

Document:-
A/CN.4/SR.1372

Compte rendu analytique de la 1372e séance

sujet:
Responsabilité des Etats

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1976, vol. I

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

l'autodétermination des peuples. Dans le même ordre d'idées, certains auteurs se demandent si, en cas de violation d'obligations particulièrement importantes, il ne faudrait pas prévoir la possibilité d'une *actio popularis*¹⁷.

34. On constate donc toute une évolution dans la doctrine, comme dans la jurisprudence et dans la pratique des Etats. Mais on constate aussi une évolution dans la pensée de la CDI. En effet, depuis 1963 — c'est-à-dire depuis le moment où elle a décidé de codifier les principes généraux de la responsabilité des Etats, en séparant cette question de celle du traitement des étrangers —, la Commission a progressivement admis la nécessité de faire une distinction entre les faits internationalement illicites et leurs conséquences sur la base du contenu de l'obligation internationale violée. Le moment est maintenant venu pour la Commission de décider précisément s'il y a lieu ou non de distinguer des catégories différentes de faits internationalement illicites selon le contenu de l'obligation violée par l'Etat.

35. Le moment n'est pas encore venu, par contre, de définir le régime de responsabilité applicable aux différentes catégories de faits internationalement illicites. La Commission doit se borner, pour le moment, à prendre position sur la question de savoir si la gravité d'un fait internationalement illicite est fonction de l'importance plus ou moins grande de l'obligation violée pour la communauté internationale. Elle doit prendre toutes les précautions nécessaires pour répondre à cette question, et veiller à ne pas transformer en crimes internationaux toutes les violations d'obligations internationales, car la notion de crime international doit se limiter aux violations extrêmement graves. L'obligation fondamentale de ne pas recourir à la force armée est une obligation claire et définie, et il faut veiller à ne pas l'obscurcir en prétendant voir en n'importe quoi une violation de cette obligation spécifique, tout comme il faut veiller à ne pas trop élargir la catégorie des autres crimes internationaux. Si un acte d'agression est toujours un crime international, un acte de discrimination, par contre, ne peut être qualifié de crime international que s'il revêt une certaine ampleur, comme dans le cas du génocide ou de l'*apartheid*.

36. Il y a deux conditions pour la reconnaissance d'un crime international : l'une est l'importance exceptionnelle pour la communauté internationale de l'obligation violée ; l'autre est la gravité de la violation elle-même. Le contenu de l'obligation doit jouer un rôle essentiel lorsqu'il s'agit de distinguer entre un crime et une simple violation, car il existe toute une série d'autres obligations dont la violation ne peut pas être considérée comme un crime. Cependant, même lorsqu'il s'agit de la violation d'une obligation d'un contenu spécialement important, il faut encore prendre en considération la gravité de la violation, même si cette gravité peut paraître difficile à déterminer — car on ne peut parler de crime international que lorsque la violation atteint un certain degré de gravité.

37. Il faut donc se montrer extrêmement prudent lorsqu'on distingue les crimes internationaux des autres violations. Pour qu'il y ait « crime international », il faut, répétons-le, que la violation soit grave et que l'obligation violée soit une obligation dont le caractère essentiel est

reconnu par la communauté internationale tout entière (à savoir par toutes ses composantes fondamentales), car il faut éviter que même une majorité d'Etats puisse imposer ses vues à une minorité. Au surplus, il ne faut pas négliger le fait que la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités s'est montrée très prudente à cet égard lorsqu'elle a adopté la notion de *jus cogens* : elle a assorti cette notion des garanties nécessaires, dans le texte de la Convention sur le droit des traités¹⁸, en confiant à la CIJ le soin de déterminer, en cas de divergence de vues, si une règle est une règle de *jus cogens*. Elle a en effet adopté une clause (art. 66 de la convention) prévoyant que tout différend concernant l'interprétation des articles 53 ou 64 (relatifs au *jus cogens*) pourrait être porté devant la Cour par voie de requête unilatérale. La Commission devrait prendre les mêmes précautions en s'inspirant de critères analogues. L'existence d'un crime international devrait toujours être constatée par une instance internationale, qui serait le Conseil de sécurité dans certains domaines et la CIJ dans d'autres.

38. La CDI devra revenir plus tard sur cette question lorsqu'elle abordera les formes de la responsabilité. Ce problème n'est d'ailleurs pas le seul à propos duquel il faudra envisager une garantie de ce genre, car il existe d'autres formes de différends qui devront être résolus par une autorité impartiale. La Commission devra prévoir des clauses à cet effet, car il n'est pas possible de codifier les règles de la responsabilité internationale des Etats sans prendre les précautions nécessaires. Cela dit, le Rapporteur spécial pense que la Commission doit faire preuve d'audace en la matière et ne pas hésiter à évoluer dans le sens qui ressort de la doctrine, de la jurisprudence et de la pratique des Etats.

La séance est levée à 13 h 5.

¹⁸ Pour le texte de la convention, voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 309.

1372^e SÉANCE

Mercredi 19 mai 1976, à 10 h 10

Président : M. Abdullah EL-ERIAN

Présents : M. Ago, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramaugasoavina, M. Rossides, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Francis Vallat, M. Yasseen.

