

Document:-
A/CN.4/SR.1757

Compte rendu analytique de la 1757e séance

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

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1983, vol. I

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

plus graves », comme en témoignent la création de la Commission des responsabilités des auteurs de la guerre et sanctions ; le Protocole de Genève du 24 octobre 1924⁵, qui instituait l'arbitrage obligatoire et qui, pour la première fois, considérait la guerre d'agression comme un crime international ; la Déclaration du 24 septembre 1927⁶, faite sous l'égide de la SDN, qui allait dans le même sens que le Protocole de Genève ; et le Pacte Briand-Kellogg⁷, auquel plus d'une soixantaine d'Etats ont adhéré. Après la seconde guerre mondiale, l'Assemblée générale faisait écho aux préoccupations des Etats en chargeant la CDI, par sa résolution 177 (II) du 21 novembre 1947, de formuler les principes reconnus par le Tribunal de Nuremberg, de dresser la liste des actes constituant des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, et de préparer un projet de code de ces crimes. L'examen du projet de code fut suspendu pendant plusieurs années mais, à sa trente-troisième session, l'Assemblée générale a décidé de le reprendre et, dans sa résolution 37/102 du 16 décembre 1982, elle a demandé à la CDI d'étudier cette question à titre prioritaire.

11. En troisième lieu, ces crimes ne doivent pas être considérés comme appartenant au passé. Les progrès de la technique, la course aux armements et l'hégémonie de certains Etats donnent à penser que le monde n'est pas actuellement à l'abri de crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité. L'élaboration d'un projet de code dans ce domaine est parfaitement justifiée par la valeur préventive et dissuasive d'un tel instrument.

12. En quatrième lieu, on peut se demander quelle sera la place du projet de code dans le système des Nations Unies. Dans le préambule de sa résolution 35/49 du 4 décembre 1980 relative au projet de code, l'Assemblée générale a rappelé sa conviction que [...]

[...] l'élaboration d'un code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité pourrait contribuer à renforcer la paix et la sécurité internationales et, partant, à faire prévaloir et appliquer les objectifs et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies.

Il est clair que, pour l'Assemblée générale, l'élaboration d'un nouveau projet de code ne peut que contribuer au renforcement de la Charte.

13. Enfin, l'élaboration du projet de code à l'examen devrait être l'occasion pour la Commission, non seulement de codifier mais encore de développer le droit international, en général, et de contribuer au développement du droit pénal international. Le droit pénal interne, qui définit les infractions de façon claire et précise, dispose d'un cadre juridique qui permet d'apprécier le comportement des auteurs — généralement des individus — et de moyens d'adapter les peines aux circonstances. Si l'on en juge par les observations formulées par les délégations à la Sixième Commission de l'Assemblée générale au sujet du projet de code (v. A/CN.4/365, sect. V), la CDI va devoir retenir la responsabilité pénale des Etats. Si elle le fait, il faudra accepter une adaptation, tenant compte des circonstances nouvelles. C'est dans cette adaptation

que réside le caractère progressiste du projet de code et c'est en cela qu'il peut contribuer à l'instauration d'un ordre juridique nouveau.

14. En droit pénal interne, la souveraineté de l'Etat s'exerce sur un espace géographique déterminé et sur toutes les personnes qui se trouvent dans cet espace. Le fait que le projet de code s'accommode mal de cette territorialité ne justifie pas son rejet. En Suisse, on envisage l'échange de condamnés de droit commun suisses, purgeant leur peine à l'étranger, contre des condamnés, ressortissants d'autres Etats, purgeant leur peine en Suisse. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, les Tribunaux de Nuremberg et de Tokyo ont fait jouer la responsabilité pénale internationale de l'individu : l'individu s'est trouvé projeté du plan interne au plan international. Ces exemples incitent à faire preuve d'ouverture d'esprit dans l'élaboration du projet de code.

15. Les opinions varient quant à la responsabilité pénale des Etats, des personnes morales et des groupes de fait, mais cette diversité ne constitue pas une difficulté insurmontable. On assiste actuellement à une évolution du droit pénal des Etats. Le projet de code pénal français prévoit la répression des délits commis par des personnes morales, et on trouve dans la jurisprudence zairoise des jugements qui condamnent des personnes morales sur le plan pénal, les peines tenant compte de la nature des auteurs des infractions. Le droit international ne peut pas ne pas tenir compte de l'évolution du droit pénal interne. Dans le contexte du droit nouveau, M. Balanda préconise l'imprescriptibilité des crimes — imprescriptibilité semblable à celle qui joue pour les crimes de guerre — et le principe de l'extradition obligatoire.

La séance est levée à 11 h 10.

1757^e SÉANCE

Lundi 9 mai 1983, à 15 heures

Président : M. Laurel B. FRANCIS

Présents : M. Balanda, M. Barboza, M. Boutros Ghali, M. Calero Rodrigues, M. Evensen, M. Flitan, M. Jagota, M. Laclea Muñoz, M. Malek, M. McCaffrey, M. Ogiso, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Riphagen, sir Ian Sinclair, M. Stavropoulos, M. Sucharitkul, M. Thiam, M. Yankov.

Projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité¹ (suite) [A/CN.4/364², A/CN.4/365, A/CN.4/368, A/CN.4/369 et Add.1 et 2³]

[Point 4 de l'ordre du jour]

⁵ Voir 1755^e séance, note 6.

