

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

- Convention sur les armes à sous-munitions (n° 1731) –
M. François Rochebloine, rapporteur..... 2
- Examen pour avis du projet de loi, adopté par le Sénat,
portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour
pénale internationale (n° 951) – Mme Nicole Ameline,
rapporteuse pour avis 6
- Amendements adoptés par la commission..... 13

Mercredi
8 juillet 2009
Séance de 9 h 45

Compte rendu n° 71

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2008-2009

**Présidence
de Mme Martine
Aurillac,
Vice-présidente**



Convention sur les armes à sous-munitions (n° 1731).

La séance est ouverte à neuf heures quarante-cinq.

La commission examine, sur le rapport de M. François Rochebloine, le projet de loi autorisant la ratification de la convention sur les armes à sous-munitions (n° 1731).

M. François Rochebloine, rapporteur. La lutte contre les armes à sous-munitions relève de la même démarche que celle entreprise en son temps contre l'utilisation des mines antipersonnel par certains d'entre nous, dont je m'honore d'avoir fait partie, et relayée par les médias, par des cinéastes au travers de courts métrages et aussi des ONG, comme Handicap International, ICBL, et la Croix Rouge, entre autres. Il s'agit de limiter l'utilisation de matériels de guerre dont les conséquences humanitaires excèdent largement les avantages purement militaires.

Les armes à sous-munitions sont des explosifs qui contiennent eux-mêmes plusieurs bombes de plus faibles dimensions, baptisées sous-munitions. Elles ont notamment été développées afin de lutter contre les unités blindées. En effet, ces armes permettent de couvrir en une seule fois une zone bien plus grande que les munitions explosives classiques.

Or, ces armements ont été employés dans des situations très différentes, en particulier dans des zones proches des populations civiles. Dès lors, les armes à sous-munitions sont devenues un risque humanitaire majeur, pour deux raisons.

En premier lieu, du fait de l'importance de leur rayon d'action, ces systèmes d'armes rendent largement illusoire toute tentative de discrimination entre cibles civiles et objectifs militaires. Les dommages, tant humains que matériels, que causent ce type de matériels peuvent être considérables.

En second lieu, il est fréquent que les sous-munitions libérées par l'explosif conteneur n'explosent pas lors du premier impact. Dès lors, d'importantes étendues de terrain, sur lesquelles vivent parfois des civils, peuvent être infestées de ces restes explosifs, qui représentent alors un risque permanent.

Conscients de ces risques, les Etats membres de l'ONU ont approuvé, en 2006, un protocole annexé à la convention de 1980 sur certaines armes classiques. Le 5^{ème} protocole sur les restes explosifs promeut ainsi la coopération internationale afin de nettoyer les territoires sur lesquels des armes à sous-munitions ont été employés.

Néanmoins, ce texte ne contient aucune disposition normative visant à réduire, voire empêcher, l'utilisation d'armes à sous-munitions sur le champ de bataille. Il indique simplement que les Etats doivent s'efforcer de minimiser le risque d'apparition de restes explosifs.

Au cours de la guerre israélo-libanaise de l'été 2006, ces armes ont été massivement employées, notamment par l'armée israélienne, provoquant des dommages très importants parmi les populations civiles. Les personnes ayant regagné leurs habitations à l'issue du conflit continuent d'être victimes des sous-munitions non explosées, disséminées sur leurs lieux de vie.

Frappés par ce drame humanitaire, et confrontés à la lenteur des discussions visant à améliorer le texte du protocole de l'ONU, un petit groupe d'Etats, réunis autour de la Norvège, a décidé de lancer des discussions parallèles associant les pays désireux de

poursuivre un objectif plus ambitieux : l'interdiction de l'utilisation et de la production des armes à sous-munitions.

Baptisé « processus d'Oslo », ce cycle de négociations a permis, lors de la conférence diplomatique réunie à Dublin en mai 2008, d'aboutir à un texte recueillant l'approbation de plus de quatre-vingt dix pays, dont la signature officielle a eu lieu à Oslo le 4 décembre dernier.

La France a joué un rôle particulièrement actif dans ces débats, qu'il convient de saluer, comme elle l'avait fait lors de la Convention d'Ottawa en 1997. Notre pays a cessé d'utiliser des armes à sous-munitions depuis 1991, et n'en produit plus depuis 2002. Résolument engagé en faveur de l'objectif d'interdiction totale des armes à sous-munitions, notre pays a donc pu jouer un rôle de facilitateur entre les Etats producteurs, ou utilisateurs, de ces matériels, afin de concilier les exigences humanitaires et les impératifs de défense.

L'annonce par la France du retrait de 90 % de ses stocks de sous-munitions, au beau milieu des négociations de Dublin, a grandement contribué à relancer les négociations avec le Royaume-Uni et l'Allemagne, restés quelque peu discrets jusque là.

Le texte final, dont la ratification est aujourd'hui soumise à votre examen, poursuit donc deux objectifs. D'abord, l'interdiction totale de la production, du stockage, du transfert, de la conservation et de l'utilisation d'armes à sous-munitions. Les Etats parties s'engagent à publier la liste de leurs stocks de ce type de matériels, à les détruire dans un délai de 8 ans, prolongé éventuellement par l'assemblée des Etats parties pour une durée maximale de 8 années supplémentaires, et à prendre toutes les mesures nécessaires pour en interdire la production dans le futur.