Responsabilité des Etats (suite)

[A/CN.4/291 et Add.1 et 2]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 18 (Contenu de l'obligation internationale violée)¹
[suite]

1. M. TABIBI dit qu'il sera le premier à répondre favorablement à l'appel du Rapporteur spécial demandant aux

¹⁷ *Ibid.*, par. 141.

¹ Pour texte, voir 1371^e séance, par. 9.

membres de la Commission de faire preuve d'audace et d'accepter la règle énoncée à l'article 18. Les idées essentielles formulées dans les quatre paragraphes de cet article sont conformes au droit international contemporain et aux vues des auteurs anciens et modernes qui préconisent une classification des violations des obligations internationales.

2. M. Tabibi est entièrement d'accord avec le Rapporteur spécial pour considérer que la tâche de la Commission en ce qui concerne l'article 18 serait grandement facilitée si l'on insérait dans le projet, à un endroit approprié, une disposition concernant le règlement des différends au moyen d'un mécanisme juridique — ou politique, comme le Conseil de sécurité.

3. La règle fondamentale de l'article est énoncée au paragraphe 1, qui dit que la violation par un Etat d'une obligation internationale existant à sa charge est un fait internationalement illicite, quel que soit le contenu de l'obligation violée. Cependant, c'est aux paragraphes 2 et 3 que la notion de « crime international » est formulée. Le paragraphe 4 a trait à la violation d'une obligation de moindre importance, qualifiée de « délit international ». Il est certain que le droit international contemporain reconnaît cette distinction entre les différentes catégories de faits internationalement illicites. Il distingue, en particulier, les violations des obligations dont le respect est d'une importance fondamentale pour l'ensemble de la communauté internationale, telles que celles qui concernent le maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'interdiction de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre Etat, et le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes. La distinction doit manifestement être faite. De même que le droit privé ne traite pas le vol et l'homicide de la même façon, de même le droit international ne peut mettre sur le même plan un acte d'agression armée et la violation d'une obligation internationale mineure.

4. A cet égard, il est exact de dire que, pour qu'il y ait crime international, il faut que la règle impérative de droit international qui a été enfreinte soit acceptée par la communauté internationale dans son ensemble. Dans son historique de la question, le Rapporteur spécial a souligné que les principes énoncés et la classification établie à l'article 18 ont été reconnus par d'éminents auteurs d'Europe occidentale bien avant le Pacte de la SDN et la Charte des Nations Unies. Il convient d'ajouter que ces principes avaient été déjà reconnus, de nombreux siècles auparavant, par les grandes religions d'Orient : bouddhisme, brahmanisme, judaïsme, christianisme et islam. Les principes de l'islam, énoncés il y a treize siècles, consacrent les droits fondamentaux de l'homme ; en ce qui concerne la violation d'une obligation, le Coran dit qu'une plainte ne doit être déposée que si un droit de la personne a été violé, et il ajoute : « Alors, demande justice à voix haute car Dieu voit, entend et protège ceux qui ont connu l'injustice. »

5. Pour illustrer la notion de crime international, il convient de se référer à trois données de la situation actuelle. La première est l'émancipation des peuples coloniaux et les grands changements qui se sont produits dans les pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine, dont les droits fondamentaux ont été violés des siècles durant. Les

peuples du tiers monde sont maintenant en mesure de demander justice et de dénoncer comme des violations du droit international les actes dont ils ont été victimes. La deuxième donnée, ce sont les souffrances que les pays occidentaux ont connues pendant la première et la seconde guerre mondiale. La troisième est l'invention des armes de destruction massive. L'émancipation des peuples du tiers monde s'est manifestée par le large appui apporté à la cause des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans tous les organes de l'ONU. Les souffrances des deux guerres mondiales ont conduit les pays européens à reconnaître les droits qu'ils avaient eux-mêmes violés pendant des siècles de colonisation en Asie et en Afrique. L'invention d'armes de destruction massive a beaucoup contribué à convaincre les grandes puissances de se mettre d'accord, à Yalta, à Potsdam et à San Francisco, pour adopter les dispositions de la Charte des Nations Unies relatives à la sauvegarde de la paix et de la liberté humaine. Devant la perspective de l'apparition d'armes plus destructives encore que la bombe atomique et la bombe à hydrogène, il est aujourd'hui plus nécessaire que jamais de sauvegarder la paix et la sécurité et de considérer le recours à la menace ou à l'emploi de la force comme un « crime international ».

6. Comme l'a souligné le Rapporteur spécial (A/CN.4/291 et Add.1 et 2, par. 146), la Commission doit maintenant décider s'il y a lieu ou non de distinguer des catégories différentes de faits internationalement illicites, en fonction du contenu de l'obligation violée. M. Tabibi estime pour sa part que le moment est venu de reconnaître cette distinction, car elle est conforme non seulement à la Charte, mais encore aux dispositions de nombreux instruments importants, tels que la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies², la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'*apartheid*³, et la définition de l'agression adoptée par l'Assemblée générale⁴.

