

Document:-
A/CN.4/SR.2396

Compte rendu analytique de la 2396e séance

sujet:
Responsabilité des Etats

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1995, vol. I

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

avec compétence de sa lourde tâche, les membres de la Commission ont le devoir de lui dire leurs préoccupations. Pour sa part, M. Thiam redit qu'il souhaite que la Commission revienne en quelque sorte en arrière et travaille au développement progressif du droit international pour répondre aux besoins de la communauté internationale.

69. M. PELLET rappelle qu'il a déjà pris la parole sur une partie du septième rapport du Rapporteur spécial (2393^e séance), partie qui est peut-être la plus spectaculaire et certainement aussi la plus discutable en ce qu'elle prévoit de subordonner la mise en œuvre des conséquences de la commission d'un crime à la constatation préalable de celle-ci par un dispositif lourd et complexe. Mais, pour spectaculaire qu'il soit, cet aspect procédural du rapport n'est pas le plus important; en fait, il n'est réellement important que parce que, si le mécanisme imaginé par le Rapporteur spécial était retenu, il aboutirait, dans les faits, à vider largement de substance les propositions de riposte à l'illicite odieux comprises dans les projets d'articles 16 à 18. Cela serait tout à fait dommage car si, dans le détail, on leur fait certaines critiques aux projets d'articles, ils sont globalement tout à fait appropriés.

70. M. Pellet rappelle qu'il a déjà indiqué son complet accord avec le projet d'article 15, disposition très importante dans la mesure où elle prévoit que les conséquences des crimes s'ajoutent à celles des délits et ne s'y substituent pas. Les crimes et les délits sont des faits internationalement illicites et il est donc normal qu'ils produisent des conséquences communes. De même, puisque, d'après l'article 19 de la première partie, un crime est une violation particulièrement grave d'une obligation internationale essentielle pour la sauvegarde d'intérêts fondamentaux de la communauté internationale, il est normal que les conséquences qui s'attachent à cette violation soient plus radicales et plus « pénalisantes » que celles qui résultent d'un simple délit. M. Pellet signale, à l'intention de M. Thiam, que, la Commission ayant adopté la première partie du projet d'articles, il est normal qu'elle continue sur sa lancée, et qu'il serait en revanche anormal qu'elle adopte maintenant une stratégie tout à fait différente.

71. Ne souhaitant entrer que brièvement dans la discussion du projet d'articles, car il estime que cette discussion relève du Comité de rédaction, M. Pellet tient en revanche à s'attarder un peu sur deux problèmes fondamentaux de nature générale, qui ont été abordés par plusieurs orateurs et sont de nouveau abordés dans l'additif informel. L'un concerne la relation du projet avec le système de maintien de la paix et de la sécurité internationales organisé par la Charte des Nations Unies, et l'autre la définition de l'État lésé.

72. Par manque de temps, néanmoins, M. Pellet remet à une séance ultérieure la suite de sa déclaration.

73. M. ARANGIO-RUIZ (Rapporteur spécial) dit qu'il apprécie certaines des observations de M. Thiam, mais il se demande ce qu'entend M. Thiam lorsqu'il préconise que la Commission progresse étape par étape. D'après cette suggestion, la Commission aurait dû interrompre ses travaux pendant deux ans après avoir adopté en première lecture la première partie des articles, y compris

l'article 19, pour soumettre ceux-ci aux États avant d'examiner les conséquences des faits illicites qualifiés de crimes dans l'article 19. Or, d'une part, l'usage veut que les États ne se prononcent sur un projet que lorsque l'ensemble de celui-ci a été examiné par la Commission; d'autre part, il semble évident que les États ne seraient pas en mesure de se prononcer en connaissance de cause sur l'article 19 et la première partie du projet d'articles sans disposer de l'ensemble du projet, y compris les articles sur les conséquences des crimes. On peut se demander aussi pourquoi l'article 19 devrait être en quelque sorte suspendu, alors que tout le reste des articles de la première partie sert de fondement à la Commission pour l'élaboration des deuxième et troisième parties. M. Arangio-Ruiz ne comprend donc pas la raison d'être de la suggestion de M. Thiam, mais il ne veut pas croire qu'elle ne serait qu'un prétexte.

74. M. THIAM pense avoir été mal compris. Ses remarques visaient notamment à mettre en évidence le fait que, si l'Assemblée générale rejette la notion de crimes d'État et l'article 19, tout l'édifice construit par la Commission s'écroulera. Ses suggestions répondent au souci de s'assurer que la communauté internationale approuve les bases nouvelles que lui propose la Commission; si la Commission ne s'en assure pas, elle poursuit ses travaux à ses risques et périls.

La séance est levée à 13 heures.

2396^e SÉANCE

Mercredi 7 juin 1995, à 10 h 10

Président : M. Pemmaraju Sreenivasa RAO

Présents : M. Arangio-Ruiz, M. Barboza, M. Bowett, M. de Saram, M. Eiriksson, M. Elaraby, M. Fomba, M. Kabatsi, M. Lukashuk, M. Mahiou, M. Mikulka, M. Pambou-Tchivounda, M. Pellet, M. Razafindralambo, M. Robinson, M. Rosenstock, M. Szekely, M. Thiam, M. Villagrán Kramer, M. Yamada, M. Yankov.

