

Document:-
A/CN.4/SR.1373

Compte rendu analytique de la 1373e séance

sujet:
<plusieurs des sujets>

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>)*

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,

M. Rossides, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Francis Vallat, M. Yasseen.

**Nomination à des sièges devenus vacants
(article 11 du statut) [A/CN.4/289 et Add.1]**

[Point 1 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT fait savoir que la Commission, réunie en séance privée, a élu, conformément à son statut, M. Frank X. J. C. Njenga (Kenya) au siège devenu vacant par suite de la démission de M. Taslim O. Elias.
2. Un message a été adressé à M. Njenga pour l'inviter à prendre part aux travaux de la Commission.

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]

3. M. SETTE CÂMARA note que le Rapporteur spécial part de la proposition que la violation par un Etat d'une obligation internationale existant à sa charge constitue un fait internationalement illicite, quel que soit le contenu de l'obligation violée. Cette proposition est incontestable, et le texte du paragraphe 1 de l'article 18 ne soulève donc pas de difficultés.

4. Le problème qui se pose est de savoir s'il convient de distinguer différentes catégories de faits internationalement illicites selon le contenu de l'obligation internationale violée. Le Rapporteur spécial est en faveur de cette solution pour des raisons normatives, c'est-à-dire parce qu'elle permettrait d'instituer différents régimes de responsabilité. La doctrine classique n'admettait pas cette classification des infractions aux règles internationales, mais les positions ont évolué considérablement, et l'on pense aujourd'hui qu'il devrait y avoir un type de régime pour les violations qui portent préjudice à l'ensemble de la communauté internationale et un autre type pour les faits illicites courants qui ne concernent que l'Etat lésé. L'agression, le génocide, l'*apartheid*, les violations flagrantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le colonialisme et les troubles apportés à la jouissance des ressources communes de l'humanité sont des faits illicites qui concernent tous les membres de la communauté organisée des Etats et qui appellent quelque chose de plus qu'une indemnisation. En fait, en pareil cas, il serait impossible de demander justice sur la base d'une indemnisation. Les pertes de millions de vies humaines infligées par les actes de génocide sont irréparables, et quelle pourrait être la *restitutio in pristinum* pour des siècles d'asservissement sous le régime du colonialisme ? Devant les réalités indiscutables du monde moderne, le Rapporteur spécial, conscient des sentiments de

la très grande majorité des pays, est allé hardiment de l'avant dans la voie du développement progressif du droit international et a proposé pour l'article 18 un texte qui traite ouvertement d'une catégorie de faits illicites qualifiés de crimes internationaux.

5. L'arrêt rendu par la CIJ dans l'affaire de la *Barcelona Traction* est favorable à l'idée d'une distinction entre les obligations des Etats à l'égard de la communauté internationale dans son ensemble et les obligations à l'égard d'Etats particuliers, et les extraits cités par le Rapporteur spécial dans son rapport² en apportent la preuve. Cependant, le Rapporteur spécial a reconnu à juste titre que la jurisprudence de la Cour était quelque peu contradictoire puisque, dans les affaires du *Sud-Ouest africain*, la Cour a refusé d'admettre l'existence d'une sorte de droit à une *actio popularis*, action qui serait intentée par n'importe quel membre de la communauté des Etats dans certains cas déterminés de violation d'obligations.

6. Par contre, en ce qui concerne la pratique des Etats, le Rapporteur spécial a souligné que, depuis la seconde guerre mondiale, les gouvernements reconnaissent l'existence de violations du droit international suffisamment graves pour être considérées comme des crimes *erga omnes*. Cependant, dans les textes rédigés en réaction contre les atrocités de la guerre, il ne s'agissait pas de crimes de l'Etat, mais de crimes de droit international, dont les auteurs étaient passibles d'un châtement. Cela est vrai des premiers projets de la CDI, par exemple des Principes du droit international consacrés par le statut du Tribunal de Nuremberg et dans le jugement de ce tribunal³ et du projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité⁴. Même la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide⁵ qualifie le génocide de crime du droit des gens, et son article IV stipule que « les personnes ayant commis le génocide [...] seront punies, qu'elles soient des gouvernants, des fonctionnaires ou des particuliers ».