7. M. Tabibi accepte l'article 18. Cependant, il propose, eu égard au développement des droits et des intérêts économiques des Etats en général, et des Etats du tiers monde en particulier, que le paragraphe 2 de l'article vise l'interdiction de recourir à la menace ou à l'emploi de la force non seulement contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre Etat, mais aussi contre son indépendance « économique ». Cette mention est essentielle, car l'agression économique est beaucoup plus courante que l'agression armée, qui est souvent freinée par la crainte de déclencher une guerre mondiale. Or, les menaces économiques peuvent aussi être beaucoup plus efficaces que les menaces d'une intervention armée.

8. M. Tabibi se rend compte qu'en faisant cette proposition il touche le domaine très complexe de l'interprétation de l'expression « emploi de la force », qui figure à l'Article 2, par. 4, de la Charte des Nations Unies. A son avis, les termes « menace ou emploi de la force » recouvrent à la

² Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, annexe.

³ Résolution 3068 (XXVIII) de l'Assemblée générale, annexe.

⁴ Résolution 3314 (XXIX), annexe.

fois la contrainte économique et la contrainte politique. A cet égard, il appelle l'attention des participants sur le paragraphe 3 du commentaire de l'article 49 (Contrainte exercée sur un Etat par la menace ou l'emploi de la force) du projet d'articles sur le droit des traités élaboré par la Commission en 1966. Dans ce paragraphe, il est fait mention de l'opinion de certains membres de la Commission, selon laquelle « d'autres formes de pression, telles qu'une menace d'étrangler l'économie d'un pays, devraient être mentionnées dans l'article comme relevant du concept de la contrainte⁵ ». La Commission avait décidé de définir la contrainte comme « la menace ou l'emploi de la force en violation des principes de la Charte », et elle avait considéré que la portée précise des actes couverts par cette définition devait être déterminée en pratique par l'interprétation des dispositions pertinentes de la Charte⁶.

9. Dix ans se sont écoulés depuis que ce commentaire a été rédigé, et de nombreuses déclarations et décisions importantes ont été adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies, dont les principales sont la résolution 3281 (XXIX), proclamant la Charte des droits et devoirs économiques des Etats, et la résolution 3171 (XXVIII), relative à la souveraineté permanente sur les ressources naturelles. Ces résolutions confirment M. Tabibi dans l'idée qu'il se fait de la portée de l'Article 2, par. 4, de la Charte. Cette idée est aussi en accord avec les termes de la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats, l'article 1^{er} du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁷, et les résolutions adoptées à toutes les conférences des pays non alignés qui se sont tenues depuis 1964. Refuser de reconnaître l'importance de la contrainte économique reviendrait aujourd'hui à contester l'histoire elle-même.

10. Lors de l'examen de l'article 49 du projet d'articles sur le droit des traités à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, M. Tabibi avait proposé, au nom de l'Afghanistan et d'un grand nombre d'autres pays du tiers monde, un amendement prévoyant la nullité d'un traité dont la conclusion a été obtenue par la menace ou l'emploi de la force, « et notamment par la pression économique ou politique », en violation des principes de la Charte des Nations Unies⁸. Dans un esprit de compromis, cette proposition a été retirée plus tard, après que la Conférence a consenti à faire figurer, en annexe à son Acte final, la Déclaration sur l'interdiction de la contrainte militaire, politique ou économique lors de la conclusion de traités⁹. Depuis cette conférence, l'importance de la contrainte économique n'a cessé de grandir, et l'attention de toute la communauté des nations se concentre actuellement sur la

question des droits économiques. L'adoption par l'ONU en 1974 de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats est particulièrement significative à cet égard.

11. Pour ces différentes raisons, M. Tabibi propose d'inclure les mots « ou économique » après les mots « l'indépendance politique » au paragraphe 2 de l'article 18, de manière que la violation des droits économiques d'un Etat puisse être considérée comme un crime international, et il prie instamment la Commission d'accepter cet amendement.

12. M. YASSEEN félicite le Rapporteur spécial de son excellent rapport et de son exposé oral. Il constate que la communauté internationale est en pleine mutation, et que les notions et les règles du droit international évoluent, d'année en année, avec une rapidité telle qu'on pourrait parler de révolution. La communauté internationale a hérité d'une masse de règles de droit international protégeant les droits des Etats, des peuples et des individus, qui ont été développées et corrigées par le Pacte de la SDN, puis par la Charte des Nations Unies. Mais la communauté internationale ne s'est pas contentée de la Charte : elle a créé un droit des Nations Unies, fondé sur la Charte, en développant des notions qui existaient déjà en germe dans la Charte et en créant d'autres notions, tout en respectant les principes fondamentaux de cet instrument.

13. Le droit international a évolué surtout dans trois domaines : le domaine de la paix internationale, celui des droits des peuples, et celui des droits de l'homme. L'évolution dans le premier de ces trois domaines est remarquable, car le recours à la force est maintenant incontestablement prohibé. La Charte énonce l'obligation de maintenir la paix et la sécurité internationales, obligation qui existait déjà, mais qui est devenue incontestable en vertu de la Charte et du droit des Nations Unies. A l'heure actuelle, en effet, on ne peut recourir à la force que dans des cas très limités, prévus par la Charte elle-même. Une guerre, même entre deux Etats situés dans une région reculée du monde, concerne désormais la communauté internationale dans son ensemble. Le recours à la force est donc une menace contre la paix internationale qui doit être réprimée de façon sévère, car il y va, de nos jours, de la survie de l'humanité. Il existe donc une obligation faite aux Etats de respecter la paix internationale et, par conséquent, de ne pas recourir à la force.