Responsabilité des États (suite) [A/CN.4/464/Add.2, sect. D, A/CN.4/469 et Add.1 et 2¹, A/CN.4/L.512 et Add.1, A/CN.4/L.513, A/CN.4/L.520, A/CN.4/L.521 et Add.1]

¹ Reproduit dans *Annuaire... 1995*, vol. II (1^{re} partie).

[Point 3 de l'ordre du jour]

SEPTIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (*suite*)

1. M. YAMADA dit qu'avec la présentation, par le Rapporteur spécial, de son savant septième rapport (A/CN.4/469 et Add.1 et 2), qui contient les projets d'articles 15 à 20 de la deuxième partie, la Commission dispose maintenant de toute la charpente d'un projet de convention sur la responsabilité des États. Après avoir lu plusieurs fois tout l'ensemble des projets d'articles, M. Yamada ne peut s'empêcher de nourrir quelques doutes fondamentaux quant au régime de responsabilité qui serait créé par la future convention. Cela dit, ce ne sont pas les propositions du Rapporteur spécial qui les lui inspirent, car il est bien certain que celui-ci a cherché à respecter fidèlement les décisions antérieures de la Commission et les vues de la majorité de ses membres. Ses doutes sont motivés par les décisions que la Commission avait prises en 1975 sur « l'économie du projet »², et en particulier celle de déterminer, dans le cadre de la deuxième partie du projet, les conséquences que le droit international attache, dans différentes hypothèses, à un fait internationalement illicite de l'État. À cette fin, il s'agissait, en premier lieu, d'établir dans quels cas l'on devait constater la naissance, à la charge de l'État auteur du fait internationalement illicite, d'une obligation de réparer, et dans quels cas l'on devait admettre que l'État en question devenait passible de l'application d'une sanction. Ce qui préoccupe M. Yamada, c'est cette coexistence, dans la deuxième partie, des deux notions juridiques entièrement différentes que sont la réparation et la sanction.

2. M. Yamada ne remet pas en question, au stade actuel, la première partie du projet, qui comprend l'article 19, relatif aux crimes et délits internationaux³. Ses doutes concernent la deuxième partie et le genre de régime de responsabilité que la Commission devrait définir pour les faits internationalement illicites. Le problème est peut-être semblable, au fond, à celui que M. de Saram a expliqué avec tant d'éloquence (2394^e séance). Pour expliquer sa propre pensée, M. Yamada se risquera à faire un parallèle entre le système de droit international et le système de droit interne. Bien qu'il ne soit pas nécessairement valide, ce rapprochement permettra peut-être d'éclairer quelque peu le sujet à l'étude.

3. Dans le système japonais, la responsabilité civile est totalement différente, qualitativement distincte, séparée et indépendante de la responsabilité pénale. Les deux régimes de responsabilité, civile et pénale, ne sont jamais mêlés. Lorsque l'individu A n'exécute pas une obligation conventionnelle qu'il a contractée envers l'individu B, seule sa responsabilité civile se trouve engagée. L'État fournit un ensemble de règles régissant la responsabilité civile, et c'est aux parties A et B qu'est entièrement laissé le soin de résoudre le problème, soit en dehors des tribunaux, soit en recourant à une procédure judiciaire. En dehors du pouvoir judiciaire, aucun organe de l'État n'intervient dans l'affaire. Ce système de res-

ponsabilité civile est celui qui a cours dans le monde moderne : la plupart des États ont maintenant éliminé l'intervention de leurs organes dans les affaires de responsabilité civile, et des institutions à la Dickens, comme la prison pour dettes, sont interdites par l'article 11 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

4. Lorsque l'individu A inflige un préjudice corporel à l'individu B, cet acte engage la responsabilité civile de l'individu A envers l'individu B et, en même temps, la responsabilité pénale de l'individu A envers l'État. Le volet « responsabilité civile » de ce fait illicite est traité exactement de la même manière que dans le cas d'inexécution d'un contrat. La procédure civile est entièrement indépendante de la procédure pénale, et que l'individu soit condamné ou non est sans objet. Il peut y avoir en même temps une procédure pénale. Le volet « responsabilité pénale » de ce même fait illicite, le crime de préjudice corporel, n'est traité que par les organes de l'État chargés de la répression des crimes, tels la police et le parquet. Ni l'individu B, qui est la victime directe, ni les autres individus théoriquement susceptibles d'être considérés comme des victimes si un crime était jugé porter atteinte à l'intérêt général, n'y prennent part.

