

Document:-
A/CN.4/466

Treizième rapport sur le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, par M. Doudou Thiam, Rapporteur spécial

sujet:
Projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité (Partie II) - avec le Statut pour une cour criminelle internationale

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1995 , vol. II(1)

*Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International
(<http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm>)*

**PROJET DE CODE DES CRIMES CONTRE
LA PAIX ET LA SÉCURITÉ DE L'HUMANITÉ**

[Point 4 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/466

**Treizième rapport sur le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité,
par M. Doudou Thiam, rapporteur spécial**

*[Original : français]
[24 mars 1995]*

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport.....	36
	<i>Paragraphes</i>
INTRODUCTION	1-30 37
PROJET D'ARTICLES	31-144 40
Deuxième partie. – Crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité	
Article 15. – Agression.....	31-53 40
a) Texte adopté	31 40
b) Observations des gouvernements.....	32-40 40
c) Commentaires spécifiques	41-53 42
1. Remarques explicatives.....	41-49 42
2. Nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial	50 43
3. Commentaire.....	51-53 43
Article 19. – Génocide.....	54-62 43
a) Texte adopté	54 43
b) Observations des gouvernements.....	55-60 43
c) Commentaires spécifiques	61-62 44
1. Remarques explicatives.....	61 44
2. Nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial	62 44
Article 21. – Violations systématiques ou massives des droits de l'homme	63-94 44
a) Texte adopté	63 44
b) Observations des gouvernements.....	64-74 44
c) Commentaires spécifiques	75-94 45
1. Remarques explicatives.....	75-80 45
2. Nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial	81 46
3. Commentaire.....	82-94 46
Article 22. – Crimes de guerre d'une exceptionnelle gravité.....	95-110 47
a) Texte adopté	95 47
b) Observations des gouvernements.....	96-104 48
c) Commentaires spécifiques	105-110 48
1. Remarques explicatives.....	105-106 48
2. Nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial	107 49

	<i>Paragraphes</i>	<i>Pages</i>
3. Commentaire	108-110	49
Article 24. – Terrorisme international	111-129	49
a) Texte adopté	111	49
b) Observations des gouvernements	112-122	49
c) Commentaires spécifiques	123-129	51
1. Remarques explicatives	123-125	51
2. Nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial	126	51
3. Commentaire	127-129	51
Article 25. – Trafic illicite de stupéfiants	130-144	52
a) Texte adopté	130	52
b) Observations des gouvernements	131-141	52
c) Commentaires spécifiques	142-144	53
1. Remarques explicatives	142-143	53
2. Nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial	144	53

Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport

Sources

Convention de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre (Convention IV) [La Haye, 18 octobre 1907]	J. B. Scott, éd., <i>Les Conventions et Déclarations de La Haye de 1899 et 1907</i> , 3 ^e éd., New York, Oxford University Press, 1918, p. 100.
Convention pour la prévention et la répression du terrorisme (Genève, 16 novembre 1937)	Série de publications de la Société des Nations, <i>V. Questions juridiques</i> , 1937.V.10 (n° officiel : C.546.M.383.1937.V).
Accord concernant la poursuite et le châtimeut des grands criminels de guerre des Puissances européennes de l'Axe (Londres, 8 août 1945)	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 82, p. 279.
Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (New York, 9 décembre 1948)	Ibid., vol. 78, p. 277.
Conventions de Genève pour la protection des victimes de la guerre (Genève, 12 août 1949)	Ibid., vol. 75, p. 31 et suiv.
et Protocole additionnel relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) [Genève, 8 juin 1977]	Ibid., vol. 1125, p. 3.
Pacte international relatif aux droits civils et politiques (New York, 16 décembre 1966)	Ibid., vol. 999, p. 171.
Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (New York, 10 décembre 1984)	<i>Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-neuvième session, Supplément n° 51</i> , résolution 39/46, annexe.
Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (Vienne, 20 décembre 1988)	<i>Documents officiels de la Conférence des Nations Unies pour l'adoption d'une convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, Vienne, 25 novembre-20 décembre 1988</i> , vol. I (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.94.XI.5).
Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires (New York, 4 décembre 1989)	<i>Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-quatrième session, Supplément n° 49</i> , résolution 44/34, annexe.

Introduction

1. Dans son douzième rapport sur le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité¹, le Rapporteur spécial avait annoncé son intention de limiter la liste des crimes aux seules infractions dont le caractère de crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité paraissait difficilement contestable.

2. Le présent rapport s'efforcera de tenir cette promesse. Il s'agira, sans doute, d'une tâche difficile et délicate, étant donné les tendances qui s'étaient opposées au sein de la Commission : une tendance extensive, favorable à un contenu le plus large possible du code, et une tendance restrictive, qui souhaite réduire à un minimum ce contenu.

3. En proposant une liste définitive des infractions qui seront finalement retenues, on se trouvera, en quelque sorte, entre le marteau et l'enclume. En suivant la tendance maximaliste, on risque de faire du projet de code un simple exercice de style, sans qu'il ait la moindre chance de devenir un instrument applicable. À l'inverse, en suivant la tendance restrictive, on risque de déboucher sur un projet tronqué.

4. Ayant étudié les commentaires et observations reçus des gouvernements², le Rapporteur spécial propose une liste plus restreinte que celle adoptée en première lecture. C'est le souhait de la très grande majorité des gouvernements. Pour qu'un fait illicite international puisse devenir un crime du code, il ne suffit pas seulement qu'il soit d'une extrême gravité, il faut aussi que la communauté internationale décide qu'il en sera ainsi. L'extrême gravité est un critère trop subjectif qui laisse place à beaucoup d'incertitudes. D'autres facteurs, notamment techniques et politiques, entrent en jeu dans l'élaboration et l'adoption d'un code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité.

5. Du point de vue technique, la définition d'une infraction internationale est un exercice difficile, en raison de la diversité des systèmes juridiques.

6. Du point de vue politique, toute codification nécessite, pour aboutir, d'être soutenue par une volonté politique clairement exprimée. Dans le cas présent, il ne s'agit pas d'une seule volonté politique, mais du concours de plusieurs volontés politiques. Ce concours de volontés ayant été difficile à obtenir sur bon nombre de projets d'articles, le Rapporteur spécial a été amené à réduire la liste proposée en première lecture³.

7. Les projets d'articles soumis aux gouvernements ont été diversement accueillis. Certains d'entre eux ont fait l'objet d'une forte opposition de la part de plusieurs gouvernements; d'autres ont fait l'objet de réserves ou de critiques quant à la forme ou quant au fond.

8. Les projets d'articles ayant suscité une forte opposition sont les suivants : 16 (Menace d'agression), 17 (Intervention), 18 (Domination coloniale et autres formes de domination étrangère) et 26 (Dommages délibérés et graves à l'environnement).

9. À ce propos, le Rapporteur spécial pense que la Commission devrait battre en retraite et abandonner ces projets d'articles pour le moment. La menace d'agression et l'intervention n'ont guère rencontré de sympathie, en raison, selon les gouvernements, de leur caractère vague et imprécis. Ils ne répondent pas aux conditions de précision et de rigueur que requiert le droit pénal.

10. Quant aux projets d'articles relatifs à la domination coloniale et aux autres formes de domination étrangère ainsi qu'aux dommages délibérés et graves à l'environnement, ils n'ont pas davantage reçu l'agrément des gouvernements qui se sont prononcés. Malgré l'article 19 du projet d'articles sur la responsabilité des États⁴, qui érige en crimes internationaux aussi bien la domination coloniale et les autres formes de domination étrangère que les dommages graves causés à l'environnement humain, les projets d'articles en question ne semblent pas, pour le moment, avoir convaincu les gouvernements. Il faudra donc attendre qu'une évolution du droit international confirme ou infirme la tendance à considérer ces faits comme des crimes.

11. Restent à examiner les projets d'articles ayant fait l'objet de réserves, à savoir : l'apartheid (art. 20), le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires (art. 23), le terrorisme international (art. 24) et le trafic illicite de stupéfiants (art. 25).

12. Pour ce qui concerne l'apartheid (art. 20), plusieurs observations ont été faites :

a) Un gouvernement, qui n'a aucune objection de fond, propose de ne pas conserver le mot « apartheid »,

(art. 18), le génocide (art. 19), l'apartheid (art. 20), les violations systématiques ou massives des droits de l'homme (art. 21), les crimes de guerre d'une exceptionnelle gravité (art. 22), le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires (art. 23), le terrorisme international (art. 24), le trafic illicite de stupéfiants (art. 25) et les dommages délibérés et graves à l'environnement (art. 26). Pour le texte des projets d'articles provisoirement adoptés en première lecture par la Commission, voir *Annuaire... 1991*, vol. II (2^e partie), p. 98 et suiv.

¹ *Annuaire... 1994*, vol. II (1^{re} partie), p. 103 et suiv., doc. A/CN.4/460 et Corr.1.

² *Annuaire... 1993*, vol. II (1^{re} partie), p. 63 et suiv., doc. A/CN.4/448 et Add.1.

³ La liste proposée en première lecture comprenait l'agression (art. 15), la menace d'agression (art. 16), l'intervention (art. 17), la domination coloniale et les autres formes de domination étrangère

⁴ Pour le texte des articles 1 à 35 de la première partie du projet d'articles adoptés en première lecture par la Commission, voir *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 29 à 32.

mais de le remplacer par l'expression « discrimination raciale institutionnalisée »;

b) Deux gouvernements pensent que l'apartheid fait partie des violations systématiques ou massives des droits de l'homme visées au projet d'article 21, et qu'il n'est donc point besoin d'y consacrer un article spécifique;

c) Deux autres gouvernements estiment que l'apartheid a disparu dans le seul pays où il était pratiqué et que, par conséquent, il n'a plus sa place dans le projet d'articles.

13. Le Rapporteur spécial pense que si le mot « apartheid » doit être abandonné, il n'est pas sûr que le phénomène qu'il recouvre ne pourrait pas réapparaître. Dès lors, la proposition tendant à remplacer le mot « apartheid » par l'expression « discrimination raciale institutionnalisée » ne manque pas d'intérêt. Cependant, sans proposer un nouveau projet d'article sur l'apartheid, le Rapporteur spécial suivra sans réticence l'opinion de la Commission, quelle qu'elle soit.

