Document:-
A/CN.4/SR.1375

Compte rendu analytique de la 1375e 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)

Copyright © Nations Unies

33. Cependant, une question préliminaire se pose, qui est de savoir s'il est bien judicieux de chercher à compléter la Charte dans le contexte de la responsabilité des Etats. On peut faire valoir qu'il n'est pas absolument nécessaire de traiter des crimes internationaux à l'article 18 ; l'article peut être limité aux dispositions du paragraphe 1, suivies d'une disposition indiquant que la question de savoir si un fait est ou non un crime n'a aucune incidence sur l'obligation de l'Etat en cause de réparer. On peut démontrer par des arguments convaincants que l'étude de la question de la responsabilité internationale n'implique pas nécessairement l'établissement d'un code pénal. Bien entendu, on peut aussi soutenir la position contraire, en faisant valoir l'interdépendance étroite qui existe entre les deux questions de la responsabilité des Etats et des crimes internationaux.

34. Si la Commission décide d'étendre son projet à la question des crimes internationaux, elle devra prendre une décision sur la manière d'aborder cette tâche. Certains passages du rapport du Rapporteur spécial risquent d'être interprétés, à tort, comme une proposition d'envisager les crimes internationaux tout à fait en dehors du cadre de la Charte des Nations Unies. M. Kearney est particulièrement préoccupé par la notion de « fait internationalement illicite *erga omnes* », qui pourrait laisser entendre que tout Etat a le droit d'empêcher de tels faits, et peut-être même de les punir. Une assertion aussi générale constituerait une mise en question des termes de la Charte.

35. A ce propos, M. Kearney a été frappé par le paragraphe 140 du rapport, dans lequel le Rapporteur spécial analyse les positions de nombreux auteurs soviétiques, notamment en ce qui concerne la distinction entre les infractions simples et les « crimes internationaux », ces auteurs estimant que, « à côté de l'Etat directement lésé, d'autres Etats peuvent, en cas de *crime international*, exiger l'observation des règles du droit international ». Ils estiment aussi que « le transgresseur est passible de l'application immédiate de sanctions, comprenant des mesures de coercition militaires, sans que l'on ait à attendre qu'il se soit refusé à l'obligation de réparer ».

36. Plus loin, le Rapporteur spécial cite l'opinion d'un auteur (D. Schindler) qui a proposé « de considérer comme un fait internationalement illicite *erga omnes*, justifiant comme tel l'intervention non militaire des Etats tiers, la perpétuation d'un régime colonial ou d'une discrimination raciale » (A/CN.4/291 et Add.1 et 2, par. 141). Ce même auteur a encore affirmé « qu'en cas de *crime international* l'Etat tiers pouvait recourir à des représailles à l'encontre de l'auteur du crime et de ceux qui l'auraient assisté » *(ibid.)*.

37. Les opinions doctrinales dont il est question dans ces passages du rapport sont inadmissibles. Il serait contraire à la Charte des Nations Unies de donner à un Etat la faculté de prendre de telles mesures. En fait, il serait extrêmement dangereux pour la paix et la sécurité internationales de donner pareille possibilité à des Etats tiers. Cela équivaudrait à donner aux grands Etats le pouvoir d'intimider les petits et de s'immiscer dans leurs affaires. M. Kearney désapprouve catégoriquement toute idée de ce genre et estime qu'elle devrait être absolument exclue.

38. En décidant, par contre, d'examiner les crimes internationaux dans le cadre de la Charte, la Commission s'engagerait dans une entreprise ardue : il s'agirait de faciliter l'application de la Charte en cas de menaces contre la paix et la sécurité internationales. Un Etat qui ne respecterait pas certaines dispositions de la Charte commettrait-il un crime international ? Ainsi, l'Article 25 de la Charte impose aux Etats Membres l'obligation d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité, et les Articles 36 et 37 donnent au Conseil de sécurité le pouvoir de recommander des mesures appropriées en vue du règlement des différends. La question se poserait immédiatement de savoir si un Etat qui ne donnerait pas suite à ces recommandations commettrait un crime international. Le même problème se pose en ce qui concerne les pouvoirs qu'a le Conseil de sécurité, en vertu du Chapitre VII de la Charte, d'entreprendre une action en vue d'écarter des menaces contre la paix, de mettre fin à des ruptures de la paix et d'imposer des sanctions aux Etats ayant commis un acte d'agression. Il faudrait examiner si le fait pour un Etat de ne pas se conformer à une décision prise par le Conseil de sécurité en vertu de dispositions de la Charte telles que l'Article 41 serait considéré comme un crime international. En vertu de cet article, le Conseil peut inviter les Etats à prendre des mesures « n'impliquant pas l'emploi de la force », telles que l'interruption des relations économiques et la rupture des relations diplomatiques.

39. Un autre point important est que la question de la définition des infractions ne peut être considérée dans l'abstrait. Si la Commission s'engage dans une étude des crimes internationaux, ne devra-t-elle pas examiner également le problème des sanctions ? Si elle établit une liste des crimes, celle-ci devra probablement être complétée par une liste des sanctions. La question se poserait alors de concevoir un mécanisme qui serait chargé d'infliger des peines aux Etats et de les faire appliquer. Quant à la possibilité de voir la CIJ jouer un rôle à cet égard, il est bon de se rappeler que l'affaire du *Détroit de Corfou*[11] est la seule dans laquelle la Cour se soit directement occupée d'un problème impliquant une prétendue rupture de la paix, et la seule aussi dans laquelle l'arrêt qu'elle a rendu n'a jamais été appliqué. Ce précédent, s'il est unique en son genre, n'en est pas moins révélateur des difficultés auxquelles on se heurterait si l'on voulait attribuer à la CIJ un rôle dans la détermination des crimes internationaux et l'application des sanctions.

40. En conclusion, M. Kearney engage vivement la Commission à bien réfléchir, avant d'aborder le problème des crimes internationaux, à ce qu'il est possible d'envisager dans la pratique et à ce qui sera acceptable pour les nations du monde.