5. Dans les projets d'articles de la deuxième partie, que le Rapporteur spécial a présentés conformément à la décision prise par la Commission en 1975, la responsabilité civile et la responsabilité pénale de l'État auteur d'un fait illicite ont été placées en bloc sous le même régime, ce qui pose un problème. Comme M. Yamada l'a déjà dit, l'analogie avec un régime national n'est peut-être pas valide : la communauté internationale n'en est pas encore à un stade de son développement où elle puisse faire une place à un régime de responsabilité pénale analogue à un régime de droit interne. Le Rapporteur spécial explique clairement la situation dans son septième rapport, lorsqu'il dit que, en l'état essentiellement inorganisé du système interétatique, il semble que même la mise en œuvre des conséquences des faits internationalement illicites reconnus comme un crime par la communauté internationale dans son ensemble demeure en principe, selon le droit international général, du ressort des États. Dans ce genre de circonstances, où les acteurs sont des États, et non la communauté internationale dans son ensemble, M. Yamada se demande si on peut espérer avoir un régime viable de responsabilité pénale des États. Les conséquences substantielles et instrumentales actuellement envisagées dans les projets d'articles de la deuxième partie sont-elles des mesures punitives efficaces ? Ne vaudrait-il pas mieux ne s'occuper que de la responsabilité civile des États pour toutes les catégories de faits internationalement illicites ?

6. Il faut féliciter le Rapporteur spécial de l'ingénieuse formule de procédure en deux temps qu'il propose, en vertu de laquelle l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité procéderait à une évaluation politique en prélude à une décision de la CIJ sur l'existence ou l'attribution d'un crime international. C'est là un moyen de satisfaire à l'exigence d'une détermination objective de l'existence et de l'attribution d'un crime comme condition préalable de la mise en œuvre de tout régime spécial. D'autre part, M. Yamada est sensible à l'argument du Rapporteur spécial, selon lequel cette procédure réduira probablement

² *Annuaire...* 1975, vol. II, p. 60 et suiv.

³ Voir 2391^e séance, note 8.

l'arbitraire de la réaction unilatérale ou collective de l'État ou des États lésés, c'est-à-dire de tous les États.

7. Comment ce dispositif fonctionnerait-il en fait ? M. Yamada a dressé un tableau comparé des conséquences des délits internationaux et des crimes internationaux. Pour ces derniers, l'État lésé serait dispensé de certaines restrictions applicables aux contre-mesures, ainsi que l'envisage le paragraphe 3 du projet d'article 17. Mais il lui faudrait attendre la décision issue de la procédure en deux temps avant de pouvoir recourir à des contre-mesures. L'État lésé pourrait certes prendre les contre-mesures prévues dans le cas d'un délit international, mais quel intérêt aurait-il à déclencher cette procédure assez lourde ? Il n'obtiendrait à travers elle ni décision sur le fond, ni solution au problème du crime. Le Rapporteur spécial signale que l'État fautif pourrait aussi faire appel à cette procédure. Et de fait, il risquerait de retarder ainsi le recours à des contre-mesures dirigées contre lui. Devrait-il y être autorisé ? Cela n'irait-il pas à l'encontre de l'adage *ex turpi causa non oritur actio* ?

8. D'après le paragraphe 2 du projet d'article 19, la décision de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité en la matière devrait être prise à une majorité qualifiée. M. Yamada est lui aussi d'avis que c'est la prérogative de ces deux organes de décider à la majorité requise, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies. Dans le même projet d'article, le Rapporteur spécial propose un système d'*actio popularis* pour la saisine de la CIJ. C'est le corollaire du paragraphe 3 de l'article 5 de la deuxième partie⁴, mais la CIJ s'est montrée peu disposée dans le passé à accepter une *actio popularis*. Pour reprendre les termes de son arrêt dans les affaires du *Sud-Ouest africain (Éthiopie c. Afrique du Sud; Libéria c. Afrique du Sud)* :

cet argument revient à dire que la Cour devrait admettre une sorte d'*actio popularis*, ou un droit pour chaque membre d'une collectivité d'intenter une action pour la défense d'un intérêt public. Or, s'il se peut que certains systèmes de droit interne connaissent cette notion, le droit international tel qu'il existe actuellement ne la reconnaît pas et la Cour ne saurait y voir l'un des « principes généraux de droit » mentionnés à l'Article 38, paragraphe 1 c, de son Statut⁵.

9. Le Rapporteur spécial préconise une procédure contentieuse devant la CIJ, de préférence à un avis consultatif sur l'existence ou l'attribution d'un crime. M. Yamada reconnaît la logique de cet argument, mais les procédures contentieuses en bonne et due forme entre États sont compliquées et longues. Ce qui est demandé à la Cour n'est pas une décision sur le fond du différend, assortie d'une solution définitive du problème, mais une simple décision sur l'existence ou l'attribution d'un crime. Ne serait-ce pas porter atteinte à son autorité que de recourir à la procédure contentieuse en exigeant de la Cour qu'elle s'en tienne là, sans prononcer d'arrêt définitif dans l'affaire ? Va-t-on dire à la Cour de laisser l'affaire entre les mains des parties jusqu'à ce que celles-ci la saisissent du différend postérieur aux contre-mesures ? Ne serait-il pas plus commode de demander un avis consultatif à la CIJ ? Cet avis pourrait être rendu obligatoire par une disposition à cet effet, insérée dans le projet actuel. Il existe d'ailleurs des précédents : le para-

graphe 2 de l'article 37 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail⁶, et la section 30 de l'article VIII de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies.