⁶ *Ibid.*, note 7.

⁷ *Ibid.*, note 8.

¹ Pour le texte du projet de code adopté par la Commission en 1954, voir 1755^e séance, par. 10.

² Reproduit dans *Annuaire... 1983*, vol. II (1^{re} partie).

³ *Idem.*

PREMIER RAPPORT
DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

1. M. STAVROPOULOS dit que de toutes les questions inscrites à l'ordre du jour, la question à l'examen est celle qui a la plus longue histoire tant à l'intérieur de l'ONU que devant la Commission elle-même. Depuis que la Commission avait présenté son premier projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, en réponse à une demande formulée par l'Assemblée générale en 1947, celle-ci avait décidé à plusieurs reprises de surseoir à l'examen de cette question, avant d'en saisir à nouveau la Commission en 1981. On peut se demander ce qui a conduit l'Assemblée générale à considérer qu'elle était maintenant en mesure d'entreprendre avec succès l'examen d'une question à laquelle elle avait évité de s'attaquer pendant près de trente ans. D'autant que l'expérience de l'ONU en cette matière n'est pour le moins guère encourageante. S'il avait été représentant à l'Assemblée générale lorsque celle-ci a examiné le projet de résolution relatif au projet de code, M. Stavropoulos aurait partagé les doutes exprimés par le Canada et la France⁴. Mais puisque cette résolution a été adoptée⁵, la Commission a une mission dont elle doit s'acquitter et elle doit faire en sorte que la tâche soit bien exécutée.

2. Lorsqu'il a présenté son premier rapport à la Commission (1755^e séance), le Rapporteur spécial a posé la question de savoir si l'on pouvait définir des crimes sans prévoir les peines correspondantes. De l'avis de M. Stavropoulos, une autre question se pose également, celle de savoir si l'on peut élaborer un code sans mettre en place une juridiction pour en assurer l'application. C'est là un point sur lequel il faudrait insister tout particulièrement dans le rapport préliminaire que la Commission doit présenter à l'Assemblée générale à sa trente-huitième session. Si l'Assemblée générale décide qu'il est nécessaire de créer une juridiction chargée de l'application du code, les choses n'en seront certes pas facilitées pour autant, bien au contraire. M. Stavropoulos estime néanmoins que cette juridiction est indispensable.

3. En 1957, l'Assemblée générale avait elle-même reconnu que les notions de juridiction criminelle internationale, d'agression et de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité étaient liées. On sait que la question de la création d'une juridiction criminelle internationale fut soulevée pour la première fois par l'Assemblée générale en 1948 et que la Commission, à sa deuxième session, en 1950, avait conclu qu'il était à la fois souhaitable et possible de créer un organe judiciaire international chargé de juger les personnes accusées de génocide ou d'autres crimes⁶. Les deux Comités des Dix-Sept successivement créés par l'Assemblée générale, en 1950 et 1952, élaborèrent un projet de statut pour une juridiction criminelle internationale et le soumirent à l'Assemblée générale⁷, qui, par deux fois, en 1954 et en 1957, décida

de surseoir à l'examen de cette question en attendant d'être saisie du rapport du Comité spécial pour la question de la définition de l'agression et du projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité⁸. En 1968, lorsqu'elle examina le rapport du Comité spécial pour la question de la définition de l'agression, l'Assemblée générale décida de procéder à un premier examen de la question de l'agression et de renvoyer les deux autres questions à une session ultérieure, en attendant la réalisation de nouveaux progrès dans l'élaboration d'une définition de l'agression qui recueillît l'approbation générale. Un projet de définition de l'agression fut soumis à l'Assemblée générale à sa vingt-neuvième session, en 1974, et le Secrétaire général, dans un mémoire adressé au Bureau, a appelé l'attention des Etats Membres sur les trois questions connexes⁹. A cette session, l'Assemblée générale adopta par consensus la définition de l'agression¹⁰ mais ne prit aucune décision au sujet des deux autres questions, à savoir le projet de code et la création d'une juridiction criminelle internationale.

4. Puisque l'on a repris les travaux sur un projet de code et qu'il existe une définition de l'agression, il semble que la communauté internationale doive aborder aussi la question de la création d'une juridiction criminelle internationale. Nombre d'Etats, y compris la plupart des membres permanents du Conseil de sécurité, ont exprimé cette façon de voir lors des récents débats de l'Assemblée générale sur la question du code. La genèse de la question à l'examen montre que les deux notions sont indissolublement liées; d'ailleurs, l'article 1^{er} du projet de code de 1954 prévoit que les individus responsables des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, définis dans le code, doivent être punis. Si l'Assemblée générale devait décider de reprendre une nouvelle fois la question de la création d'une juridiction criminelle internationale, le rapport établi en 1953 par le deuxième Comité des Dix-Sept¹¹ pourrait servir de base de discussion à la Sixième Commission de l'Assemblée générale ou à la CDI.