Dans un deuxième temps, la convention d'Oslo vise à renforcer la coopération internationale pour aider les victimes civiles. Elle impose en effet aux Etats parties une obligation de nettoyage des zones touchées par les sous-munitions non explosées, opérations pour lesquelles ils peuvent solliciter l'assistance d'autres Etats, ou de l'ONU.

Une obligation d'assistance aux victimes des armes à sous-munitions, en matière de santé et également de réinsertion sociale, est également prévue.

La convention sur les armes à sous-munitions représente donc une avancée décisive. Il s'agit en effet du premier texte international interdisant formellement l'utilisation de ce type d'armements. Pourtant, des efforts importants doivent encore être fournis pour généraliser cette interdiction.

Le texte issu de la conférence de Dublin a été approuvé par 107 Etats parties. Il a finalement été signé le 4 décembre 2008 à Oslo par 94 Etats. A ce jour, 11 d'entre eux ont ratifié la convention, dont l'Allemagne le 25 juin dernier. Toutefois, d'importants producteurs et utilisateurs d'armes à sous-munitions n'ont pas souhaité participer au processus d'Oslo. Il s'agit, notamment, des Etats-Unis, de la Russie, d'Israël et de la Serbie. On peut espérer que l'arrivée au pouvoir de M. Obama modifie la position des Etats-Unis. Seulement 40 % des Etats producteurs et 20 % des Etats utilisateurs ont adhéré à la convention d'Oslo.

Il faut donc œuvrer, au sein du comité d'experts préparant la révision du 5^{ème} protocole de l'ONU sur les restes explosifs, pour faire avancer les discussions vers la mise au point d'un texte de compromis, qui impose une véritable contrainte juridique en matière d'utilisation et de production des armes à sous-munitions.

La France, avec ses partenaires européens, s'efforce de maintenir le lien entre les différentes parties à ces débats. La prochaine conférence diplomatique sur le sujet aura lieu à la fin de l'année 2009, et il faut espérer qu'elle choisisse de prolonger le mandat du comité d'experts désignés pour élaborer des propositions de réforme du texte existant.

Quel que soit le résultat des démarches multilatérales, la convention sur les armes à sous-munitions reste un signal politique extrêmement fort, et un progrès remarquable pour le droit international humanitaire.

Les mesures de droit interne nécessaires à la mise en œuvre des dispositions de cette convention seront bientôt présentées au Parlement dans le cadre d'un projet de loi préparé par le ministère de la défense. Elles prévoient notamment l'extension aux armes à sous-munitions du champ de compétences de la Commission pour l'élimination des mines antipersonnel, composée pour partie de parlementaires – 2 députés et 2 sénateurs –, de personnalités qualifiées, de représentants d'ONG et de différents ministères.

Le contrôle du Parlement sur ces questions permettra de confirmer la valeur de l'engagement de la France en faveur de l'interdiction des armes à sous-munitions.

Cet objectif est noble, car il vise à protéger les populations civiles des dommages causés par des armes dont l'utilité militaire est devenue très floue.

Je vous invite donc à soutenir l'action de la France en faveur du droit international humanitaire, et ainsi, à vous prononcer en faveur de la ratification de cette convention qui donnera lieu à un examen avec débat en séance publique.

M. Jean-Paul Lecoq : Avec la signature de cette convention, je tiens à saluer une avancée décisive dans le domaine humanitaire. Il est également utile que nous ayons prévu un débat dans l'hémicycle, qui sera l'occasion de rappeler l'histoire de ce dossier ainsi que les combats menés par certains d'entre nous pour supprimer ce type d'arme. Je serai en revanche très vigilant sur le contenu du projet de loi annoncé par notre Rapporteur.

M. François Rochebloine, Rapporteur : Je remercie M. Jean-Paul Lecoq, dont je partage l'avis. Je souligne que cette convention est certes un progrès, mais qu'il nous reste beaucoup de travail. La Russie, les Etats-Unis, la Chine, l'Inde, le Pakistan n'en sont pas encore signataires. En France, l'arsenal de ce type d'arme est désormais inférieur à 5000, le stock servant essentiellement à former les personnels qui se consacreront au déminage. Comme M. Lecoq, je serai très attentif au contenu du futur projet de loi, qui sera sans doute renvoyé à la commission de la Défense, mais sur lequel je souhaiterais que nous soyons saisis pour avis. J'ai déjà pris des contacts en ce sens avec le ministère de la Défense.

Mme Chantal Bourragué : Je me souviens qu'en 2002, alors que j'étais engagée dans le combat contre les armes à sous-munitions, je n'osai espérer de résultat en ce domaine. Je salue en conséquence ce texte qui doit éviter de nouvelles victimes civiles.

M. Jean-Marc Nesme : La France a joué un rôle moteur dans les négociations. Il convient qu'elle poursuive un rôle actif dans les opérations de nettoyage des zones touchées, qui posent de graves problèmes dans plusieurs régions du monde, comme au Sud Liban.