14. En ce qui concerne le projet d'article 23 (Recrutement, utilisation, financement et instruction de mercenaires), selon certains gouvernements, ce phénomène n'est ni généralisé ni suffisamment grave pour être visé dans le code; en outre, la Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires ne compte guère qu'une poignée de signataires.

15. Le Rapporteur spécial pense que ces critiques ne sont pas fondées. Le phénomène peut réapparaître dans certaines régions du monde, surtout dans les régions sous-développées, et troubler la paix et la sécurité. Il estime, cependant, que les faits visés dans le projet d'article pourraient être poursuivis comme actes d'agression. Par conséquent, point n'est besoin, peut-être, de lui consacrer une disposition séparée.

16. S'agissant, par contre, du terrorisme international (art. 24), le Rapporteur spécial est d'avis que la Commission devrait, avec certaines modifications, maintenir le projet d'article. En particulier, il devrait être admis que les auteurs possibles d'actes terroristes ne sont pas seulement les agents ou les représentants d'un État, mais que des particuliers agissant dans le cadre de groupes, de mouvements ou d'associations peuvent aussi commettre des actes de terrorisme. Le projet d'article proposé par le Rapporteur spécial pour la seconde lecture tient compte de cette observation.

17. Reste à examiner le projet d'article 25 (Trafic illicite de stupéfiants), qui a suscité des interrogations. Un gouvernement s'interroge sur l'intérêt qu'il y aurait d'inclure, dans le code, une activité considérée comme criminelle par la grande majorité des États et efficacement poursuivie comme telle par la plupart d'entre eux.

18. Les gouvernements qui posent cette question ignorent peut-être que c'est à la demande d'autres gouvernements que la Commission a été chargée d'élaborer

un projet de statut d'une juridiction criminelle internationale. Les trafiquants de drogues sont constitués aujourd'hui en organisations puissantes, capables de mettre en péril la stabilité et la sécurité de certains États. Ceux qui doutent de l'opportunité de viser le trafic des stupéfiants dans le code feraient bien de méditer l'observation faite par le Gouvernement suisse (voir *infra* par. 141).

19. Ces considérations, brièvement exposées, ont amené le Rapporteur spécial à réduire de façon substantielle le projet d'articles adopté en première lecture. Les infractions qui restent proposées sont donc les suivantes :

- a) L'agression;
- b) Le génocide;
- c) Les crimes contre l'humanité;
- d) Les crimes de guerre;
- e) Le terrorisme international;
- f) Le trafic illicite de stupéfiants.

20. Ainsi, le nombre des infractions retenues passerait de douze à six, qui seront toutes traitées dans le présent rapport. Certains penseront peut-être que cette contraction n'est pas suffisante et qu'il faut ramener le contenu du code à un noyau encore plus dur. Il appartiendra à la Commission d'en décider.

21. Une dernière observation s'impose cependant. On aura remarqué que les gouvernements n'ont pas répondu à l'appel qui leur a été adressé de proposer une peine pour chaque crime. La raison tient au fait qu'il est difficile de déterminer, pour chacun des crimes, une peine spécifique. Dans un de ses rapports consacrés aux peines applicables, le Rapporteur spécial avait proposé, au lieu de fixer une peine pour chaque infraction, d'établir seulement une échelle de peines en laissant aux tribunaux saisis le soin de déterminer, dans chaque cas, la peine applicable.

22. En effet, toutes les infractions du projet de code sont considérées comme des infractions d'une extrême gravité, et il est difficile d'y prévoir des peines différentes pour ces infractions, toutes considérées comme étant d'une extrême gravité. Seuls les tribunaux pourraient, compte tenu des circonstances de l'espèce et de la personnalité de l'accusé, déterminer la peine qu'ils considèrent comme équitable.

23. Telle était d'ailleurs la méthode suivie par les statuts des tribunaux criminels internationaux. Ainsi, selon l'article 27 du statut du Tribunal militaire international de Nuremberg⁵, « Le Tribunal pourra prononcer contre les accusés convaincus de culpabilité la peine de mort ou tout autre châtiment qu'il estimera juste ».

⁵ Annexé à l'Accord de Londres du 8 août 1945 concernant la poursuite et le châtiment des grands criminels de guerre des puissances européennes de l'Axe.

De même, selon l'article 16 du statut du Tribunal militaire international pour l'Extrême-Orient (Tribunal de Tokyo)⁶, « Le Tribunal aura pouvoir de condamner un accusé, reconnu coupable, à mort ou à toute autre peine qu'il estimera juste ».

24. Plus près de nous, l'article 24 du statut du Tribunal international chargé de poursuivre les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991⁷ dispose :

La Chambre de première instance n'impose que des peines d'emprisonnement. Pour fixer les conditions de l'emprisonnement, la Chambre de première instance a recours à la grille générale des peines d'emprisonnement appliquée par les tribunaux de l'ex-Yougoslavie.

25. Enfin, l'article 47 du projet de statut d'une cour criminelle internationale, élaboré par la Commission lors de sa quarante-sixième session⁸, dispose :

« 1. La Cour peut infliger à une personne déclarée coupable d'un crime en vertu du présent Statut une ou plusieurs des peines ci-après :

« a) Peine d'emprisonnement à vie ou d'emprisonnement à temps d'un nombre spécifié d'années;

« b) Amende.

« 2. Pour fixer la durée d'une peine d'emprisonnement ou le montant d'une amende, la Cour peut tenir compte des peines prévues par la loi :

« a) Soit de l'État dont le coupable est ressortissant;

« b) Soit de l'État sur le territoire duquel le crime a été commis;

« c) Soit de l'État qui avait la garde de l'accusé ou avait compétence à son égard. »

26. On remarque la souplesse de ces différentes dispositions où une certaine latitude est laissée aux tribunaux, bien entendu dans des limites déterminées.

27. C'est ce qu'avait proposé le Rapporteur spécial. Une telle démarche n'est pas contraire au principe *nullum crimen sine lege*, parce que c'est le statut lui-même qui oriente les tribunaux et leur indique le minimum et le maximum de la peine.

28. Il appartiendra maintenant à la Commission, étant donné le silence des gouvernements sur les peines applicables, de choisir la méthode à suivre.

29. Si elle décide de fixer, dans le statut même, les peines applicables à chaque crime, cette méthode pourrait se heurter à la difficulté d'obtenir, au sein de la Commission, un accord sur des peines appropriées. Sans cet accord, force sera de recourir à l'une des méthodes exposées ci-dessus.

30. C'est l'occasion de regretter que le projet de statut d'une cour criminelle internationale que vient d'élaborer la Commission ait déterminé les peines applicables, alors que cette tâche relevait normalement du projet de code. La Commission devra tenir compte de cette situation en abordant, dans le projet de code, le problème des peines applicables aux crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité.

⁶ Publié dans *Documents on American Foreign Relations*, Princeton University Press, 1948, vol. VIII (1^{er} juillet 1945-31 décembre 1946), p. 354 et suiv. du texte anglais.

⁷ Appelé ci-après Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie. Les textes de référence sont reproduits dans *Documents de référence, 1995* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.95.III.P.1).

⁸ *Annuaire... 1994*, vol. II (2^e partie), p. 28 et suiv., par. 91.

Projet d'articles³

DEUXIÈME PARTIE

CRIMES CONTRE LA PAIX ET LA SÉCURITÉ DE L'HUMANITÉ⁹

Article 15. – Agression

a) Texte adopté

31. Le texte du projet d'article 15 adopté provisoirement en première lecture se lit comme suit :

1. Tout individu qui, en qualité de dirigeant ou d'organisateur, planifie, commet ou ordonne que soit commis un acte d'agression sera, une fois reconnu coupable de cet acte, condamné [à ...].

2. L'agression est l'emploi de la force armée par un État contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre État ou de toute autre manière incompatible avec la Charte des Nations Unies.

3. L'emploi de la force armée en violation de la Charte par un État agissant le premier constitue la preuve suffisante à première vue d'un acte d'agression, bien que le Conseil de sécurité puisse conclure, conformément à la Charte, qu'établir qu'un acte d'agression a été commis ne serait pas justifié compte tenu des autres circonstances pertinentes, y compris le fait que les actes en cause ou leurs conséquences ne sont pas d'une gravité suffisante.

4. Constituent un acte d'agression, qu'il y ait eu ou non déclaration de guerre, et compte dûment tenu des paragraphes 2 et 3 :

a) l'invasion ou l'attaque du territoire d'un État par les forces armées d'un autre État ou toute autre occupation militaire, même temporaire, résultant d'une telle invasion ou d'une telle attaque, ou toute annexion par l'emploi de la force du territoire ou d'une partie du territoire d'un autre État;

b) le bombardement, par les forces armées d'un État, du territoire d'un autre État, ou l'emploi de toutes armes par un État contre le territoire d'un autre État;

c) le blocus des ports ou des côtes d'un État par les forces armées d'un autre État;

d) l'attaque par les forces armées d'un État contre les forces armées terrestres, navales ou aériennes, ou la marine et l'aviation civiles d'un autre État;

e) l'utilisation des forces armées d'un État qui sont stationnées sur le territoire d'un autre État avec l'accord de l'État d'accueil, contrairement aux conditions prévues dans l'accord, ou toute

prolongation de leur présence sur le territoire en question au-delà de l'extinction de l'accord;

f) le fait pour un État d'admettre que son territoire, qu'il a mis à la disposition d'un autre État, soit utilisé par ce dernier pour perpétrer un acte d'agression contre un État tiers;

g) l'envoi par un État ou en son nom de bandes ou de groupes armés, de forces irrégulières ou de mercenaires qui se livrent à des actes de force armée contre un autre État d'une gravité telle qu'ils équivalent aux actes énumérés ci-dessus ou le fait de s'engager d'une manière substantielle dans une telle action;

h) tous autres actes considérés par le Conseil de sécurité comme constituant un acte d'agression conformément aux dispositions de la Charte.

[5. Toute constatation du Conseil de sécurité portant sur l'existence d'un acte d'agression lie les tribunaux nationaux.]