10. M. BARBOZA, évoquant tout d'abord l'idée de « crimes » commis par des États, dit qu'il faut bien trouver un nom à ces actes. Il s'en commet très souvent : ils ont l'allure de crimes, ce sont des crimes. Est-il nécessaire de s'inquiéter de la dignité d'un État qui se conduit de la sorte ? Bien entendu, il ne s'agit pas d'oublier l'inconvénient du fait que la responsabilité de tels crimes, en droit international, est une forme de responsabilité collective, et que des individus innocents auront ainsi à subir les conséquences d'une action des États, en cas d'embargo par exemple. Le problème est incontournable, mais le fait est que la responsabilité collective fait partie de la vie internationale, et une action internationale qui se borne à punir des individus pour des crimes d'États risque de ne pas suffire à mettre fin aux conséquences de ces crimes. En tout état de cause, le projet d'articles contient d'importantes sauvegardes en ce qui concerne la protection des besoins vitaux de la population de l'État fautif, du maintien de l'existence du pays en tant qu'État indépendant et de son intégrité territoriale.

11. D'un autre côté, si l'on admet l'idée qu'il existe des obligations internationales qui protègent les intérêts essentiels de la communauté internationale, cela signifie que le comportement des États qui manquent à ces obligations, quelle qu'en soit la qualification, doit leur être imputé suivant les mêmes règles que celles qui s'appliquent à tout autre comportement des États dans le cadre de la première partie du projet. Et ce comportement devra sans doute comporter certaines conséquences aggravées en plus de celles qui sont attribuées aux faits illicites.

12. À la réflexion, il semble que le Rapporteur spécial ait finalement accepté l'idée initiale du précédent Rapporteur spécial, M. Riphagen, selon laquelle les crimes entraînent toutes les conséquences d'un délit, plus quelques autres que la communauté internationale dans son ensemble leur imposera. Cela aussi paraît logique. Faisant une dernière remarque d'ordre général, M. Barboza réaffirme qu'il est de ceux qui acceptent l'idée d'une responsabilité aggravée dans le cas de certaines infractions appelées « crimes ».

13. En ce qui concerne les aspects normatifs du septième rapport du Rapporteur spécial, M. Barboza note que celui-ci s'est livré à une analyse très approfondie des conséquences substantielles d'un crime international d'État, en examinant toutes les conséquences substantielles d'un délit — cessation, restitution en nature, indemnisation, satisfaction et garanties de non-répétition — et en effectuant les ajustements nécessaires en matière de crimes. M. Barboza n'y voit pas d'objection sérieuse. Le rapport passe ensuite à l'analyse des conséquences instrumentales. Il y a une différence fondamentale entre le préalable du recours licite à des contre-mesures en ma-

⁴ Voir 2392^e séance, note 13.

⁵ Deuxième phase, C.I.J. Recueil 1966, p. 47.

⁶ Bureau international du Travail, *Constitution de l'Organisation internationale du Travail et Règlement de la Conférence internationale du Travail*, Genève, mai 1989.

tière de crimes et celui en matière de délits : s'agissant de crimes, il est nécessaire qu'un ou plusieurs organes internationaux se prononcent, au moins sur leur existence ou leur attribution. À partir du moment où l'État demandeur a obtenu cette décision, rien ne s'oppose à l'adoption de contre-mesures s'il n'y a pas de réponse adéquate de l'État fautif.

14. Pour ce qui est de la proportionnalité, tout État, lésé au même titre que tous les autres, pourrait apparemment prendre des contre-mesures, même si les effets du fait sur lui-même se bornent au dommage juridique qui a sa source dans la violation d'une obligation internationale. Il suffit que la contre-mesure soit proportionnée à la gravité du crime international.

15. Les autres conséquences des crimes, telles qu'elles sont énoncées dans le projet d'article 18, sont importantes dans la mesure où elles fournissent la base d'une action concertée des États à certaines fins. Elles imposent à tous les États parties à la future convention l'obligation de s'abstenir de reconnaître la légalité ou la validité de la situation créée par le crime international, comme de s'abstenir de toute action ou omission qui pourrait aider l'État fautif à maintenir ladite situation. Les États sont en outre tenus de s'entraider et de coordonner leurs réactions respectives pour s'acquitter des deux obligations susmentionnées. Ces contre-mesures étant imposées par n'importe quel État partie, et non par la CIJ, M. Barboza se demande si tous les autres États doivent lui emboîter le pas, s'ils doivent coopérer à la mise en œuvre de toute contre-mesure, quelle qu'elle soit, que tout État, quel qu'il soit, aurait décidé de prendre, dès lors qu'il ne s'agirait pas d'une contre-mesure interdite.

16. Ce n'est pas là pure hypothèse d'école, car les garanties de non-répétition risquent d'être très lourdes pour l'État fautif, comme le relève le rapport : en effet, les États, qui sont tous lésés, sont fondés à exiger de l'État fautif qu'il désarme, démilitarise, démantèle son industrie de guerre, détruit des armes, accepte des équipes d'observateurs, adopte des lois assurant une protection adéquate aux minorités et établisse une forme de gouvernement qui ne soit pas incompatible avec les libertés fondamentales, les droits civils et politiques et l'autodétermination. Qui décide de ces mesures ? Chaque État partie à la future convention est-il tenu d'aider l'État qui prend la contre-mesure, même s'il la juge inadéquate ou excessive ? Cela n'est pas très clair.