7. Actuellement, il va de soi que la Commission s'occupe de crimes internationaux dont des Etats sont tenus responsables, conformément au paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte et à d'autres conventions internationales. Le Rapporteur spécial n'examine pas, pour le moment, les conséquences juridiques de la violation de l'une des normes fondamentales engageant une responsabilité aggravée, du type précédemment mentionné, mais il est évident que l'on demandera réparation en vertu des dispositions du chapitre VII de la Charte. Il en sera ainsi non seulement dans les cas prévus au paragraphe 2 du texte à l'examen, mais aussi dans les cas mentionnés au paragraphe 3, étant donné que les violations du droit à l'autodétermination, des droits de l'homme et du droit de libre jouissance d'une ressource commune de l'humanité constitueront nécessairement des menaces à la paix.

8. Pour ce qui est du libellé de l'article 18, M. Sette Câmara estime que, puisque la Commission est disposée

¹ Voir A/CN.4/291 et Add.1 et 2, par. 89.

² Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquième session, Supplément n° 12 (A/1316), p. 12.

³ Ibid., neuvième session, Supplément n° 9 (A/2693), p. 11.

⁴ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 78, p. 277.

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

à aller hardiment de l'avant, comme le lui a recommandé le Rapporteur spécial, il n'est pas nécessaire de mettre l'expression « crime international » entre guillemets. Il faudrait par ailleurs supprimer le paragraphe 4, car il vaut mieux éviter, au stade actuel, de qualifier un fait internationalement illicite de « délit international ». Le Rapporteur a précédemment rejeté l'expression « international delinquency » (délit international) afin d'éviter des analogies trompeuses avec le droit pénal interne, et, de plus, dans de nombreux systèmes juridiques, le mot « delict » est simplement un synonyme de « crime ».

9. Pour ce qui est de la structure de l'article, M. Sette Câmara considère que l'article 18 ne devrait comprendre que le paragraphe 1, et que le titre devrait être remplacé par une formule telle que « Non-pertinence du contenu de l'obligation internationale ». Les paragraphes 2 et 3 formeraient un article distinct, intitulé « Violations des normes impératives du droit international », comme l'a suggéré M. Tammes⁶. Cette division en deux articles se justifie par les différences de traitement qu'impliquerait l'établissement de deux régimes de responsabilité. Alors que les violations ordinaires continueraient d'être soumises aux procédures traditionnelles de l'obtention d'une réparation et constitueraient un problème purement juridique — qui pourrait donner lieu à un recours à la CIJ ou à l'arbitrage, si les autres modes de règlement échouaient —, le cas des crimes internationaux serait du ressort du Conseil de sécurité, seul organe politique qui puisse autoriser des mesures collectives pour maintenir ou rétablir la paix internationale.

10. En conclusion, M. Sette Câmara se déclare d'accord avec M. Yasseen⁷ pour estimer que le texte devrait reprendre intégralement le libellé employé au paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte. Bien que la proposition de M. Tabibi⁸ ait toute sa sympathie, il juge néanmoins qu'elle compliquerait notablement une question déjà fort complexe. A son avis, la liste des crimes internationaux donnée au paragraphe 3 n'est nullement exhaustive. La Commission devrait s'inspirer à cet égard de la définition de l'agression adoptée par l'Assemblée générale⁹, dont l'article 4 prévoit que le Conseil de sécurité peut qualifier d'agression, au sens des dispositions de la Charte, des actes autres que ceux qui sont énumérés dans la définition. Si la pression économique, à laquelle M. Tabibi a fait allusion, est forte au point d'étouffer un pays, le Conseil de sécurité est libre de la qualifier d'acte d'agression.

11. Sir Francis VALLAT constate qu'il ressort de la discussion que les membres de la Commission acceptent l'idée d'une distinction entre les infractions, qui peuvent être qualifiées de crimes, et les violations moins graves d'obligations internationales, auxquelles peut s'appliquer un régime de responsabilité différent. Dans l'évolution des conceptions juridiques internationales, cette distinction est maintenant bien établie, et la Commission devrait en tenir compte dans ses travaux.