La séance est levée à 12 h 55.

[11] Détroit de Corfou, fond, arrêt, *C.I.J. Recueil 1949*, p. 4.

1375e SÉANCE

Lundi 24 mai 1976, à 15 h 10

Président : M. Abdullah EL-ERIAN

Présents : M. Ago, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. Hambro, M. Kearney, M. Ouchakov,

M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, 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. TSURUOKA est d'avis que le paragraphe 1 de l'article 18 doit être maintenu sous sa forme actuelle, car il énonce une règle incontestée du droit international. La gravité de la violation des obligations internationales variant selon le contenu de ces obligations, le Rapporteur spécial a jugé bon de distinguer, aux paragraphes 2 et 3, deux catégories plus ou moins graves de violations. Le paragraphe 2 concerne les violations les plus graves, celles qui ont trait au maintien de la paix et de la sécurité internationales, et notamment à l'interdiction de recourir à la menace ou à l'emploi de la force ; ces violations sont considérées comme des crimes internationaux par excellence. M. Tsuruoka convient que la communauté internationale doit réagir avec la plus grande sévérité contre ce genre de violations. Les violations visées au paragraphe 3 sont aussi qualifiées de crimes internationaux, mais sont considérées comme étant d'une moindre gravité.

2. Si le raisonnement qui a amené le Rapporteur spécial à proposer les paragraphes 2 et 3 est facile à suivre, on peut néanmoins se demander s'il convient de consacrer les règles que contiennent ces dispositions. Il ne sera possible de répondre à cette question que lorsque les modalités d'application de ces deux paragraphes seront connues et, en particulier, lorsqu'on saura quel organisme établirait l'existence d'une violation et déciderait des mesures à prendre pour redresser les torts. Il serait sans doute prématuré de s'attarder maintenant sur ce problème, puisque la Commission devra l'examiner dans la suite de ses travaux, mais il ne faut pas oublier qu'entre-temps les gouvernements seront invités à formuler des observations sur les articles adoptés par la Commission jusqu'à la fin de sa session en cours. Si le Rapporteur spécial voulait bien indiquer brièvement, dans le commentaire de l'article 18, quels sont les régimes de responsabilité qu'il préconise, l'étude de cette disposition par les chancelleries des Etats s'en trouverait grandement facilitée.

3. Les paragraphes 2 et 3 de l'article 18 se situent à la charnière du politique et du juridique. Dans la Charte des Nations Unies, il est question aussi bien du maintien de la paix et de la sécurité internationales, qui fait l'objet du paragraphe 2, que des principes visés aux alinéas *a* et *b* du paragraphe 3. Les Chapitres VI à VIII de la Charte prévoient, en outre, les modalités de mise en œuvre de ces principes. Or, il est évident que le projet d'article ne saurait modifier la Charte, et cela d'autant moins qu'il s'agit des buts principaux des Nations Unies. On peut dès lors se demander quel rôle pourront jouer les règles qui figurent dans l'article 18, étant donné que l'ONU est une institution essentiellement politique. Comme la logique du politique n'est souvent pas la même que celle du juridique, M. Tsuruoka craint que les dispositions à l'étude ne se heurtent à des dispositions de la Charte traitant les mêmes questions, mais appliquées avec une logique politique et non pas juridique. Aux termes de l'Article 103 de la Charte, s'il y a conflit entre les obligations des Membres de l'ONU en vertu de la Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, ce sont les premières qui prévalent. Dans ces conditions, la Commission risque de faire une œuvre inutile.

4. La pratique de l'ONU, telle qu'elle se dégage de l'action du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, confirme M. Tsuruoka dans ses appréhensions. C'est ainsi qu'il constate que, selon la logique purement juridique, la détention d'armes nucléaires constitue une menace à la paix, et que, selon la logique politique, telle qu'elle s'est exprimée lors de la négociation du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, c'est la prolifération des détenteurs d'armes nucléaires qui constituerait une menace à la paix. Il est donc certain que la Commission doit agir avec prudence si elle entend élaborer des dispositions relatives à des questions faisant l'objet de dispositions de la Charte. Par ailleurs, M. Tsuruoka fait observer que la hiérarchie entre les violations visées aux paragraphes 2 et 3 de l'article à l'examen est elle aussi déterminée par la logique politique : l'emploi de la force est interdit quand il est dirigé contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un Etat, mais on affirme souvent qu'il n'est pas interdit et qu'il doit même être encouragé quand il vise à aider un peuple luttant pour son indépendance. Et même, les principes énoncés aux alinéas *a* et *b* du paragraphe 3 pourraient également entrer en conflit.

5. M. QUENTIN-BAXTER dit que l'article 18 soulève un certain nombre de problèmes dont la solution constitue peut-être la tâche la plus délicate jamais confiée à la CDI.

6. Tous les membres de la Commission s'accordent à reconnaître que l'emploi du mot « crime » à l'article 18 ne fait pas intervenir la notion de responsabilité individuelle. Cependant, la discussion a montré que l'emploi de ce terme, qui ajoute aux difficultés conceptuelles qu'a rencontrées la Commission, pourrait bien représenter un écueil plus grand encore pour un groupe plus nombreux qui ne l'examinerait pas dans un contexte purement juridique, mais dans le contexte de la communauté mondiale et de l'ONU, qui est au service de cette communauté. Les organes politiques de l'ONU ont parfois tenu compte, à juste titre, des deux aspects du « crime » : responsabilité individuelle et responsabilité de l'Etat. Par exemple, les gouvernements qui ont conclu la Convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide[2] ont manifestement considéré que l'acte de génocide commis par un Etat est un acte illicite extrêmement grave, et qu'il engage également la responsabilité des particuliers qui y ont participé.

---

[1] Pour texte, voir 1371e séance, par. 9.

[2] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 78, p. 277.