M. François Rochebloine, Rapporteur : Je suis entièrement d'accord avec M. Nesme. Il est impératif que la France contribue au nettoyage des zones où se trouvent ces armes. L'armée française agit actuellement dans le cadre de programmes de coopération, mais l'on trouve également d'anciens militaires qui se sont engagés dans des programmes

multilatéraux ou au sein d'ONG. Les chantiers sont considérables, notamment au Cambodge et en Angola qui restent les pays les plus concernés par la présence sur leur sol de ces armes.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission *adopte* le projet de loi (n° 1731).

*

Examen pour avis du projet de loi, adopté par le Sénat, portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale (n° 951)

La Commission examine pour avis, sur le rapport de Mme Nicole Ameline, le projet de loi, adopté par le Sénat, portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale (n° 951).

Mme Nicole Ameline, rapporteure pour avis. Le projet qui vous est soumis pour avis est très important, tant il est vrai que la démocratie se construit sur le droit et que l'édification d'un ordre mondial stable, pacifique et lui-même fondé sur le droit est de l'intérêt de l'ensemble des nations.

Un pas essentiel en ce sens a été franchi avec l'adoption à Rome, le 17 juillet 1998, de la convention portant statut de la Cour pénale internationale, dit statut de Rome, et l'installation officielle de la Cour le 11 mars 2003. Au lendemain de la Première Guerre mondiale, déjà, le traité de Versailles mettait en accusation Guillaume II pour « offense suprême contre la morale internationale et l'autorité sacrée des traités » et prévoyait son jugement par un tribunal spécial. L'idée d'un tel tribunal ne s'est finalement concrétisée qu'avec la mise en place des tribunaux de Nuremberg et de Tokyo à l'issue de la Seconde Guerre mondiale et, plus récemment, avec la création des tribunaux spéciaux pour le Rwanda et l'ex-Yougoslavie. Aboutissement de ce mouvement, la création de la Cour pénale internationale a une très grande portée symbolique, même si des États aussi importants que la Chine, l'Inde, les États-Unis et Israël ne l'ont pas soutenue.

La France, très engagée dans ce domaine, a joué un rôle diplomatique particulièrement actif dans la mise en place de la CPI et l'affirmation des droits des victimes. En outre, elle fait partie des premiers financeurs de la Cour, dont elle prend en charge près de 10 % du fonctionnement annuel, soit un peu plus de huit millions d'euros. À ce jour, 108 États sont parties au statut de Rome.

La Cour est compétente pour les crimes les plus graves, commis après l'entrée en vigueur de son statut. Elle est compétente pour les crimes commis sur le territoire d'un État partie ou par un ressortissant d'un tel État. Le Conseil de sécurité des Nations unies a un droit de saisine pour des faits ne remplissant aucune de ses conditions. La Cour n'a pas pour objet de se substituer aux systèmes nationaux de justice pénale, mais de les compléter. Sa création a permis d'ouvrir des droits nouveaux aux victimes, qui, pour la première fois devant un tribunal international, ont la possibilité de s'associer, de participer à la procédure et de demander réparation – ce qui consacre à la fois leur place dans le droit international et le nouveau concept onusien qu'est la responsabilité de protéger. La Cour peut prononcer des peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à la perpétuité.

Jusqu'à ce jour, la Cour a été saisie des dossiers du Congo, de l'Ouganda, de la République centrafricaine et du Darfour, les trois premiers par les États eux-mêmes et le quatrième par le Conseil de sécurité. Douze mandats d'arrêt ont été émis, dont quatre ont été

exécutés. La Cour examine également des faits liés à la situation en Côte d'Ivoire, en Géorgie, en Colombie, en Afghanistan et au Kenya.

Ce projet de loi vise à apporter à notre droit pénal interne les adaptations qu'impose l'institution de la CPI.

Actuellement, le droit français ne reconnaît pas les crimes de guerre en tant que tels. Il reconnaît des actes isolés comme la torture ou le viol, mais sans prendre en compte le contexte dans lequel ils ont été commis ; seuls les crimes contre l'humanité font l'objet de dispositions spécifiques. En reconnaissant la spécificité des crimes de guerre, ce projet met en œuvre, soixante ans après, l'essentiel des stipulations des conventions de Genève de 1949, comblant ainsi une lacune importante.

A l'article 1^{er}, il incrimine la « provocation à commettre un génocide ». Cependant, si le code pénal donne du génocide une définition plus large que celle retenue par le statut de Rome, en revanche il subordonne sa reconnaissance à l'existence d'un plan concerté, alors que le statut de Rome évoque une simple intention. Je vous proposerai de supprimer ce critère, lié à l'histoire de la Seconde Guerre mondiale, qui a été maintenu par le Sénat, car il risque de favoriser l'impunité d'auteurs de faits qui sont réellement constitutifs d'un génocide mais dont on ne peut prouver qu'ils relèvent d'un plan concerté. En réalité, même si le plan n'est pas matérialisé, son existence se déduit de l'ampleur du crime.