12. Le commentaire devrait mettre l'accent, plus que ne l'a fait le Rapporteur spécial dans son rapport, sur une

autre distinction, à savoir celle qui existe entre la responsabilité pénale des individus et la responsabilité encourue par un crime attribuable à l'Etat, indépendamment de la question de savoir si un individu peut ou non être également punissable pour un « crime international ». En qualifiant simplement certains faits de crimes internationaux, la Commission risquerait peut-être de créer une certaine confusion, à la faveur de laquelle on s'efforceraient de couvrir les individus susceptibles d'être tenus pour responsables. En fait, le mieux serait de mettre ce point en évidence non seulement dans le commentaire mais aussi dans l'article lui-même.

13. Il faut espérer que, comme l'a indiqué le Rapporteur spécial, le libellé du paragraphe 3 suivra de plus près celui de l'article 53 de la Convention sur le droit des traités¹⁰, qui constitue la définition généralement acceptée du *jus cogens*, tel qu'on l'entend aujourd'hui en droit international. Si une norme impérative est une norme à laquelle on ne saurait déroger par voie d'accord, c'est parce qu'elle est ainsi comprise par la communauté internationale dans son ensemble. La violation d'une telle norme pourrait donc être considérée comme la violation d'une obligation envers la communauté internationale dans son ensemble et, en tant que telle, elle constituerait un crime international. On peut aussi envisager ce problème sous un autre angle : si, par voie d'accord, deux Etats sont libres de déroger à une certaine règle — une règle, autrement dit, qui n'est pas une règle impérative du *jus cogens* —, cette dérogation ne saurait raisonnablement être qualifiée de crime lorsqu'elle est le fait d'un seul Etat. Il est manifeste que la notion de *jus cogens* doit être très intimement liée à celle de crime international, car il est difficile de concevoir un fait qui, sans être une violation d'une norme impérative, pourrait cependant être considéré comme un « crime international », du moins dans le sens où l'entend la Commission. Ce lien devrait être davantage mis en évidence dans le texte de l'article.

14. Le paragraphe 2 concerne le principe du maintien de la paix et de la sécurité internationales, mais les crimes énumérés au paragraphe 2 peuvent fort bien eux aussi entraîner des menaces contre la paix et la sécurité internationales. Les infractions énumérées au paragraphe 3 sont toutefois qualifiées de violations « graves », et sir Francis doute que les Etats puissent être appelés à faire la distinction entre les violations graves et d'autres qui ne le sont pas. Pour classer un fait dans la catégorie des crimes, le critère doit être la nature de l'obligation enfreinte. Une violation d'un traité bilatéral peut ne pas être en soi un crime international, mais dès lors qu'elle menace la paix et la sécurité internationales, cette violation relève du domaine de la responsabilité criminelle. C'est donc sur la notion de menace contre la paix et la sécurité internationales que repose le classement des faits dans la catégorie des crimes. La Commission examine également la question des violations d'obligations envers la communauté internationale dans son ensemble. Dans un grand nombre de

⁶ 1372^e séance, par. 24.

⁷ Voir *ibid.*, par. 18.

⁸ *Ibid.*, par. 11.

⁹ Résolution 3314 (XXIX), annexe.

¹⁰ 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.

systèmes de droit interne, un crime est un fait considéré comme contraire à l'intérêt public et, par conséquent, punissable par l'action des pouvoirs publics. Le paragraphe 3 devrait être élargi pour mieux exprimer la notion de l'intérêt de la communauté internationale dans son ensemble.

15. En ce qui concerne le but et les conséquences de la distinction à établir entre différents faits, autrement dit les régimes de responsabilité et l'instance chargée d'appliquer les règles, les menaces contre la paix et la sécurité internationales relèveront de l'Article 39 de la Charte, aux termes duquel le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix ou d'une rupture de la paix. Sur la base de cette constatation, le Conseil est ensuite habilité à prendre les mesures nécessaires, soit au moyen de recommandations, soit par une action entreprise au titre du chapitre VII de la Charte. Le fait que le chapitre VII traite du maintien ou du rétablissement de la paix et de la sécurité et ne prévoit pas le châtement des coupables ne signifie pas que la Commission doive s'abstenir de qualifier de crimes internationaux les faits visés par l'Article 39, si elle le juge bon. Pour ce qui est du *jus cogens*, la caractérisation d'une norme impérative est, en cas de litige, une question qui doit, en principe, être renvoyée à la CIJ, ce qui est parfaitement normal, car il est difficilement concevable que des conclusions sur un point de droit de cette nature puissent émaner d'une autre instance que l'organe judiciaire de l'ONU.