14. Dans le domaine du droit des peuples, l'évolution du droit international est également remarquable grâce à la Charte et au droit des Nations Unies, qui se fonde sur la masse des résolutions adoptées dans ce domaine par l'Assemblée générale et par d'autres organes de l'ONU ainsi que sur un courant favorable de la conscience internationale. On peut citer, à cet égard, la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux¹⁰ et les diverses résolutions adoptées par l'Assemblée générale en faveur de la libération des peuples et de leur égalité de droits. Le maintien par la force d'un régime colonial est devenu un crime international. Ce principe n'est plus contesté de nos jours, comme en témoigne l'attitude de la communauté internationale à l'égard de certains pays qui essaient encore de préserver une situation coloniale.

⁵ *Annuaire... 1966*, vol. II, p. 268, doc. A/6309/Rev.1, deuxième partie, chap. II.

⁶ *Ibid.*

⁷ Résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale, annexe.

⁸ *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 185, doc. A/CONF.39/14, par. 449, al. a.

⁹ *Ibid.*, p. 186, par. 454; et *ibid.*, p. 307, doc. A/CONF.39/26, annexe.

¹⁰ Résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale.

15. Dans le domaine des droits de l'homme, le droit international classique se contentait d'interdire aux Etats de violer les droits des étrangers. Mais on reconnaît actuellement que l'être humain a droit à une certaine protection, même contre son propre pays. Il y a eu, dans ce domaine, une évolution intéressante du droit. Après la seconde guerre mondiale, lorsque le problème de l'*apartheid* a été soulevé à l'ONU, certains Etats ont répondu en invoquant le paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte, selon lequel les Nations Unies ne sont pas autorisées à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat. Or, il serait inconcevable, de nos jours, d'invoquer cet article en faveur de certains régimes discriminatoires, comme le régime sud-africain, étant donné l'intérêt que la communauté internationale manifeste à l'égard des peuples soumis à ces régimes. Il est incontestable, en effet, que le droit international impose le respect des droits fondamentaux de l'homme.

16. On peut affirmer que la violation par un Etat d'une obligation internationale est un fait internationalement illicite, quel que soit le contenu de l'obligation violée, et que toute violation d'une obligation internationale engage la responsabilité de l'Etat. Mais le contenu de l'obligation peut varier. La violation d'une obligation conventionnelle résultant d'un accord conclu entre deux Etats et réglant des questions peu importantes engage la responsabilité de l'Etat, tout comme la violation de l'obligation de respecter la paix et la sécurité internationales. Cependant, ces deux obligations n'ont pas la même importance, et cette différence de degré équivaut peut-être à une différence de nature, qui pourrait justifier l'application d'un régime spécial de responsabilité lorsque l'obligation violée est particulièrement importante. On pourrait ainsi distinguer des obligations fondamentales, présentant un intérêt vital pour la communauté internationale, dont la violation entraînerait l'application d'un régime de responsabilité particulier. Ce régime ne consisterait pas seulement à exiger une réparation, mais pourrait aussi comporter l'application de sanctions d'une sévérité proportionnelle à l'importance de l'obligation violée. M. Yasseen estime que cette distinction s'impose dans le droit positif actuel. Le droit des Nations Unies contient déjà en germe cette différence de régime, car il prévoit un régime de responsabilité différent pour la violation des obligations qui ont trait au respect de la paix internationale. Ce principe existe : il faut donc l'énoncer dans le projet d'articles, et le développer dans une optique qui tienne compte non seulement du présent, mais aussi de l'avenir.

17. M. Yasseen estime que l'article 18 n'est pas seulement l'expression du droit positif, mais qu'il répond aux exigences de la conscience internationale. Il souscrit donc entièrement à l'idée générale qui y est exprimée, mais il a quelques remarques à faire en ce qui concerne l'économie de l'article et son libellé. Le paragraphe 1, qui affirme que la violation d'une obligation internationale engage la responsabilité de l'Etat quel que soit le contenu de l'obligation violée, ne pose pour lui aucun problème.

18. Le paragraphe 2 énonce un principe fondamental, qui est formulé au paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte, mais il ne l'énonce pas en entier. M. Yasseen se demande pourquoi le membre de phrase « soit de toute autre manière

incompatible avec les buts des Nations Unies » a été supprimé.

19. Le paragraphe 3 s'inspire de l'article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités¹¹, qui formule la notion de *jus cogens*. M. Yasseen reconnaît la nécessité de tenir compte de la gravité de la violation, mais il pense qu'il ne faut pas exclure la possibilité d'une certaine évolution en limitant la portée de ce paragraphe à un certain nombre d'objectifs. Il serait peut-être préférable, à son avis, de formuler un principe général, comme l'a fait la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, et de se contenter de donner des exemples, au lieu d'énumérer des objectifs. On pourrait dire, par exemple, qu'un « crime international » est la violation d'une norme fondamentale indispensable à la vie internationale, et parler ensuite, à titre d'exemple, de la violation des obligations concernant le maintien de la paix et autres. L'article 18 devrait indiquer le critère permettant de déterminer les obligations dont la violation entraîne un régime particulier de responsabilité et citer des exemples qui ne soient pas limitatifs, de manière à pouvoir englober par la suite les catégories nouvelles d'obligations particulièrement importantes que l'évolution de la vie internationale pourra faire apparaître.