Par ailleurs, alors que la jurisprudence pénale internationale considère que l'incitation à commettre un génocide est constitutive d'un crime, qu'elle soit ou non suivie d'effet, une claire distinction est faite dans le projet entre la provocation suivie d'effet, punie de la réclusion criminelle à perpétuité, et la provocation non suivie d'effet, punie de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende. Cette différence est conforme à la logique de notre droit pénal et de la distinction qu'il opère entre crimes et délits.

L'article 2 introduit dans le code pénal des dispositions relatives aux crimes contre l'humanité autres que le génocide, tels que la déportation, la réduction en esclavage ou la torture. La question de son exhaustivité a fait débat au Sénat, mais celui-ci n'a finalement pas repris la notion d'esclavage sexuel, alors qu'elle figure dans le statut de Rome. Eu égard à la situation des femmes dans les conflits modernes et à l'engagement de la France sur ce thème, je vous proposerai de réintroduire cette incrimination spécifique.

Le projet contient d'autres avancées notables en matière de crimes contre l'humanité, en particulier, à l'article 3, l'incrimination de complicité d'un supérieur hiérarchique dans la commission d'un tel crime.

Concernant les crimes et délits de guerre, le projet vise à insérer un livre nouveau dans le code pénal, afin de créer des infractions spécifiques. Le Sénat a renforcé le texte gouvernemental sur certains points, notamment en relevant de quinze à dix-huit ans l'âge à partir duquel l'enrôlement d'enfants soldats ne constitue plus un crime de guerre, et en introduisant des dispositions nouvelles relatives à la conduite des conflits.

S'agissant des « crimes et délits de guerre propres aux conflits armés internationaux », le texte punit de vingt ans de réclusion criminelle l'utilisation d'une personne protégée comme « bouclier humain », l'enrôlement forcé et le déplacement de population.

Enfin, le texte prévoit des aggravations de peine pour certains crimes de guerre, l'incrimination de complicité d'un supérieur hiérarchique et l'allongement des délais de

prescription. Il ne va pas cependant jusqu'à l'imprescriptibilité des crimes de guerre, maintenant ainsi la nécessaire distinction entre ces derniers et les crimes contre l'humanité.

Mais la principale innovation de ce texte, introduite par le Sénat, est la compétence extraterritoriale, dérogoire à nos règles ordinaires de compétence, mais indissociable de l'application attendue du statut de Rome.

Selon les règles habituelles, il faut, pour que les juridictions françaises soient compétentes, ou bien que l'infraction ait été commise sur le territoire de la République, ou bien que l'auteur ou la victime de l'infraction soit français. C'est ce que l'on appelle le rattachement territorial ou personnel. Par exception à ce principe, certaines conventions internationales reconnaissent aux tribunaux français une compétence universelle, quel que soit le lieu de commission de l'infraction ou la nationalité de son auteur ou de la victime. Cette compétence universelle est subordonnée à la seule condition que le coupable présumé se trouve sur le territoire français. Elle existe d'ores et déjà dans notre droit sur le fondement des conventions sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et sur la répression du terrorisme, et elle sera prochainement reconnue également en matière de disparitions forcées.

Le projet du Gouvernement ne prévoyait pas de dispositif de ce type pour les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. Le Sénat l'a introduite dans un nouvel article 7 *bis*, mais en la subordonnant à quatre conditions cumulatives : la personne doit résider habituellement sur le territoire de la République – le critère de résidence habituelle est donc substitué au critère de présence, retenu ailleurs dans notre droit ; les faits qui lui sont reprochés doivent être punis par la législation de l'État où ils ont été commis – c'est le principe de la double incrimination des faits – ; les poursuites ne peuvent être engagées que sur la requête du ministère public ; enfin, la CPI doit avoir expressément décliné sa compétence.

Je vous proposerai tout d'abord de revenir au critère de présence. Il serait en effet pour le moins paradoxal de rester, dans les critères de poursuite des crimes contre l'humanité et crimes de guerre, en deçà de ce que nous avons prévu par exemple en cas d'actes de torture. Notre droit national serait ainsi en retrait par rapport aux principes que la France proclame sur la scène internationale, ainsi que par rapport aux règles retenues dans d'autres pays européens, ce qui entraînerait sur ce sujet majeur une insécurité juridique dommageable.

En deuxième lieu, je considère que la double incrimination pose problème car les pays qui n'incriminent pas ce type d'actes sont probablement les plus susceptibles d'être concernés par ces infractions.

Troisièmement, j'estime que le fait de confier le monopole des poursuites au ministère public crée une inégalité entre les victimes, les droits des victimes de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité étant ainsi moindres que ceux, par exemple, des victimes de tortures, qui peuvent se constituer partie civile pour mettre en mouvement la justice. Je ne crois pas qu'il faille craindre que la suppression de ce monopole entraîne une inflation des plaintes car en une dizaine d'années, quinze plaintes seulement ont été déposées et deux procès tenus sur la base de la convention internationale contre la torture. En revanche, priver les victimes du droit d'actionner la justice me paraîtrait contraire à ce que proclame la France dans le monde.