16. Comme d'autres membres de la Commission qui sont intervenus avant lui, sir Francis pense que le paragraphe 2 de l'article 18 devrait reproduire intégralement le libellé du paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte. Enfin, il faudrait bien préciser que la liste de crimes internationaux figurant au paragraphe 3 n'est pas exhaustive.

17. M. ŠAHOVIĆ approuve entièrement les principes dont s'inspire l'article 18 et souscrit aux vues exprimées par le Rapporteur spécial dans sa présentation écrite et orale. Le Rapporteur spécial a réussi à dégager les tendances récentes du droit international et à démontrer que la Commission doit en tenir compte dans son œuvre de codification et de développement progressif des règles relatives à la responsabilité des Etats. A cet égard, l'article 18 se présente vraiment comme un article clef du projet.

18. Si la Commission a été lente à codifier le droit de la responsabilité des Etats, c'est précisément parce qu'il lui était impossible, tant que le droit international n'avait pas évolué d'une certaine manière, d'envisager des propositions du genre de celles que contient l'article à l'étude. Il convient de relever en particulier l'importance croissante de la Charte des Nations Unies et de l'ensemble des règles juridiques qui sont nées de son application. En adoptant l'article 18, la Commission mettra un point final à une controverse qui dure depuis la création de l'ONU et qui porte sur la place de la Charte et du droit des Nations Unies par rapport au droit international général. En tant qu'organe chargé de la codification et du développement progressif du droit international, la CDI est bien placée pour proclamer maintenant l'identification du droit des Nations Unies au droit international général. L'Assemblée générale a déjà fait un pas dans cette voie lorsqu'elle a adopté par consensus, en 1970, la Déclaration relative aux

principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies¹¹. Cette déclaration contient une disposition selon laquelle les principes de la Charte qui y sont inscrits constituent des principes fondamentaux du droit international dont tous les Etats doivent s'inspirer dans leur conduite internationale et qu'ils doivent respecter rigoureusement dans leurs relations mutuelles. En revanche, la doctrine ne s'est pas toujours montrée aussi novatrice ; bien des auteurs n'ont pas manifesté la hardiesse qui a conduit les Etats à développer le droit international dans cette direction.

19. Il ne fait pas de doute que le principe consacré au paragraphe 1 de l'article 18 est bien établi en droit international. Comme M. Sette Câmara, M. Šahović s'est d'abord demandé si les autres règles énoncées dans cette disposition ne devraient pas faire l'objet d'un article distinct, mais il est arrivé à la conclusion qu'il vaudrait mieux traiter dans une disposition unique toutes les questions relatives au contenu de l'obligation internationale violée. Pourtant, il ressortait du plan du projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial à la vingt-septième session de la Commission que celui-ci avait l'intention de consacrer un article particulier aux obligations internationales dont la violation présente une importance particulière pour la communauté internationale. La distinction que le Rapporteur spécial propose maintenant de faire à l'article 18, selon le contenu de l'obligation internationale violée, est tout à fait acceptable, car elle est conforme aux tendances récentes du droit international.

20. Cependant, comme sir Francis Vallat, M. Šahović estime que les idées contenues dans les paragraphes 2 et 3 pourraient être exprimées autrement. Il se demande en particulier s'il est nécessaire de faire une distinction entre les crimes internationaux visés dans l'un et l'autre de ces paragraphes. En outre, le critère de la gravité de la violation qui est proposé au paragraphe 3 pour déterminer quels sont les crimes internationaux visés par cette disposition, par opposition aux délits internationaux, ne lui paraît pas être le meilleur. Mieux vaudrait analyser, dans chaque cas d'espèce, la nature des obligations violées. Il est à noter que tous les principes que les règles impératives du droit international ont pour but de sauvegarder sont interdépendants. A ce sujet, M. Šahović rappelle que la question de la primauté de certains principes sur d'autres, et notamment du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes sur le principe de l'interdiction du recours à l'emploi de la force, a donné lieu à de vifs débats. En conséquence, il juge préférable de rédiger un paragraphe unique dans lequel la Commission insisterait sur l'importance des règles impératives du droit international, en fondant la distinction entre les délits et crimes internationaux sur la notion de communauté d'intérêts de tous les Etats.