7. Par ailleurs, le mot « crime » est plus généralement employé par les organes politiques de l'ONU, là encore de façon légitime, pour mobiliser l'opinion internationale et appeler l'attention sur le caractère odieux d'un comportement. Il existe également une analogie avec l'emploi du mot « crime » dans le droit pénal des Etats pour désigner une catégorie d'actes punissables sur la demande de l'Etat. Dans un parlement national, cependant, une action gouvernementale peut être qualifiée de « criminelle » par une opposition indignée pour caractériser la gravité de cette action, et non pas pour suggérer qu'elle soit punie selon une voie de droit établie.

8. Il est donc très important d'avoir présents à l'esprit les rôles et les modes de fonctionnement respectifs des organes judiciaires et des organes politiques, de manière qu'ils continuent de s'aider mutuellement à faire progresser le droit. La notion de « crime » a presque inévitablement d'autres connotations, qui sont étrangères au concept fondamental de responsabilité internationale de la Commission. Même en temps de guerre, quand un individu est jugé pour des crimes internationaux, on ne déroge pas à la règle qui veut qu'un procès soit nécessaire et que le comportement de l'individu soit, dans la mesure du possible, apprécié de façon impartiale. Mais cette façon de procéder ne s'impose pas aux organes politiques.

9. Il incombe aux organes principaux de l'ONU de se prononcer, du moins au premier stade, sur des questions juridiques relevant de leur domaine de compétence, mais les méthodes appliquées ne sont pas les mêmes que celles qu'exige un procès judiciaire. Par exemple, les décisions prises par l'Assemblée générale sur les questions importantes doivent l'être à la majorité des deux tiers, mais la décision sur le point de savoir si une question doit être considérée comme importante est prise à la majorité simple, et, bien qu'elle renferme un élément d'objectivité, cette décision fait intervenir aussi des considérations plus larges qui ne sont pas de nature judiciaire. Cela implique de la part de toutes les délégations qui participent au scrutin un jugement de caractère politique sur le point de savoir si la meilleure façon d'atteindre l'objectif visé consiste à déclarer la question importante, et à agir en conséquence, ou à adopter le critère moins rigoureux de la majorité simple. D'autre part, dans les décisions du Conseil de sécurité relatives à la paix du monde, les critères ne sont pas toujours objectifs et n'impliquent pas nécessairement un jugement quant à la qualité des actes accomplis par un Etat particulier. Pour montrer qu'il n'y a pas similitude entre le mode de fonctionnement du Conseil de sécurité et celui d'un tribunal, il suffit de rappeler qu'un acte d'un membre permanent ne peut être qualifié d'illicite par le Conseil qu'avec l'assentiment du membre permanent en question.

10. On a beaucoup fait pour que les organes politiques de l'ONU qui prennent des décisions importantes le fassent conformément à des principes juridiques objectifs. Cela a été le fondement et la justification de la somme considérable d'efforts qui a été consacrée à l'élaboration des grandes déclarations adoptées par l'Organisation — mais il faut être extrêmement attentif pour empêcher un renversement de ce mouvement. Il est de l'intérêt des membres de la Commission, en tant que juristes, de veiller à ce que les décisions, qui doivent en définitive rester politiques, soient néanmoins prises, dans la mesure du possible, à la lumière de normes juridiques objectives. La Commission a par ailleurs intérêt à tenir compte au maximum de ce qui se passe dans les organes politiques de l'ONU. L'un des grands mérites du texte de l'article 18 est qu'il va précisément dans ce sens, car il place l'Organisation à l'avant-garde du droit contemporain.

11. M. Tabibi a soulevé à juste titre la question extrêmement importante de l'agression économique[3], car un grand nombre d'Etats Membres voudraient que l'article en fasse mention — ou tout au moins, s'il n'en est pas fait mention, recevoir l'assurance que cela est sans préjudice du principe qu'ils souhaitent voir affirmer. Une mention expresse de l'agression économique dans le projet soulève de grandes difficultés pour M. Quentin-Baxter, comme pour la plupart des membres de la Commission. Là encore, la difficulté tient à la différence entre le mode de fonctionnement d'un organe politique et le mode de fonctionnement d'un organe judiciaire, lequel s'efforce d'énoncer le droit de façon impartiale et exempte de passion.

12. Nul ne peut contester l'idée qui est à la base de la notion d'agression économique, à savoir qu'un membre de la communauté internationale peut être paralysé par des moyens autres que l'emploi direct de la force. Mais il est presque impossible d'exprimer cette idée en termes juridiques. La Commission ne peut pas s'inspirer des résolutions de l'Assemblée générale ; elle ne peut pas se borner à énoncer un certain nombre de normes importantes, dont les rapports seraient définis ultérieurement dans un contexte politique ou autre, au gré des circonstances. Bien que l'on trouve dans la pratique des organisations internationales et dans la doctrine une masse d'éléments faisant autorité, il faut faire preuve d'une grande prudence pour déterminer si, au moment présent, un acte doit être qualifié de « crime » international. Certains actes sont évidemment considérés par la communauté internationale comme constituant une catégorie à part, mais il est assez difficile de savoir exactement comment la classification actuellement établie par la Commission s'adaptera à la liste des faits qui seront considérés comme internationalement illicites à une époque beaucoup plus lointaine. Les membres de la Commission craignent, à des degrés divers, de s'engager dans une voie qui risque de devoir être radicalement modifiée.

13. Il faut néanmoins répondre à l'appel du Rapporteur spécial, qui demande que la Commission fasse preuve d'audace, et établir une distinction entre les violations simples et les violations beaucoup plus graves qui intéressent la communauté internationale tout entière. Si cette distinction n'était pas faite, la tâche gigantesque dans laquelle la Commission s'est engagée en souffrirait. M. Quentin-Baxter est favorable au type de distinction établi par la CIJ dans l'affaire de la *Barcelona Traction*[4], tout en reconnaissant le bien-fondé de l'avertissement du Rapporteur spécial selon lequel la Cour a pris la notion d'obligations *erga omnes* dans le sens particulier d'obligations dont l'importance intrinsèque est telle que leur simple violation porte atteinte à l'intérêt juridique de tous les membres de la communauté internationale.