S'agissant enfin de la répartition des compétences, il me semble logique que les tribunaux français puissent exercer leur compétence, à moins que la CPI ne soit elle-même saisie de l'affaire. Le fait d'exiger de la CPI qu'elle décline expressément sa compétence ne

me paraît conforme ni à la lettre, ni à l'esprit du statut de Rome ; il suffit que le ministère public s'assure auprès de la CPI que l'affaire n'est pas traitée à son niveau. Il n'y a pas à établir un principe de subsidiarité au profit de la CPI, qui sera toujours compétente pour les crimes les plus graves, car elle ne serait pas en mesure de traiter l'ensemble des contentieux.

Il est donc important de reconnaître une compétence aux juridictions françaises, tout en l'encadrant davantage que celle qui a été reconnue aux tribunaux espagnols. Modifié par les amendements que je vous proposerai, ce texte permettra à la France de conserver une grande marge d'appréciation quant à la légitimité et l'opportunité des poursuites, tout en démontrant sa volonté d'agir contre l'impunité.

Il s'agit ici d'action préventive : à travers l'institution de la Cour pénale internationale et ses effets en droit interne, pour la première fois un système de jugement est établi préalablement aux crimes visés. Ce dispositif est un coup porté contre la culture de l'impunité au plan international, et la France ne serait pas fidèle à sa vocation si elle restait en retrait. Je vous propose donc de vous prononcer en faveur de l'adoption de ce projet, après introduction de quelques amendements.

M. Jean-Michel Boucheron. J'aimerais connaître la position du Gouvernement sur la question de l'existence d'un plan concerté. Il peut y avoir génocide sans plan concerté, et même sans plan concerté caché : j'ai à l'esprit le génocide rwandais, qui a eu lieu à la machette, dans la forêt, et qui ne relevait en rien d'un système centralisé, mais faisait plutôt penser à l'allumette qui tombe dans un baril de poudre. En l'absence de plan concerté, la porte est ouverte à toutes les manipulations politiques, dont la France elle-même a pu être victime – je pense toujours au Rwanda. Le fait de maintenir la notion de plan concerté permet d'aller chercher les responsables d'un génocide, et en son absence, tout est possible, y compris les manipulations de puissances étrangères, qui ont intérêt à pointer tel responsable plutôt que tel autre. Je souhaiterais savoir si, sur ce point, il y a désaccord entre le Gouvernement et le Sénat, auquel cas je pencherais plutôt pour la position du Gouvernement.

M. François Loncle. Il ne faut pas oublier ceux qui allument l'allumette, y compris au Rwanda...

J'appelle l'attention sur le fait qu'à l'occasion de divers colloques récents, j'ai entendu nombre de représentants des pays du Sud ou d'États qui n'ont pas notre tradition démocratique affirmer que la CPI ne serait pas crédible tant que le « trio Bush, Rumsfeld, Cheney » ne serait pas traduit devant elle.

M. Jean-Paul Dupré. Pour ma part, la condition de l'existence d'un plan concerté me paraît propre à favoriser l'impunité.

M. Jean-Paul Lecoq. C'est la raison pour laquelle la rapporteure et moi-même avons déposé des amendements visant à la supprimer. Nous ne voulons pas, en effet, que l'impossibilité de démontrer l'existence d'un plan concerté empêche de juger, bien qu'il soit avéré, un génocide ou un autre crime contre l'humanité.

Mme la rapporteure pour avis. La position du Gouvernement en la matière a été exprimée par Mme Dati, qui avait déclaré ceci : « *La notion de plan concerté n'est pas un obstacle juridique, puisque le génocide, par exemple, peut se déduire des faits. Il n'est pas nécessaire que l'idéologie ou sa mise en œuvre soient formalisées dans des lois, des décrets, ou tout autre moyen juridique. Les moyens de preuve d'un crime contre l'humanité ne sont pas restrictifs. La façon dont le crime a été commis suffit à établir l'existence d'un plan concerté.* » Cette position ne nous satisfait qu'à moitié puisqu'elle donne le sentiment qu'il

n’y a pas de critère spécifique pour déterminer la matérialité d’un plan concerté, lequel peut être sous-jacent, mais que la mention du plan concerté devrait néanmoins être maintenue.

Ce critère trouve son origine dans le statut du tribunal militaire de Nuremberg, dans lequel on avait voulu tenir compte du caractère concerté du génocide commis par les nazis. En revanche, le statut de Rome n’exige pas l’existence d’un plan concerté ; et comme vient de le souligner Jean-Paul Lecoq, il faut pouvoir poursuivre les auteurs de crimes contre l’humanité commis en l’absence d’un tel plan. Je considère que le maintien d’un tel critère favoriserait leur impunité, tout en mesurant les conséquences que peut avoir sa suppression.

La Commission passe ensuite à l’examen des articles du projet de loi.

Chapitre 1^{er} – Dispositions modifiant le code pénal

Article additionnel avant l’article premier : *Suppression de l’exigence d’un plan concerté dans la définition du crime de génocide*

La Commission est saisie des amendements identiques CAE 1 et CAE 8 de la rapporteure pour avis et M. Jean-Paul Lecoq.

Mme la rapporteure pour avis. Il s’agit, donc, de supprimer la condition d’existence d’un plan concerté dans la définition du génocide.