21. En ce qui concerne le membre de phrase « soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies », qui figure au paragraphe 3 de l'Article 2 de la Charte et que certains membres de la Commission ont pro-

¹¹ Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, annexe.

posé de reproduire dans le paragraphe 2 de l'article 18, M. Šahović fait observer que ce membre de phrase vise en fait les crimes qui font l'objet du paragraphe 3 de l'article.

22. Enfin, M. Šahović se félicite que le Rapporteur spécial ait mentionné, à l'alinéa c du paragraphe 3 de l'article à l'examen, « la conservation et la libre jouissance pour tous d'un bien commun de l'humanité », disposition qui reflète une évolution récente du droit international, et qui répond aux besoins de la communauté internationale tout entière.

23. M. MARTÍNEZ MORENO dit qu'il souscrit sans réserve tant au contenu de l'article 18 qu'aux idées dont cet article s'inspire. Ces idées sont conformes à la jurisprudence des tribunaux internationaux, à la pratique des Etats et à la position des auteurs les plus éminents, qui admettent la distinction entre les violations des normes impératives du droit international et les violations des règles ordinaires du droit international, auxquelles il est permis de déroger par voie d'accord entre Etats.

24. C'est pourquoi M. Martínez Moreno approuve la règle dont s'inspire l'article et qui est exprimée en son paragraphe 1. Il appelle cependant l'attention sur la nécessité d'inclure dans le projet, à un stade ultérieur, un article distinct prévoyant une exception à cette règle, afin de tenir compte des cas où, dans un traité déterminé, une solution différente aura été choisie par les parties ; il convient évidemment de préciser que cette exception n'est pas applicable à une règle de *jus cogens*, qui, elle, n'admet aucune dérogation.

25. Il ressort clairement de l'excellent rapport du Rapporteur spécial que la pensée juridique internationale a évolué et que cette évolution est caractérisée en premier lieu par l'apparition de règles de *jus cogens*. Un autre fait important a été l'acceptation du principe du châtement des particuliers du fait d'actes commis en leur qualité d'organes de l'Etat, sans que l'Etat en cause soit pour autant aucunement dégagé de sa responsabilité internationale. La Charte des Nations Unies, pour sa part, condamne énergiquement certaines violations du droit international, et notamment l'agression armée. Le droit des Nations Unies considère la menace ou l'emploi de la force, le colonialisme, la discrimination raciale et l'oppression des minorités comme des crimes internationaux graves, alors qu'il insiste vivement sur l'obligation de respecter les droits de l'homme. La conception traditionnelle de la responsabilité internationale, qui entraîne uniquement une obligation de réparer, a été remplacée par une conception plus large. Il est désormais possible d'infliger à l'Etat auteur de la violation des sanctions telles que la rupture des relations diplomatiques et consulaires, la rupture totale ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes et aériennes, et même — en cas d'agression — le recours à la force armée.

26. Il faut tenir compte dûment de l'ensemble de ces faits nouveaux, et c'est pourquoi le Rapporteur spécial a fort judicieusement introduit, à l'article 18, la notion de crime international. Il a notamment prévu l'agression, qui constitue le crime international par excellence. A ce propos, toutefois, il est indispensable de mentionner l'exception consacrée par l'Article 51 de la Charte des Nations Unies,

qui garantit le « droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective » contre une agression armée.

27. Comme plusieurs autres membres de la Commission, M. Martínez Moreno souhaiterait voir introduit, au paragraphe 2 de l'article 18, le dernier membre de phrase du paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte : « soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies ». Ce renvoi aux buts de la Charte est d'autant plus important qu'il existe d'autres instruments internationaux interdisant le recours à la force.

28. C'est ainsi que, aux termes de l'article 1^{er} du Traité interaméricain d'assistance mutuelle, signé à Rio de Janeiro le 2 septembre 1947 :

Les Hautes Parties contractantes condamnent formellement la guerre et s'engagent, dans leurs relations internationales, à ne pas recourir à la menace ou à l'emploi de la force, dans une forme qui ne soit pas compatible avec les dispositions de la Charte des Nations Unies ou du présent Traité¹³.

En outre, l'article 10 du même traité précise :

Aucune des stipulations de ce Traité ne sera interprétée de manière à amoindrir les droits et les devoirs des Hautes Parties contractantes, conformément à la Charte des Nations Unies¹⁴.