---

[3] Voir 1372e séance, par. 7 et suiv.

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

14. On pourrait parvenir à un accord plus général, et à moindres risques, en remplaçant le mot « crime » (« crime ») par « offence » (« infraction »). Tout acte qui constitue la violation d'une obligation envers toutes les nations — d'une obligation *erga omnes*, pour reprendre les termes de la CIJ — a le caractère d'une infraction, car c'est une transgression des règles de la société internationale. Dans une certaine mesure, l'emploi de ce terme tiendrait compte des idées qui se sont formées dans les organes politiques de l'ONU à propos de la notion de « crime ». Cependant, comme les termes employés par la Cour, le mot « infraction » serait peut-être mieux adapté au projet. Pour pouvoir, en tant qu'organe juridique de l'ONU, soutenir au maximum l'Organisation, la Commission doit non seulement attacher la plus grande importance aux résultats acquis grâce à l'action des Etats en tant que membres des organes politiques de l'ONU, mais également veiller à ce que la contribution qu'elle-même apporte soit conforme à ses propres normes juridiques.

15. M. Quentin-Baxter partage aussi les doutes exprimés quant à l'expression « violation grave », employée au paragraphe 3. Cependant, si l'on utilisait le mot « infraction » au lieu du mot « crime », le qualificatif « grave » pourrait ne plus être nécessaire. Après tout, le paragraphe 1 énonce déjà l'idée fondamentale selon laquelle toute 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 — en d'autres termes, quelle que soit la gravité relative de la violation. Lorsqu'on en arrivera aux différents régimes de responsabilité applicables et que l'on abordera la catégorie supérieure des violations, on pourra supprimer l'imprécision du mot « grave » en parlant de violation par un Etat d'une obligation internationale constituant un délit parce qu'elle viole une obligation *erga omnes*. Cela présenterait l'avantage supplémentaire de dissiper un autre doute, celui qui porte sur le point de savoir si une classification des violations en fonction du contenu de l'obligation violée est possible avant que les conséquences aient été établies. Cela dit, M. Quentin-Baxter tient à préciser qu'il ne veut certes pas donner à entendre que toutes les violations d'obligations *erga omnes* sont d'une importance égale, car il ne conteste pas la hiérarchie des obligations indiquée à l'article 18.

16. M. Quentin-Baxter considère que le paragraphe 2 devrait reprendre intégralement le libellé du paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte. Il est bon aussi que les alinéas *a* et *b* du paragraphe 3 mentionnent les buts fondamentaux de l'ONU en reprenant les termes de la Charte et que, en exprimant une préoccupation actuelle de la communauté internationale, l'alinéa *c* dudit paragraphe montre que la liste des violations donnée dans ce paragraphe n'est pas exhaustive.

17. Avec ces réserves d'ordre rédactionnel — le pouvoir évocateur des mots est tel qu'il n'est pas toujours facile de distinguer le fond de la forme —, M. Quentin-Baxter approuve pleinement et sincèrement les objectifs fondamentaux de l'article.

18. M. BEDJAOUI, se référant à la distinction entre le politique et le juridique, souligne que le droit n'a pas une valeur absolue et qu'il ne doit pas être en soi un objet d'admiration ou d'adoration. Le droit remplit une fonction sociale interne ou internationale, et toute opposition excessive entre le droit et la politique méconnaîtrait cette réalité fondamentale. En élaborant l'article 18, le Rapporteur spécial a suivi le conseil de l'empereur Marc Aurèle, selon lequel il faut avoir la sérénité d'accepter ce que l'on ne peut changer, le courage de changer ce qui peut l'être, et la sagesse de faire la part entre les deux. Il s'est mis à l'écoute des temps modernes et il a tempéré ses audaces par de la prudence. D'ailleurs, la pratique de certains Etats ou groupes d'Etats ainsi que la doctrine sont parfois allées plus loin que lui.

19. On reproche parfois à la Commission de ne pas tenir suffisamment compte des transformations rapides et révolutionnaires que subit la communauté internationale. Or, l'article 18 lui fournit l'occasion de ne pas laisser s'établir trop de distance entre la formation d'une règle de droit et sa prise en considération par les juristes. (C'est le juge Philip Jessup qui disait que le droit international ne doit pas être traité comme un recueil désuet de règles mortes remontant à une période lointaine de l'histoire du monde : « Le *standard* à appliquer par la Cour doit tenir compte des vues et des attitudes de la communauté internationale contemporaine[5]. ») Le contenu de cette disposition représente d'ailleurs un minimum d'éthique internationale. Dans leurs déclarations, les pays non alignés, qui sont plus d'une centaine, ont exprimé des vues qui vont bien au-delà de ce que contient l'article 18. Ils ont qualifié les actes d'*apartheid* de crimes internationaux et se sont déclarés prêts à intervenir solidairement aux côtés de ceux qui en seraient les victimes ou qui feraient l'objet d'une menace d'emploi de la force ou d'une agression, y compris une agression économique. A la Conférence de ministres des affaires étrangères des pays non alignés (Lima, 25-30 août 1975), il a été décidé qu'au cas où un pays non aligné ferait l'objet de menaces d'emploi de la force ou d'un acte d'agression, ou de mesures de pression destinées à empêcher l'exercice libre, plein et effectif de ses droits souverains, la mesure, l'acte ou la menace serait considéré comme dirigé contre tous les pays non alignés, lesquels fourniraient au pays visé, sur sa demande, l'assistance appropriée[6].