*La Commission **adopte** les amendements CAE 1 et CAE 8.*

Article premier : *Incrimination de l’incitation publique et directe à commettre un génocide*

*La Commission émet un avis **favorable** à l’adoption de l’article premier **sans modification**.*

Article 2 : *Définition élargie des autres crimes contre l’humanité*

La Commission est saisie de deux amendements identiques CAE 2 et CAE 9 de la rapporteure pour avis et de M. Jean-Paul Lecoq.

Mme la rapporteure pour avis. Il s’agit à nouveau de supprimer la référence à un plan concerté, s’agissant des crimes contre l’humanité autres que le génocide.

*La Commission **adopte** les amendements CAE 2 et CAE 9.*

Elle examine ensuite les amendements identiques CAE 3 et CAE 10 de la rapporteure pour avis et de M. Jean-Paul Lecoq.

Mme la rapporteure pour avis. Nous proposons de réintégrer l’esclavage sexuel dans la liste des crimes contre l’humanité établie par l’article 2. Bien que figurant dans le statut de Rome, cette incrimination spécifique n’a été reprise ni par le Gouvernement, ni par le Sénat, alors que la préservation des droits des femmes dans les conflits est une nécessité absolue.

*La Commission **adopte** les amendements CAE 3 et CAE 10.*

Elle examine ensuite l’amendement CAE 11 de M. Jean-Paul Lecoq.

M. Jean-Paul Lecoq. Cet amendement vise à intégrer dans la liste des crimes contre l'humanité le crime d'apartheid, c'est-à-dire l'organisation d'une société sur la base de la ségrégation et du racisme, réduisant une partie de la population au rang de sous-citoyens.

Mme la rapporteure pour avis. Avis défavorable, le texte sanctionnant déjà « *les actes de ségrégation commis dans le cadre d'un régime institutionnalisé d'oppression systématique et de domination d'un groupe racial sur tout autre groupe racial ou tous autres groupes raciaux* », ce qui est la définition même de l'apartheid. Mentionner expressément le crime d'apartheid ne ferait qu'obscurcir un texte très satisfaisant.

M. Jean-Pierre Kucheida. Pourquoi ne pas faire figurer le terme d'apartheid entre parenthèses ?

M. Jean-Paul Lecoq. Ce serait une illustration historique.

Mme la rapporteure pour avis. La formulation retenue est assez large pour englober ce précédent historique et sanctionner des cas nouveaux.

M. François Loncle. Je partage les réserves de Mme Ameline. Il est toujours mauvais de galvauder des termes extrêmement forts.

L'amendement CAE 11 est retiré.

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 2 modifié.

Après l'article 2 :

La Commission examine un amendement CAE 12 de M. Jean-Paul Lecoq, portant article additionnel.

M. Jean-Paul Lecoq. Je propose d'inscrire dans la loi le caractère manifestement illégal de l'ordre de commettre un génocide ou un autre crime contre l'humanité, qui figure dans le statut de Rome, d'autant que cette disposition a été inspirée par la jurisprudence du procès Papon. Il s'agit d'affirmer le devoir, y compris pour des fonctionnaires d'État, de désobéir à un ordre manifestement illégal.

Mme la rapporteure pour avis. Je comprends très bien l'intention, mais il est inutile d'introduire cette mention dans le code pénal, tant le caractère manifestement illégal d'un tel ordre est évident, comme la Cour de cassation l'a jugé dans l'affaire Papon. Avis défavorable, donc.

La Commission rejette l'amendement CAE 12.

Article 3 : *Responsabilité pénale du supérieur hiérarchique dans le cas d'un crime contre l'humanité commis par le subordonné*

La Commission examine l'amendement CAE 13 de M. Jean-Paul Lecoq.

M. Jean-Paul Lecoq. Je propose de préciser, conformément au statut de Rome, qu'un chef d'État ou de gouvernement, un membre de gouvernement ou de parlement, un représentant élu ou un agent de l'État ne peut être exonéré de sa responsabilité pénale du fait de sa qualité officielle.

Mme la rapporteure pour avis. Nous sommes dans un exercice d'adaptation au statut de Rome, non de transposition. En dépit de son intérêt, cette disposition ne peut pas être directement intégrée dans le droit français car nous sommes soumis en la matière à des règles constitutionnelles et conventionnelles qui s'y opposent.

La Commission rejette l'amendement CAE 13.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 3 sans modification.

Articles 4 à 6 : *Atteintes à l'administration de la justice de la CPI*

La Commission émet successivement un avis favorable à l'adoption des articles 4 et 6, sans modification.

Article 7 : *Crimes de guerre*

La Commission est d'abord saisie de l'amendement CAE 14 de M. Jean-Paul Lecoq.

M. Jean-Paul Lecoq. Cet amendement vise à mieux définir la notion de crime de guerre, en précisant ce qu'est un « conflit armé non international ».

Mme la rapporteure pour avis. Avis défavorable car ces précisions figurent à l'article 8 du statut de Rome, lui-même reprenant le deuxième protocole additionnel aux conventions de Genève de 1977. Ces textes étant, comme les autres engagements internationaux de la France, supérieurs à la loi française, il n'y a pas lieu de les reprendre dans notre code pénal.