17. Néanmoins, la partie du rapport consacrée à l'aspect normatif crée un système de contre-mesures qui aurait un certain poids, à condition qu'un nombre suffisant d'États se laissent persuader d'adhérer à la convention à ces conditions. M. Barboza estime que c'est sur les questions institutionnelles que le rapport soulève vraiment des difficultés. En la matière, il convient de distinguer deux sujets différents, l'un qui a trait aux réactions centralisées à un crime, habituellement dénommées sanctions, l'autre qui concerne les réactions décentralisées, c'est-à-dire les contre-mesures. Les projets d'articles présentés par le Rapporteur spécial ne semblent pas apporter d'innovation sur le chapitre des sanctions centralisées. Le projet d'article 20 sépare très nettement les mesures relevant du projet d'articles de celles que le Conseil de sécurité pourrait prendre en vertu des

dispositions de la Charte des Nations Unies. La sécurité collective n'a donc rien à voir avec la responsabilité des États pour crimes dans le projet, et c'est tant mieux. Le système créé dans le rapport paraît ainsi consister en un certain nombre de contre-mesures décentralisées prises par les États, qui, à l'exception des mesures d'urgence, ne peuvent être déclenchées que par une décision de la CIJ sur l'existence ou l'attribution d'un crime. Les États lésés ont accès à la Cour à travers une décision prise par l'Assemblée générale ou par le Conseil à une majorité qualifiée. Le Rapporteur spécial n'insiste pas sur la nécessité d'une majorité qualifiée, à en juger par l'additif informel à son rapport distribué récemment. Avant la décision de la Cour, aucune contre-mesure ne peut être prise en réaction à des crimes, à l'exception des mesures conservatoires d'urgence envisagées au paragraphe 2 du projet d'article 17. Il est douteux que ce système ait de bonnes chances de fonctionner dans les faits, à moins que le projet d'articles ne recueille une adhésion exceptionnellement large. M. Barboza voit mal, par exemple, comment la CIJ pourrait être saisie d'une affaire dans laquelle l'État fautif ne serait pas partie à la convention. En tout cas, il ne sache pas que l'Assemblée ait aucun pouvoir juridique de saisir la Cour d'une affaire en pareille circonstance. Vu l'extrême réticence que manifestent les États à accepter la juridiction obligatoire de la Cour, et qu'ils éprouveraient *a fortiori* dans le cas d'articles d'une portée aussi vaste que ceux qui sont à l'étude, subordonner le système à l'acceptation de cette juridiction obligatoire risquerait de ne faire qu'ajouter aux difficultés du sujet. C'est là une conclusion triste, mais réaliste.

18. M. Barboza rappelle que M. Pellet (2393^e séance) s'est plaint que le projet soit trop timide, que les articles proposés imposent trop de conditions à l'adoption de contre-mesures et que la procédure de la CIJ soit trop lente pour faire face avec diligence aux conséquences d'un crime. Dans son additif informel, le Rapporteur spécial a fait quelques suggestions sur les moyens d'abrégier la procédure de la Cour, par exemple par la constitution d'une chambre ad hoc. Si l'on retient le recours à la CIJ dans le projet d'articles, c'est peut-être une bonne idée. Le Rapporteur spécial a aussi indiqué qu'outre les mesures envisagées aux alinéas *f* et *g* du paragraphe 1 du projet d'article 18, il serait possible de prendre des mesures conservatoires en attendant la décision de la Cour. Mais ces mesures risquent de ne pas suffire : il faudra sans doute un certain temps pour que les effets d'une panoplie de contre-mesures, même complète, se fassent sentir. On se retrouve donc devant le problème initial.

19. M. Barboza croit comprendre que M. Pellet propose qu'il soit laissé aux États plus de latitude pour prendre des contre-mesures, sous réserve d'un contrôle de légalité *a posteriori*. C'est une solution intéressante. Il semble que M. Pellet accepte soit la procédure de la CIJ, soit une procédure d'arbitrage, peut-être sur le modèle de celle qui est proposée à l'article 12 pour les contre-mesures ordinaires⁷. M. Barboza souhaiterait quelques

⁷ Pour le texte de l'article 12 de la deuxième partie, tel qu'il a été adopté par le Comité de rédaction à la quarante-cinquième session de la Commission, voir *Annuaire... 1993*, vol. 1, 2318^e séance, par. 3.

éclaircissements sur ce point. Une procédure d'arbitrage — solution que le Rapporteur spécial ne juge pas indiquée — priverait le processus de l'effet de « tollé général » (*hue and cry*)⁸ que provoquerait l'intervention d'une organisation internationale, mais, d'un autre côté, elle rendrait la situation moins dramatique, offrant ainsi quelque réconfort à ceux qui n'acceptent pas la responsabilité pénale des États. Ce n'est pas un État, mais un ensemble de contre-mesures qui devrait être soumis à un contrôle judiciaire.