Le Traité de Rio de Janeiro revêt une importance particulière parce qu'il a été ratifié par tous les Etats d'Amérique. Les articles 3 et 11 du Traité spécifient qu'en cas d'attaque armée des consultations seront immédiatement réalisées moyennant la Réunion des ministres des affaires étrangères, qui constitue l'Organe de consultation. Cet organe est habilité à recommander des sanctions contre l'Etat agresseur, et notamment le recours à la force armée ; toutefois, le recours à la force armée est subordonné au respect des dispositions constitutionnelles en vigueur dans les divers Etats intéressés.

29. Il y a eu d'abondantes discussions entre les auteurs sur la question de la primauté de la Charte des Nations Unies sur le Système interaméricain institué par le Traité de Rio de Janeiro et la Charte de l'OEA, signée à Bogotá le 30 avril 1948, lesquels déclarent l'un et l'autre qu'ils ont été conclus dans le cadre de la Charte des Nations Unies. L'article 2 du Traité de Rio de Janeiro précise, toutefois, que les parties contractantes s'engagent à essayer de résoudre toute controverse qui surgirait entre elles « moyennant la procédure en vigueur dans le Système interaméricain, avant de la soumettre à l'Assemblée générale ou au Conseil de sécurité des Nations Unies¹⁴ ». L'article 20 de la Charte de Bogotá, pour sa part, déclare que :

Tous les différends internationaux qui surgiront entre les Etats américains seront soumis aux procédures pacifiques indiquées dans cette Charte avant d'être portés à la connaissance du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies¹⁵.

30. Dans ce débat sur la question de savoir s'il convient de donner la primauté au système interaméricain ou au système des Nations Unies, nombre d'auteurs, tels que Jiménez de Aréchaga, étaient d'avis que les dispositions de la Charte des Nations Unies l'emportent sur celles de

¹³ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 21, p. 94.

¹⁴ *Ibid.*, p. 100.

¹⁵ *Ibid.*, p. 94.

¹⁶ *Ibid.*, vol. 119, p. 59.

la Charte de l'OEA. Un certain nombre d'autres auteurs, tels que Caicedo Castilla, considéraient par contre qu'il convenait de soumettre tout d'abord le différend aux organes compétents du système interaméricain avant de le porter devant le Conseil de sécurité de l'ONU. Etant donné cette controverse, il est essentiel d'introduire au paragraphe 2 de l'article 18 du projet le libellé intégral du paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies, de façon à ne laisser subsister aucun doute sur la primauté de cette charte sur toute charte régionale.

31. M. Martínez Moreno pense, comme M. Yasseen, que la liste des crimes internationaux reproduite aux paragraphes 2 et 3 n'est pas exhaustive et laisse une marge pour le développement progressif du droit international en la matière. C'est ainsi que le paragraphe 2 ne prévoit pas expressément le cas où un Etat refuse au peuple d'un territoire dépendant le droit de se gouverner lui-même. Le fait de refuser le droit à l'indépendance aux habitants d'un territoire non autonome peut donner lieu à de très graves crimes internationaux. La Namibie en fournit un exemple patent. Un crime de ce type ne constituera pas une attaque contre « l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre Etat », le peuple dépendant concerné ne constituant pas encore un Etat.

32. A ce propos, il convient de mentionner aussi les crimes de guerre, que la CDI elle-même, dans sa formulation (1950) des Principes du droit international consacrés par le statut du Tribunal de Nuremberg et dans le jugement de ce tribunal, a définis comme des « violations des lois et coutumes de la guerre, qui comprennent [...] la destruction perverse des villes ou villages ou la dévastation que ne justifient pas les exigences militaires¹⁶ ». L'article 2, par. 12, du projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, que la Commission a adopté en 1954, énumère également parmi ces crimes : « les actes commis en violation des lois et coutumes de la guerre¹⁷ ».

