauche et au centre*)

Mme Nathalie Goulet. – Le droit pénal international, quoique sa naissance fût hésitante, existe. La convention de Rome n'est signée ni par les États-Unis ni par Israël, non plus –et c'est plus étonnant– par l'Arménie... On sait les difficultés de la Belgique saisie d'une plainte contre Ariel Sharon pour son rôle dans l'intervention à Sabra et Chatila.

Qu'il me soit permis de rappeler le nom de l'auteur du mot génocide en 1944, un juriste polonais du nom de Raphaël Lemkine qui l'applique d'abord au crime de masse perpétré contre les Arméniens puis aux massacres interreligieux survenus en Irak en 1933. Nous apportons aujourd'hui une pierre supplémentaire à l'édifice qu'il a commencé à construire avec ses travaux, dans les années 1920, au sein d'une commission d'harmonisation du droit pénal. Toutes ses idées n'ont pas été reprises par la suite dans le droit positif, puisqu'il visait aussi les destructions culturelles, les atteintes à la langue ou aux coutumes et croyances locales.

La qualification de crime contre l'humanité ou de génocide a entraîné, au-delà des aspects pénaux, des lois mémorielles dont nous avons ici le souvenir. Raphaël Lemkine a été proposé à plusieurs reprises pour le prix Nobel de la paix. J'ai écrit au maire de Paris pour lui proposer de donner son nom à une rue de Paris, à deux ans du centenaire du génocide arménien. Il le mérite bien...

En guise de conclusion, je rappellerai à Mme la garde des sceaux que nous avons une directive européenne à transposer sur la répression des génocides avant le 23 novembre prochain. Le sujet n'est pas mince. Si la France veut se doter d'une justice universelle, il faut que sa justice soit irréprochable –et il lui faut des moyens et des magistrats formés. Moi qui ai la faiblesse d'appartenir à la commission des affaires étrangères...

M. Jean-Pierre Sueur, auteur de la proposition de loi et président de la commission des lois. – Ce n'est pas une faiblesse !

Mme Nathalie Goulet. – Mais un honneur, c'est vrai ! Je sais que trop de conventions attendent la ratification de la France. Il faudra également encadrer la procédure de recours en cas de refus d'instruire, sans parler de la question de la prescription.

Le groupe UC-UDI votera ce texte. Si la France peut se porter à la tête des nations, ce sera une bonne nouvelle ; si le Sénat l'y aide, la nouvelle sera meilleure encore... (*Applaudissements*)

La discussion générale est close.

Discussion des articles

Article premier

M. le président. – Amendement n°1 rectifié, présenté par Mme Cukierman et les membres du groupe CRC.

Alinéa 5

Rédiger ainsi cet alinéa :

« La poursuite de cette personne ne peut être exercée que si aucune juridiction internationale ou nationale ne demande sa remise ou son extradition. Le ministère public s'assure de l'absence de poursuite diligentée par la Cour pénale internationale ou un État compétent. »

Mme Cécile Cukierman. – J'ai entendu les débats sur le monopole du ministère public, l'appel au principe de réalité. Sans être jusqu'au-boutistes, nous continuons à souhaiter, à l'heure où l'on s'interroge sur le statut du parquet, que tout le monde puisse recourir à la justice. La question de l'efficacité ne se résume pas à celle du monopole, ou non, du ministère public. On risque de s'exposer aux mêmes critiques que celles adressées à la Cour pénale internationale : une « justice de blancs », une « justice des vaincus ».

M. le président. – Amendement n°2, présenté par M. Anziani, au nom de la commission.

Alinéa 5

Compléter cet alinéa par deux phrases ainsi rédigées :

Lorsque, en application de l'article 40-3 du présent code, le procureur général est saisi d'un recours contre une décision de classement sans suite prise par le procureur de la République, il entend la personne qui a dénoncé les faits si celle-ci en fait la demande. S'il estime le recours infondé, il en informe l'intéressé par une décision écrite motivée.

Amendement n°3, présenté par M. Anziani, au nom de la commission.

Alinéa 5

Remplacer le mot :

nationale

par le mot :

étrangère

M. Alain Anziani, rapporteur. – L'amendement n°3 est rédactionnel. Le premier ne vise nullement à verrouiller la procédure ; nous laissons la porte ouverte avec la référence à l'article 40-3 du code de procédure pénale, avec une innovation : l'obligation faite au procureur général, en cas de recours contre un classement sans suite, d'entendre la personne qui a

dénoncé les faits et, en cas de refus, de motiver sa décision. Autant d'avancées nécessaires.