20. En tout état de cause, si la première solution était jugée contre-indiquée, M. Barboza serait favorable à une formule inspirée des suggestions de M. Bowett (2392^e séance), à savoir la nomination, par l'Assemblée générale, d'un procureur spécial et d'une commission de juristes pour aider l'Assemblée à se prononcer. La Commission a devant elle un certain nombre de possibilités, parmi lesquelles elle devrait pouvoir trouver une solution acceptable.

21. Enfin, dans un paragraphe de son additif informel, le Rapporteur spécial clarifie le problème des « États différemment lésés », en suggérant que ces États sont fondés à exiger la cessation ou la réparation, et même à prendre des contre-mesures, mais non pour eux-mêmes ou dans leur propre intérêt matériel, encore que, incidemment, on puisse se demander ce que signifie le mot « matériel ». Il est fort possible que le Rapporteur spécial ait raison : après tout, dans le cas d'un crime, les intérêts de la communauté internationale sont en jeu, puisque les crimes sont des violations d'obligations *erga omnes* présentant pour elle un intérêt fondamental et que les États, tous lésés, agissent en qualité d'organes décentralisés de ladite communauté. M. Barboza suggère que les projets d'articles proposés dans le septième rapport soient transmis au Comité de rédaction pour examen.

22. M. VILLAGRÁN KRAMER indique qu'il s'en tiendra aux questions institutionnelles soulevées par le Rapporteur spécial à propos de la responsabilité des États pour des crimes internationaux.

23. La Commission se trouve à présent devant une bifurcation sur la route qu'elle suit depuis qu'elle s'est engagée dans l'étude des faits illicites : d'un côté, le chemin des délits, de l'autre, un sentier marqué « crimes ». Cette route des faits illicites n'aura eu qu'une seule issue : un lieu où les États, soit individuellement, soit en groupe, sont les victimes de ces faits. Il s'agit très clairement d'un cas de violation *erga omnes*, d'une violation d'engagements qui atteint la communauté internationale tout entière. Si les États sont atteints individuellement, l'action est directe, comme l'est la réaction; s'ils le sont collectivement, c'est une *actio popularis*, ainsi que M. Yamada vient de le signaler.

24. Or, sur le sentier marqué « crimes internationaux », le Rapporteur spécial a posé un certain nombre de balises très lumineuses concernant le régime institutionnel pertinent. Pour les faits entraînant le droit d'exercer des représailles, il est suggéré un mécanisme de règlement

des différends reposant sur le consensus ou, en d'autres termes, la conciliation et l'arbitrage, y compris l'arbitrage obligatoire par tierce partie. Le tableau qui est brossé du règlement des différends est à la fois séduisant, audacieux et juridiquement solide. Il est fondé sur des idées, non des institutions, et c'est précisément ce qui le rend si utile.

25. Les institutions du système des Nations Unies sont en pleine évolution. Le Conseil de sécurité assume des fonctions nouvelles dans les cas de rupture de la paix et adopte des mesures importantes comme l'imposition de sanctions énergiques. Le Rapporteur spécial a reconnu que, tel qu'il est structuré actuellement, ce système a ses limites, mais que des possibilités nouvelles d'action de la part du Conseil se sont ouvertes, qui méritent d'être explorées.

26. M. Villagrán Kramer considère que le Rapporteur spécial a raison de suggérer que l'on étudie de même le rôle de l'Assemblée générale. Pourtant, celle-ci n'a d'autre pouvoir que d'adopter des recommandations, même dans le cas de crimes. Elle peut, bien entendu, « clouer au pilori » l'État fautif, et la sanction que représenterait cette détestable publicité deviendrait alors l'une de ses prérogatives. Cela dit, dans le cas de la Namibie, il aura fallu vingt-sept ans d'opprobre général pour que la situation tragique qui y régnait soit réglée.

27. Une autre option intéressante, pour l'Assemblée générale, consiste à demander des avis consultatifs à la CIJ sur les questions liées à un crime. Si la Cour constatait qu'il y a matière à un différend entre États, elle s'abstiendrait naturellement de statuer au fond. Le mécanisme des avis consultatifs est certes un outil politique que tout État Membre peut emprunter, mais l'Assemblée pourrait elle aussi s'en servir. Ce faisant, elle ouvrirait une brèche, en réalisant une révision de facto de la Charte des Nations Unies et en suscitant un consensus en faveur d'une révision en bonne et due forme de la Charte. Demander son avis à la Cour impliquerait évidemment l'acceptation de sa juridiction. Le Rapporteur spécial précise abondamment, dans son rapport, que le texte relatif à la responsabilité des États prendrait la forme d'un traité appelé à être signé et ratifié par des États. Tout État le ratifiant accepterait simultanément la juridiction obligatoire de la Cour, ce qui risque de compromettre les chances d'une large ratification de cet instrument.

28. Un certain nombre de faits nouveaux se sont produits du côté du Conseil de sécurité, grâce au climat international nouveau qui s'est créé après l'effacement des confrontations de la guerre froide. Le fonctionnement du Conseil est devenu plus rationnel, comme le prouve la forte baisse du nombre des veto intervenues ces dernières années : les chiffres font ressortir une réduction radicale dans la période 1988 à 1995, par rapport aux années 1975 à 1988. Les États qui ne sont pas membres permanents du Conseil s'adjugent de plus en plus de responsabilités, et l'on voit se dessiner un paysage consensuel.