5. Il ne faut plus que la communauté internationale soit prise au dépourvu lorsqu'elle doit rendre justice pour crimes de guerre ou crimes contre l'humanité elle-même, comme ce fut le cas lors de la première et de la seconde guerre mondiale et d'un grand nombre de guerres non déclarées qui ont eu lieu depuis. Le principe *nullum crimen, nulla poena sine lege* qui avait prévalu lors de la première guerre mondiale fut écarté lors de la seconde. En raison de l'atrocité inouïe des actes perpétrés, et compte tenu également du Pacte Briand-Kellogg¹², la Commission des Nations Unies pour les crimes de guerre décida de passer outre à ce principe lorsqu'elle établit une procédure en vue de juger les criminels de guerre allemands, et cette décision conduisit finalement à la constitution des Tribunaux de Nuremberg et de Tokyo. M. Stavropoulos par-

⁴ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-cinquième session, Sixième Commission, 11^e séance, par. 7 à 12 (Canada)*; et 15^e séance, par. 9 et 10 (France).

⁵ Résolution 36/106 de l'Assemblée générale, du 10 décembre 1981.

⁶ Voir 1755^e séance, note 16.

⁷ *Ibid.*, note 17.

⁸ Résolutions de l'Assemblée générale 898 (IX) du 14 décembre 1954 et 1187 (XII) du 11 décembre 1957.

⁹ A/BUR/182, par. 26.

¹⁰ Résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale, du 14 décembre 1974, annexe.

¹¹ Voir 1755^e séance, note 17.

¹² *Ibid.*, note 8.

tage le point de vue que le Rapporteur spécial a exprimé dans son rapport (A/CN.4/364, par. 25), à savoir que le système de Nuremberg constitue un précédent important mais qu'il y a lieu de regretter son aspect occasionnel, contingent et le caractère *ad hoc* de la juridiction qu'il avait instituée. On a reproché à ce système d'avoir déferé des vaincus à la juridiction des vainqueurs. Il faut à tout prix éviter qu'une telle situation se reproduise. Faute d'une loi qui énonce à la fois le crime et la peine qui le sanctionne, le projet de code risque de n'être qu'un pur exercice de style.

6. M. BARBOZA met l'accent sur le caractère préliminaire des observations qu'il se propose de formuler sur un sujet qu'il considère vaste et difficile. La Commission doit avant tout déterminer la portée et la structure du projet de code, ainsi qu'elle en a été priée par l'Assemblée générale dans sa résolution 37/102. Si l'étude du sujet a été interrompue depuis 1954, c'est non seulement pour un motif technique — l'absence d'une définition de l'agression — mais c'est aussi en raison des difficultés politiques qu'elle soulevait. Depuis quelque temps, il existe certes une volonté politique d'aboutir à des résultats concrets, mais cette volonté, de caractère général, se manifeste moins clairement concernant certains aspects du sujet, notamment les sanctions pénales, la création d'une juridiction internationale et la responsabilité pénale de l'Etat. Le manque d'unité du sujet est peut-être aussi à l'origine de certaines difficultés, et peut-être se fragmenterait-il davantage si l'Etat était considéré comme un éventuel accusé. Il faut donc que la Commission réexamine le travail accompli, qu'elle recherche si certaines hypothèses doivent être corrigées, compte tenu notamment de l'existence d'une définition de l'agression, et si d'autres doivent être ajoutées au projet à la suite d'événements postérieurs à 1954.

7. Pour ce qui est de la portée du projet, le Rapporteur spécial a été explicite et il a signalé le danger que présenteraient des critères trop vastes, qui ôteraient à la matière sa spécificité. L'intitulé du sujet, qui est très général, n'est pas d'un grand secours dans la recherche d'un critère adéquat. Il y est fait référence à « la paix et la sécurité de l'humanité », notion plus large que celle de « la paix et la sécurité internationales », qui figure dans la Charte des Nations Unies. Cette dernière expression a un contenu beaucoup plus délimité que l'autre.

8. Selon le paragraphe 2 de l'article 19 de la première partie du projet sur la responsabilité des Etats¹³, un crime international résulte de la violation d'une obligation internationale essentielle pour la sauvegarde d'intérêts fondamentaux. Tout crime international peut affecter la paix et la sécurité de l'humanité du moment que les valeurs fondamentales mentionnées à l'article 19, s'il leur est porté atteinte, mettent théoriquement en danger la paix et la sécurité de l'humanité. Il faut donc chercher un critère spécifique permettant d'identifier les crimes pris en considération dans le projet. La piraterie, qui est une infraction typiquement internationale bien qu'elle soit le fait d'individus, ne doit pas entrer dans cette catégorie de crimes. Peut-être créera-t-on un jour une catégorie de

crimes contre la sécurité des moyens de transport internationaux ou le commerce international. Pour l'instant, il s'agit de donner un contenu au terme « humanité », afin de voir quels seront les crimes auxquels le projet s'appliquera. Certains crimes qui n'ont pas été envisagés en 1954 devront y être introduits, comme l'*apartheid*, le colonialisme, la conservation de territoires obtenus par l'agression, le recours à des mercenaires et, éventuellement, la violation de traités prévoyant la dénucléarisation de certains territoires. En effet, tous ces crimes mettent en danger la paix et la sécurité de l'humanité. Le critère qui confèrera au sujet son unité ne devra pas nécessairement figurer dans le projet ; il pourrait être mentionné dans le commentaire. A défaut d'un tel critère la Commission n'élaborera pas un code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité mais un code des crimes internationaux.

9. Pour M. Barboza, il n'y a pas lieu d'introduire un élément politique dans la notion de crime de droit international. En droit interne, la question des délits politiques soulève déjà de grandes complications. C'est la doctrine qui a assimilé aux délits politiques des délits de droit commun comportant un élément politique, en faisant intervenir l'intention de l'auteur. Mais aucun code pénal n'énumère les délits politiques. Comme la Commission joue plutôt un rôle de législateur, elle devrait laisser à la doctrine le soin de déterminer si les crimes contre l'humanité sont des crimes politiques, et l'insertion d'un crime déterminé dans le projet ne devrait pas dépendre de son caractère politique ou non.

10. Les sujets de la responsabilité pénale internationale peuvent être les individus, les Etats ou certains groupements de droit interne. L'individu semble être le sujet type de ce genre de responsabilité. On a coutume de considérer que l'individu atteint le plan international par le canal de la peine. C'est une constatation qui a été faite bien avant les jugements des Tribunaux de Nuremberg et de Tokyo, qu'il s'agisse de la piraterie ou de la violation des coutumes de guerre. La peine infligée à l'individu peut être efficace et présenter un caractère punitif et préventif.

11. La responsabilité pénale internationale des Etats est liée à la création d'une juridiction pénale internationale et à l'énonciation de peines adaptées à la nature de l'Etat. A cet égard, aucune difficulté ne paraît insurmontable théoriquement et juridiquement. Les sanctions pénales qui pourraient être prises à l'encontre d'un Etat impliqueraient alors une responsabilité collective. Certes, cette notion présente des faiblesses car elle signifie que les membres d'un groupement, bien qu'innocents, sont frappés par la sanction du seul fait de leur appartenance à ce groupement. On peut discuter de la justesse de cette notion, mais on ne saurait nier qu'elle correspond à la conception de la sanction en droit international. Il arrive qu'une mesure économique prise conformément au droit international à titre de représailles porte préjudice à des citoyens qui ne sont pour rien dans la perpétration du fait illicite ayant donné lieu à cette mesure.

12. Les sanctions internationales peuvent avoir un simple caractère de réparation ou se présenter comme des sanctions pénales. Les représailles, qui sont considérées comme des sanctions internationales, présentent déjà un certain

¹³ Pour le texte, voir *Annuaire... 1976*, vol. II (2^e partie), p. 89.

caractère afflictif. En effet, le principe de la réciprocité n'interdit pas d'aller un peu plus loin que la simple réparation. C'est ce qui distingue la sanction pénale de la sanction civile. Le fait qu'une sanction soit qualifiée de peine et qu'elle soit infligée par un tribunal et non par un Etat ne change rien à l'affaire. D'ailleurs, dans l'arrêt qu'elle a rendu le 5 février 1970 dans l'affaire de la *Barcelona Traction*, la CIJ a déclaré que certaines infractions violent des obligations qui intéressent la communauté internationale tout entière ¹⁴.

13. Ces vues ne manquent cependant pas de soulever des difficultés pratiques. Quels Etats signeraient un instrument international qui risquerait de les envoyer au banc des accusés ? La Commission devrait indiquer à l'Assemblée générale qu'il n'y a pas d'obstacle juridique à faire des Etats des sujets de la responsabilité pénale, mais qu'une décision politique serait nécessaire à cet effet. Dans ce cas, il faudrait peut-être accélérer la deuxième lecture de la première partie du projet sur la responsabilité des Etats ¹⁵ et, en particulier, celle des dispositions relatives à l'origine de la responsabilité de l'Etat. Aucune distinction nette n'a été faite auparavant entre la responsabilité civile et la responsabilité pénale. D'ailleurs, il n'existe guère de précédents en matière de responsabilité pénale des Etats.

14. En ce qui concerne les personnes morales de droit privé, M. Barboza souligne que ce n'est qu'avec beaucoup de prudence que le Tribunal de Nuremberg a examiné les conséquences que pouvait avoir pour des individus le caractère criminel de certaines associations de droit interne allemand. Il existe certes une tendance à infliger des sanctions à des personnes morales de droit privé, mais cette tendance est limitée et elle rencontre une résistance car elle implique une certaine forme de responsabilité collective qui n'est pas acceptable en droit interne.

15. M. RAZAFINDRALAMBO note que, par la résolution 36/106 de l'Assemblée générale, la Commission a été chargée de réviser le projet de code de 1954 en lui accordant le degré de priorité voulu, compte tenu des résultats obtenus grâce au processus du développement progressif du droit international. C'est dans cette optique qu'il faut examiner les problèmes essentiels que pose l'examen du projet.

16. Dans l'intitulé du sujet, l'Assemblée générale paraît avoir mis l'accent sur la notion de crimes. Il faudrait donc s'interroger sur le genre de crimes à retenir, c'est-à-dire sur le champ d'application de la codification. Mais il importe aussi d'adopter une méthode permettant de faire un choix entre les catégories d'infractions et d'apprécier le degré de responsabilité ou d'imputabilité. La Commission peut soit s'inspirer de la structure des codes pénaux internes et prévoir une partie introductive consacrée aux principes généraux, soit suivre l'exemple des rédacteurs du statut du Tribunal de Nuremberg et se cantonner dans une prudente réserve. Dans le premier cas, il lui faudrait

passer au crible tous les principes généraux du droit international pouvant avoir une incidence sur la codification envisagée. En outre, la liste des crimes risquerait d'être considérée comme exhaustive. Si certains principes généralement reconnus comme intangibles, tels que celui de la non-rétroactivité des lois pénales ou le principe *nullum crimen sine lege* s'étaient imposés au Tribunal de Nuremberg, celui-ci aurait éprouvé de graves difficultés à fonctionner. Par ailleurs, le fait de retenir certains principes, comme le principe *nulla poena sine lege*, aurait pour conséquence de lier la Commission dans ses travaux futurs. En 1951, la Commission a donc eu raison de ne pas s'aventurer à énoncer les principes généraux applicables.

17. S'agissant du champ d'application du projet et de la méthode de codification, la Commission dispose des indications du paragraphe 2 de l'article 19 de la première partie du projet sur la responsabilité des Etats ¹⁶ ainsi que des vœux exprimés à la Sixième Commission. De nombreuses lacunes ont été relevées dans la liste des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité (v. A/CN.4/365, par. 55 et 72 à 105). La détermination des crimes internationaux par nature devrait pouvoir s'opérer sans trop de difficultés, compte tenu du projet d'article 19 déjà cité.

18. La situation est moins simple en ce qui concerne les crimes internationaux par l'effet de conventions. Pour les qualifier de crimes, il faudrait se référer aux critères retenus pour la détermination des crimes internationaux par nature, de sorte que cette catégorie de crimes n'en constituerait pas une catégorie à part, du moins pour ceux d'entre eux qui s'intégreraient dans la première catégorie de crimes par nature. Il faudrait, en tout cas, prévoir une clause de sauvegarde quant à l'effet des conventions en vigueur prévoyant des infractions spécifiques.

19. Les mêmes critères paraissent valables en ce qui concerne l'incrimination éventuelle et la participation d'un Etat à la perpétration d'un crime, soit comme auteur, soit comme complice. D'ailleurs, la complicité dans l'un quelconque des crimes par nature est déjà prévue à l'article 2, par. 13, al. iii, du projet de 1954. Quant à l'Etat auteur d'un crime qui ne serait pas international par nature, il paraît plus indiqué de le laisser justiciable soit des mécanismes prévus par les conventions relatives à l'infraction, soit des juridictions internes.

20. M. Razafindralambo approuve la distinction faite par le Rapporteur spécial entre crimes politiques et crimes de droit commun, et estime que la Commission a eu raison de supprimer, dans son projet de 1954, toute distinction fondée sur le caractère politique ou non des mobiles de l'auteur du crime. Tout au plus le but politique poursuivi pourrait-il être susceptible d'influer sur la responsabilité de l'auteur. De ce point de vue, la distinction entre crimes politiques et crimes non politiques pourrait à la rigueur se justifier si la codification devait entériner la position prise par la Commission en 1954 et ne viser que les individus à l'exclusion des personnes morales. Mais une telle distinction perdrait de sa portée dès lors que certains crimes contre la paix et la sécurité de l'uma-

¹⁴ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, deuxième phase*, arrêt, C.I.J. Recueil 1970, p. 32, par. 33 et 34.

¹⁵ Pour le texte de la première partie du projet d'articles adoptée en première lecture, voir *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 29 et suiv.

¹⁶ Voir ci-dessus note 13.

nité ne peuvent être imputés qu'aux Etats, dont le mobile politique n'est que trop évident. L'*apartheid* en constitue un exemple frappant.

21. M. Razafindralambo souscrit aussi aux vues exprimées par le Rapporteur spécial sur la responsabilité pénale de l'Etat. L'existence d'une telle responsabilité soulève la question de la peine et celle de la mise en œuvre du code. Rien ne paraît s'opposer à l'énonciation de peines applicables aux crimes internationaux, y compris celles qui frapperaient, le cas échéant, les Etats coupables. On pourrait non seulement s'inspirer des peines prononcées par le Tribunal de Nuremberg mais aussi puiser dans l'arsenal des sanctions prévues par la Charte des Nations Unies et auxquelles le Conseil de sécurité a largement recouru.

22. L'application de peines suppose l'existence d'un organisme juridictionnel qui les prononce. Au moment où les efforts de la communauté internationale tendent vers la création d'un nouvel ordre international ou mondial, il n'est pas déplacé de songer à orienter ces efforts vers la répression pénale des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité. Les pays du tiers monde, qui ont été et peuvent être les victimes de nombreux crimes de ce genre, sont unanimement résolus à combler le vide juridique créé jusqu'ici par le refus d'examiner sérieusement le sujet à l'étude. Ils espèrent que la Commission soumettra à l'Assemblée générale, dans un délai raisonnable, un projet de code viable et opérationnel, et non plus un simple catalogue de ces crimes.

23. Sir Ian SINCLAIR dit que le sujet à l'examen revêt manifestement une importance et une signification considérables. La génération de ceux qui sont arrivés à l'âge adulte pendant et après la seconde guerre mondiale est tout à fait consciente des atrocités qui ont été commises contre des individus et des groupes et des souffrances qui leur ont été infligées au cours de ce terrible conflit. La maxime *inter arma silent leges* n'est plus acceptable. Mais le sujet dont la Commission est saisie ne se limite pas aux seules manifestations des forces du mal qui se déchaînent en temps de guerre ou de conflit armé. La terreur et la violence s'exercent en permanence sur la planète et aucun continent ne peut prétendre avoir échappé à la contagion.

24. L'intérêt suscité par le sujet à l'Assemblée générale et ailleurs est donc parfaitement compréhensible. Mais il ne faut pas croire que l'établissement du projet de code apportera un remède à tous les maux de la société contemporaine. Le code n'aura d'effet dissuasif que s'il apparaît que la dissuasion est effective et non pas illusoire — et encore. L'existence de codes pénaux nationaux détaillés, qui ont le soutien d'un appareil judiciaire et répressif approprié, n'a permis à aucun pays d'éliminer les crimes de droit commun; au contraire, les criminels les plus ingénieux partent souvent de l'idée que le risque d'être découverts, reconnus coupables et enfin punis est suffisamment faible pour que le jeu en vaille la peine. Cela ne signifie cependant pas que l'existence d'un code pénal ne puisse avoir un effet dissuasif sur des individus qui sont naturellement enclins à accepter la nécessité de régler les comportements antisociaux.

25. Ces considérations générales sont pertinentes en l'espèce à deux points de vue. D'une part, il n'est pas

réaliste de penser que l'élaboration d'un code, même si elle s'accompagne de la création d'une juridiction criminelle internationale, aura un effet dissuasif sensible sur le comportement des Etats dans la pratique. D'autre part, un tel code est susceptible d'influencer le comportement des individus, car les membres des forces armées et les agents de l'Etat peuvent être amenés à prendre conscience de l'existence d'une responsabilité pénale individuelle en droit international et leur comportement dans des circonstances particulières peut s'en trouver modifié.

26. Un autre risque inhérent à l'entreprise dans laquelle la Commission s'engage relève du phénomène contemporain de l'inflation verbale. A cet égard, sir Ian Sinclair se réfère au paragraphe 59 du commentaire de l'article 19 de la première partie du projet sur la responsabilité des Etats, dans lequel la Commission a mis en garde contre toute confusion entre l'expression « crime international » employée dans cet article et les expressions similaires utilisées dans une série de conventions et d'actes internationaux pour désigner certains forfaits individuels pour lesquels ces instruments exigent des Etats qu'ils punissent adéquatement et d'après les règles de leur droit interne les individus coupables¹⁷. La notion de crime contre la paix et la sécurité de l'humanité ne coïncide manifestement pas avec la notion de « crime international » que développe l'article 19 précité; elle ne coïncide pas non plus nécessairement avec le manquement à une obligation découlant d'une règle de *jus cogens*, comme la Commission a pris soin de le relever au paragraphe 62 de son commentaire¹⁸.

27. Les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité pourraient être définis en partant de la notion de crimes qui sont internationaux par nature, en ce sens qu'ils découlent directement du droit international. Mais, à l'intérieur de cette catégorie plus générale, la qualification de crime contre la paix et la sécurité de l'humanité serait réservée à des crimes d'une ampleur et d'une intensité telles qu'ils révoltent la conscience de l'humanité tout entière. Comme M. Sucharitkul l'a fait observer (1756^e séance), en droit international classique, le crime de piraterie s'est retrouvé dans cette catégorie limitée, parce qu'on a considéré le pirate comme *hostis humani generis*, si bien que tout Etat peut exercer sur lui sa juridiction en ce qui concerne ses agissements criminels en haute mer. L'équivalent moderne de cette notion serait une catégorie de crimes de droit international reconnus par l'ensemble de la communauté internationale des Etats comme constituant des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité. La reconnaissance par l'ensemble de la communauté internationale des Etats est certainement la clef du problème. En essayant d'appliquer ce critère à l'identification des crimes qui devraient figurer dans le projet de code, la Commission devrait distinguer entre un comportement qui peut offenser la conscience morale et un comportement si barbare et si perturbateur pour la paix et la sécurité que l'auteur devient *hostis humani generis*. Certains types de comportement, comme la préparation d'une guerre d'agression, la guerre d'agression elle-même, la perpétration de crimes contre la paix, de crimes contre l'humanité

¹⁷ *Annuaire... 1976*, vol. II (2^e partie), p. 110.

¹⁸ *Ibid.*, p. 111.

et de crimes de guerre tels qu'ils ont été définis dans les principes de Nuremberg, s'inscrivent certainement dans cette dernière catégorie, au même titre que le génocide et d'autres violations massives comparables du droit de l'homme le plus fondamental, à savoir l'intégrité et l'inviolabilité de la personne humaine. Au-delà, la Commission devra se montrer très prudente si elle entend établir un code viable et réaliste, susceptible de faire l'objet d'une application objective.

28. Il ne fait, semble-t-il, aucun doute que le projet de code doit s'appliquer aux individus ; mais peut-il et doit-il s'appliquer aux Etats en tant que tels ? Le réalisme exige certainement une réponse négative. Dans la mesure où les activités d'un Etat aboutissent à un acte d'agression, à une menace contre la paix et la sécurité internationales ou à une rupture de la paix et de la sécurité internationales, la communauté internationale dispose de toute une panoplie de mesures de caractère coercitif ou semi-coercitif que le Conseil de sécurité peut prendre en vertu du Chapitre VII de la Charte pour rétablir la situation. Pour sir Ian, l'idée d'une mise en accusation formelle d'un Etat ou d'une entité collective pour un crime de droit international confine à l'absurde, au moins en l'état actuel des relations internationales.

29. Enfin, la mise en œuvre crée un dilemme bien réel. L'élaboration d'un projet de code supposera inévitablement l'établissement d'une liste de crimes dont beaucoup comporteraient des aspects éminemment politiques ou auraient été commis pour des motifs politiques. Cela étant, il serait très imprudent et dangereux de laisser les tribunaux nationaux appliquer le code sur la base du principe d'une juridiction universelle. Quelle que soit l'objectivité du tribunal national qui s'efforcerait d'appliquer le code, on prétendrait inévitablement que justice n'a pas été faite. Il serait extrêmement difficile d'obtenir des preuves. Il n'est même pas exagéré de penser que la tenue d'un tel procès devant un tribunal national pourrait être tout aussi néfaste pour la paix et la sécurité de l'humanité que le crime lui-même.

30. La mise en œuvre du code devrait donc être assurée par une juridiction pénale internationale. Or, existe-t-il une volonté commune suffisamment forte dans la communauté internationale pour envisager une initiative aussi radicale ? Dans le cadre de ses travaux sur le droit des traités, la Commission s'est volontairement abstenue de chercher à identifier des règles de *jus cogens*, mais elle s'est clairement prononcée sur les conséquences de la violation d'une règle de *jus cogens*. Dans ses travaux sur le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, elle doit procéder inversement. La Commission doit énumérer et définir les plus graves de tous les crimes internationaux qui doivent être qualifiés de crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité. Parallèlement, pour que ses travaux aient un sens et ne soient pas qu'un exercice de style, elle doit examiner attentivement les modalités de mise en œuvre du code. Or, comme il ressort du rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/364, par. 60 à 65), l'histoire des travaux sur la question d'une juridiction pénale internationale n'est guère encourageante. Si la Commission conclut qu'il est trop dangereux de confier la mise en œuvre du code à des tribunaux

nationaux, elle devra demander à l'Assemblée générale des directives plus précises quant à la manière d'envisager l'application du code. Un code pénal international qui ne pourrait être appliqué de façon impartiale et objective ne serait qu'un semblant de code et une supercherie qui ne pourrait que nuire à la cause de la justice internationale.

31. M. REUTER félicite le Rapporteur spécial de la clarté, de la précision et de la sobriété d'expression dont il fait preuve dans la rédaction de son premier rapport sur le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité. Ce rapport aborde beaucoup de points sur lesquels on peut légitimement hésiter et les réflexions qu'il appelle devront être formulées avec prudence.

32. La Commission doit entamer l'examen du sujet dans un esprit d'obéissance à l'Assemblée générale et s'efforcer de faire un travail utile, c'est-à-dire un travail essentiellement d'ordre juridique. Il lui sera toutefois difficile de s'en tenir au terrain strictement juridique dans un domaine aussi éminemment politique, quand ce ne serait que pour définir le crime international. La Commission devra en outre tenir compte des conventions internationales en vigueur ou en cours d'élaboration et des recommandations de l'Assemblée générale.

33. Le Rapporteur spécial a posé trois grandes questions, celles du champ d'application du projet, de la méthodologie de la codification et de la mise en œuvre du code. En ce qui concerne la méthode à appliquer, il suggère de poser la question à l'Assemblée générale. Cette façon de faire est inhabituelle, la Commission présentant généralement des suggestions. Peut-être pourrait-elle, quand elle demandera des instructions à l'Assemblée générale, indiquer ses préférences afin de lui faciliter la tâche.

34. Pour ce qui est de l'étendue de la matière dont la Commission doit se saisir, peut-être serait-il bon d'évaluer l'importance du travail matériel demandé. L'établissement d'un rapport peut demander entre cinq et dix ans ; l'élaboration d'un projet de code pourra exiger quinze à vingt ans. La Commission devra prendre position sur ce point afin de renseigner l'Assemblée générale.

35. La Commission aura à déterminer si elle traite des crimes des particuliers et des crimes des Etats, ou des crimes des particuliers seulement et, par particuliers, M. Reuter entend les individus et les groupes d'individus. La Commission a déjà pris position sur le crime international commis par un Etat dans l'article 19 de la première partie du projet sur la responsabilité des Etats¹⁹. Cette disposition définit une échelle de gravité de l'infraction internationale, mais reste muette sur le régime des crimes internationaux. Si, dans le cadre de l'examen d'un projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, la Commission choisit de traiter des crimes des particuliers et des crimes des Etats, un problème de répartition des travaux se posera : la première partie du projet relatif à la responsabilité des Etats aborde les crimes internationaux de l'Etat, en général ; le projet à l'examen concerne une catégorie particulière de crimes internationaux. En dehors de cette question mineure de répartition du travail se pose un problème de fond. En

¹⁹ Voir ci-dessus note 13.

principe, quand il y a un crime d'Etat, il y a aussi un crime individuel — une agression ne peut être imputée à un Etat sans que quelqu'un en soit individuellement responsable. Mais la réciproque n'est pas vraie : des crimes individuels peuvent ne pas être des crimes d'Etat.

36. La Commission devra procéder à un autre choix : le projet de code contiendra-t-il des règles générales ou des règles spéciales ? Si le code se limite à des règles spéciales, la Commission donnera une deuxième édition, révisée et corrigée et augmentée de suppléments, de textes existants comme la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'*apartheid*²⁰ ou la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide²¹. Or, les conventions gardent leur valeur entre les Etats et il serait extrêmement grave que la Commission, subordonnée à l'Assemblée générale, sorte de son rôle d'éclaireur et corrige le travail de l'Assemblée. Si, dans un domaine non réglé par une convention, il est impossible à l'Assemblée générale de parvenir à une solution par suite de conflits, la Commission ne saurait se faire l'arbitre entre deux tendances opposées. En revanche, il existe des problèmes de droit pénal qui n'ont pas été envisagés dans ces textes et pour lesquels elle pourrait émettre des suggestions : la prescription des délits internationaux commis par les Etats, les circonstances aggravantes, les faits justificatifs, les circonstances atténuantes, la provocation, la menace et la complicité.

37. Une troisième question que devra trancher la Commission est de savoir si elle se bornera à dresser une liste des délits, et peut-être des peines, ou si elle rentrera dans le domaine de l'application des peines. On conçoit difficilement une tarification des peines pour les Etats — par exemple, la privation d'une partie plus ou moins grande du territoire national selon la gravité du crime — parce que chaque problème est particulier et que la responsabilité pénale des Etats est une responsabilité politique. En raison de ce caractère politique, le châtement et l'application du châtement ne peuvent être demandés à un organe judiciaire. Pour les particuliers, en revanche, on peut envisager la création d'une cour de justice internationale ; l'avis de l'Assemblée générale pourrait être demandé sur ce point. Il faut voir ce qui est politiquement et juridiquement possible dans le monde actuel ; peut-être devra-t-on prévoir la compétence universelle de punir et l'obligation d'extrader.

38. M. BOUTROS GHALI se limitera à quelques réflexions préliminaires, susceptibles d'être modifiées au cours du débat. Un premier problème a retenu son attention : faut-il envisager la création d'une juridiction internationale, qui sera chargée d'appliquer le code ? En d'autres termes, faut-il aborder la question des règles de procédure que suppose le fonctionnement d'une telle juridiction ? Tout en reconnaissant les liens étroits qui existent entre l'infraction et la sanction, M. Boutros Ghali propose

à la Commission de renvoyer à un stade ultérieur l'étude de ce problème et de se consacrer uniquement à l'élaboration du projet de code. Le renvoi se justifie par deux raisons : d'une part, il correspond à l'évolution générale du droit international, qui a commencé par le stade normatif avant de passer au stade institutionnel ; d'autre part, en réduisant la masse de travail, on augmente d'autant les possibilités d'élaborer le code. Une suggestion en ce sens pourrait être faite à l'Assemblée générale.

39. Un deuxième problème a trait à la codification. On peut se demander pour quelles raisons la Commission, chargée de préparer un code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité en 1947, n'a pas abouti dans sa tâche et pourquoi l'idée de ce code a réapparu récemment. Le premier projet était trop attaché aux principes de Nuremberg et a été abordé dans un contexte de guerre froide. Aujourd'hui, la guerre froide est revenue dans une certaine mesure, mais on est en présence d'un élément nouveau : de nouvelles conventions ont été élaborées ou sont en préparation. La communauté internationale ayant acquis une certaine maturité, l'opinion publique comprend désormais la nécessité d'un projet de code.

40. Cela étant, la question se pose de savoir comment réviser ces conventions et comment les intégrer dans le projet. Les débats consacrés au projet de code peuvent mettre en cause certains principes énoncés dans les conventions. Par ailleurs, la rédaction du projet rendra peut-être plus difficiles les travaux de la Commission par rapport à d'autres accords. Sans minimiser l'importance des jugements de Nuremberg et de Tokyo, M. Boutros Ghali suggère à la Commission de s'intéresser beaucoup plus aux conventions déjà conclues et mises en application et d'en établir une nomenclature. Cette nomenclature permettra à la Commission et au Rapporteur spécial d'évaluer la quantité de travail qui sera nécessaire et à l'Assemblée générale de se faire une idée du travail demandé et, partant, d'avoir une conception plus nette du code à établir.

41. En résumé, M. Boutros Ghali suggère à la Commission d'aborder le sujet avec des ambitions limitées au départ. Si elle agit ainsi, elle ne devrait pas avoir peur des profondes divergences existant dans l'opinion internationale quant à l'élaboration du projet de code.

Comité de rédaction

42. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide que le Comité de rédaction sera composé des quinze membres ci-après : M. Lacleta Muñoz (président), M. Al-Qaysi, M. Balanda, M. Barboza, M. Calero Rodrigues, M. Flitan, M. Koroma, M. Mahiou, M. McCaffrey, M. Ni, M. Ogiso, M. Ouchakov, M. Reuter, sir Ian Sinclair et M. Jagota, membre d'office en tant que rapporteur de la Commission.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 17 h 55.

²⁰ Résolution 3068 (XXVIII) de l'Assemblée générale, du 30 novembre 1973, annexe ; voir aussi Nations Unies, *Annuaire juridique* 1973 (numéro de vente : F.75.V.1), p. 76.

²¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 78, p. 277.