20. M. TAMMES souscrit pleinement à l'idée, contenue dans l'article 18, de faire une distinction essentielle entre les violations du droit international selon l'importance de l'obligation internationale violée dans chaque cas. Cette proposition est conforme à l'évolution générale des conceptions internationales, comme le démontre magistralement le Rapporteur spécial dans son commentaire.

21. La position progressiste adoptée par le Rapporteur spécial dans l'article 18 cadre aussi avec les décisions que la CDI a prises antérieurement au cours de ses travaux sur le sujet de la responsabilité des Etats. C'est aussi sur la notion de crime international que repose en grande partie le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité élaboré par la Commission et adopté par elle à sa sixième session (1954)¹². A noter cependant que les infractions qualifiées de « crimes de droit international » dans le projet de code (art. 1^{er}) sont des infractions dont des individus sont tenus pour responsables. Le projet de code n'en donne pas moins une définition précise des crimes de l'Etat pour lesquels des individus sont passibles d'une peine.

22. A la lumière de ces considérations, M. Tammes approuve sans réserve l'idée fondamentale de l'article 18, et ses observations n'ont pour but que de faciliter la présentation du projet d'article aux Etats. A son sens, le projet d'article 18 a une valeur de test, l'objet de cette disposition étant avant tout de susciter de la part des gouvernements des observations qui permettront à la Commission de prendre, en deuxième lecture, une décision concernant la portée exacte des distinctions et des choix opérés.

23. La terminologie utilisée dans l'article ne sera arrêtée qu'en deuxième lecture. Pour sa part, M. Tammes hésite quelque peu au sujet de l'emploi du terme « crime inter-

¹¹ Pour le texte de la convention, voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence (op. cit.)*, p. 309.

¹² Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, neuvième session, Supplément n° 9 (A/2693)*, p. 11.

national », qui risque de créer une confusion avec la notion de « crimes de droit international », dont il est dit que « les individus qui en sont responsables seront punis » — pour reprendre les termes de l'article 1^{er} du projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité. Pour le moment, toutefois, il serait vain de discuter de terminologie alors qu'on ne sait encore rien ou presque rien du contenu des notions que recouvrent les termes eux-mêmes.

24. On trouve dans l'article examiné une classification tripartite des violations d'obligations internationales, à savoir les « délits internationaux », les « crimes internationaux » et les crimes internationaux par excellence, visés au paragraphe 2. Or, il n'est pas du tout certain que l'évolution de la pensée juridique internationale soit suffisamment avancée pour permettre cette classification. Ayant étudié de près les comptes rendus des travaux que la CDI, d'une part, et la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, d'autre part, ont consacrés aux normes impératives du droit international, auxquelles il n'est en aucun cas permis de déroger (*jus cogens*), M. Tammes n'a pas trouvé trace d'une distinction faite entre les divers exemples cités aux paragraphes 2 et 3 de l'article 18. En fait, tous ces exemples, à l'exception de celui qui fait l'objet de l'alinéa c du paragraphe 3, ont été mentionnés à propos du *jus cogens*; tous ces cas, y compris celui de l'agression, ont toujours été placés sur le même plan et traités en conséquence. C'est pourquoi il serait préférable de grouper toutes les violations graves d'obligations internationales sous une seule rubrique, qui pourrait être intitulée « Violations des normes impératives du droit international ». Aux termes de l'article 53 de la Convention sur le droit des traités, est nul tout traité qui, au moment de sa conclusion, est en conflit avec une norme impérative du droit international général. La sanction ainsi prévue pour la violation d'une règle de *jus cogens* est d'une application plus générale, et peut s'étendre à un acte unilatéral et aux actes concrets qui sont la conséquence d'un traité ou d'un acte unilatéral.

25. Avec ces observations et réserves, M. Tammes se déclare en faveur du projet d'article 18, et il exprime l'espoir de voir couronnée de succès cette nouvelle initiative du Rapporteur spécial en faveur du développement du droit international.

26. M. HAMBRO dit qu'il a sur certains points de détail les mêmes réserves que M. Yasseen et M. Tammes.

27. Cela dit, il partage la position du Rapporteur spécial quant à la nécessité de faire une distinction entre différents cas de violations d'obligations internationales. La communauté juridique attend de la Commission qu'elle fasse, dans le cadre de son projet, une distinction nette entre les violations ordinaires et les violations plus graves du droit international. Mais M. Hambro a certains doutes au sujet de la terminologie employée dans l'article 18, laquelle ne facilite guère la distinction entre les crimes attribuables aux Etats et les crimes attribuables aux individus. On admet généralement que les violations très graves du droit international constituent des crimes internationaux attribuables à l'Etat, mais il existe aussi des crimes de droit international, tels que la piraterie et les crimes de guerre, pour lesquels les individus sont punissables. Il est difficile de mettre au point une terminologie qui permettrait de faire la distinction entre ces deux catégories de crimes.