6. Rien dans le présent article ne sera interprété comme élargissant ou diminuant d'une manière quelconque la portée de la Charte, y compris ses dispositions concernant les cas dans lesquels l'emploi de la force est légitime.

7. Rien dans le présent article ne pourra en aucune manière porter préjudice au droit à l'autodétermination, à la liberté et à l'indépendance, tel qu'il découle de la Charte, des peuples privés par la force de ce droit et auxquels fait référence la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, notamment les peuples qui sont soumis à des régimes coloniaux ou racistes ou à d'autres forces de domination étrangère; ainsi qu'au droit de ces mêmes peuples de lutter à cette fin et de chercher et de recevoir un appui conformément aux principes de la Charte et en conformité avec la Déclaration susmentionnée.

b) Observations des gouvernements

Australie

32. Le Gouvernement australien estime que le projet d'article 15 vise non seulement les guerres d'agression, mais aussi les actes d'agression injustifiés qui ne vont pas jusqu'à la guerre, dépassant ainsi le cadre du droit international actuel, qui se borne à criminaliser les guerres d'agression. S'il est vrai que la communauté internationale considérerait ces actes d'agression comme des actes illicites engageant la responsabilité de l'État auteur, il ne s'ensuit pas qu'elle soit disposée à ce que la qualification de crime international soit retenue contre des individus de l'État auteur. L'Australie estime qu'il

⁹ Pour les commentaires et observations reçus des gouvernements, voir *Annuaire... 1993*, vol. II (1^{re} partie), p. 66 à 117, doc. A/CN.4/448 et Add.1.

faut examiner plus avant les incidences de la criminalisation des actes des individus dans ces circonstances.

33. La référence au Conseil de sécurité figurant dans ce projet d'article pose également des difficultés à l'Australie. La définition de l'agression, aux termes de l'alinéa *h* du paragraphe 4 de l'article, englobe « tous autres actes considérés par le Conseil de sécurité comme constituant un acte d'agression conformément aux dispositions de la Charte » et exclut, aux termes du paragraphe 3, les actes considérés par le Conseil comme ne constituant pas un acte d'agression compte tenu d'autres circonstances pertinentes. Comme la Commission l'a noté, la référence au Conseil dans le projet de code soulève un problème particulièrement épineux. En effet, dans les systèmes constitutionnels fondés sur la séparation des pouvoirs judiciaire et exécutif, on ne pourrait s'en remettre à un organe exécutif international comme le Conseil de sécurité pour établir un élément constitutif aussi essentiel d'une infraction.

Bélarus

34. Se félicitant qu'on ait introduit, dans le projet d'article 15, la notion de responsabilité pour la planification de l'agression, les organes compétents du Bélarus estiment que la préparation de l'agression doit également figurer dans l'énumération des actes criminels, d'autant plus que la planification n'est, en fait, qu'un des éléments de la préparation.

35. Selon le Gouvernement bélarussien, il convient d'indiquer que la délimitation des fonctions du Conseil de sécurité et des instances judiciaires, telle qu'elle est énoncée dans le projet d'article 15, peut être considérée comme n'ayant qu'un caractère temporaire. Pour que les conclusions du Conseil concernant l'existence d'un acte d'agression lient les tribunaux nationaux, il faut non seulement donner une forme juridique à cette obligation en l'inscrivant dans un traité international, mais aussi effectuer et suivre certaines procédures juridiques (par exemple, commencer impérativement par créer une commission d'instruction), qui garantissent l'objectivité de la décision du Conseil. Il est clair que cette décision ne préjugera en aucun cas la culpabilité de tel ou tel individu dans la perpétration de l'agression.

36. Le Bélarus signale, en outre, que si l'on crée un tribunal criminel international dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, la délimitation de ses compétences et de celles du Conseil de sécurité sera examinée séparément.

États-Unis d'Amérique

37. Le Gouvernement américain signale que la définition de l'agression figurant dans le code est reprise de celle que l'Assemblée générale a adoptée dans sa résolution 3314 (XXIX). Or, l'Assemblée n'a pas adopté cette définition dans la perspective de poursuites pénales, mais bien, comme l'attestent les travaux préparatoires, dans une perspective politique et sans songer lui conférer le caractère contraignant d'une définition pénale.

Paraguay

38. Le Gouvernement paraguayen signale qu'il y a lieu de faire quelques observations sur les dispositions du projet de code, comme le demande la Commission, qui les a adoptées. Certaines de ces observations portent exclusivement sur la forme, ou sur la technique législative, par exemple au sujet du projet d'article 15 et d'autres projets d'articles, où il est stipulé que l'auteur de tel ou tel acte sera condamné à une certaine peine « une fois reconnu coupable de cet acte », ce qui constitue manifestement une indication superflue, car la peine ne peut évidemment être prononcée que si l'intéressé a été reconnu coupable.

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

39. Le projet d'article 15 inspire de sérieux doutes au Royaume-Uni. D'après le Gouvernement britannique, cet article se borne pour l'essentiel à reprendre la Définition de l'agression, contenue dans la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale. Cette résolution visait à aider l'Assemblée et le Conseil de sécurité en précisant une notion clef énoncée dans la Charte des Nations Unies, mais qui n'avait pas été définie. Le Royaume-Uni partage entièrement l'avis des membres de la Commission qui ont estimé qu'un texte destiné à servir de guide ou d'orientation à un organe de caractère politique de l'Organisation des Nations Unies ne pouvait servir de base à des poursuites pénales devant des organes judiciaires. Il est manifestement insatisfaisant de suggérer, dans le commentaire, qu'il suffit de ne pas mentionner la résolution nommément pour répondre à cette critique¹⁰. Le libellé de la résolution doit être soigneusement adapté de manière à viser expressément les actes qui entraînent la responsabilité pénale de l'individu. L'alinéa *h* du paragraphe 4 va à l'encontre du principe *nullum crimen sine lege* et agit avec un effet potentiellement rétroactif en contradiction avec le projet d'article 10.

Suisse

40. De l'avis du Gouvernement suisse, la définition proposée de l'agression repose largement – et c'est parfaitement justifié – sur celle contenue dans la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale. Or, il s'agit d'un texte destiné à un organe politique. D'ailleurs, aux termes de l'Article 39 de la Charte des Nations Unies, c'est au Conseil de sécurité qu'il incombe de constater l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression. Le problème qui se pose est dès lors celui de savoir si le juge national est lié par les constatations du Conseil. À certains égards, il paraît souhaitable qu'il en soit ainsi. On voit mal, en effet, comment un juge national pourrait qualifier d'agression un acte que le Conseil, responsable au premier chef du maintien de la paix, n'aurait pas considéré comme tel. Mais d'un autre côté, on sait que l'action du Conseil peut

¹⁰ Le projet d'article 15 a été précédemment adopté en tant que projet d'article 12. Pour le commentaire, voir *Annuaire... 1988*, vol. II (2^e partie), p. 77 et 78.

être paralysée par l'exercice du droit de veto. Les décisions des tribunaux seraient donc subordonnées à celles du Conseil. Il n'est pas certain que la sécurité du droit y gagnerait. Il ne semble pas conforme à une saine conception de la justice d'envisager que les décisions du Conseil, organe politique s'il en est, puissent servir directement de base aux tribunaux nationaux, quand ils sont amenés à établir la culpabilité individuelle et à fixer la quotité de la peine. En définitive, il y aurait avantage à ne pas insérer le paragraphe 5 placé entre crochets.

c) Commentaires spécifiques

1. REMARQUES EXPLICATIVES

41. En dehors de ses paragraphes 1 et 2, le projet d'article 15 est l'objet de nombreuses critiques de la part des gouvernements qui ont remarqué que :

a) Le paragraphe 3, relatif à la preuve de l'agression, ne semble pas avoir sa place dans une définition de l'agression;

b) L'énumération des actes d'agression, donnée au paragraphe 4, n'est pas exhaustive;

c) En outre, le Conseil de sécurité peut conclure que le fait d'« établir qu'un acte d'agression a été commis ne serait pas justifié compte tenu des [...] circonstances » (par. 3);

d) Aux termes de l'alinéa h du paragraphe 4, en plus des actes énumérés, le Conseil de sécurité peut considérer « tous autres actes [...] comme constituant un acte d'agression conformément aux dispositions de la Charte »;

e) Le paragraphe 5 subordonne les tribunaux nationaux à l'organe politique qu'est le Conseil de sécurité;

f) Les paragraphes 6 et 7, relatifs à la portée de la Charte des Nations Unies, à l'autodétermination, à la liberté et à l'indépendance des peuples, sont des dispositions de caractère politique, qui n'ont pas leur place dans une définition juridique.

42. Ces critiques, après bien d'autres, faites à l'occasion d'autres tentatives de définition de l'agression, nous amènent à nous poser la question suivante : une définition juridique de la notion d'agression est-elle possible ?

43. Le précédent Rapporteur spécial chargé du projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, M. Jean Spiropoulos, s'était posé la même question en 1951. En conclusion, il écrivait : « la notion d'agression est une notion en soi, une notion première qui, de par sa nature même, n'est pas susceptible d'être définie. [...] Une définition "juridique" de l'agression serait une *construction artificielle* qui, appliquée à des cas concrets, pourrait facilement mener à des conclusions contraires à la notion "naturelle" de l'agression. »¹¹

¹¹ Deuxième rapport de J. Spiropoulos (A/CN.4/44, p. 78 et 79); texte original anglais publié dans *Yearbook... 1951*, vol. II, p. 69, par. 165 et 166.

44. Telle est également l'opinion d'un autre spécialiste du droit international pénal qui écrivait :

la notion d'agression ... n'a pas trouvé jusqu'à présent une définition légale en droit international.

En effet, la définition énumérative qu'on trouve dans les Traités de Londres de 1933 (définition dite Litvinov-Politis), mise à l'épreuve, révéla des lacunes : elle n'a pas pu couvrir tous les cas d'agression qui se sont produits dans l'arène internationale.