20. Se référant au contenu de l'article 18, M. Bedjaoui souligne qu'il est indispensable d'établir différents régimes de responsabilité selon la gravité de la violation de l'obligation internationale. Au paragraphe 1 est énoncé le principe selon lequel toute violation d'une obligation internationale est un fait illicite qui engage la responsabilité de l'Etat. Cette disposition peut sembler ne rien apporter de nouveau par rapport aux articles précédents, mais, dans le contexte de l'article 18, elle rappelle opportunément qu'il n'existe pas de « violation normale », par rapport à une « violation anormale ». Le Rapporteur spécial a distingué deux catégories de violations, qu'il a qualifiées respectivement de « délits » et de « crimes » internationaux.

---

[5] Sud-Ouest africain, deuxième phase, arrêt, *C.I.J. Recueil 1966*, p. 441.

[6] « Programme de Lima de solidarité et d'aide mutuelle », distribué à la septième session extraordinaire de l'Assemblée générale sous la cote A/10217, par. 119.

Cependant, trois problèmes se posent quant au fait de savoir si cette différenciation est sage et légitime, si dans ce cas le choix des violations considérées comme crimes n'est pas arbitraire, et si le critère de la gravité de la violation est praticable.

21. En ce qui concerne l'opportunité et le bien-fondé de cette distinction, M. Bedjaoui fait observer qu'il existe des obligations fondamentales parce qu'elles touchent à la raison d'être des Etats, des peuples, de la communauté internationale ou de l'homme en général. Leur violation frappe chaque élément de la société internationale. Bien évidemment, cette différenciation est d'autant plus légitime que la Charte des Nations Unies elle-même réalise en pratique cette différenciation en envisageant dans certains cas des sanctions, et en opérant au surplus des gradations dans ces sanctions, selon les cas. Par exemple l'obligation de ne pas commettre des actes d'agression. Aux termes de la définition de l'agression adoptée par l'Assemblée générale[7], « l'agression est la forme la plus grave et la plus dangereuse de l'emploi illicite de la force ». En effet, l'emploi de la force est par lui-même la négation du fondement de la société internationale contemporaine.

22. Pareillement, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est un élément essentiel du droit international, puisqu'il commande la société des Etats ; il est devenu une règle primaire qui l'emporte sur toutes les autres règles du droit international et qui constitue le point de départ d'une société ouverte et visant à l'universalité. Le droit d'autodétermination est l'expression d'une idée-force, aussi bien politique que juridique, qui a mûri dans les replis de la conscience universelle et a été confirmée par une série impressionnante de déclarations gouvernementales, bilatérales et multilatérales. Grâce à l'application de ce droit, le « club fermé des nations civilisées » de jadis s'est élargi, et ce droit s'en est ainsi trouvé renforcé. Il est devenu l'instrument d'une société internationale ouverte et démocratique. Le droit d'autodétermination, qui relève du *jus cogens*, conditionne toute la société internationale contemporaine. Il doit être distingué de la décolonisation, qui n'en constitue qu'une espèce. La violation d'un droit aussi fondamental peut donc bien être considérée comme un crime international. L'évolution de la conscience universelle et du droit international dans le domaine de l'autodétermination se caractérise par sa rapidité, et le codificateur ne saurait s'en tenir à l'écart.

23. L'application du droit d'autodétermination n'a pas laissé indifférente la communauté internationale, qui s'est reconnu un droit de contrôle assez étendu, car elle a estimé progressivement que la violation de ce droit concernait tous les Etats. La Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies[8] a proclamé le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, principe qui fait l'objet de l'alinéa *a* du paragraphe 3 de l'article à l'examen. Ce principe oblige les Etats à contribuer individuellement et collectivement à la décolonisation, processus qui intéresse non seulement la puissance administrante, mais la communauté internationale tout entière. C'est de là que découle la proclamation de la légitimité de la lutte des peuples sous domination coloniale. Dans l'avis consultatif qu'elle a rendu en 1971 au sujet de la Namibie[9], la CIJ a déclaré que les Etats Membres, et même les Etats non membres, doivent prêter leur assistance à l'action entreprise par les Nations Unies en ce qui concerne la Namibie[10]. Il s'agit en effet d'une action de la communauté internationale tout entière, qui est considérée comme légitime puisqu'elle doit permettre de mettre un terme à l'*apartheid*. Quant aux guerres de reconquête coloniale, elles ont été qualifiées de crime contre l'humanité, entre autres dans la résolution 2270 (XXII) de l'Assemblée générale.

24. Le rejet de l'article 18 signifierait le refus de se conformer aux exigences du nouveau droit des gens, ce qui poserait le problème de l'inexécution des obligations internationales en des termes affectant gravement la crédibilité du droit international dans une société encore dépourvue — hélas — d'autorité coercitive. Maintenant que le caractère illicite du colonialisme est consacré et que la violation du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes est particulièrement réprouvée, il importe d'établir une gradation des violations des obligations internationales ; c'est précisément ce qu'a fait le Rapporteur spécial à l'article 18. La CIJ est allée dans le même sens dans l'avis consultatif relatif à la Namibie, lorsqu'elle a déclaré que

> Quand un organe compétent des Nations Unies constate d'une manière obligatoire qu'une situation est illégale, cette constatation ne peut rester sans conséquence. Placée en face d'une telle situation, la Cour ne s'acquitterait pas de ses fonctions judiciaires si elle ne déclarait pas qu'il existe une obligation, pour les Membres des Nations Unies en particulier, de mettre fin à cette situation[11].

25. Quant à savoir si la différenciation établie par le Rapporteur spécial est arbitraire, M. Bedjaoui fait observer que celui-ci s'est inspiré surtout, pour l'élaboration des paragraphes 2 et 3, de la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats. Il n'a mis l'accent que sur deux des principes énoncés dans cette déclaration, à savoir le principe que les Etats s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, et le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes (principes 1 et 5 de la Déclaration). Conformément à cette déclaration, tout Etat a le devoir de favoriser la réalisation de ce dernier principe, séparément ou conjointement avec d'autres Etats, et d'aider l'ONU à s'acquitter des responsabilités à elle conférées par la Charte pour l'application dudit principe. Le Rapporteur spécial semble avoir tiré l'essentiel de cette déclaration en l'adaptant à la matière de la responsabilité des Etats. Certes, d'autres principes pourraient apparaître comme fondamentaux, dans l'avenir, en

[7] Résolution 3314 (XXIX), annexe.

[8] Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, annexe.

[9] Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, *C.I.J. Recueil 1971*, p. 16.

[10] *Ibid.*, p. 58.

[11] *Ibid.*, p. 54.

fonction des besoins nouveaux de la communauté internationale. C'est pourquoi l'article 18, s'il est dans une certaine mesure novateur et par conséquent bienvenu, ne semble cependant pas assez ouvert sur l'avenir, c'est-à-dire sur la possibilité de considérer un jour comme des crimes internationaux des infractions qui ne sont aujourd'hui que des délits internationaux.

26. Quant au critère de la gravité de la violation de l'obligation internationale, M. Bedjaoui indique qu'il soulèvera des difficultés, et il se demande qui appréciera le degré et l'étendue de la violation pour la qualifier de grave, et par conséquent de crime international. Il se demande aussi s'il peut exister une violation grave et une violation légère de l'obligation de respecter le principe de l'autodétermination des peuples. Peut-être l'instance internationale chargée de trancher ces questions devra-t-elle tenir compte de l'évolution de l'opinion mondiale aussi bien que du droit international.

27. M. ROSSIDES dit qu'il souscrit pour l'essentiel aux dispositions de l'article 18, qui sont orientées vers l'avenir et qui marquent un progrès dans la codification et le développement du droit de la responsabilité des Etats. Le but de ses observations est de renforcer cet article afin qu'il obtienne un plus large appui, non seulement devant l'Assemblée générale, mais également devant une future conférence de plénipotentiaires.

28. Le paragraphe 1 de l'article exprime un principe de droit international admis depuis longtemps. Dans les paragraphes suivants, l'article s'écarte — ce qui s'imposait — du droit international traditionnel en reconnaissant qu'il importe d'établir entre les différents types d'obligations internationales une distinction fondée sur leur contenu et sur les conséquences de leur violation dans la mesure où celle-ci affecte non seulement l'Etat lésé mais aussi les intérêts de l'ensemble de la communauté internationale. Les faits internationalement illicites résultant de la violation d'une obligation appartenant à ce dernier type doivent donc être rangés dans la catégorie des infractions graves — appelées « crimes internationaux » pour les distinguer des faits illicites moins graves, pouvant être qualifiés de « délits internationaux ». L'établissement de cette distinction marque une nouvelle étape du développement progressif du droit de la responsabilité internationale dans le domaine si essentiel du maintien de la paix et de la sécurité. Non seulement ce développement est conforme au mandat de la Commission, mais il harmonise le droit international avec la conscience juridique internationale contemporaine.

29. En ce qui concerne le paragraphe 2, M. Rossides approuve la constitution en une catégorie distincte des violations d'obligations internationales établies aux fins du maintien de la paix et de la sécurité internationales, et notamment la violation de l'interdiction de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat. Il s'agit là, en effet, de crimes internationaux particulièrement graves en raison de leurs conséquences dévastatrices pour l'existence de la communauté internationale. Cette façon de procéder est d'ailleurs dictée par la Charte des Nations Unies elle-même, qui prévoit expressément une action coercitive destinée à écarter les menaces à la paix et à réprimer les actes d'agression. M. Rossides appuie la proposition tendant à reproduire au paragraphe 2 de l'article 18 le texte intégral du paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte.

30. Le maintien de la paix et de la sécurité internationales est le premier but des Nations Unies et, conformément au paragraphe 1 de l'Article 1er de la Charte, il implique la prise de « mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ». L'obligation faite aux Etats Membres, par le paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte, de s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force et de commettre des actes d'agression est ainsi liée à une obligation parallèle de prendre les mesures collectives efficaces qui s'imposent pour réprimer de tels actes. Ce point est important, car si l'ONU a failli à sa responsabilité primordiale de maintenir la paix et la sécurité internationales, c'est en raison du très mauvais fonctionnement du Conseil de sécurité, lequel, en s'abstenant d'adopter les procédures nécessaires pour donner effet à ses décisions, est allé à l'encontre du but même en vue duquel il avait été créé.

31. Le problème de l'application des décisions du Conseil de sécurité est capital pour l'avenir de l'Organisation en tant qu'instrument de la sécurité internationale. Ce problème se pose avec plus d'acuité encore à l'époque actuelle, où l'insécurité internationale ne fait que croître. Chacun sait qu'à la fin des années 40 la mise au point des arrangements nécessaires pour l'exercice d'une action coercitive collective s'est heurtée à des divergences de vues mineures sur les rapports relatifs des forces armées, divergences qui ont été exagérément grossies sous l'influence de la guerre froide. Des divergences de cet ordre ne constitueraient probablement plus un obstacle dans la période actuelle de détente, et elles ne sauraient en tout cas servir de prétexte pour ne pas mettre au point les arrangements qui s'imposent à un moment où de graves dangers menacent le monde. Les imperfections de la Charte ont été soulignées par M. Kearney, qui a fait observer que le paragraphe 4 de l'Article 2 n'avait pas empêché les actes de belligérance[12]. Or, cette situation ne tient pas à des insuffisances de la Charte, mais au fait que ses dispositions n'ont pas été appliquées parce que les Etats Membres n'ont pas pris les mesures prévues par la Charte pour donner effet aux dispositions du paragraphe 4 de l'Article 2.