28. A un stade ultérieur, le Rapporteur spécial devra élucider la question des conséquences du « crime international », dont l'article 18 introduit la notion. Il ressort clairement du commentaire relatif à cet article que les crimes internationaux sont des faits de l'Etat qui entraînent des sanctions plus graves qu'une simple indemnisation. Tous les membres de la Commission s'accorderont à reconnaître qu'il faudra inscrire dans le projet une disposition prévoyant des sanctions internationales de la part de la communauté mondiale.

29. Comme l'a dit M. Tammes, le projet d'article 18 a un caractère plus provisoire encore que les autres projets d'articles habituellement examinés en première lecture par la Commission. Celle-ci devra attendre les réactions des Etats pour se prononcer sur les termes à employer pour traduire le contenu de l'article 18. Elle devra notamment décider dans quelle mesure elle doit isoler certains faits pour les qualifier de crimes internationaux et si elle doit faire une ébauche de code pénal. En conséquence, M. Hambro se voit obligé de réserver sa position sur ce point jusqu'à ce que les gouvernements aient fait part de leurs observations.

30. Dans l'historique du sujet que le Rapporteur spécial a si bien retracé dans son rapport, M. Hambro relève deux points qui lui donnent lieu d'être optimiste. Le premier concerne le crime consistant à mener une guerre d'agression ou à employer la force dans les relations internationales. Tout en étant de ceux qui ont toujours considéré que l'emploi de la force armée a été proscrit en tant qu'instrument de politique internationale par le pacte Briand-Kellogg, de 1928, M. Hambro juge bon de rappeler qu'à l'époque certains auteurs sérieux ont bel et bien soutenu que le pacte en question ne faisait qu'interdire la guerre au sens juridique du terme, mais ne s'opposait pas à des représailles armées. Il a lui-même, il y a quarante ans, combattu dans un livre¹³ la thèse selon laquelle le pacte Briand-Kellogg aurait proscrit le mot « guerre », mais non pas l'acte en soi. Sur ce premier point, il est certain qu'aucun auteur n'oserait soutenir aujourd'hui qu'en droit international la guerre d'agression est bien proscrite, mais que les représailles armées sont admissibles. Il y a donc eu, en quelques dizaines d'années, un grand changement dans la pensée juridique.

31. Le second point a trait au colonialisme, qui a été très longtemps considéré comme parfaitement admissible en droit international. Aujourd'hui, toute tentative visant à conserver une colonie par la force est considérée comme un crime international, et cette évolution remarquable, qui s'est elle aussi produite en très peu de temps, est aux yeux de M. Hambro une source d'optimisme. Un fait qui illustre l'ampleur de cette évolution historique est que pendant une dizaine d'années, avant la seconde guerre mondiale, les juristes internationaux et les experts en relations internationales ont étudié le problème face auquel se trouvaient certains pays qui, n'ayant pas de colonies, étaient considérés comme les « non nantis » (« have nots ») de la société internationale. On avait alors examiné tout à fait sérieusement la possibilité de transférer certaines colonies d'un

¹³ E. Hambro, *L'exécution des sentences internationales*, Paris, Sirey, 1936.

pays à un autre afin de remédier à la situation de ces pays « non nantis ». Le fait qu'après quarante ans à peine une telle discussion paraît proprement absurde est un motif non seulement d'optimisme, mais aussi de gratitude.

32. Sir Francis VALLAT pense que, dans l'intérêt des débats, il serait souhaitable que le Rapporteur spécial, en réponse à la question posée par M. Yasseen, explique pourquoi il n'a retenu, au paragraphe 2 de l'article 18, que le début du paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies, omettant les mots « soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies ».

33. M. CALLE y CALLE dit que le Rapporteur spécial démontre la pertinence de la sentence selon laquelle le sage n'est pas celui qui donne les bonnes réponses, mais celui qui pose les bonnes questions. En fait, dans son excellent rapport, le Rapporteur spécial a été jusqu'à apporter des réponses à ces bonnes questions, que doivent poser les juristes, les hommes politiques et quiconque fait partie de l'ordre juridique existant, ordre qui, quoique imparfait, est constitué par un ensemble de règles destinées à orienter le comportement des Etats.

34. Le fait illicite d'un Etat doit être déterminé en fonction de la règle pertinente, car c'est le contenu de cette règle qui donne à une certaine obligation sa forme particulière et qui définit le principe à observer et le comportement à suivre. Le paragraphe 1 de l'article 18 déclare à juste titre que la violation par un Etat d'une obligation internationale en vigueur est un fait internationalement illicite quel que soit le contenu de l'obligation violée. On peut toutefois se demander si, en raison précisément du contenu de l'obligation, non seulement l'Etat lésé par la violation, mais aussi la communauté internationale, a la possibilité d'exiger que le comportement de l'Etat en cause soit conforme à la règle ou à la possibilité de chercher à rétablir l'équilibre qui a été rompu par le comportement illicite de cet Etat.