Depuis lors, tous les efforts entrepris, d'abord au sein de la Société des Nations et ensuite sous les auspices des Nations Unies, pour arriver à une définition satisfaisante de l'agression ont échoué. Les experts des différentes organisations internationales chargés de cette tâche sont arrivés à la conclusion que la notion d'agression est en fait juridiquement « indéfinissable », ce qui veut dire qu'elle ne se prête pas à une définition analytique : quelque détaillée qu'elle soit, elle ne serait jamais suffisamment exhaustive.¹²

45. Inlassable, la communauté internationale a poursuivi ses efforts, qui ont abouti à la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale, portant définition de l'agression. Mais cette résolution fut adoptée sans vote par l'Assemblée.

46. Aujourd'hui, beaucoup de gouvernements doutent que cette résolution puisse servir de base à une définition juridique de l'agression, ou de fondement à une décision judiciaire.

47. Dans ces conditions, trois voies s'offrent à la Commission : ou bien viser l'agression sans la définir, ou bien se limiter à une définition générale, ou bien, encore, assortir cette définition générale d'une énumération non limitative.

48. Cette dernière méthode fut souvent adoptée dans des conventions internationales définissant des crimes internationaux. On se rappellera, à cet égard, la clause Martens énoncée dans le préambule de la Convention IV de La Haye de 1907, ainsi que l'alinéa b de l'article 6 du statut du Tribunal militaire international de Nuremberg⁵, relatif aux violations des lois et coutumes de la guerre, selon lequel ces violations comprennent, « sans y être limitées », l'assassinat, les mauvais traitements, etc.

49. La même formule a encore été employée récemment dans le statut du Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie⁷, de même que dans le projet de code adopté par la Commission à sa sixième session, en 1954¹³, définissant les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, notamment, comme des « actes inhumains tels que... ».

¹² Stefan Glaser, *Droit international pénal conventionnel*, Bruxelles, Bruylant, 1970, p. 61.

¹³ Le projet de code adopté par la Commission [*Documents officiels de l'Assemblée générale, neuvième session, Supplément n° 9 (A/2693)*, p. 11 et 12, par. 54] est reproduit dans *Annuaire... 1985*, vol. II (2^e partie), p. 8, par. 18.

2. NOUVEAU TEXTE PROPOSÉ PAR
LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

50. Devant l'impossibilité manifeste d'énumérer tous les actes constitutifs de l'agression, le Rapporteur spécial propose la définition générale suivante :

« Article 15. – Agression

« 1. Tout individu qui, en qualité de dirigeant ou d'organisateur, est reconnu coupable d'avoir planifié ou ordonné de commettre un acte d'agression sera condamné [à...].

« 2. L'agression est l'emploi de la force armée par un État contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre État ou de toute autre manière incompatible avec la Charte des Nations Unies. »

3. COMMENTAIRE

51. Il reste à répondre à une question importante soulevée par un gouvernement, à savoir : faut-il incriminer les actes d'agression ou les guerres d'agression ?

52. Selon ce gouvernement, la distinction entre acte d'agression et guerre d'agression est fondée sur le fait que l'acte d'agression serait moins grave que la guerre d'agression, et n'entraînerait pas les mêmes conséquences juridiques. L'acte d'agression est un simple fait illicite qui entraîne la responsabilité internationale de l'État auteur, alors que la guerre d'agression entraîne la responsabilité criminelle des dirigeants de cet État.

53. On peut se demander si la frontière entre les notions d'acte d'agression et de guerre d'agression est solide. Certains actes d'agression, comme l'invasion d'un territoire ou son annexion, ou le blocus des ports d'un État, ne sont-ils pas d'une gravité suffisante pour constituer des crimes ? Il faut éviter de compliquer davantage un problème déjà, par lui-même, fort complexe.

Article 19. – Génocide

a) *Texte adopté*

54. Le texte du projet d'article 19 adopté provisoirement en première lecture se lit comme suit :

1. Tout individu qui commet ou ordonne que soit commis un acte de génocide sera, une fois reconnu coupable de cet acte, condamné [à...].

2. Le génocide s'entend d'un quelconque des actes ci-après, commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux comme tel :

a) Le meurtre de membres du groupe;

b) L'atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe;

c) La soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle;

d) Les mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe;

e) Le transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe.

b) *Observations des gouvernements*

Australie

55. Pour ce qui est du fond du projet d'article 19, qui s'appuie entièrement sur la définition contenue à l'article II de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, il ne pose aucune difficulté à l'Australie, mais la question des peines applicables mérite un nouvel examen par la Commission.

56. De l'avis du Gouvernement australien, la peine qui sera spécifiée au paragraphe 1 du projet d'article 19 peut s'avérer incompatible avec les dispositions de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, laquelle exige, en son article V, que les États parties « prévoient des sanctions pénales efficaces frappant les personnes coupables de génocide ».

Équateur

57. En ce qui concerne l'alinéa *d* du paragraphe 2 du projet d'article 19, le Gouvernement équatorien est d'avis qu'il faudrait en revoir le libellé qui, en raison de son caractère vague, peut prêter à équivoque en plaçant sous la même bannière des programmes sociaux de régulation des naissances et le crime de génocide.

États-Unis d'Amérique

58. Le Gouvernement américain signale que le crime de génocide est déjà défini par la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, à laquelle les États-Unis et de nombreux autres États sont parties. En ratifiant cette convention, les États-Unis ont fait savoir qu'ils interprétaient le membre de phrase « dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel », figurant à l'article II de la Convention, comme signifiant « dans l'intention spécifique de détruire, en tout ou en grande partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel ». Or, la définition retenue dans le projet de code passe totalement sous silence l'état d'esprit nécessaire pour qu'une responsabilité pénale soit encourue.

Paraguay

59. Le Gouvernement paraguayen signale que le crime de génocide était déjà prévu dans la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide et que la définition qui y figurait a été reprise dans le présent projet d'article. À l'alinéa *e* du paragraphe 2 du projet d'article, il conviendrait d'ajouter, après « enfants », les mots « ou d'adultes ».

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

60. De l'avis du Royaume-Uni, la Commission doit examiner le rapport qui existe entre le projet de code et l'article IX de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, qui donne à la CIJ compétence obligatoire à raison des différends entre les parties contractantes relatifs, notamment, à la responsabilité d'un État en matière de génocide.

c) *Commentaires spécifiques*

1. REMARQUES EXPLICATIVES

61. Beaucoup de modifications de forme ou de fond sont proposées. Le Rapporteur spécial pense cependant qu'il est préférable de ne pas s'éloigner du texte de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, car le génocide est le seul crime sur lequel se réalise un très large accord de la communauté internationale.

2. NOUVEAU TEXTE PROPOSÉ PAR
LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

62. Le Rapporteur spécial propose donc le nouveau texte suivant :

« Article 19. – Génocide

« 1. Tout individu reconnu coupable d'avoir commis ou ordonné de commettre un acte de génocide sera condamné [à...].

« 2. Le génocide s'entend de l'un quelconque des actes ci-après commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux comme tel :

« a) le meurtre de membres du groupe;

« b) l'atteinte grave à l'intégrité physique ou morale de membres du groupe;

« c) la soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle;

« d) les mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe;

« e) le transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe.

« 3. Tout individu reconnu coupable de s'être livré à une incitation directe et publique à commettre le génocide sera condamné [à...].

« 4. Tout individu reconnu coupable de tentative de génocide sera condamné [à...]. »

*Article 21. – Violations systématiques ou massives des droits de l'homme*a) *Texte adopté*

63. Le projet d'article 21 adopté provisoirement en première lecture se lit comme suit :

Tout individu qui commet ou ordonne que soit commise l'une quelconque des violations ci-après des droits de l'homme :

- l'homicide intentionnel
- la torture
- le fait de placer ou de maintenir des personnes en état d'esclavage, de servitude ou de travail forcé
- la persécution pour des motifs sociaux, politiques, raciaux, religieux ou culturels

d'une manière systématique ou massive; ou

- la déportation ou le transfert forcé de populations

sera, une fois reconnu coupable de cet acte, condamné [à...].

b) *Observations des gouvernements**Australie*

64. L'Australie prend note de l'intention déclarée de la Commission de limiter la qualification de crime international aux infractions internationales les plus graves. Cette intention est compatible avec les fondements philosophiques du droit pénal international et avec les prises de position adoptées par les États à cet égard.

65. Le libellé actuel du projet d'article 21 pose cependant un certain nombre de problèmes. L'Australie est particulièrement préoccupée par l'absence de définition des éléments constitutifs des crimes qui y sont visés. Elle prend note du point de vue de la Commission selon lequel il n'est pas nécessaire de répéter, dans le projet de code, les définitions figurant déjà dans d'autres instruments internationaux. Les crimes visés dans ce projet d'article ne sont cependant pas tous définis. Par exemple, il n'existe aucun instrument international qui contienne une définition universellement acceptée de la persécution.

66. Le fait que la définition des crimes visés dans le projet d'article 21 soit à rechercher dans d'autres instruments risque aussi de poser des difficultés. Par exemple, la définition de la torture contenue dans la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ne vise que les actes de torture commis par des agents de la fonction publique ou toute autre personne agissant à titre officiel, alors qu'en vertu du texte introductif de l'article 21 est engagée la responsabilité de tout individu qui commet l'une quelconque des violations énumérées par la suite.

67. L'Australie note, à cet égard, que les projets d'articles 15, 19, 20, 22 et 23 comportent une définition des crimes visés, bien que ceux-ci soient déjà définis dans d'autres instruments internationaux.

68. Le champ d'application du projet d'article 21 est également limité dans la mesure où (à la différence des projets d'articles 15 et 16) il n'inclut pas une expression comme « tous autres actes » (art. 15, par. 4, al. *h*) ou « toutes autres mesures » (art. 16, par. 2). L'Australie fait sien le commentaire de la Commission selon lequel la pratique consistant à faire systématiquement disparaître des personnes mérite d'être nommément mentionnée dans le projet de code¹⁴. Il n'est pas certain que les dispositions relatives à la persécution pour motifs sociaux, politiques, raciaux, religieux ou culturels englobent la pratique des disparitions systématiques.

Autriche

69. Pour le Gouvernement autrichien, la relation qui existe entre les dispositions du projet d'article 21 et celles du projet d'article 22 (concours ou cumul d'infractions) appelle des éclaircissements. Si l'article 21 n'est applicable qu'en temps de paix, il convient de le préciser.