La Commission rejette l'amendement CAE 14.

Elle examine ensuite l'amendement CAE 15 de M. Jean-Paul Lecoq.

M. Jean-Paul Lecoq. Il s'agit, à l'article 461-3 du code pénal, de substituer au mot « gravement » le mot « sérieusement », qui est celui utilisé dans le statut de Rome.

Mme la rapporteure pour avis. Avis défavorable car l'emploi de l'adverbe « gravement » ne me semble pas définir le crime de manière plus restrictive.

La Commission rejette l'amendement CAE 15.

Puis elle est saisie des amendements CAE 4 de la rapporteure pour avis et CAE 16 de M. Jean-Paul Lecoq, pouvant être soumis à discussion commune.

Mme la rapporteure pour avis. Je vous propose d'ajouter l'esclavage sexuel et le viol à la liste des violences sexuelles susceptibles de constituer un crime de guerre. Cet amendement très important est souhaité par l'ensemble des associations de défense des droits de l'Homme.

M. Jean-Paul Lecoq. Mon amendement a le même objet.

La Commission adopte l'amendement CAE 4.

En conséquence, l'amendement CAE 16 devient sans objet.

La Commission examine ensuite l'amendement CAE 17 de M. Jean-Paul Lecoq.

M. Jean-Paul Lecoq. Les atteintes aux biens doivent être passibles des aggravations de peines prévues par ce texte dès lors qu'elles concernent des « biens protégés », que leur propriétaire soit une « personne protégée » ou non. Chacun a en mémoire les atteintes portées à des biens culturels en Afghanistan.

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure pour avis, la Commission **adopte** l'amendement CAE 17.*

Puis elle examine l'amendement CAE 18 de M. Jean-Paul Lecoq.

M. Jean-Paul Lecoq. Le projet d'article 461-23 du code pénal, 4° n'incrimine que l'emploi « *des armes, des projectiles, des matériels ou des méthodes de combat ayant fait l'objet d'une interdiction générale et ayant été inscrits dans une annexe au statut de la Cour pénale internationale acceptée par la France* ». Mon amendement vise à reprendre la formulation retenue à l'article 8.2 du statut de Rome, en incriminant les armes, projectiles, matériels ou méthodes qui sont « *de nature à causer des maux superflus ou des souffrances inutiles* » ou « *à frapper sans discrimination en violation du droit international des conflits armés* », dès lors qu'ils « *font l'objet d'une interdiction générale prévue par le statut de la Cour pénale internationale* ». La référence à une annexe au statut de la CPI est ainsi supprimée.

Mme la rapporteure pour avis. Il est vrai que cette annexe n'a pas encore été adoptée mais le statut prévoit la procédure selon laquelle elle peut l'être, alors qu'il ne contient aucune interdiction générale. Avis défavorable.

M. Jean-Michel Boucheron. Madame la présidente, dans une discussion comme celle-ci, j'aimerais pouvoir entendre le Gouvernement : nous sommes appelés à voter sur des dispositions dont nous n'imaginons pas forcément les conséquences ; nous aurions besoin de disposer de l'ensemble de éléments pour nous déterminer.

Mme Martine Aurillac, présidente. Je suis d'accord avec vous. Cela dit, notre commission s'exprime pour avis et le débat se poursuivra en commission des lois.

Mme la rapporteure pour avis. J'ai bien entendu auditionné le Gouvernement sur ce texte. Par ailleurs, le ministre sera là pour nous répondre lors de la réunion de la commission des lois.

M. Jean-Michel Boucheron. Madame la rapporteure, je ne mets pas du tout en doute la qualité de votre travail et le caractère exhaustif de vos investigations, mais au moment d'un vote il nous faudrait connaître les arguments du Gouvernement.

M. François Rochebloine. Je rejoins ce point de vue : certes nous sommes saisis pour avis, mais nous émettons néanmoins des votes ; et si l'éclairage gouvernemental est réservé à la commission saisie au fond, alors qu'il est susceptible de remettre en question certains de nos votes, ne risquons-nous pas de seulement servir de faire-valoir ?

De même que nous organisons parfois des auditions communes à deux commissions, serait-il envisageable, sur un sujet comme celui-ci, de réunir la commission des lois et celle des affaires étrangères pour entendre le ministre, avant que chacune délibère séparément ? Si je me suis abstenu dans certains des votes que nous venons d'émettre, c'était faute d'avoir suffisamment d'éléments pour me prononcer.

Mme Martine Aurillac, présidente. Je ne peux pas vous laisser dire que notre commission aurait seulement un rôle de faire-valoir sur ce texte. Je le peux d'autant moins que Mme Ameline a fait un travail considérable.

M. François Rochebloine. Remarquable, j'en conviens bien volontiers.

M. Jean-Paul Lecoq. J'avoue avoir été surpris hier matin de constater que ce projet de loi allait être examiné par notre commission avant de l'être par la commission des lois. J'ai pu rencontrer le sénateur Patrice Gélard et notre collègue Thierry Mariani, qui est le rapporteur de la commission des lois, afin de connaître leurs positions, mais le fait que nous examinions le texte en premier aboutit à ce que nous défendons des amendements qui relèveraient sans doute davantage de la commission des lois ; à l'inverse, nous n'avons probablement pas assez approfondi ce qui relève plus spécifiquement de la commission des affaires étrangères. Cela dit, Nicole Ameline a fait un très bon travail.