35. Le rapport à l'examen a fait apparaître les changements et l'évolution qui sont intervenus dans l'ordre juridique international. Les trois premiers paragraphes du préambule du projet de déclaration sur les droits et devoirs des Etats affirment que les Etats du monde forment une communauté régie par le droit international ; que le développement progressif du droit international exige que la communauté des Etats soit organisée d'une manière efficace ; qu'en grande majorité les Etats du monde ont, à cette fin, établi un ordre international nouveau sous l'égide de la Charte des Nations Unies et que la plupart des autres Etats ont exprimé leur désir d'y conformer leur activité¹⁴. Il est évident qu'un nouvel ordre juridique international existe effectivement à l'heure actuelle, et le caractère illicite du comportement d'un Etat devra être apprécié par rapport à cet ordre.

36. De toute évidence, la communauté des Etats Membres des Nations Unies a décidé qu'il fallait établir des distinctions entre les violations d'obligations qui répondent à des intérêts permanents et fondamentaux de la communauté internationale, consacrés par la Charte, et les violations d'obli-

gations de caractère conventionnel, contractées par deux ou plusieurs Etats entre eux. Le Rapporteur spécial a tiré des quelques décisions judiciaires ou sentences arbitrales pertinentes les conclusions qui s'imposaient, et il a entrepris de démontrer que dans la pratique des Etats ces distinctions avaient été établies progressivement, surtout depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

37. Le paragraphe 2 de l'article 18 vise la catégorie des crimes internationaux les plus graves, que l'on a qualifiés de crimes internationaux par excellence, et qui relèvent du recours à la menace ou à l'emploi de la force. Cette catégorie a été complétée, au paragraphe 3, par une liste d'autres crimes internationaux, à savoir les violations de l'obligation de respecter a) le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ; b) les droits de l'homme et c) la libre jouissance d'un bien commun de l'humanité. Le paragraphe a été nécessairement rédigé en termes généraux, car il fallait éviter toute solution de continuité dans cette énumération des principales catégories de crimes internationaux. Toutefois, la notion de *jus cogens* ayant présidé à la rédaction de l'article, il conviendrait que la condition générale énoncée au début du paragraphe 3 soit la violation d'une « norme impérative du droit international général ». Cette référence à une norme impérative s'impose d'autant plus que le même critère est utilisé au paragraphe 2 de l'article 17. C'est d'ailleurs la formule qui est employée à l'article 53 de la Convention sur le droit des traités. Quant à l'expression « la communauté internationale dans son ensemble », elle est quelque peu tautologique. Elle signifiait autrefois qu'il ne s'agissait pas d'une simple majorité d'Etats. Mais il y a longtemps qu'une règle ne peut plus être appliquée pour la seule raison que des Etats européens l'ont acceptée. Les pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine font désormais partie du nouvel ordre international et ont contribué à la création du nouveau système juridique.

38. M. Calle y Calle souscrit sans réserve au commentaire du Rapporteur spécial sur les règles de *jus cogens*. Certaines obligations ne sont pas acceptées de plein gré par les Etats, mais leur sont imposées par la communauté internationale. Ainsi, l'adoption d'instruments tels que la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats est en fait un moyen d'affirmer certaines obligations internationales et d'assurer leur reconnaissance par les Etats.

39. M. AGO (Rapporteur spécial) souhaite faire la lumière sur certaines questions soulevées au cours du débat et susceptibles d'entraîner des discussions inutiles.

40. Se référant à l'idée émise par M. Tabibi d'inclure dans l'article 18 la notion de l'emploi de la « force économique », le Rapporteur spécial rappelle que cette notion a donné lieu à des débats animés à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, lorsqu'elle a été examinée en rapport avec la contrainte, en tant que cause de nullité des traités. Il insiste sur le fait que l'article à l'examen est par lui-même suffisamment délicat pour qu'on se garde de le compliquer encore. La Conférence n'a pas été unanime à reconnaître la contrainte purement économique comme cause de nullité des traités, et elle s'en est remise à la pratique et à la jurisprudence internationales du soin de déterminer s'il convenait d'étendre la notion classique de l'emploi de la force au cas particulier du recours aux

¹⁴ Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Supplément n° 10 (A/925), p. 9.

pressions économiques. Introduire la notion de pression économique dans l'article 18 serait plus grave encore que ne l'aurait été le fait de mentionner la contrainte économique à l'article 52 de la Convention sur le droit des traités. Cela reviendrait à considérer que l'emploi d'une pression économique entre dans la notion d'agression, et que le simple recours à une telle forme de pression constitue un crime international entraînant l'application des sanctions les plus graves, prévues par la Charte des Nations Unies en cas d'agression. Certes, on peut déplorer que des Etats recourent à des pressions économiques, mais on ne saurait assimiler leur comportement au fait de lâcher des bombes ou de faire tonner les canons. Le grand crime international qu'il faut condamner, c'est l'emploi de la force armée ; en englobant dans cette notion le recours aux pressions économiques, on risquerait d'en altérer la notion et de lui ôter son caractère de crime. En conséquence, le Rapporteur spécial estime qu'il vaudrait mieux éviter d'ouvrir maintenant un débat sur cette question.