Brésil

70. D'après le Gouvernement brésilien, bien que le projet d'article 21 s'intitule « Violations systématiques ou massives des droits de l'homme », son libellé pourrait donner à penser que les actes isolés d'homicide intentionnel ou de torture peuvent être assimilés à des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité. Il importe donc de clarifier la portée de la restriction introduite par l'expression « d'une manière systématique ou massive » et d'indiquer que le projet de code ne visera que les faits ayant une portée internationale, qu'ils soient ou non commis avec l'aval des autorités de l'État.

Bulgarie

71. Le Gouvernement bulgare propose de faire suivre, dans le projet d'article 21, l'expression « persécution pour des motifs sociaux, politiques, raciaux, religieux ou culturels » par le membre de phrase « et notamment les traitements inhumains et dégradants imposés pour de tels motifs ».

États-Unis d'Amérique

72. Le Gouvernement américain considère que le projet d'article 21 est trop vague pour servir de fondement à une responsabilité pénale. Un libellé tel que « la persécution pour des motifs sociaux, politiques, raciaux, religieux ou culturels », en particulier, est tellement flou qu'il peut signifier à peu près n'importe quoi. Par exemple, l'une des définitions du mot *persecute* est *to annoy with persistent or urgent approaches, to pester*¹⁵ (importuner de façon obstinée ou pressante, harceler). Le fait, pour un parti politique, d'importuner un autre parti ne devrait pas être un crime international, mais c'est

pourtant le résultat auquel on aboutirait en s'en tenant à la lettre du projet de code. Ce projet d'article ne tient pas non plus pleinement compte des effets du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui récapitule les droits de l'homme reconnus par la grande majorité des membres de la communauté internationale. Le projet d'article semble aussi englober des crimes courants, comme l'homicide intentionnel. Les États-Unis ne pensent pas qu'il soit utile, ni même sage d'ériger n'importe quel homicide intentionnel en crime international. Il convient en outre de relever que la déportation peut, dans certaines circonstances, être légale; cet article est donc libellé de façon trop extensive.

Paraguay

73. De l'avis du Gouvernement paraguayen, le crime visé dans le projet d'article 21 est analogue au crime de génocide (projet d'article 19), comme on peut le constater en comparant les dispositions des deux articles, bien que l'intention recherchée dans le cas du crime de génocide ne soit pas mentionnée dans l'article 21. De plus, les violations des droits de l'homme doivent être systématiques ou massives. Les différences ne sont apparemment pas fondamentales.

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

74. Pour le Royaume-Uni, tout code des crimes sous l'empire du droit international doit, à l'évidence, s'intéresser aux violations systématiques ou massives des droits de l'homme. Deux conditions doivent être réunies pour qu'un acte mérite la qualification de « violation systématique ou massive des droits de l'homme » : l'acte doit être d'une gravité exceptionnelle et revêtir un caractère systématique ou massif. S'il est bienvenu d'énumérer expressément les actes, le projet d'article 21 est incomplet et insatisfaisant. La Commission précise, dans son commentaire¹⁶, que les définitions des termes employés (torture, esclavage, etc.) se trouvent dans les conventions internationales en vigueur. En admettant même que les tribunaux internes soient en mesure de déterminer la source pertinente, les définitions contenues dans ces dispositions ne seraient pas exemptes de controverse. De fait, ainsi qu'il est dit dans le commentaire, on pourrait douter que la définition de la torture donnée par la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants doive être limitée aux actes de personnes agissant à titre officiel. Tel qu'il est actuellement libellé, le projet d'article ne fournit aucune définition précise du comportement criminel ni aucune notion unificatrice précise.

c) Commentaires spécifiques

1. REMARQUES EXPLICATIVES

75. Un gouvernement note que l'énumération des actes constituant les crimes contre l'humanité est trop limitée,

¹⁴ Voir *Annuaire... 1991*, vol. II (2^e partie), p. 109, par. 10 du commentaire de l'article 21.

¹⁵ Voir *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*.

¹⁶ Voir *Annuaire... 1991*, vol. II (2^e partie), p. 107 à 109.

dans la mesure où elle n'inclut pas l'expression « tous autres actes inhumains ».

76. Cette observation est fondée. Il est impossible de donner une liste complète de tous les actes constituant de tels crimes. Le statut du Tribunal de Nuremberg⁵ (art. 6, al. c), le statut du Tribunal de Tokyo⁶ (art. 5, al. c) et la loi n° 10 du Conseil de contrôle allié¹⁷ (art. II, par. 1, al. c) employaient l'expression « tous autres actes inhumains ».

77. Plus récent, le statut du Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie⁷ vise également, dans la définition des crimes contre l'humanité, les « autres actes inhumains » (art. 5, al. i).

78. Au sujet de la torture, un gouvernement observe que le projet d'articles adopté en première lecture n'en donne pas de définition et se borne à renvoyer, dans son commentaire, à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Or, cette convention limite son champ d'application aux seuls actes commis par des agents ou des représentants de gouvernements.

79. Le Rapporteur spécial reconnaît que l'observation relative aux auteurs possibles du crime contre l'humanité est fondée et qu'il faut viser aussi les particuliers. Quant à la définition de la torture, le Rapporteur spécial a mis entre crochets, dans le nouveau texte proposé, la définition trop longue contenue dans la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Il appartient à la Commission de la retenir ou non.

80. Une autre observation se rapporte au mot « persécution », dont il n'est pas donné de définition. Il faut rappeler que ce mot est employé dans les trois textes de base relatifs aux statuts des tribunaux militaires internationaux qui ont défini les crimes contre l'humanité. Il est également employé dans des jugements de tribunaux internationaux ayant eu à juger les crimes contre l'humanité, après la seconde guerre mondiale.

2. NOUVEAU TEXTE PROPOSÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

81. Le Rapporteur spécial propose donc le nouveau texte suivant :

« Article 21. – Crimes contre l'humanité »

« Tout individu qui, en tant qu'agent ou représentant d'un État, ou en tant que particulier, est reconnu coupable d'avoir commis ou ordonné de commettre un crime contre l'humanité sera condamné [à...]. »

« On entend par crime contre l'humanité le fait de commettre, de façon systématique, l'un quelconque des actes ci-après :

« – l'homicide intentionnel;

« – la torture [c'est-à-dire le fait d'infliger intentionnellement à une personne des douleurs ou des souffrances aiguës physiques ou mentales aux fins, notamment, d'obtenir d'elle ou d'une tierce personne des renseignements ou des aveux, ou de la punir d'un acte qu'elle ou une tierce personne a commis ou est soupçonnée d'avoir commis, de l'intimider ou de faire pression sur elle, ou d'intimider ou de faire pression sur une tierce personne ou pour tout autre motif fondé sur une forme de discrimination quelle qu'elle soit.

« Ce texte ne s'étend pas à la douleur ou aux souffrances résultant uniquement de sanctions légitimes, inhérentes à ces sanctions ou occasionnées par elles];

« – la réduction en esclavage;

« – la persécution;

« – la déportation ou le transfert forcé de populations;

« – tous autres actes inhumains. »

3. COMMENTAIRE

82. Dans ce nouveau texte du projet d'article 21, le Rapporteur spécial a préféré reprendre le titre « Crimes contre l'humanité » au lieu du titre adopté en première lecture : « Violations systématiques ou massives des droits de l'homme ».

83. En effet, l'expression « crimes contre l'humanité » est une expression consacrée, qui a acquis droit de cité dans le vocabulaire juridique puisqu'elle est même adoptée en droit interne. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, cette expression existe dans de nombreux instruments juridiques¹⁸. Tout récemment encore, elle a été adoptée dans le statut du Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie (art. 5)⁷.

84. Si le projet d'article actuel abandonnait l'expression « crimes contre l'humanité », on pourrait s'interroger sur les raisons de ce revirement. La Commission aurait-elle une bonne raison de remplacer cette expression par « violations systématiques ou massives des droits de l'homme » ? Il est permis d'en douter.

85. En proposant cette dernière expression, la Commission avait voulu mettre l'accent sur deux aspects qu'elle

¹⁷ Loi relative au châtement des personnes coupables de crimes de guerre, de crimes contre la paix et de crimes contre l'humanité, édictée à Berlin le 20 décembre 1945 (*Journal officiel du Conseil de contrôle en Allemagne* [Berlin], n° 3, 31 janvier 1946).

¹⁸ Statut du Tribunal militaire international de Nuremberg (art. 6, al. c) [voir *supra* note 5] ; statut du Tribunal de Tokyo (art. 5, al. c) [voir *supra* note 6]; loi n° 10 du Conseil de contrôle allié (art. II, par. 1, al. c).

jugeait très importants de ces crimes, qui sont le caractère systématique et le caractère massif.

86. Mais l'un de ces deux aspects (la massivité) est trop controversé. Ceux qui soutiennent que le crime contre l'humanité est caractérisé par la massivité se fondent sur le fait que les statuts des tribunaux susmentionnés définissent les crimes contre l'humanité comme des actes commis contre la population civile ou toutes populations civiles. Ils pensent que, par la pluralité de leurs victimes, ces crimes ont nécessairement un caractère massif.

87. Cependant, à l'opposé de cette thèse, beaucoup d'auteurs et même une bonne partie de la jurisprudence soutiennent que le crime contre l'humanité n'est pas nécessairement un crime massif. Ils font observer que certains actes visés par les textes ne sont pas nécessairement des crimes massifs : l'assassinat, l'emprisonnement, la torture ou le viol, visés dans la loi n° 10 du Conseil de contrôle allié, peuvent concerner aussi bien des victimes individuelles que des victimes collectives.

88. Selon Meyrowitz, « rien ne permet de prétendre que ces délits, qui en droit commun se trouvent réalisés alors qu'il y a une seule victime, ne soient susceptibles de constituer des crimes contre l'humanité »¹⁹; un acte, même isolé, peut constituer un crime contre l'humanité s'il résulte d'un système politique fondé sur la terreur ou la persécution.

89. De même, Georges Sawicki, dans le rapport de la Pologne à la huitième Conférence internationale pour l'unification du droit pénal, réunie à Bruxelles en juillet 1947, écrivait que les crimes contre l'humanité « se manifestent d'habitude en masse. Pourtant, ce n'est pas la caractéristique fondamentale qui fait distinguer ce genre de délit du délit ordinaire... C'est un caractère accessoire bien que non accidentel »²⁰.