Mme Martine Aurillac, présidente. Je vous rappelle que, selon le nouveau Règlement, les commissions saisies pour avis examinent le texte avant la commission saisie au fond.

La Commission rejette l'amendement AE 18.

La suite du débat est renvoyée à la séance de dix-sept heures trente.

*

Amendements examinés par la commission

Amendement CAE 1 présenté par Mme Nicole Ameline, rapporteure pour avis :

Avant l'article premier

Insérer l'article suivant :

« Dans le premier alinéa de l'article 211-1 du code pénal, les mots : « en exécution d'un plan concerté tendant à » sont remplacés par les mots : « en vue de ». ».

Amendement CAE 2 présenté par Mme Nicole Ameline, rapporteure pour avis :

Article 2

Dans l'alinéa 2 de cet article, supprimer les mots : « en exécution d'un plan concerté ».

Amendement CAE 3 présenté par Mme Nicole Ameline, rapporteure pour avis :

Article 2

Dans l'alinéa 9 de cet article, après les mots : « Le viol, », insérer les mots : « l'esclavage sexuel, ».

Amendement CAE 4 présenté par Mme Nicole Ameline, rapporteure pour avis :

Article 7

Dans l’alinéa 17 de cet article, après les mots : « non désirée », insérer les mots : « ou à de l’esclavage sexuel, de la violer ».

Amendement CAE 8 présenté par M. Jean-Paul Lecoq :

Avant l’article premier

Insérer l’article suivant :

« Dans le premier alinéa de l'article 211-1 du code pénal, les mots : « en exécution d'un plan concerté tendant à » sont remplacés par les mots : « en vue de ». ».

Amendement CAE 9 présenté par M. Jean-Paul Lecoq :

Article 2

Dans l’alinéa 2 de cet article, supprimer les mots : « en exécution d'un plan concerté ».

Amendement CAE 10 présenté par M. Jean-Paul Lecoq :

Article 2

Dans l’alinéa 9 de cet article, après les mots : « Le viol, », insérer les mots : « l'esclavage sexuel ».

Amendement CAE 11 présenté par M. Jean-Paul Lecoq :

Article 2

Rédiger ainsi l’alinéa 12 de cet article : « 10° crime d'apartheid ; »

Amendement CAE 12 présenté par M. Jean-Paul Lecoq :

Après l’article 2

Insérer l’article suivant :

« L’article 213-4 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Aux fins du présent article, l’ordre de commettre un génocide ou un crime contre l’humanité est manifestement illégal. ».

Amendement CAE 13 présenté par M. Jean-Paul Lecoq :

Article 3

I.- Après le mot : « inséré », rédiger ainsi la fin de l’alinéa 1 de cet article : « deux articles 213-4-1 et 213-4-2 ainsi rédigés ».

II.- Compléter cet article par l’alinéa suivant :

« Article 213-4-2.- La qualité officielle de chef d'Etat ou de gouvernement, de membre d'un gouvernement ou d'un parlement, de représentant élu ou d'agent d'un Etat, n'exonère en aucun cas de la responsabilité pénale au regard du présent titre, pas plus qu'elle ne constitue en tant que telle un motif de réduction de la peine. ».

Amendement CAE 14 présenté par M. Jean-Paul Lecoq :

Article 7

Après l'alinéa 8 de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« La notion de conflit armé non international s'applique aux conflits armés qui opposent de manière prolongée sur le territoire d'un État les autorités du gouvernement de cet État et des groupes armés organisés ou des groupes armés organisés entre eux. Cette notion ne s'applique pas aux situations de troubles et tensions internes telles que les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence ou les actes de nature similaire. ».

Amendement CAE 15 présenté par M. Jean-Paul Lecoq :

Article 7

Dans l'alinéa 16 de cet article, substituer au mot : « gravement », le mot : « sérieusement ».

Amendement CAE 16 présenté par M. Jean-Paul Lecoq :

Article 7

Dans l'alinéa 17 de cet article, après les mots : « grossesse non désirée, », insérer les mots : « à de l'esclavage sexuel, ».

Amendement CAE 17 présenté par M. Jean-Paul Lecoq :

Article 7

Dans l'alinéa 47 de cet article, substituer au mot : « protégée », les mots : « ou d'un bien protégés ».

Amendement CAE 18 présenté par M. Jean-Paul Lecoq :

Article 7

Rédiger ainsi l'alinéa 71 de cet article :

« 4° D'employer des armes, des projectiles, des matières et des méthodes de guerre de nature à causer des maux superflus ou des souffrances inutiles ou à frapper sans discrimination en violation du droit international des conflits armés, à condition que ces armes, projectiles, matières et méthodes de guerre fassent l'objet d'une interdiction générale prévue par le statut de la Cour pénale internationale. ».

La séance est levée à onze heures.