32. Sur le plan national, l'ordre public disparaîtrait si la criminalité n'était pas réprimée. C'est l'existence d'un mécanisme efficace de coercition, et non pas la loi elle-même, qui décourage la criminalité. Les rédacteurs de la Charte s'en sont souvenu lorsqu'ils ont prévu des mesures de coercition destinées à assurer le respect des décisions du Conseil de sécurité. Outre l'obligation de s'abstenir d'actes d'agression, les Etats Membres de l'ONU ont, au regard de la Charte, l'obligation de contribuer à une action collective efficace en vue de réprimer l'agression ; cette obligation a un caractère impératif en vertu de l'Article 1er, par. 2, de l'Article 2, par. 4 et 5, des Articles 25, 41, 42 et 49 de la Charte. En raison de son importance pour la communauté internationale, cette obligation relève de la catégorie des obligations *erga omnes*, dont la CIJ a reconnu que la viola-

[12] 1374e séance, par. 31.

tion concernait tous les Etats[13], et pas seulement de l'Etat lésé. Il est, par conséquent, logique qu'en cas d'agression contre un Etat Membre les autres membres de la communauté internationale aient, dans une certaine mesure, la responsabilité de participer à une action collective en vue de réprimer l'agression. Cette décision de la CIJ a marqué le début d'une tendance à tenir davantage compte de l'esprit de la Charte dans les décisions judiciaires internationales. Toutefois, comme le Rapporteur spécial le signale dans son rapport (A/CN.4/291 et Add.1 et 2, par. 131), des auteurs comme Root et Peaslee avaient déjà conclu, en 1915 et 1916 respectivement, à la nécessité de faire une distinction entre les violations d'obligations internationales. Root a envisagé que tout Etat soit autorisé à réprimer des faits qui nuisent à l'ensemble de la communauté internationale, voire qu'il soit tenu de le faire, cependant que Peaslee a suggéré le recours préférable à une action internationale institutionnalisée.

33. Cette institutionnalisation de l'action internationale est acquise depuis la création de l'ONU, dont le but déclaré est le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Toutefois, le mauvais fonctionnement du Conseil de sécurité a eu pour résultat de priver le monde contemporain du minimum de sécurité internationale qui existait au XIXe siècle dans le concert européen. Cette situation est un sujet de préoccupation pour la Commission, dans sa tâche de codification et de développement du droit de la responsabilité internationale. Le seul moyen de faire respecter le droit et de maintenir l'ordre dans le monde consiste à obtenir que le Conseil de sécurité agisse en cas de violation d'une règle impérative du droit international général, et les buts et principes de la Charte constituent indiscutablement des règles impératives.

34. C'est à juste titre que la violation d'une règle impérative du droit international général est qualifiée de « crime international ». M. Rossides ne saurait concevoir de règle de *jus cogens* dont la violation ne constituerait pas un crime international. Il n'est évidemment pas possible de dresser une liste exhaustive, mais un auteur contemporain a écrit qu'au nombre des exemples de règles les moins controversées figuraient le principe de la non-discrimination raciale, l'interdiction des guerres d'agression, du génocide, des crimes contre l'humanité, de la traite des esclaves et de la piraterie[14]. La liste pourrait s'étendre à des actes illicites de caractère économique, mais la communauté internationale n'a pas encore accepté de règles de *jus cogens* dans ce domaine particulier. Les règles de *jus cogens* sont des règles de droit international générales auxquelles il n'est pas possible de déroger par voie de traité. Cette restriction à la capacité de conclure des traités s'applique aux obligations prévues par la Charte, conformément à l'Article 103, et plus particulièrement aux obligations fondamentales que les Articles 1 et 2 et le Chapitre VII imposent aux Etats Membres.

35. Pour ce qui est du texte du paragraphe 3, M. Rossides n'est pas favorable à l'emploi de l'adjectif « grave » après le mot « violation », car il en résulterait des incertitudes quant aux critères à utiliser pour déterminer si la violation est suffisamment « grave » pour constituer un crime international. Il se félicite de ce qu'au même paragraphe le Rapporteur spécial veuille bien préciser qu'il doit s'agir de la violation d'une norme de droit international général « reconnue comme essentielle ». Pour sa part, il préférerait cependant la formule : « considérée comme fondamentale ». Quelques autres modifications de rédaction devraient être apportées au paragraphe 3. Tout d'abord, le libellé devrait éviter de donner l'impression que la liste des obligations est exhaustive. A l'alinéa *c*, il conviendrait de remplacer l'expression « bien commun de l'humanité » par « bien qui constitue le patrimoine commun de l'humanité ». Cet alinéa devrait commencer, comme les précédents, par les mots « Le respect de ... ».

36. M. Rossides accepte l'expression « délit international », qui est utilisée de façon appropriée au paragraphe 4.

37. M. USTOR suggère que le titre de l'article 18 soit remanié de manière à correspondre plus exactement au contenu de l'article. « Crimes internationaux et délits internationaux » ou « Classification des faits internationalement illicites » seraient deux libellés possibles.

38. Quant au paragraphe 1, il soulève les mêmes difficultés que le paragraphe 1 de l'article 16. En réalité, ce paragraphe a pour but d'énoncer que la violation, par un Etat, de l'une quelconque de ces obligations internationales constitue un fait internationalement illicite, mais que les faits de ce genre peuvent être qualifiés soit de crimes internationaux soit de délits internationaux. Si le paragraphe 1 est maintenu sous sa forme actuelle, il serait bon de supprimer les mots « existant à sa charge » (« existing » et « incombent upon it » dans le texte anglais), qui sont superflus.

39. C'est à juste titre que le Rapporteur spécial a insisté, dans son rapport, sur la gravité des conséquences qu'implique le classement d'un fait internationalement illicite dans la catégorie des crimes internationaux (A/CN.4/291 et Add.1 et 2, par. 152). Il faut avoir présente à l'esprit la gravité de ces conséquences en rédigeant l'article lui-même, et pour cette raison la classification des faits en question doit être extrêmement rigoureuse. Si la Commission entend poser les fondements d'un code pénal international applicable à la conduite des Etats, il importe que les crimes internationaux ne soient pas définis par des dispositions susceptibles d'être étendues à volonté. Compte tenu de la nature de l'entreprise, il faut au contraire déterminer de façon très précise les faits internationalement illicites qui peuvent actuellement être qualifiés de crimes internationaux.