90. On retrouve également cette controverse au niveau jurisprudentiel. La thèse de la massivité était soutenue notamment par les tribunaux militaires américains. Ainsi, lors d'un des procès, les accusés étaient inculpés d'avoir « participé sciemment à un système de cruauté et d'injustice, s'étendant sur tout le pays [...] violant les lois de la guerre et de l'humanité »²¹. Aux termes du jugement, des cas isolés d'atrocités ou de persécution sont à exclure de la définition.

¹⁹ Henri Meyrowitz, *La répression par les tribunaux allemands des crimes contre l'humanité et de l'appartenance à une organisation criminelle, en application de la loi n° 10 du Conseil de contrôle allié*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1960, p. 280.

²⁰ *Actes de la Conférence*, Paris, Pedone, 1949, p. 136; cité dans Meyrowitz, *ibid.*, p. 254, note 15.

²¹ Voir *Trials of War Criminals before the Nuremberg Military Tribunals under Control Council Law No. 10 (Nuremberg, October 1946-April 1949)* [comptes rendus des procès conduits par les tribunaux militaires américains, publiés en quinze volumes], Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1950, vol. III, affaire n° 3 (*The Justice Case*), p. 985; cité dans Meyrowitz, *ibid.*, p. 252 et 253.

91. Telle n'était, cependant, pas l'opinion des tribunaux de la zone britannique, qui affirmaient, au contraire, que l'élément de masse n'était pas requis par la qualification, ni en ce qui concerne le nombre des actes ni en ce qui concerne le nombre de victimes. D'une manière générale, selon la thèse de ces tribunaux, ce n'est pas la massivité qui compte, mais le rapport de connexité entre l'acte et un système politique de cruauté et de barbarie, en l'occurrence le système nazi.

92. Après un examen approfondi de la jurisprudence des tribunaux de la zone britannique, Meyrowitz concluait : « Ces tribunaux ont en réalité décidé que ce qui érige un délit en crime contre l'humanité, ce n'est pas le nombre, ni la qualité des victimes, mais le fait que ce délit se trouve relié à la persécution systématique d'une collectivité ou d'une partie d'une collectivité. Un acte inhumain commis contre une seule personne peut ainsi constituer un crime contre l'humanité »²². Meyrowitz s'inspire notamment d'une mise au point du Gouvernement militaire britannique (*Zonal Office of the Legal Adviser*) en date du 15 octobre 1948, selon laquelle un crime individuel peut constituer un crime contre l'humanité « si le mobile de cet acte réside, entièrement ou partiellement, dans une telle persécution systématique »²³.

93. Il résulte des considérations ci-dessus que le caractère nécessairement massif du crime contre l'humanité est controversé et que « L'incrimination de crimes contre l'humanité doit en vérité être interprétée comme comprenant, à côté d'actes dirigés contre des victimes individuelles, des actes de participation aux crimes massifs »²³.

94. Par contre, le caractère systématique des crimes contre l'humanité, loin d'être contesté, constitue une condition nécessaire. C'est pourquoi le Rapporteur spécial a cru devoir remanier le titre du projet d'article 21 adopté provisoirement en première lecture, en reprenant notamment l'expression « crimes contre l'humanité » qui, loin d'être contestée, a été adoptée par des gouvernements qui l'ont intégrée dans leur droit interne.

Article 22. – Crimes de guerre d'une exceptionnelle gravité

a) *Texte adopté*

95. Le projet d'article 22 adopté provisoirement en première lecture se lit comme suit :

1. Tout individu qui commet ou ordonne que soit commis un crime de guerre d'une exceptionnelle gravité sera, une fois reconnu coupable de cet acte, condamné [à...].

2. Aux fins du présent Code, on entend par crime de guerre d'une exceptionnelle gravité une violation d'une exceptionnelle gravité des principes et règles du droit international applicables dans les conflits armés, consistant en l'un quelconque des actes ci-après :

²² Meyrowitz, *ibid.*, p. 281.

²³ *Ibid.*, p. 255.

a) les actes inhumains, cruels ou barbares dirigés contre la vie, la dignité ou l'intégrité physique ou mentale des personnes [en particulier l'homicide intentionnel, la torture, la mutilation, les expériences biologiques, la prise d'otages, le fait de forcer une personne protégée à servir dans les forces d'une puissance hostile, le retard injustifié dans le rapatriement de prisonniers de guerre après la fin des hostilités actives, la déportation ou le transfert de la population civile et les peines collectives];

b) l'implantation de colons sur un territoire occupé et la modification de la composition démographique d'un territoire occupé;

c) l'emploi d'armes illicites;

d) l'utilisation de méthodes ou moyens de guerre qui sont conçus pour causer, ou dont on peut attendre qu'ils causeront, des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel;

e) la destruction sur une grande échelle de biens de caractère civil;

f) l'atteinte délibérée aux biens présentant une valeur religieuse, historique ou culturelle exceptionnelle.

b) *Observations des gouvernements*

Autriche

96. Le Gouvernement autrichien signale qu'à l'alinéa a du paragraphe 2 du projet d'article 22, les termes entre crochets doivent être maintenus. L'expression « en particulier » indique bien qu'il ne s'agit pas d'une énumération exhaustive.

États-Unis d'Amérique

97. Le Gouvernement américain est d'avis que le projet d'article 22 vise à réprimer les « crimes de guerre d'une exceptionnelle gravité » qui sont définis, de façon tautologique, comme des « violations d'une exceptionnelle gravité des principes et règles du droit international applicables dans les conflits armés, consistant [notamment en] actes inhumains ». Cet article est trop vague et ne prend pas en compte les dispositions pertinentes des nombreuses conventions internationales expressément consacrées au droit des conflits armés.

98. L'interdiction vague de l'« emploi d'armes illicites » ne tient pas compte des réalités complexes de la guerre ni des mécanismes juridiques internationaux mis en place pour la régler. De plus, le Gouvernement américain ne pense pas qu'il soit sage de ne retenir que les « crimes de guerre d'une exceptionnelle gravité » et de passer sous silence d'autres infractions aux lois de la guerre qui sont également très préoccupantes pour la paix et la sécurité de l'humanité.

Paraguay

99. Pour le Gouvernement paraguayen, il existe déjà une série de conventions internationales sur les crimes de guerre, dont il est fait mention dans le commentaire du projet d'article 22²⁴. Il y a lieu de se demander s'il est nécessaire de prévoir un nouveau chef d'accusation en précisant que le crime de guerre doit être « d'une exceptionnelle gravité » et s'il s'agit d'un critère satisfaisant

pour créer un fait délictuel, au sujet duquel des qualifications existent déjà. La gravité plus ou moins grande du crime est néanmoins un critère valable pour décider de l'importance de la peine.

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

100. Pour le Royaume-Uni, en optant pour une « solution intermédiaire » conciliant les tendances en présence, la Commission risque de laisser proliférer inutilement les catégories de crimes de guerre. Si la Commission doit maintenir le projet d'article 22, le Royaume-Uni préférerait qu'elle en fasse une disposition qui cadre avec les caractéristiques actuelles des crimes de guerre, en remplaçant les mots « crimes de guerre d'une exceptionnelle gravité » par l'expression « violations graves des Conventions de Genève », par exemple.

Suisse

101. Pour la Suisse, le droit international humanitaire connaît aujourd'hui deux catégories d'infractions : « les infractions graves », précédemment énumérées (articles 50, 51, 130 et 147 communs aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949, et article 85 du Protocole additionnel I, qui renvoie également à l'article 11 du même Protocole), aussi appelées crimes de guerre, d'une part; toutes les autres violations du droit international humanitaire, d'autre part.

102. La Commission, fidèle au critère selon lequel le code ne devrait appréhender que des actes d'une extrême gravité, se propose d'introduire une troisième catégorie : celle des crimes « d'une exceptionnelle gravité », qui engloberait donc les infractions particulièrement graves. Il faut, dès lors, être conscient que ce projet d'article 22, une fois le code en vigueur, pourrait avoir pour effet que les crimes de guerre ne figurant pas dans la liste de cette disposition ne seront plus assortis que d'une peine relativement légère.

103. Le Gouvernement suisse comprend mal, en outre, les raisons pour lesquelles la Commission a retenu comme « crime de guerre d'une exceptionnelle gravité », la destruction sur une grande échelle de biens de caractère civil (par. 2, al. e) et non les attaques contre la population civile ou des zones démilitarisées ainsi que l'usage perfide de l'emblème protecteur de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

104. Il serait dès lors indiqué que la Commission réexamine les incidences que cette disposition serait susceptible d'avoir sur le droit international humanitaire, avant de l'adopter en seconde lecture.

c) *Commentaires spécifiques*

1. REMARQUES EXPLICATIVES

105. Les gouvernements, dans leurs commentaires, sont unanimes à exprimer des réserves sur cette nouvelle notion de crimes de guerre d'une exceptionnelle gravité.

106. Après une longue réflexion, le Rapporteur spécial trouve ces réserves fondées, principalement pour la raison qu'il est difficile, en pratique, d'établir une ligne de démarcation précise entre les « infractions graves » définies par les Conventions de Genève du 12 août 1949 et le Protocole additionnel I et les « infractions d'une exceptionnelle gravité » que prévoit le projet de code adopté par la Commission en première lecture.

2. NOUVEAU TEXTE PROPOSÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

107. Le Rapporteur spécial propose donc de modifier le titre et le contenu du projet d'article pour qu'il se lise comme suit :

« Article 22. – Crimes de guerre »

« Tout individu reconnu coupable d'avoir commis ou ordonné de commettre un crime de guerre sera condamné [à...]. »

« Aux fins du présent Code, on entend par crime de guerre :

« 1. Les infractions graves aux Conventions de Genève de 1949, à savoir :

« a) l'homicide intentionnel;

« b) la torture ou les traitements inhumains, y compris les expériences biologiques;

« c) le fait de causer intentionnellement des atteintes graves à l'intégrité ou à la santé;

« d) la destruction et l'appropriation de biens non justifiées par des nécessités militaires et exécutées sur une grande échelle de façon illicite et arbitraire;

« e) le fait de contraindre un prisonnier de guerre ou un civil à servir dans les forces armées de la puissance ennemie;

« f) le fait de priver un prisonnier de guerre ou un civil de son droit d'être jugé régulièrement et impartialement;

« g) l'expulsion ou le transfert illégal d'un civil ou sa détention arbitraire;

« h) la prise d'otages.