33. M. Martínez Moreno souscrit sans réserve aux observations de sir Francis Vallat au sujet du critère de la paix et de la sécurité internationales. Il existe, en effet, des violations d'obligations internationales qui affectent la communauté internationale, mais non la paix et la sécurité internationales. M. Martínez Moreno prend l'exemple des ressources du fond et du sous-sol de la mer au-delà des limites de la juridiction nationale, qui ont été reconnues comme constituant le patrimoine commun de l'humanité. A supposer qu'un mécanisme international soit institué en vue de diriger l'exploitation de ces ressources, le fait de l'Etat qui enverra un de ses navires pour exploiter ces ressources, contrairement à la réglementation internationale, constituera une violation grave de l'obligation internationale de cet Etat, mais ne menacera ni la paix ni la sécurité de l'humanité. Cet exemple prouve la justesse de l'opinion exprimée par sir Francis Vallat.

34. Quant au paragraphe 4 de l'article 18, M. Martínez Moreno n'est pas d'avis de le supprimer, bien qu'il reconnaisse que l'expression « délit international » soulève un problème de terminologie. Ce problème se pose en fait

de façon plus aiguë en espagnol qu'en anglais et en français, le texte espagnol de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide et du projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité utilisant le terme espagnol « delito » pour rendre le terme français (et anglais) « crime ». En conséquence, il vaut mieux éviter l'expression « délit international », et se borner à mentionner au paragraphe 4 la violation par un Etat d'une obligation internationale ordinaire.

35. En terminant, M. Martínez Moreno exprime sa gratitude au Rapporteur spécial pour sa remarquable contribution au développement du droit international.

36. M. OUCHAKOV approuve entièrement l'idée qui est à la base de l'article 18 et du commentaire, mais il a des observations à faire sur certains points. A son avis, si un crime international est toujours constitué par la violation d'une obligation *erga omnes*, on ne peut pas dire, en revanche, que la violation d'une obligation *erga omnes* constitue toujours un crime international. Par exemple, les normes actuelles du droit de la mer sont des obligations *erga omnes*, mais la violation de ces obligations n'est pas forcément un crime international. Il en va de même pour les normes impératives : si un crime international est toujours la violation d'une norme impérative, la violation d'une norme impérative n'est pas forcément un crime international.

37. Quel est donc le critère qui permet de déterminer si la violation d'une obligation internationale constitue un crime international ? Selon M. Ouchakov, c'est l'importance pour l'humanité du droit préservé par l'obligation. Si la violation de l'obligation de maintenir la paix et la sécurité internationales est considérée comme un crime international, c'est en raison de l'importance de cette obligation pour la communauté internationale. Il y a, par contre, des normes impératives moins importantes, dont la violation ne constitue pas toujours un crime international.

38. M. Ouchakov se demande si le paragraphe 1 de l'article 18 ajoute quelque chose à l'article 3. L'article 3¹⁸ dit déjà, en effet, qu'il y a fait internationalement illicite de l'Etat lorsque ce fait « constitue une violation d'une obligation internationale de l'Etat ». Par « une obligation internationale de l'Etat », il faut entendre « toute obligation internationale de l'Etat, quelle qu'elle soit ». Le mot « contenu », qui figure à l'article 18, n'ajoute rien à ce qui est dit à l'article 3, car il est évident que toute obligation a un contenu. Ce qui compte, en fait, ce n'est pas le contenu, mais l'importance, la portée, de l'obligation violée. Par conséquent, ou bien le paragraphe 1 de l'article 18 est inutile, ou bien il signifie que l'article 3 est incomplet et qu'il ne s'agit pas, dans cet article, de n'importe quelle obligation internationale de l'Etat.

39. En ce qui concerne le paragraphe 2, M. Ouchakov fait observer que ce n'est pas la violation d'une obligation internationale qui constitue un crime international, mais le fait internationalement illicite résultant de la violation de l'obligation. Quelle est la portée du paragraphe 2 ? Ce

¹⁶ Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquième session, Supplément n° 12 (A/1316), p. 15.

¹⁷ Ibid., neuvième session, Supplément n° 9 (A/2693), p. 12.

¹⁸ Annuaire... 1975, vol. II, p. 64, doc. A/10010/Rev.1, chap. II, sect. B.

paragraphe énonce en règle générale que la violation par un Etat d'une obligation internationale établie aux fins du maintien de la paix et de la sécurité internationales est un crime international. Mais toutes les normes du droit international contemporain sont établies, en dernier ressort, aux fins du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Faut-il en conclure que toute violation d'une norme de droit international, quelle qu'elle soit, est un crime international ? C'est ce qui ressortirait de la règle générale énoncée dans la première partie du paragraphe 2. En fait, c'est uniquement « la violation par un Etat de 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 », citée à titre d'exemple dans la deuxième partie du paragraphe, qui constitue un crime international.