29. Le Conseil de sécurité a appliqué des sanctions, très sévères, contre l'Iraq, non parce que ce pays avait simplement violé une règle de droit international, mais parce que son action pouvait être qualifiée de crime en droit international. Si le Conseil a adopté des sanctions

⁸ A. Zimmern, *The League of Nations and the Rule of Law, 1918-1935*, Londres, Macmillan and Co, 1936, p. 451.

dans ce qui est fondamentalement une rupture de la paix, cela signifie qu'il lui est loisible d'exercer sa compétence à l'égard des crimes internationaux. Les sanctions qu'il a imposées comportaient l'indemnisation, par l'Iraq, de particuliers, non d'États. L'action du Conseil a simultanément profité à des individus et puni un État fautif.

30. De toute la gamme des options disponibles, la meilleure est probablement le recours au Conseil de sécurité. Il est vrai qu'il pose effectivement un problème, dont M. Bowett a donné un aperçu en 1994⁹; M. Jiménez de Aréchaga avait lui aussi soulevé une question analogue¹⁰ : l'absence d'organe qui soit à même de surveiller la légalité des mesures prises par le Conseil. Et pourtant, la solution consistant à demander des avis consultatifs à la CIJ n'a pas encore été examinée avec toute l'attention requise.

31. Les formules qu'offre le Rapporteur spécial pour le règlement des différends sont différentes selon qu'il s'agit de crimes ou de délits. Il est fort possible qu'il y ait une raison à cela, mais il s'agit, en l'occurrence, d'un obstacle à un examen approfondi du dispositif de règlement des différends. Ce dispositif étant extrêmement élaboré, il risque d'empêcher la Commission de trouver une solution complète pour les crimes et de l'obliger à en rabattre de ses ambitions.

32. M. YANKOV dit que le septième rapport du Rapporteur spécial offre non seulement une occasion d'aller de l'avant dans l'examen de la notion de « crime » commis par un État et, peut-être, de le mener à terme, mais aussi des idées neuves sous la forme de nouvelles séries de projets d'articles et de propositions. Il représente un effort intellectuel louable pour poser des questions controversées et tâcher d'offrir quelques solutions. L'additif informel est un témoignage de plus du sérieux des efforts du Rapporteur spécial pour trouver un terrain d'entente en vue d'un compromis.

33. L'examen, par la Commission, des conséquences juridiques des faits internationalement illicites en général, et des violations exceptionnellement graves d'obligations internationales en particulier, a été centré sur la notion de crime en droit international et sur la définition formulée à l'article 19 de la première partie¹¹. Ce n'est pas parce qu'elle s'est heurtée à des difficultés pour étoffer ce concept que la Commission devrait être forcée d'abandonner l'entreprise : il faut qu'elle persévère jusqu'au bout dans ses efforts pour trouver une solution. Même si elle supprime totalement l'article 19, la difficulté de faire la différence entre les délits ordinaires et les violations graves d'obligations internationales subsistera. M. Yankov n'est pas de ceux qui pensent qu'il n'y a qu'un problème de terminologie en jeu. Remplacer le mot « crime » par des expressions telles que « violation d'une extrême gravité », « fait internationalement illicite d'une gravité particulière » ou « délit international très grave » ne résoudrait rien.

⁹ Voir 2391^e séance, note 17.

¹⁰ E. Jiménez de Aréchaga, « International responsibility », *Manual of Public International Law*, Londres et Basingstoke, The Macmillan Press Ltd, 1968.

¹¹ Voir 2391^e séance, note 8.

34. M. Yankov est d'accord avec le Rapporteur spécial et quelques autres membres de la Commission pour considérer que, sous sa forme actuelle, l'article 19 de la première partie appelle de sérieuses réserves et devra être réexaminé en deuxième lecture, à la lumière des travaux de la Commission sur les deuxième et troisième parties. Les défauts de cet article, tant sur le fond que dans la forme, sont désormais tout à fait évidents. M. Rosenstock (2395^e séance) a indiqué en détail certaines des raisons pour lesquelles cet article ne saurait prétendre constituer une vraie définition juridique du crime par opposition au délit ordinaire.

35. Durant son examen de l'article 19 de la première partie, il faut que la Commission garde présents à l'esprit un certain nombre d'éléments essentiels. Un crime est un manquement qui met en jeu les intérêts fondamentaux de la communauté internationale : il n'existe pas seulement dans le contexte d'une relation bilatérale, mais il a aussi de vastes ramifications internationales. Deuxièmement, un crime est un manquement d'une gravité exceptionnelle, du double point de vue qualitatif et quantitatif. Enfin, pour qu'un manquement particulier soit constitutif de crime, il faut qu'il soit reconnu comme tel par la communauté internationale à partir de l'expérience et de la pratique.