« 2. Les violations des lois et coutumes de la guerre qui comprennent, sans y être limitées :

« a) l'emploi d'armes toxiques ou d'autres armes conçues pour causer des souffrances inutiles;

« b) la destruction sans motif des villes et des villages ou la dévastation que ne justifient pas les exigences militaires;

« c) l'attaque ou le bombardement, par quelque moyen que ce soit, de villes, villages, habitations ou bâtiments non défendus;

« d) la saisie, la destruction ou l'endommagement délibéré d'édifices consacrés à la religion, à la bienfaisance et à l'enseignement, aux arts et aux sciences, à des monuments historiques, à des œuvres d'art et à des œuvres de caractère scientifique;

« e) le pillage de biens publics ou privés. »

3. COMMENTAIRE

108. Dans le nouveau projet d'article 22, la méthode de définition des crimes de guerre s'inspire directement du statut du Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie⁷.

109. Cette méthode distingue les infractions graves, qui, comme dans les Conventions de Genève du 12 août 1949 et le Protocole additionnel I, sont limitativement énumérées, et les autres violations des lois et coutumes de la guerre, qui font l'objet d'une énumération non limitative.

110. Le nouveau projet d'article 22 semble permettre de conclure le débat qui s'était longuement déroulé au sein de la Commission entre les partisans d'une énumération limitative et les partisans d'une énumération non limitative des crimes de guerre.

Article 24. – Terrorisme international

a) Texte adopté

111. Le texte du projet d'article 24 adopté provisoirement en première lecture se lit comme suit :

Tout individu qui, en qualité d'agent ou de représentant d'un État, commet ou ordonne que soit commis l'un quelconque des actes ci-après :

- **entreprendre, organiser, aider, financer, encourager ou tolérer des actes contre un autre État, visant des personnes ou des biens et de nature à provoquer la terreur parmi des dirigeants, des groupes de personnes ou la population**

sera, une fois reconnu coupable de cet acte, condamné [à...].

b) Observations des gouvernements

Australie

112. Le libellé du projet d'article 24 pose des difficultés à l'Australie. Celle-ci note en particulier que la définition du terrorisme international ne prend pas en compte la dimension de violence. On peut donc se demander si le crime de terrorisme international englobe des actes de terreur non physique, comme la propagande. Le projet d'article n'indique pas non plus avec précision si les agents ou représentants doivent agir à titre officiel pour que leurs actes soient considérés comme des actes de terrorisme international. L'absence de référence à l'inten-

tion ou aux motifs dans la définition mérite aussi des explications.

Autriche

113. Le Gouvernement autrichien propose de modifier comme suit le libellé du projet d'article 24 et, par la même occasion, de définir l'expression « actes terroristes » :

« 1. Tout individu qui, en qualité d'agent ou de représentant d'un État, commet ou ordonne que soit commis l'un quelconque des actes ci-après :

« – entreprendre, organiser, aider, financer, encourager ou tolérer des actes terroristes contre un autre État

« sera condamné [à...].

« 2. Les actes terroristes sont des actes visant des personnes ou des biens et de nature à provoquer la terreur parmi des dirigeants, des groupes de personnes ou la population. »

Bélarus

114. Le Gouvernement biélorusse estime que, dans le projet d'article 24, il faudrait élargir la liste des auteurs du crime de terrorisme international. Le projet de code ne peut méconnaître l'ampleur des actes de terrorisme international perpétrés par des organisations ou des groupes terroristes qui ne sont pas nécessairement liés à un État, et la menace qu'ils représentent pour la paix et la sécurité de l'humanité. En tout état de cause, la participation de l'État ne peut être considérée comme un critère pour qualifier le terrorisme de crime contre la paix et la sécurité de l'humanité.

Brésil

115. Pour le Gouvernement brésilien, le crime de terrorisme a également une dimension internationale puisqu'il n'est punissable, au regard du projet de code, que si c'est un agent ou un représentant d'un État qui le commet ou ordonne qu'il soit commis contre un autre État.

États-Unis d'Amérique

116. De l'avis du Gouvernement américain, le projet d'article 24 prétend réprimer le terrorisme international, alors même que l'on ne dispose pas d'une définition du terrorisme emportant l'adhésion générale, et que ce terme n'est pas convenablement défini par le projet de code. La définition que celui-ci propose est en effet une tautologie. Le terrorisme y est défini comme suit : « entreprendre, organiser, aider, financer, encourager ou tolérer des actes contre un autre État, visant des personnes ou des biens et de nature à provoquer la terreur parmi des dirigeants, des groupes de personnes ou la population ». De toute évidence, cette définition n'en est pas une puisque le terme « terreur » n'est pas défini.

117. De plus, étant donné les piètres résultats auxquels ont abouti, dans le passé, les tentatives en vue de parvenir à une définition générale du terrorisme qui emporte l'adhésion universelle, les États-Unis sont sceptiques quant à la possibilité de parvenir à un consensus sur une telle disposition, quel qu'en soit le libellé. Les efforts faits pour parvenir à un consensus sur une définition générale du terrorisme n'aboutissant pas, la communauté internationale, au lieu de persister dans cette voie, a conclu une série de conventions portant sur des catégories spécifiques d'actes qu'elle condamne unanimement, quelles que soient les motivations de leurs auteurs. Ces conventions mettent à la charge des États parties l'obligation d'ériger en crimes les comportements qu'elles visent, de poursuivre ou d'extrader les coupables, et de coopérer entre eux aux fins de la mise en œuvre des dispositions desdites conventions. Celles-ci sont énumérées dans la résolution 44/29 de l'Assemblée générale, et portent sur le sabotage et les détournements d'aéronefs, les attaques contre les personnes jouissant d'une protection diplomatique, la prise d'otages, le vol ou l'utilisation illicite de matières nucléaires, les actes illicites de violence dans les aéroports, et les actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime et les plates-formes fixes situées sur le plateau continental. En s'axant sur des types spécifiques d'actes qui, par leur nature, sont inacceptables, au lieu de mettre l'accent sur la question des motivations ou sur le contexte dans lequel ces actes sont commis, comme le fait le projet de code, la communauté internationale est ainsi parvenue à réaliser des progrès substantiels sur la voie de l'utilisation d'instruments juridiques pour combattre le terrorisme.

118. Le projet d'article 24 pose également un problème fondamental pour les États-Unis en ce qu'il vise uniquement les actes de terrorisme commis par un individu agissant « en qualité d'agent ou de représentant d'un État ». Or, dans la réalité, un grand nombre d'actes de terrorisme sont commis par des individus qui agissent à titre privé. Les États-Unis ne sauraient accepter une définition du terrorisme qui n'englobe pas les actes commis par des personnes qui ne sont pas les agents d'un État ou dont il serait impossible de rapporter en justice la preuve qu'elles ont agi pour le compte d'un État.

Paraguay

119. Le Gouvernement paraguayen souligne que le projet d'article 24 porte non sur les actes de terrorisme commis par des particuliers ou par des groupes privés, mais sur ceux commis par des agents ou des représentants de l'État, la communauté internationale connaissant aujourd'hui de tels cas de terrorisme.

Pays nordiques

120. De l'avis des pays nordiques, le champ d'application du projet d'article 24 est trop étroit quant au fond. On voit mal pourquoi ne sont visés que les cas où le terroriste agit « en qualité d'agent ou de représentant d'un État ». Les autres crimes visés dans le projet de code ne sont pas soumis à une telle limitation lorsque des individus ont la possibilité d'enfreindre ces dispositions

sans agir au nom d'un État. La plupart des crimes qui pourraient tomber sous le coup de cet article sont d'une nature telle qu'ils font généralement l'objet des législations pénales nationales et de conventions spécifiques. On peut donc présumer que, dans de nombreux cas, cet article entrera en conflit avec des dispositions pénales nationales.

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

121. Le Royaume-Uni déplore que la Commission ait, comme dans le projet de code adopté à sa sixième session en 1954¹³, limité le champ d'application du projet d'article 24 au terrorisme commandité par un État. Le terrorisme international n'est pas le fait des seuls agents ou représentants d'États. En tentant de distinguer entre terrorisme international et terrorisme « interne », la Commission a méconnu l'importante catégorie du terrorisme autre que d'État, dirigé contre les États, qui relève à proprement parler de la définition du terrorisme international. Le Royaume-Uni exhorte donc la Commission à réexaminer la définition du terrorisme, notamment le fait qu'elle omet le terrorisme « interne », lequel constitue davantage un problème pour nombre d'États que le terrorisme international. La Commission doit également réfléchir au rapport qui existe entre cet article et les crimes internationaux exclus du projet de code, tels que le détournement d'aéronefs et la prise d'otages, lesquels pourraient relever du terrorisme international ainsi qu'il est actuellement défini.

Suisse

122. Il semble au Gouvernement suisse que les éléments constitutifs du crime de terrorisme international pourraient, selon les circonstances, ne pas être clairement distingués de ceux de l'intervention, définie comme le fait d'intervenir dans les affaires intérieures ou extérieures d'un État en fomentant des activités subversives ou terroristes. Le fait, pour les agents d'un État, de financer ou d'instruire des bandes armées aux fins de répandre la terreur au sein de la population et, par là même, de favoriser la chute du gouvernement d'un autre État, tombe-t-il sous le coup de l'une ou de l'autre disposition ?

c) *Commentaires spécifiques*

1. REMARQUES EXPLICATIVES

123. La plupart des gouvernements ont critiqué le fait de limiter les auteurs possibles du crime de terrorisme international aux seuls agents ou représentants d'un État. Ils estiment que le terrorisme peut aussi être commis par des particuliers, agissant dans le cadre de groupes ou d'associations privés. Cette critique est pertinente. Elle est également fondée.