Mme Cukierman nous a incités à construire ensemble. Avec cette proposition de loi, nous levons trois verrous, il en restera un qu'il n'est pour l'instant pas souhaitable de lever. Une sorte de période probatoire est utile avant d'aller plus loin. Peut-être le débat rebondira-t-il ultérieurement...

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Favorable à l'amendement rédactionnel n°3. L'amendement n°2 est partiellement satisfait par l'article 40-2 du code de procédure pénale ainsi que par une circulaire de 2004 qui prévoit l'avis motivé du procureur général en cas de confirmation du classement sans suite. Nous pourrions réaffirmer ce principe dans la nouvelle circulaire aux parquets généraux : retrait ?

L'amendement n°1 rectifié revient sur un sujet complexe et difficile : le monopole du ministère public. Il paraît inconcevable de dire sans autre forme de procès qu'une victime ne peut engager l'action publique ; mais en même temps on ne peut ignorer l'expérience qu'ont vécue d'autres pays. Certains sujets mûrissent durant la navette parlementaire, j'en suis convaincue, tout comme le président Sueur croit aux vertus du débat parlementaire. Nous ne modifions pas le droit pour échapper à des difficultés diplomatiques, les réseaux diplomatiques sont là pour les régler. Permettre à toute personne d'engager l'action publique pose indéniablement problème si nous ne posons pas de conditions : nous serions submergés de plaintes qui n'aboutiraient pas ; et nous donnerions l'impression d'une justice qui n'est pas rendue. Au reste, je rappelle que le monopole du parquet ne porte que sur l'engagement des poursuites : toute personne peut saisir le procureur pour dénoncer un fait ou un auteur.

Mme Cécile Cukierman. – Soit !

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Il faut trouver une solution qui évite l'impasse dans laquelle s'est engagée la Belgique et les reculs consentis par l'Espagne. Concilions notre volonté d'être exemplaire dans la lutte contre les crimes contre l'humanité et l'efficacité de notre justice. Retrait ou rejet.

Mme Cécile Cukierman. – Je maintiens l'amendement n°1 rectifié dans un esprit constructif.

L'amendement n°1 rectifié n'est pas adopté.

L'amendement n°3 est adopté.

M. Alain Anziani, rapporteur. – Dans le même esprit constructif que Mme Cukierman, je souhaite que l'amendement n°2 soit mis aux voix. L'application de la circulaire de 2004 est visiblement davantage l'exception que la règle et, de manière générale, je préfère toujours la loi à la circulaire.

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – En général, oui.

L'amendement n°2 est adopté.

L'article premier, modifié, est adopté.

L'article 2 est adopté.

Interventions sur l'ensemble

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce texte est bon parce que réaliste. Non, il n'y a pas d'un côté l'idéal et, de l'autre, la réalité. Ne faisons pas semblant de dire qu'il serait possible, demain, de poursuivre, par exemple, les États-Unis. À l'hypocrisie, je préfère l'opiniâtreté de ceux-ci qui règlent ce qui peut l'être sur le terrain.

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Merci pour la qualité de cette discussion générale, de cette belle unanimité rendue possible par des travaux préparatoires rigoureux. Avec ce texte la France, dont le droit est inspiré par des valeurs magnifiques, tiendra le rôle qui lui est cher dans la lutte contre l'impunité avec le souci constant de l'efficacité.

L'ensemble de la proposition de loi, modifié, est adopté.

M. Jean-Pierre Sueur, auteur de la proposition de loi et président de la commission des lois. – Merci pour le vote unanime d'un texte déposé il y a moins de six mois sur le bureau du Sénat. Je souhaite que le débat se poursuive rapidement devant l'Assemblée nationale, en particulier sur le monopole des poursuites par le parquet. Chacun l'aura compris, la France a un devoir d'efficacité pour combattre les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre. (*Applaudissements à gauche*)

Prochaine séance demain, mercredi 27 février 2013, à 14 h 30.

La séance est levée à 17 h 5.

Jean-Luc Dealberto

Directeur des comptes rendus analytiques

ORDRE DU JOUR

du mercredi 27 février 2013

Séance publique

De 14 heures 30 à 18 heures 30

1. Proposition de loi portant amnistie des faits commis à l'occasion de mouvements sociaux et d'activités syndicales et revendicatives. (n°169 rectifié *bis*, 2012-2013)

Rapport de Mme Éliane Assassi, fait au nom de la commission des lois. (n°355, 2012-2013)

Résultat des travaux de la commission. (n°356, 2012-2013)

2. Proposition de loi permettant l'instauration effective d'un pass navigo unique au tarif des zones 1-2. (n°560, 2011-2012)

Rapport de M. Michel Billout, fait au nom de la commission du développement durable. (n°370, 2012-2013)

Résultat des travaux de la commission. (n°371, 2012-2013)