40. Peut-être parce qu'il a vu, deux fois de son vivant, le pays dont il est ressortissant frappé de dures sanctions, M. Ustor est profondément convaincu que toute codification prévoyant des sanctions, c'est-à-dire des peines infligées à des Etats, doit définir très strictement et avec précision les cas dans lesquels ces sanctions peuvent être appliquées. Aussi ne peut-il pas approuver cette affirmation du Rapporteur spécial : « La reconnaissance dans notre projet d'une distinction à observer entre des faits internationalement illicites plus graves et d'autres moins graves est un acte dont l'importance est comparable à la reconnaissance, dans la Convention sur le droit des traités,

[13] Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, deuxième phase, arrêt, *C.I.J. Recueil 1970*, p. 32.

[14] I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, 2e éd., Oxford, Clarendon Press, 1973, p. 500.

de la distinction entre les règles « impératives » du droit international et les règles auxquelles on peut déroger par voie d'accords particuliers » (*ibid.*, par. 151). La différence est immense entre l'article 53 de la Convention de Vienne de 1969[15] et la disposition à l'examen. L'imprécision de l'article 53 peut poser des problèmes en ce qui concerne la validité d'un traité donné. Si importante soit-elle, cette question n'est pas comparable à celle, qui est envisagée dans le projet d'article 18, des sanctions exercées contre un Etat ou du châtiment d'un Etat. C'est pourquoi M. Ustor considère que la formule « une norme du droit international général acceptée et reconnue comme essentielle par la communauté internationale dans son ensemble », inspirée de l'article 53 de la Convention de Vienne, ne saurait fournir une base suffisante pour la qualification d'un fait engageant la responsabilité pénale d'un Etat.

41. Comme le Rapporteur spécial, M. Ustor espère vivement que les règles de la responsabilité internationale seront acceptées et ratifiées par les Etats, y compris la position selon laquelle certains faits internationaux illicites constituent des crimes. Mais il est peu probable que les Etats soient disposés à se soumettre à l'application d'un code de ce genre s'il ne définit pas de la façon la plus rigoureuse les modes de comportement des Etats qui sont qualifiés de « crimes internationaux ». La Commission n'est pas dans la situation d'un législateur national, qui peut imposer un code pénal à ses sujets. Pour le succès de ses travaux, elle doit tenir compte du fait que les Etats ne voudront pas s'exposer à la légère à se voir traités de criminels. Tous les Etats admettront peut-être que l'agression armée et le génocide sont des crimes internationaux — de même, probablement, que la pratique de l'*apartheid*, la discrimination raciale systématique ou la colonisation. Mais dans les autres cas de violation envisagés au paragraphe 3 de l'article 18, il est fort douteux qu'un nombre suffisant d'Etats acceptent de voir un jour engagée leur responsabilité pénale par l'application de dispositions aussi vagues et imprécises. On voit mal, par exemple, comment les Etats — qui tardent tellement à ratifier les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme — pourraient accepter d'engager leur responsabilité pénale en cas de violation de certains de ces droits, sans plus de précisions : la question de savoir quels sont, parmi ces droits, ceux auxquels l'Etat ne pourrait porter atteinte sans risquer d'être accusé d'un crime international devrait être précisée de la façon la plus claire.

42. Tout en approuvant la noblesse des intentions du Rapporteur spécial, M. Ustor estime que la CDI doit faire preuve de prudence et tirer la leçon des amères expériences du passé — comme celle de l'arbitrage international. Si elle veut que son œuvre vive au lieu de tomber dans les archives, elle doit compter avec les réactions probables des Etats. Le Rapporteur spécial a invité la Commission à faire œuvre de développement progressif du droit international. On peut dire que tous les membres de la Commission ont répondu à cet appel et ont acquiescé à l'idée fondamentale de diviser les faits internationaux illicites en deux catégories. Pour sa part, M. Ustor est entièrement acquis à cette idée, et approuve également l'emploi du terme « crimes internationaux ». Mais il engage vivement la Commission à modérer ses aspirations intellectuelles pour tenir compte des exigences de la communauté internationale, telle qu'elle est actuellement.

43. Cela dit, M. Ustor approuve en substance l'article 18. L'adoption de cet article marquerait un grand pas dans le développement progressif du droit international, et cela dans une direction qui n'irait nullement à l'encontre de la Charte, car la Charte elle-même prévoit ce développement. Le projet d'article à l'examen a trait aux règles de fond de la responsabilité des Etats, et il est sans préjudice des règles de procédure du Chapitre VII de la Charte. Comme on l'a fait observer au cours du débat, le Chapitre VII concerne moins la répression des faits internationalement illicites que la prévention de ces faits. Et l'article 18, s'il est adopté, pourrait avoir lui aussi un effet de dissuasion.

44. Enfin, on pourrait peut-être inclure dans l'article 18 un bref paragraphe indiquant que ses dispositions sont sans préjudice d'une quelconque responsabilité pénale des individus. Même si cela va de soi, il n'est peut-être pas inutile de le dire expressément.

La séance est levée à 18 heures.

1376e SÉANCE

Mardi 25 mai 1976, à 10 h 10

Président : M. Abdullah EL-ERIAN
puis : M. Juan José CALLE y CALLE

Présents : M. Ago, M. Bedjaoui, 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, 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 *(fin)*

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

1. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, dit qu'un certain nombre de points importants ont été soulevés au cours d'un débat mené dans les meilleures traditions de la Commission, qui a été caractérisé par une analyse remarquablement approfondie d'aspects très divers et par des prises de position variées. M. El-Erian partage l'espoir, exprimé par sir Francis Vallat, qu'un large terrain d'entente s'établira d'où la

[15] 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.

[1] Pour texte, voir 1371e séance, par. 9.