41. Si les mots « soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies » ne figurent pas dans le paragraphe 2, ainsi que l'ont fait observer M. Yasseen et sir Francis Vallat, c'est parce que le Rapporteur spécial a entendu circonscrire au maximum le crime par excellence pour lequel la Charte prévoit les sanctions les plus sévères : le crime d'agression, c'est-à-dire l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre Etat. Dans son esprit, les atteintes, même par la force, aux autres buts des Nations Unies devraient être couvertes par le paragraphe 3. Toutefois, le Rapporteur spécial ne verrait pas d'inconvénient à ce que ces mots soient ajoutés dans le projet d'article. Pour éviter des malentendus et des débats stériles au sein des organes de l'ONU qui étudieront le cinquième rapport sur la responsabilité des Etats, le Rapporteur spécial propose même que les mots en question soient ajoutés dans la version définitive de ce document.

42. Au paragraphe 3, le Rapporteur spécial avait bien l'intention de se référer aux règles de *jus cogens* — ou, mieux, aux règles d'importance essentielle pour la communauté internationale —, mais la hâte avec laquelle il a dû rédiger le deuxième additif de son cinquième rapport (A/CN.4/291/Add.2) est la cause de l'omission involontaire, dans la version multicopiée de cet additif, des mots « et reconnue comme essentielle ».

43. Comme M. Yasseen, le Rapporteur spécial est d'avis que l'énumération des crimes internationaux figurant au paragraphe 3 doit non seulement refléter fidèlement la situation actuelle, mais pouvoir s'adapter éventuellement à des situations futures. C'est précisément pour cette raison qu'il s'est gardé de mentionner nommément l'agression, le génocide et l'*apartheid*, et qu'il s'est référé à des catégories générales d'obligations internationales, dans le cadre desquelles entrent aujourd'hui ces crimes et pourraient entrer un jour de nouvelles obligations. Pour réserver l'avenir, on pourrait ajouter le mot « notamment » à la fin de l'alinéa liminaire du paragraphe 3, et préciser ainsi que la liste qui suit n'est pas exhaustive. Il faut veiller cependant qu'on ne puisse pas invoquer cette disposition à tout moment en prétendant que la violation d'une quelconque obligation internationale constitue un crime légitimant indirectement le recours à des sanctions.

44. Dans l'esprit du Rapporteur spécial, le texte proposé pour l'article 18 n'est nullement définitif. Il ne constitue qu'une tentative de solution, ainsi que M. Tammes et M. Hambro l'ont fait observer, et le Comité de rédaction le modifiera sans doute sensiblement s'il lui est renvoyé.

45. Si le Rapporteur spécial n'a pas une position arrêtée au sujet du libellé de l'article proposé, il attache en revanche beaucoup d'importance à la distinction de base entre deux catégories de faits internationalement illicites. Comme lui, M. Hambro a opposé les délits, c'est-à-dire les infractions ordinaires, qui n'impliquent que l'obligation de réparer, aux crimes internationaux. Avec perspicacité, M. Tammes a relevé que la division bipartite proposée est en réalité tripartite, puisque le recours à la force armée est considéré dans le projet d'article 18 comme un crime à part. Lorsque la Commission déterminera les diverses formes de responsabilité, elle établira peut-être que les mesures visées à l'Article 42 de la Charte des Nations Unies peuvent être envisagées pour certains crimes et non pas pour d'autres. La pratique de l'ONU, telle qu'elle ressort des résolutions adoptées et des prises de position des Etats Membres, montre qu'à la suite de certains faits internationalement illicites généralement qualifiés de crimes, les Etats intéressés eux-mêmes ne sont pas allés jusqu'à demander que le Conseil de sécurité applique les mesures prévues à l'Article 42 de la Charte. Ils se sont bornés aux sanctions visées à l'Article 41, qui n'impliquent pas l'emploi de la force armée. Il importe que la Commission décide maintenant de faire une distinction entre les crimes et les délits, ce qui lui permettra plus tard de distinguer plusieurs formes de responsabilité. Ce faisant, elle conservera cependant toute sa liberté de déterminer quelles sont ces formes de responsabilité et comment elles se rattachent aux diverses catégories de faits internationalement illicites. De l'avis du Rapporteur spécial, il n'y a pas lieu d'hésiter à procéder à cette répartition des faits internationalement illicites en deux catégories, d'autant plus qu'elle n'est pas nouvelle : les Etats l'acceptent lorsqu'ils acceptent la Charte des Nations Unies.

46. M. TABIBI dit qu'il ne tient pas à compliquer davantage une question déjà extrêmement complexe. Toutefois, il ne saurait admettre, et il pense que les pays du tiers monde ne l'admettront pas non plus, que la strangulation économique d'un pays constitue une violation mineure d'une obligation internationale. Les conséquences de cette strangulation sont parfois pires que celles d'un bombardement aérien. Elles peuvent entraîner la destruction non seulement d'un district ou d'une région, mais d'un pays tout entier. Il s'agit en l'espèce d'une question de la plus haute importance.

La séance est levée à 12 h 50.

1373^e SÉANCE

Jeudi 20 mai 1976, à 11 heures

Président : M. Abdullah EL-ERIAN

Présents : M. Ago, M. Calle y Calle, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina,