

Document:-  
**A/CN.4/SR.2055**

**Compte rendu analytique de la 2055e 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:-  
**1988, vol. I**

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

2055<sup>e</sup> SÉANCE

Jeudi 2 juin 1988, à 10 heures

Président : M. Leonardo DÍAZ GONZÁLEZ

Présents : M. Al-Khasawneh, M. Arangio-Ruiz, M. Barboza, M. Barsegov, M. Beesley, M. Bennouna, M. Calero Rodrigues, M. Francis, M. Graefrath, M. Hayes, M. Koroma, M. McCaffrey, M. Njenga, M. Ogiso, M. Pawlak, M. Sreenivasa Rao, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Roucounas, M. Sepúlveda Gutiérrez, M. Shi, M. Thiam, M. Tomuschat, M. Yan'kov.

**Projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité<sup>1</sup> (suite)** [A/CN.4/404<sup>2</sup>, A/CN.4/411<sup>3</sup>, A/CN.4/L.420, sect. B, ILC(XL)/Conf.Room Doc.3 et Corr.1]

[Point 5 de l'ordre du jour]

SIXIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 11 (Actes constituant des crimes contre la paix)<sup>4</sup> [suite]

1. M. PAWLAK, rappelant que la Commission a été saisie du sujet par l'Assemblée générale en 1947, dit qu'elle doit s'efforcer de mener rapidement à bien ses travaux. Il rappelle à cet égard que, dans sa résolution 42/151 du 7 décembre 1987, l'Assemblée générale priaït notamment la Commission d'élaborer une liste des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité. Le projet d'article 11 présenté par le Rapport spécial dans son sixième rapport (A/CN.4/411) et les commentaires qui les accompagnent sont une base utile pour cette tâche.

2. Dans l'ensemble, M. Pawlak approuve la liste de crimes contre la paix contenue dans le projet d'article 11, étant entendu néanmoins qu'il ne s'agit là que d'une proposition, et que cette liste doit être étudiée de manière plus approfondie avant d'être renvoyée au Comité de rédaction. La tâche de la Commission aurait sur ce point été plus facile si elle avait adopté à sa précédente session, au moins à titre provisoire, une définition conceptuelle des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, car elle aurait alors disposé d'un critère qui aurait facilité l'établissement de la liste des crimes. La Commission a d'ailleurs décidé qu'elle reviendrait ultérieurement sur la question de la définition conceptuelle<sup>5</sup>. Il est apparu, au cours des débats de la Sixième Commission de l'Assemblée générale, à sa quarante-deuxième session, que de nombreux Etats sont favorables à une définition de ce genre (v. A/CN.4/L.420, par. 26 et 27). M. Pawlak rappelle qu'il a lui-même sou-

mis un projet de définition à la Commission, à sa trente-neuvième session<sup>6</sup>.

3. M. Pawlak approuve pour l'essentiel la liste des « actes constituant une agression » qui figure au paragraphe 1, al. b, de l'article 11. S'il considère, comme le Rapporteur spécial, que chaque crime réprimé par le code doit faire l'objet d'une définition générale au début de l'article le concernant, il pense néanmoins, avec M. Calero Rodrigues (2053<sup>e</sup> séance), que la Commission pourrait, pour définir les actes constituant une agression et les autres crimes contre la paix, s'inspirer de certaines des méthodes utilisées en droit pénal interne. Il préférerait aussi que, dans la liste des actes constituant une agression, seules les « forces irrégulières » soient mentionnées au paragraphe 1, al. b, vii, et qu'un article distinct soit consacré à tous les aspects du mercenariat. Du reste, le Rapporteur spécial a lui-même proposé de traiter du mercenariat dans un paragraphe distinct (par. 7), et cette idée a déjà recueilli un appui substantiel lors du débat.

4. M. Pawlak souhaiterait aussi que l'on conserve son caractère de crime distinct au « fait pour les autorités d'un Etat de recourir à la menace d'agression contre un autre Etat » (par. 2). Le code doit en effet contribuer à dissuader les agresseurs éventuels de préparer une agression, comme M. Reuter l'a expliqué avec éloquence à la séance précédente.

5. La question de savoir s'il faut parler d'« ingérence » ou d'« intervention » dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre Etat n'est pas purement linguistique. M. Pawlak préfère le mot « intervention », qui lui semble avoir une acception plus large. Quoi qu'il en soit, la définition de ce crime devra être précisée sur la base des dispositions de la Charte des Nations Unies, des traités existants et des décisions de la CIJ. Les déclarations internationales et autres instruments de caractère politique ou régional ne peuvent avoir de valeur qu'indicative. Selon M. Pawlak, c'est la seconde variante du paragraphe 3, proposée par le Rapporteur spécial, qui serait la meilleure base pour établir cette définition.

6. En ce qui concerne les activités terroristes mentionnées dans la seconde variante du paragraphe 3, M. Pawlak rappelle que, depuis 1972, année où l'ONU s'est penchée pour la première fois sur ce phénomène, la communauté internationale n'a pas réussi à s'entendre sur une définition universelle du terrorisme. Le Rapporteur spécial s'inspire largement de la Convention de 1937 pour la prévention et la répression du terrorisme<sup>7</sup>, tout en pensant aussi à certaines formes nouvelles de terrorisme, mais cela n'épuise pas le sujet. M. Pawlak estime qu'on est en présence de trois types d'activités, parfois liées entre elles : le terrorisme intérieur, qui est le fait d'individus ou de groupes locaux ne bénéficiant pas d'un soutien étranger, et deux types de terrorisme international, à savoir le terrorisme d'Etat, et le terrorisme des groupes ou des organisations agissant sur le plan international. Le terrorisme intérieur ne concerne pas la Commission. Par contre, le terrorisme international est d'une grande importance pour ses travaux, et, si elle ne peut probablement pas inventer un remède juridique à

<sup>1</sup> Le projet de code adopté par la Commission à sa sixième session en 1954 [Documents officiels de l'Assemblée générale, neuvième session, Supplément n° 9 (A/2693), p. 11 et 12, par. 54] est reproduit dans *Annuaire...* 1985, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 8, par. 18.

<sup>2</sup> Reproduit dans *Annuaire...* 1987, vol. II (1<sup>re</sup> partie).

<sup>3</sup> Reproduit dans *Annuaire...* 1988, vol. II (1<sup>re</sup> partie).

<sup>4</sup> Pour le texte, voir 2053<sup>e</sup> séance, par. 1.

<sup>5</sup> Voir le paragraphe 1 du commentaire de l'article 1<sup>er</sup> (Définition) adopté provisoirement par la Commission à sa trente-neuvième session (*Annuaire...* 1987, vol. II [2<sup>e</sup> partie], p. 13).

<sup>6</sup> Voir *Annuaire...* 1987, vol. I, p. 238, 2031<sup>e</sup> séance, par. 16.

<sup>7</sup> Voir 2054<sup>e</sup> séance, note 7.

ce phénomène, elle doit néanmoins reconnaître les réalités du monde contemporain en incluant dans le projet de code des dispositions qui les reflètent de manière adéquate.

7. Quand on parle du terrorisme international, il ne faut pas perdre de vue que ce sont les intérêts et les territoires de plus d'un Etat qui sont en jeu. C'est le cas, par exemple, lorsque l'auteur ou la victime de l'acte de terrorisme n'est pas un ressortissant du pays dans lequel cet acte est commis, ou lorsque l'auteur de l'acte s'enfuit dans un autre Etat.

8. Il existe diverses tentatives, officielles ou privées, de définition du terrorisme international. Dans son rapport de 1986, l'équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, dirigée par le Vice-Président des Etats-Unis d'Amérique, définissait le terrorisme comme étant l'utilisation ou la menace illicites de la violence contre des personnes ou des biens pour atteindre des objectifs de caractère social ou politique; selon ce rapport, le terrorisme visait généralement à intimider un gouvernement, des individus ou des groupes pour qu'ils modifient leur comportement ou leurs politiques, ou à les contraindre à le faire. Robert Oakley écrit que « le Gouvernement des Etats-Unis utilise l'expression « terrorisme international » pour décrire l'utilisation préméditée de la violence contre des cibles civiles à des fins politiques mettant en cause les citoyens ou le territoire de plus d'un pays<sup>9</sup> ». Un autre spécialiste de la question, le général égyptien Ahmed Galal Ezaldin, définit le terrorisme comme une stratégie de violence systématique et persistante, mise en œuvre par un Etat ou un groupe politique contre un autre Etat ou un autre groupe politique par le biais d'une série d'actes de violence, tels que meurtres, assassinats, détournements d'aéronefs ou attentats à la bombe, dans l'intention de créer un climat de terreur au sein de la population et de l'intimider à des fins politiques.

9. Ce ne sont là que quelques exemples des études sur le terrorisme international qui pourraient aider la Commission à appréhender le problème dans toute son ampleur, à donner au sujet une formulation plus actuelle, et à établir une définition du terrorisme qui en reflète mieux les manifestations concrètes.

10. M. Pawlak estime que la forme la plus dangereuse du terrorisme international est le terrorisme d'Etat, et que celui-ci devrait donc être prévu dans le projet de code. Il s'agit ici des opérations qui sont financées, organisées, encouragées, dirigées ou appuyées, individuellement ou collectivement, d'un point de vue matériel ou logistique, par un Etat ou un groupe d'Etats, dans le but d'intimider un autre Etat, une personne, un groupe ou une organisation.

11. Le problème du terrorisme international appelle une action urgente de la part de la communauté internationale et un renforcement de la coopération entre ses membres. La conjoncture semble favorable au règlement de ce problème, et M. Pawlak en veut pour preuve un article publié en septembre 1987, dans lequel M. Gorbatchev préconisait la création, sous les auspices

de l'ONU, d'un tribunal qui serait chargé d'enquêter sur les actes de terrorisme international<sup>9</sup>.

12. Dans ses travaux sur ce sujet, la Commission doit tenir compte non seulement des dispositions relatives au terrorisme contenues dans les quatre conventions que cite le Rapporteur spécial dans ses commentaires (par. 2) relatifs au paragraphe 3 du projet d'article 11, mais aussi de tous les autres instruments internationaux, régionaux ou bilatéraux, qui traitent de la question.

13. Par ailleurs, M. Pawlak estime que le Rapporteur spécial a eu raison de compléter le projet de code de 1954, en prévoyant, au paragraphe 5 du projet d'article 11, une disposition incriminant le fait de violer les obligations incombant à un Etat en vertu d'un traité interdisant l'emplacement ou les essais d'armes sur certains territoires ou dans l'espace. Aux traités que le Rapporteur spécial mentionne dans ses commentaires (par. 2) sur cette disposition, on pourrait ajouter le Traité de 1959 sur l'Antarctique<sup>10</sup>, ou les traités relatifs à la création de zones dénucléarisées en Amérique du Sud et dans le Pacifique Sud.

14. Pour ce qui est enfin du mercenariat, visé au paragraphe 7, M. Pawlak pense que la Commission ne devrait pas ajourner l'examen de la question jusqu'à ce que le Comité spécial ait élaboré une convention sur ce sujet. Elle pourrait travailler parallèlement à ce comité, en tirant profit de son expérience et des projets de texte qu'il a déjà rédigés. M. Koroma a fait très justement observer, à la séance précédente, que les peuples, en particulier ceux d'Afrique, souffrent beaucoup des activités des mercenaires, auxquelles il faut mettre fin rapidement.

15. M. FRANCIS, revenant sur les observations qu'il a faites à la séance précédente à propos du paragraphe 3 du projet d'article 11, précise qu'il souhaiterait que l'on réunisse les deux variantes proposées par le Rapporteur spécial comme suit : on conserverait en substance la première variante, qui deviendrait, avec les modifications de forme nécessaires, la partie introductive du paragraphe, et serait suivie des alinéas i et ii de la seconde variante.

16. M. GRAEFRATH rappelle que la Sixième Commission de l'Assemblée générale voit dans l'élaboration du projet de code une tâche d'une grande importance politique, morale et juridique. La communauté internationale a en effet de plus en plus conscience de la nécessité de renforcer les moyens de coopération existants ou d'en créer de nouveaux pour faire face collectivement à la menace que posent les armes de destruction massive, la poursuite des conflits régionaux, les actes d'agression et le terrorisme. Dans un monde toujours plus interdépendant, cette coopération est essentielle. Le code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, en énonçant des normes reflétant les valeurs fondamentales de la communauté internationale, pourra contribuer, si les Etats le veulent, à la survie de l'humanité grâce à son effet dissuasif. La Commission doit garder ces considérations présentes à l'esprit, et faire preuve à la fois d'audace et de réalisme pour remplir la tâche qui lui

<sup>9</sup> R. Oakley, « International terrorism », *Foreign Affairs*, New York, vol. 65, n° 3, 1987, p. 611.

<sup>9</sup> « Réalité et garanties pour la sécurité du monde », *Pravda*, Moscou, 17 septembre 1987; trad. française dans *Documents d'actualité internationale*, Paris, n° 21, 1<sup>er</sup> novembre 1987, p. 410.

<sup>10</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 402, p. 71.

incombe dans la lutte contre des crimes qui sont de la plus haute gravité, contre des politiques et des activités qui causent des pertes en vies humaines et qui portent atteinte aux acquis de la civilisation. Le fait que virtuellement aucun individu n'ait été puni pour des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité depuis la fin de la seconde guerre mondiale, loin de militer contre l'élaboration du code, ne la rend que plus actuelle, car, chaque jour ou presque, l'on assiste à des actes de cette nature.

17. M. Graefrath approuve l'approche adoptée par le Rapporteur spécial en ce qui concerne la liste des crimes, mais tient, avant d'aborder le fond du sujet, à faire certaines observations d'ordre méthodologique.

18. Premièrement, il fait sienne la proposition de M. Calero Rodrigues (2053<sup>e</sup> séance), tendant à ce que chaque crime fasse l'objet d'un article distinct. Cette façon de faire correspond aux méthodes de travail habituelles de la Commission, et c'est ainsi qu'un code pénal se présente généralement.

19. Deuxièmement, comme le prévoit l'article 3 (Responsabilité et sanction) adopté provisoirement par la Commission à sa trente-neuvième session<sup>11</sup>, c'est sous l'angle de la responsabilité pénale des individus que tous les articles du projet de code doivent être rédigés. Il faudrait donc qu'ils commencent par les mots « le fait pour une personne » et non par « le fait pour les autorités d'un Etat », car s'il est évident qu'un individu ne peut être puni pour crime d'agression en l'absence d'agression — laquelle est le fait de l'Etat — il n'en reste pas moins que, l'agression une fois commise, ce n'est pas la responsabilité de l'Etat en cause qu'il s'agit de définir, mais celle des individus à qui on peut en imputer l'organisation et la direction. Bien entendu, un individu ne peut commettre un tel crime qu'en utilisant la puissance de l'Etat et il faut, pour cela, qu'il occupe une position de responsabilité — politique, économique ou militaire. Encore faut-il prendre garde aux deux aspects de la question. D'une part, la préparation d'une guerre d'agression peut ne pas être le fait de personnes agissant en qualité d'autorité de l'Etat, mais de personnes qui, par leur position économique, ont plus d'influence sur les décisions dans ce domaine que les ministres ou les généraux : on se souviendra qu'à Nuremberg Krupp et d'autres étaient au banc des accusés. D'autre part, même en cas de guerre d'agression, il serait faux de déclarer coupable de crime contre la paix chacun des soldats ayant participé à la guerre. Aussi la prudence s'impose-t-elle lorsqu'on individualise la responsabilité.

20. Dans le même ordre d'idées, toute violation des obligations incombant aux Etats n'engage pas la responsabilité pénale des individus. Il appartient donc à la Commission de déterminer dans quels cas la violation d'une obligation internationale incombant à un Etat peut être considérée comme suffisamment grave pour engager la responsabilité pénale des individus en cause et pour constituer un crime réprimé par le code. Cela ne signifie évidemment pas que toutes les autres violations du droit international perdent leur caractère illicite.

21. En outre, pour définir la responsabilité pénale individuelle, on ne peut pas se contenter d'incorporer dans le code la définition des actes des Etats reconnus

comme constituant des violations du droit international. Peut-être n'est-il pas nécessaire d'énumérer, dans chaque cas, toutes les manières possibles de commettre un crime donné, mais il faudrait au moins en indiquer les principaux éléments. Si l'on adopte une telle démarche, qui est celle du droit interne, la définition de chaque crime sera beaucoup plus claire que si l'on se contente de reprendre des définitions détaillées qui existent déjà ailleurs, comme on l'a fait pour l'agression. S'il est vrai que la Définition de l'agression<sup>12</sup> contient des directives à l'intention du Conseil de sécurité, il ne faut pas oublier que l'agression ainsi que le droit de réagir contre elle existent indépendamment de la constatation qui en est faite par le Conseil de sécurité.

22. Bien entendu, les tribunaux devront s'appuyer sur des instruments universellement acceptés pour établir la responsabilité des individus en raison de leur participation à l'un des crimes envisagés. De plus, qu'il s'agisse d'agression, de génocide, de colonialisme ou de tout autre crime, ce qui est considéré comme un acte internationalement illicite d'un Etat résulte nécessairement d'une multitude d'actes individuels faisant partie d'un tout. Cependant, le tribunal ne peut se contenter de constater la réalité de la violation du droit international : il doit aussi déterminer la part de chacun de ceux qui sont responsables du fait de l'Etat. Dans la plupart des cas, l'étendue de la responsabilité de l'individu sera donc fonction de sa participation au fait de l'Etat.

23. Le Rapporteur spécial se demande s'il faut inscrire la planification et la préparation de l'agression dans la liste des crimes visés par le code, en s'inquiétant de la difficulté qu'il y aurait à fixer des critères précis en la matière et de la surcharge que ces dispositions pourraient représenter pour le code. M. Graefrath, qui partage les vues exprimées par M. Reuter (2054<sup>e</sup> séance) à ce propos, pense qu'il convient de faire de la planification et de la préparation de l'agression un crime particulier.

24. En premier lieu, il ne peut y avoir d'agression sans planification, et la responsabilité principale de l'agression revient donc à ceux qui sont à même de la préparer et de l'organiser. Pour illustrer son propos, M. Graefrath cite le dernier paragraphe de l'article 6 du statut du Tribunal de Nuremberg<sup>13</sup>, disant : « Les dirigeants, organisateurs, provocateurs ou complices qui ont pris part à l'élaboration ou à l'exécution d'un plan concerté ou d'un complot pour commettre l'un quelconque des crimes ci-dessus définis » — c'est-à-dire un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité — « sont responsables de tous les actes accomplis par toutes personnes, en exécution de ce plan. » La participation à l'élaboration d'un « plan concerté » figurait d'ailleurs parmi les chefs d'accusation à Nuremberg, et le jugement en faisait mention. Il est donc possible pour un tribunal d'établir que tel individu a participé à l'élaboration d'un plan d'agression même s'il n'a pas pris effectivement part à son exécution.

25. En deuxième lieu, l'agression suppose aujourd'hui des moyens beaucoup plus compliqués qu'autrefois et, par conséquent, une préparation plus poussée : la phase des préparatifs en prend une importance accrue. Il est

<sup>12</sup> Résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale, du 14 décembre 1974, annexe.

<sup>13</sup> Voir 2053<sup>e</sup> séance, note 6.

<sup>11</sup> *Annuaire... 1987*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 14.

donc nécessaire que la planification soit visée en tant que composante du crime, sinon il sera impossible d'atteindre ceux qui sont les vrais responsables.

26. Enfin, si l'on range la préparation de l'agression parmi les crimes contre la paix, cela aura le mérite d'exercer un effet préventif et dissuasif. Dans le cas, par exemple, d'une guerre nucléaire ou d'une guerre classique en Europe, on voit mal, si l'on n'y fait pas échec dès le stade de la planification, ce que pourrait faire une juridiction, nationale ou internationale, à l'issue d'une telle guerre. Dans le monde contemporain, la fonction de prévention est vitale, et il faut donc que le projet de code vise les planificateurs des guerres d'agression.

27. Pour ce qui est du crime d'intervention, la Commission ne devrait pas chercher à introduire une distinction entre intervention licite et intervention illicite, mais plutôt à déterminer quels sont les actes d'intervention qui sont dangereux pour la communauté internationale au point de mettre en cause, non seulement la responsabilité de l'Etat, mais aussi la responsabilité pénale de ceux qui les planifient, les organisent et les mettent en œuvre. La seconde variante du paragraphe 3 de l'article 11 est donc plus satisfaisante, d'une part, parce qu'elle est axée sur les objectifs de l'intervention plutôt que sur ses moyens, et, d'autre part, parce qu'elle fait une place particulière aux formes les plus dangereuses de l'activité terroriste. A ce propos, il conviendrait de prévoir dans la définition du terrorisme l'objectif consistant à intimider la population. C'est ce que fait le Protocole additionnel I<sup>14</sup> aux Conventions de Genève de 1949, qui interdit, au paragraphe 2 de l'article 51, tous « actes ou menaces de violence dont le but principal est de répandre la terreur parmi la population civile ».

28. Quant aux deux crimes définis aux paragraphes 4 et 5 du projet d'article 11, qui portent sur les violations des obligations incombant à l'Etat en matière de désarmement, M. Graefrath pense lui aussi qu'il devrait être possible de combiner les deux dispositions. Mais, là encore, il faudrait viser les violations graves et ceux qui, ayant des responsabilités politiques, militaires ou économiques, participent à la perpétration de ces crimes.

29. Des deux définitions du colonialisme ou de la domination coloniale présentées au paragraphe 6, M. Graefrath inclinerait à choisir la première, que M. Francis (*ibid.*) a défendue de manière convaincante. Sans doute le Comité de rédaction trouvera-t-il une formule pour exprimer l'idée qu'un particulier, qui détient des responsabilités politiques, militaires et économiques, et participe à la mise en place ou au maintien par la force de la domination coloniale, se rend coupable d'un crime contre la paix et est, à ce titre, passible de châtement.

30. Le Rapporteur spécial demande à juste titre que les mercenaires soient visés par le code, notamment parce qu'ils servent à déstabiliser les Etats ou les gouvernements vulnérables. M. Graefrath souscrit aux observations faites par M. Koroma sur ce point à la séance précédente. Le cas des mercenaires est peut-être couvert en partie par les notions d'intervention ou de terrorisme, mais il mérite certainement un article ou un paragraphe à part, dans lequel il serait précisé que toute personne qui organise le recrutement, l'équipement, l'entraîne-

ment et l'utilisation de mercenaires, ou qui leur procure les moyens d'agir, se rend coupable d'un crime contre la paix. La pratique contemporaine montre assez que le mercenariat est le plus souvent le fait de particuliers ou de groupes non gouvernementaux, et que la participation directe d'un Etat, lorsqu'elle existe, est difficile à prouver. Il faut donc en faire un crime distinct. C'est ce que fait déjà la loi de nombreux pays, dotés pourtant de régimes juridiques différents, en s'appuyant sur une définition du mercenaire plus large en général que celle de l'article 47 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève, en ce qu'elle ne se fonde pas sur la participation effective du mercenaire à des hostilités. Il devrait donc être assez facile de convaincre la plupart des Etats de réprimer ce type particulier d'activité.

31. M. BEESLEY se félicite de la prudence et de la perspicacité dont a fait preuve le Rapporteur spécial, en évitant, aussi bien dans son sixième rapport (A/CN.4/411) que dans son exposé oral (2053<sup>e</sup> séance), de donner des réponses définitives à quelques-uns des problèmes qu'il a soulevés. La Commission a ainsi l'occasion de réfléchir sur les questions posées et de s'interroger sur les diverses orientations possibles du texte auquel elle travaille. A ce stade, M. Beesley ne se hasarderait pas non plus à apporter des réponses définitives, mais il se bornerait à poser des questions d'ordre général qui, estime-t-il, mettront en lumière les décisions précises que la Commission est appelée à prendre. Dans une intervention ultérieure, il appliquera ces questions au texte du projet d'article 11.

32. La première question de M. Beesley est de savoir à quel objectif répond le code. S'agissant du sens de la tâche entreprise par la Commission, l'argumentation de M. Francis (2054<sup>e</sup> séance) concernant l'objectif du code paraît convaincante. Il ne suffit pas, en effet, de dire que l'Assemblée générale a chargé la Commission de ce travail : il faut se fixer un objectif précis, que ce soit la répression du crime ou, mieux encore, sa prévention. Mais on peut aussi aller plus loin, et considérer que le but essentiel est de contribuer au régime de sécurité collective établi par la Charte des Nations Unies. Une fois adopté ce postulat, il devient plus facile de poser certains problèmes dont l'importance, la complexité théorique et les aspects politiques pourraient autrement faire hésiter. Comme l'a dit M. Francis, le code doit être un apport constructif à la sécurité collective. Il serait trop facile de dire que le système mis en place par les auteurs de la Charte ne fonctionne pas aussi bien que ceux-ci l'espéraient, et conclure, à partir de là, que le code ne servira à rien; or, l'utilité du code réside précisément dans le fait qu'il peut fournir un moyen différent d'atteindre les fins de la Charte. On peut sans peine imaginer que, dans certaines circonstances, le Conseil de sécurité ne puisse pas s'accorder sur le point de savoir s'il y a eu ou non crime contre la paix, et qu'un tribunal — si l'on décide d'en créer un — soit alors appelé à constater que des individus sont coupables, à certains égards, du crime d'agression. En tout état de cause, les membres de la Commission doivent adhérer à un objectif unique.

33. La deuxième question que pose M. Beesley est de savoir s'il faut une rupture effective de la paix pour qu'il y ait crime contre la paix et la sécurité. Les membres de la Commission ont sur la définition du crime contre la paix des opinions divergentes. Certains considèrent

<sup>14</sup> Voir 2054<sup>e</sup> séance, note 9.

qu'un code qui ne se bornerait pas à l'emploi effectif de la force ne serait pas viable, alors que, d'autres, invoquant des raisons historiques, soutiennent qu'il convient de l'élargir à la préparation, à la planification et à la menace de l'agression. Pour sa part, M. Beesley estime que le travail de la Commission serait incomplet si le projet se cantonnait aux cas où la force est effectivement mise en œuvre, même si la préparation d'une agression soulève des problèmes épineux, notamment en matière de preuve. Comment prouver une intention ? Comment juger un crime qui n'est que latent ? Les mêmes questions se posent à propos de la menace, avec cette complication supplémentaire que la menace de l'emploi de la force peut rendre cet emploi inutile. L'auteur des préparatifs en sera-t-il moins coupable ?

34. La troisième question, qui se dégage des débats, est de savoir s'il faut ou non que le code soit restreint aux actes des Etats ? On a fait valoir à ce sujet que certains particuliers peuvent commettre des actes d'une extrême gravité, sans que ces actes soient pour autant le fait de l'Etat, et que l'on assiste actuellement à la généralisation de nouvelles formes de crimes contre la paix et l'humanité, qui s'organisent, de façon souvent fort habile, dans le domaine privé. La première réaction de M. Beesley est donc que le code ne doit pas se borner aux actes des Etats, même s'il est conscient des problèmes juridiques et politiques que cela pose.

35. La quatrième question de M. Beesley concerne le type d'organe auquel il appartiendra de juger qu'un crime contre la paix et la sécurité a été commis, question qui soulève à son tour le point de savoir s'il doit y avoir un tribunal international ou un tribunal national avec des juges internationaux — ce dont il a déjà été débattu à la session précédente. Au début, M. Beesley était d'avis qu'il fallait, pour établir la responsabilité, que le Conseil de sécurité se prononçât préalablement sur l'existence d'un crime contre la paix. Il en doute à présent, car on peut supposer que le Conseil de sécurité soit partagé et n'arrive pas à se prononcer. Il y aurait alors place pour un autre mécanisme lié au code en cours d'élaboration. M. Beesley ne pense pas que l'on doive écarter les conclusions du Conseil de sécurité — compte tenu du rôle conféré au Conseil aux paragraphes 2 et 4 de la Définition de l'agression<sup>15</sup> —, mais elles peuvent ne pas être indispensables.

36. S'agissant plus précisément du projet d'article 11, M. Beesley se dit troublé par les thèses, si bien fondées qu'elles soient, de certains membres de la Commission, qui souhaitent introduire une distinction entre intervention licite et intervention illicite. C'est le mot « intervention » qui le gêne dans ce cas. Ce terme n'a pas en effet la même signification pour une grande puissance que pour un petit pays. A son avis, la Commission devrait utiliser le terme « intervention » dans un sens technique, en le limitant à celui qui lui est spécifiquement attribué en droit international, sans préjudice des cas de légitime défense prévus à l'Article 51 de la Charte.

37. La Définition de l'agression a demandé sept années d'efforts — voire près d'un demi-siècle, si l'on remonte jusqu'aux travaux de la SDN — mais ce texte est désormais celui qui fait autorité. Il n'y a donc pas de raison pour que la Commission se laisse impressionner par les difficultés que présente la définition des crimes

contre la paix. De même, l'élaboration de la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats<sup>16</sup> a demandé sept années de débats difficiles. Or, on voit actuellement la CIJ s'appuyer sur cette déclaration, qui a elle aussi acquis une certaine autorité. M. Beesley y voit un deuxième précédent encourageant.

38. C'est au regard des quatre questions qu'il vient de poser que M. Beesley appréciera le futur projet de code. Que le Rapporteur spécial, malgré les talents qu'on lui reconnaît, n'ait pu répondre à toutes les questions soulevées par un sujet aussi vaste n'a rien pour surprendre. Il est certain que la Commission ne pourra pas tout régler. Cependant, il lui incombe de mettre au point un instrument solidement fondé, et qui soit de nature à consolider le régime de sécurité collective prévu dans la Charte. On s'est beaucoup interrogé naguère sur l'utilité d'étendre le mandat de la Commission aux questions de droit pénal international. Si la chose a pu paraître utile dans un monde alors plus pacifique, elle est encore plus nécessaire actuellement. Les membres de la Commission peuvent nourrir quelque scepticisme, mais ils ne doivent pas être défaitistes.

39. M. REUTER dit que le paragraphe 3 du projet d'article 11 appelle de sa part quelques observations. Il rejette d'emblée la première variante, parce que la Commission, ayant pour tâche de rédiger un texte de droit pénal, ne peut se contenter d'un texte de caractère général qui ne manquerait pas de lui attirer des critiques par son peu de substance. Si, par exemple, un Etat ou un parti politique intervient dans les élections organisées par un autre Etat, en soutenant ouvertement, financièrement, l'un des partis qui y prennent part, peut-on parler d'intervention portant atteinte à la souveraineté de l'Etat ? Inversement, peut-on imaginer des négociations commerciales qui se dérouleraient en l'absence de toute contrainte ?

40. M. Reuter est reconnaissant à M. Graefrath d'avoir souligné et repris un thème que M. Calero Rodrigues (2053<sup>e</sup> séance) avait largement développé, à savoir que la Commission ne doit jamais perdre de vue que ce ne sont pas les Etats qui tomberont sous le coup du code, mais des individus. Or on a tendance à oublier que, parmi les actes que le droit international interdit en tant que faits de l'Etat, beaucoup ne sont pas visés par le projet de code : seuls y sont visés les actes qui, dans certaines circonstances, peuvent être imputables à des agents de l'Etat, mais qui offrent un caractère tout à fait spécifique, en ce qu'ils constituent des crimes en tant qu'actes individuels.

41. Cela ne signifie pas que la Commission puisse se contenter de la seconde variante du paragraphe 3, car celle-ci est manifestement inspirée par l'idée que les formes d'intervention en cause seraient, d'une manière ou d'une autre, liées à une action armée, au recours à la violence, encore que le Rapporteur spécial soit allé plus loin — et, ce faisant, ait soulevé certains problèmes épineux.

42. C'est ainsi que, à propos de l'alinéa ii de la seconde variante, et notamment de l'expression « ou de toute autre manière », M. Reuter évoque le cas — sur lequel des conférences de techniciens se sont penchées —

<sup>15</sup> Voir *supra* note 12.

<sup>16</sup> Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, du 24 octobre 1970, annexe.

de l'utilisation de la radio dans un Etat par un autre Etat ou à l'instigation d'un autre Etat. Il se demande si l'on peut alors parler d'intervention dans les affaires intérieures d'un Etat, comme beaucoup de délégations à ces conférences l'ont soutenu, en estimant que cette activité devait être soumise à un contrôle. Il n'en reste pas moins que, dans l'ensemble, la seconde variante du paragraphe 3 vise essentiellement des moyens de contrainte directe ou indirecte, et néglige les autres formes d'intervention. M. Reuter y voit une lacune, et serait partisan d'une formule inspirée de l'article 18 de la Charte de l'OEA (v. A/CN.4/411, par. 24), qui concerne une action que l'on pourrait qualifier de néocoloniale : celle d'un Etat qui, tout en gardant les apparences du respect de la souveraineté d'un autre Etat, se substitue, sur des points fondamentaux, à l'action de cet Etat. M. Reuter reconnaît que cette idée n'est pas facile à formuler et ajoute que, pour lui, l'essentiel est la notion d'identité. A partir d'un certain point, l'intervention indirecte fait que l'Etat change d'identité, et, ce qui est plus grave encore, sans que cela soit évident. Or, ce type d'intervention n'est pas admissible. Pas plus que l'on n'a le droit de corrompre les autorités publiques, on ne peut dénaturer l'Etat, modifier ses structures.

43. M. Reuter n'est pas opposé à une formule conçue en termes assez généraux, mais pense que, en tout état de cause, le texte retenu devra être plus précis que la première variante du paragraphe 3. De plus, il devrait viser les personnes qui, par leur pouvoir de droit ou de fait, portent la responsabilité première d'une intervention, laquelle, en raison de son caractère systématique et de son ampleur, a pour objet ou pour effet de porter atteinte à l'identité d'un Etat. Comme M. Calero Rodrigues, M. Reuter pense que, pour faire accepter l'idée de châtement individuel, il faut viser les actes qui, par leur caractère systématique et leur ampleur, méritent vraiment de faire l'objet d'une disposition. Mais il croit aussi que l'on pourrait donner, dans le texte final, des exemples pris parmi ceux qui figurent dans les deux variantes proposées. Il souhaiterait néanmoins que, dans les alinéas i et ii de la seconde variante, la Commission cerne de plus près le sens de certains termes, tels que « en tolérant la fomentation de la guerre civile » et « des activités contre un autre Etat ». Les textes sur la neutralité en cas de conflit armé international pourraient peut-être apporter des éclaircissements dans le premier cas. Quoiqu'il en soit, la Commission ne s'acquittera pas de son mandat en restant dans le vague.

44. Quant à la nouveauté importante que représentent les mots « notamment des activités terroristes », à l'alinéa ii, M. Reuter, tout en regrettant que sa connaissance limitée de la question l'empêche de mieux contribuer à la formulation juridique des règles en la matière, se demande si le terrorisme, en tant que tel, n'appelle pas une définition et un régime distincts de ceux de l'intervention. Il partage l'idée que le terrorisme le plus grave est le terrorisme dit « d'Etat », c'est-à-dire inspiré, financé, aidé, dirigé par un Etat. Mais il adhère sans réserve à ce que M. Pawlak a dit sur le fait que l'humanité est quelque peu malade actuellement, et qu'il existe un nihilisme, un terrorisme spontané qui échappe au contrôle des Etats considérés individuellement. En France, par exemple, la police a pu identifier les auteurs français de certains assassinats, actes de pure et simple folie collective contre quoi il faut réagir sur le plan inter-

national. Les Africains ont peut-être été les premiers à voir clair dans ce domaine, en inscrivant dans la Charte de l'OUA<sup>17</sup> une disposition qui protège les chefs d'Etat (art. III.5).

45. Cependant, et si justifié que soit le sentiment de réprobation qu'inspire le terrorisme, il n'en demeure pas moins que certains terroristes sont mus, non par la folie, mais par l'idéalisme. Il arrive que le terrorisme soit l'arme du désespoir, et, en ce sens, une certaine prudence s'impose peut-être. M. Reuter rappelle que, lors des débats sur le projet qui est à l'origine de la Convention de 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, certains membres de la Commission avaient éprouvé des scrupules à condamner catégoriquement le terrorisme et avaient prêché la modération. Pour sa part, tout en condamnant formellement le terrorisme, il estime que la Commission ne peut en ignorer les causes, qui ne sont pas toujours exemptes d'une certaine noblesse, et qu'elle risquerait de se fourvoyer en se montrant trop absolue.

46. M. FRANCIS dit que la Commission devrait se fonder sur les Principes de Nuremberg<sup>18</sup> pour que la perpétration d'actes criminels soit imputée, quand cela s'impose, aux Etats, étant entendu que, comme l'Etat constitue une entité inanimée, c'est en punissant l'individu que l'on peut assurer le respect du droit international. Dans ces conditions, le problème est de trouver la formule introductive en vertu de laquelle les agents de l'Etat pourraient être poursuivis pour tout acte, comme l'agression, tombant sous le coup du code.

47. M. Reuter a fait part de ses réserves quant à l'inclusion du terrorisme dans la seconde variante du paragraphe 3 du projet d'article 11, concernant l'intervention. M. Francis dresse à ce sujet un parallèle avec le mercenariat. De même que le mercenariat relève de l'agression quand il est le fait de l'Etat, et figure dans d'autres dispositions quand il émane de particuliers agissant de leur propre chef ou du chef d'une entité autre que l'Etat, de même le terrorisme doit relever de l'intervention quand il est le fait d'un Etat et figurer dans d'autres dispositions quand il ne s'agit pas du fait d'un autre Etat.

48. Par ailleurs, pour M. Francis, c'est la souveraineté de l'Etat qui doit être visée par l'intervention qui fait l'objet du paragraphe 3. L'énumération des actes d'intervention n'aurait donc en soi pas grand intérêt si la Commission ne combinait pas les deux variantes proposées par le Rapporteur spécial, en indiquant que, par intervention, on entend tout acte ou toute mesure illicite qui, quelle que soit sa nature, constitue une contrainte exercée sur la souveraineté d'un Etat.

49. Le PRÉSIDENT annonce que la séance va être levée pour permettre au Comité de rédaction de se réunir.

*La séance est levée à 11 h 30.*

<sup>17</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 479, p. 39.

<sup>18</sup> Voir 2053<sup>e</sup> séance, note 8.