40. M. Ouchakov propose donc pour le paragraphe 2 de l'article 18 le libellé suivant, qui suit de près le paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte, afin d'éviter toute difficulté d'interprétation :

Le fait internationalement illicite provoqué par la violation de l'obligation pour tous les Etats de s'abstenir, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat soit de toute manière incompatible avec les buts des Nations Unies, constitue un crime international.

41. M. Ouchakov estime que, dans le contexte du paragraphe 3, l'expression « acceptée [...] par la communauté internationale dans son ensemble » est extrêmement ambiguë. Faut-il comprendre que les trois normes qui suivent sont déjà acceptées par la communauté internationale dans son ensemble, ou faut-il comprendre, au contraire, que ces normes ne sont pas encore acceptées, et que leur violation ne constituera un crime international que lorsqu'elles seront universellement reconnues ?

La séance est levée à 13 heures.

1374^e SÉANCE

Vendredi 21 mai 1976, à 10 h 10

Président : M. Abdullah EL-ERIAN

puis : M. Juan José CALLE y CALLE

Présents : M. Ago, M. Bilge, M. Hambro, M. Kearney, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Rossides, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Francis Vallat.

Constitution d'un comité de rédaction

1. Le PRÉSIDENT dit qu'à la suite de consultations, tenues conformément à la pratique habituelle de la Commission, il propose que soit constitué un comité de rédaction composé de douze membres : M. Šahović, président, MM. Ago, Calle y Calle, Kearney, Martínez Moreno, Quentin-Baxter, Ramangasoavina, Reuter, Rossides et

Ouchakov, sir Francis Vallat et M. Tsuruoka, rapporteur de la Commission.

Il en est ainsi décidé.

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]

2. M. OUCHAKOV, poursuivant sa déclaration de la séance précédente, dit qu'à propos de l'expression « violation grave par un Etat d'une obligation internationale », qui figure au paragraphe 3 de l'article 18, il s'interroge sur la valeur à accorder à la gravité de la violation. Il reconnaît qu'il existe des violations plus ou moins graves, mais il se demande si la gravité de la violation permet de qualifier un fait internationalement illicite de « crime international ». A son avis, la qualification d'un fait internationalement illicite ne dépend pas de la gravité de la violation, mais de l'importance de l'obligation violée, c'est-à-dire de l'intérêt protégé par l'obligation. En droit interne, ce n'est pas la gravité de la violation qui détermine le crime, mais l'importance de l'obligation violée. Par exemple, il peut y avoir violation grave de l'obligation de s'abstenir de diffamation, mais cela ne signifie pas que l'acte de diffamation soit un crime. Inversement, un homicide non prémédité ne constitue pas une violation grave de l'obligation de respecter la vie humaine, mais il n'en est pas moins un crime, car le respect de la vie humaine est une obligation importante.

3. De même, en ce qui concerne le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, énoncé à l'alinéa a du paragraphe 3, il peut y avoir des violations graves qui ne soient pas des crimes internationaux. Par exemple, le fait de n'avoir pas admis certains Etats à l'ONU pendant plusieurs années constitue une violation grave du principe de l'égalité de droits des peuples, mais n'est pas un crime. Par contre, maintenir un peuple sous le joug colonial est un crime international. Ainsi, une violation grave d'une obligation mineure n'est pas un crime international, alors qu'une violation, même mineure, d'une obligation essentielle en est un. Par exemple, la violation, quelle qu'en soit la gravité, de l'obligation de s'abstenir de l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre Etat constitue un crime d'agression. C'est donc l'importance de l'obligation, et non pas l'importance de la violation, qui détermine le crime.

4. M. Ouchakov se demande, par ailleurs, si la violation de toute obligation internationale ayant pour objet le respect des principes énoncés aux alinéas a, b et c du paragraphe 3 constitue un crime international. Il existe, en effet, beaucoup d'obligations qui ont pour objet le respect de ces principes. Est-ce à dire que la violation de l'une quelconque de ces obligations est un crime ? Il est évident que non. Par

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