124. Un gouvernement, doutant de la possibilité de parvenir à un consensus sur une définition générale du terrorisme, pense que la communauté internationale devrait plutôt continuer à élaborer des conventions spécifiques comme celles sur les prises d'otages, sur les violen-

ces contre les personnes jouissant d'une protection diplomatique, etc.

125. Cette démarche est certes concevable, mais elle n'exclut pas de rechercher les traits communs à ces diverses formes de terrorisme et d'essayer de dégager des règles communes qui s'appliquent à leur répression. Une définition générale du terrorisme est peut-être difficile, mais elle n'est pas impossible. La Convention pour la prévention et la répression du terrorisme contient une définition de cette notion. On doit tenter de l'améliorer.

2. NOUVEAU TEXTE PROPOSÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

126. Le Rapporteur spécial propose que le projet d'article adopté par la Commission en première lecture soit modifié pour se lire comme suit :

« Article 24. – Terrorisme international

« 1. Tout individu qui, en qualité d'agent ou de représentant d'un État ou en tant que particulier, est reconnu coupable d'avoir commis ou ordonné de commettre l'un quelconque des faits énumérés au paragraphe 2 du présent article sera condamné [à...].

« 2. Constitue un acte de terrorisme international le fait d'entreprendre, d'organiser, d'ordonner, d'aider, de financer, d'encourager, de tolérer des actes de violence dirigés contre des ressortissants ou des biens d'un autre État, en provoquant la terreur [la frayeur ou l'épouvante] parmi des dirigeants, des groupes de personnes ou la population, dans le but de contraindre ledit État à accorder des avantages ou à agir dans un sens déterminé. »

3. COMMENTAIRE

127. Le nouveau projet d'article 24 range également les particuliers parmi les auteurs d'actes de terrorisme international, c'est-à-dire les individus agissant seuls ou appartenant à des groupes ou à des associations privés.

128. Le projet d'article précise le but poursuivi par le terrorisme, qui est de rechercher un avantage ou d'infléchir l'action ou l'orientation politique d'un gouvernement ou de modifier la forme constitutionnelle d'un État.

129. Le but du terrorisme n'est pas de provoquer la terreur. La terreur n'est pas un but en soi, mais un moyen. Certains commentaires regrettent la tautologie qui consiste à employer le mot « terreur » pour définir le terrorisme. C'est pourquoi le Rapporteur spécial a employé entre crochets les mots « la frayeur ou l'épouvante ». Mais cette critique de vocabulaire est vraiment mineure.

Article 25. – Trafic illicite de stupéfiants

a) *Texte adopté*

130. Le texte du projet d'article 25 adopté provisoirement en première lecture se lit comme suit :

1. Tout individu qui commet ou ordonne que soit commis l'un quelconque des actes ci-après :

– entreprendre, organiser, faciliter, financer ou encourager le trafic illicite de stupéfiants sur une vaste échelle, dans le cadre d'un État ou un cadre transfrontière

sera, une fois reconnu coupable de cet acte, condamné [à...].

2. Aux fins du paragraphe 1, le fait de faciliter ou d'encourager le trafic illicite de stupéfiants inclut le fait pour un individu d'acquérir, de détenir, de convertir ou de transférer des biens en sachant que ces biens proviennent du crime défini dans le présent article dans le but de dissimuler ou de déguiser l'origine illicite desdits biens.

3. On entend par trafic illicite de stupéfiants toute production, fabrication, extraction, préparation, offre, mise en vente, distribution, vente, livraison à quelque condition que ce soit, courtage, expédition, expédition en transit, transport, importation ou exportation de tout stupéfiant ou de toute substance psychotrope en violation du droit interne ou du droit international.

b) *Observations des gouvernements*

Australie

131. L'Australie appuie fermement les mesures prises sur le plan international pour lutter contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes. En conséquence, elle a participé activement à la négociation des conventions multilatérales en faveur de l'adoption de mesures nationales et internationales de lutte contre le trafic de stupéfiants.

132. L'Australie partage les préoccupations qui sous-tendent le projet d'article 25. Elle estime toutefois qu'il faut encore approfondir un certain nombre de questions, notamment les rapports entre le projet d'article et les conventions en vigueur, en particulier la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes.

133. La liste des actes constituant des crimes aux termes du projet d'article 25 ne correspond pas à la liste de crimes figurant dans la Convention susmentionnée. L'article 3 de celle-ci énumère une longue série d'actes auxquels les États parties s'engagent à conférer le caractère d'infraction pénale dans leur droit interne. Bien qu'un grand nombre de ces actes semblent avoir été omis dans le projet d'article 25, au motif qu'ils ne sont pas de nature suffisamment grave pour appeler des sanctions pénales internationales, peut-être faudrait-il inclure un certain nombre d'autres actes.

134. L'application de tout article relatif au trafic de stupéfiants dépendra étroitement de l'existence de dispositions efficaces en matière d'extradition des criminels présumés, d'entraide judiciaire et de lutte contre le blanchiment de l'argent.

135. Il est également nécessaire de se pencher sur le rapport entre la compétence des systèmes judiciaires nationaux pour ce qui est des crimes liés au trafic de stupéfiants et celle qui pourrait être attribuée par le code à une juridiction internationale.

136. Pour l'Australie, il est difficile de comprendre pourquoi l'expression « substance psychotrope » n'apparaît qu'au paragraphe 3, alors que tout le projet d'article est censé y être consacré.

Autriche

137. Pour le Gouvernement autrichien, il n'est pas évident que le crime prévu dans le projet d'article 25 ait sa place dans le projet de code. On peut se demander si le trafic illicite de stupéfiants est un crime contre la paix et la sécurité de l'humanité. En outre, les conséquences qui résulteraient de l'inscription de ce crime dans le code (notamment l'imprescriptibilité) ne semblent pas souhaitables d'un point de vue politique.

Brésil

138. Le Gouvernement brésilien estime que rien ne saurait justifier le fait que le caractère international ne figure pas dans la définition donnée dans le projet d'article 25.

États-Unis d'Amérique

139. Le Gouvernement américain signale que, selon le projet d'article 25, le trafic de stupéfiants est « illicite » s'il se pratique « en violation du droit interne ou du droit international ». On ne sait pas très bien si la référence au droit interne renvoie uniquement au droit de l'État où se trouve l'individu (auquel cas, elle n'a guère d'utilité) ou si elle renvoie au droit interne de tout État partie au code (auquel cas, son champ est excessivement large).

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

140. Le Royaume-Uni signale que le projet de code adopté par la Commission, à sa sixième session en 1954¹³, exclut les crimes liés aux stupéfiants, ainsi que la piraterie, le trafic de femmes et d'enfants, la contrefaçon et la détérioration de câbles sous-marins. Le Royaume-Uni aurait souhaité disposer d'une analyse plus détaillée de ces crimes en vue de déterminer s'ils constituent des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité. Pour lui, le trafic de stupéfiants, bien qu'il constitue un crime international, est un cas limite si on envisage de l'inclure dans un code en tant que crime contre la paix et la sécurité de l'humanité. On peut s'interroger sur l'intérêt qu'il y aurait d'inclure, dans le code, une activité considérée comme criminelle par la grande majorité des États et efficacement poursuivie comme telle par la plupart d'entre eux.

Suisse

141. Pour le Gouvernement suisse, la question se pose de savoir s'il se justifie d'insérer dans le projet de code une disposition sur le trafic international de stupéfiants. Après tout, on peut considérer ce trafic comme un délit de droit commun, dont le mobile serait essentiellement l'appât du gain. Cette appréciation ignore toutefois une évolution qui

fait apparaître des liens toujours plus étroits entre le trafic international de stupéfiants et le terrorisme local ou le terrorisme international. Ce n'est pas sans de bonnes raisons que l'on parle communément de « narcoterrorisme ». Outre les effets néfastes qu'il a sur la santé et le bien-être, le trafic international de stupéfiants a un effet déstabilisateur sur certains pays et fait donc obstacle à des relations internationales harmonieuses. À cet égard, le trafic international de stupéfiants apparaît bien comme un crime contre la paix et la sécurité de l'humanité. Il est donc juste, comme le fait la Commission, d'insérer dans le projet de code une disposition incriminant un tel trafic, qu'il soit le fait d'agents de l'État ou de simples particuliers.

c) *Commentaires spécifiques*

1. REMARQUES EXPLICATIVES

142. Le Rapporteur spécial a expliqué, dans l'introduction du présent rapport, les raisons pour lesquelles il a cru devoir retenir, dans le cadre du projet de code, le trafic illicite de stupéfiants qui se fait sur une vaste échelle ou dans un cadre transfrontière.

143. L'expression « sur une vaste échelle [...] ou [dans] un cadre transfrontière » vise non seulement le trafic international illicite de stupéfiants, mais aussi le trafic interne pratiqué sur une vaste échelle. Il ne faut pas oublier que beaucoup de petits États sont dans l'impossibilité de poursuivre les auteurs de ce trafic lorsqu'il se fait sur une vaste échelle dans le cadre de leur propre territoire. Ils souhaitent qu'une juridiction internationale ait compétence pour connaître de ce genre d'infractions.

2. NOUVEAU TEXTE PROPOSÉ PAR
LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

144. Le nouveau texte proposé simplifie celui adopté en première lecture par la Commission et se lit comme suit :

« Article 25. – *Trafic illicite de stupéfiants*

« 1. Tout individu reconnu coupable d'avoir commis ou ordonné de commettre le trafic illicite de stupéfiants sur une vaste échelle, dans le cadre d'un État ou dans un cadre transfrontière, sera condamné [à...].

« 2. On entend par trafic illicite de stupéfiants le fait d'entreprendre, d'organiser, de faciliter, de financer ou d'encourager toute production, fabrication, extraction, préparation, offre, mise en vente, distribution, vente, livraison à quelque condition que ce soit, courtage, expédition, expédition en transit, transport, importation ou exportation de tout stupéfiant ou de toute substance psychotrope, en violation du droit interne ou du droit international.

« 3. Aux fins du paragraphe 2, le fait de faciliter ou d'encourager le trafic illicite de stupéfiants inclut le fait pour un individu d'acquérir, de détenir, de convertir ou de transférer des biens en sachant que ces biens proviennent du crime défini dans le présent article, dans le but de dissimuler ou de déguiser l'origine illicite desdits biens. »