36. La notion de « crime » en droit international a évolué, en particulier au cours de la seconde guerre mondiale, pour se cristalliser dans l'opinion publique internationale en revêtant des connotations politiques et morales aussi bien que juridiques. C'est là le problème qui se pose à la Commission. M. Yankov considère, comme le Rapporteur spécial, que le régime proposé pour les crimes ne saurait être envisagé comme comportant une simple codification *de lege lata*. Les violations d'obligations internationales particulièrement graves, comme l'agression, le génocide, les violations des droits de l'homme et les crimes de guerre d'une exceptionnelle gravité, sont désormais généralement reconnues comme des « crimes » lorsqu'elles sont commises non seulement par des individus, mais encore par des entités telles que les États. Le degré de gravité plus élevé de ces faits en est la caractéristique intrinsèque.

37. Quel genre de régime juridique convient-il d'établir pour la responsabilité des États ? Est-il absolument nécessaire de conserver la distinction entre responsabilité civile et responsabilité pénale ? Peut-être l'heure est-elle venue d'abandonner la démarche classique inspirée du droit interne. La protection du milieu marin est un type de préoccupation qui a suscité des transformations radicales des notions traditionnelles de souveraineté et de responsabilité des États. Sans doute l'âge d'or de la réglementation fondée sur le seul droit coutumier est-il à présent révolu. La Commission n'est pas un organe législatif, mais un groupe d'experts, de juristes ayant pour fonction de servir la communauté internationale en avançant des propositions neuves. Il faut qu'elle tienne compte des réactions effectives et potentielles des États, mais sans perdre de vue qu'elle a pour mission d'offrir des options nouvelles pour répondre aux phénomènes juridiques naissants.

38. En ce qui concerne les effets juridiques des faits internationalement illicites qualifiés de crimes, M. Yan-

kov estime tout naturel d'en analyser les conséquences « spéciales » ou « supplémentaires ». Les conséquences substantielles des délits ordinaires et celles qui procèdent des violations exceptionnellement graves d'obligations internationales, identifiées comme des crimes, sont dans bien des cas semblables, et les sanctions appliquées ont bien des points communs, encore qu'il soit nécessaire de rechercher quelles sont les conséquences spéciales propres aux crimes.

39. Le problème des demandeurs découle de l'idée de violation *erga omnes*. M. Yankov se demande s'il ne faut pas rechercher la solution dans une distinction entre conséquences substantielles et instrumentales d'une telle violation, que celle-ci soit un délit ou un crime. Dans son additif informel, le Rapporteur spécial relève l'importance de ce problème. De toute évidence, les États qui sont directement ou matériellement atteints sont différents des autres États lésés. Mais la Commission en est encore au tout début de son examen du problème. Dans son rapport, le Rapporteur spécial fait une suggestion intéressante, visant à consacrer aux aspects actif et passif de la relation de responsabilité un article 15 de la deuxième partie, qui constituerait la disposition introductive du régime spécial applicable aux conséquences substantielles des crimes internationaux des États. Tout en souscrivant à cette proposition générale, M. Yankov pense qu'il faut néanmoins étudier de près la distinction entre un État directement ou matériellement lésé et les autres États lésés dans les cas de violation *erga omnes*.

40. L'article 6 de la deuxième partie (Cessation du comportement illicite)¹² devrait s'appliquer à la fois aux délits et aux crimes, encore qu'en ce dernier cas l'État lésé doive pouvoir demander des mesures d'urgence ou un appui de la part de l'institution internationale compétente, qu'elle soit mondiale ou régionale. Le texte du paragraphe 1 du projet d'article 16 devra donc être examiné plus avant. Peut-être sera-t-il possible de trouver des éléments supplémentaires pour permettre une identification plus adéquate des violations graves d'obligations internationales.

41. Pour la restitution en nature, M. Yankov croit comprendre que les dispositions proposées à l'article 7 de la deuxième partie s'appliquent à la fois aux délits et aux « crimes ». En faisant référence à « tout État lésé », le paragraphe 2 du projet d'article 16 omet la distinction entre États directement et indirectement lésés, ce qui est une lacune. D'un autre côté, il est juste que la disposition relative à l'indemnisation, énoncée à l'article 8 de la deuxième partie, s'applique aussi bien aux crimes qu'aux délits. Il n'en conviendrait pas moins d'envisager de faire une certaine différence entre délits et crimes à propos de la satisfaction et des garanties de non-répétition, c'est-à-dire des articles 10 et 10 *bis*, et, de manière générale, de réfléchir encore aux considérations formulées dans le passage du septième rapport qui leur est consacré.

42. Sur le chapitre des conséquences instrumentales, ou contre-mesures, la distinction entre délits et crimes

est indubitablement d'une grande importance. Comme le signale, à juste titre, le rapport, alors que certains types seulement de délits entraînent des violations d'obligations *erga omnes*, tous les crimes sont des violations de telles obligations. C'est sur ce postulat que repose l'article 5 de la deuxième partie¹³. Toutefois, comme la remarque en a déjà été faite dans le débat en cours, la distinction entre l'État ou les États directement lésés et les autres États lésés est d'une importance capitale.

43. La procédure de règlement des différends, suggérée par le Rapporteur spécial, demande à être examinée de plus près, surtout en ce qui concerne l'intervention possible de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité. Malgré la grande valeur politique et morale des recommandations de l'Assemblée, on voit mal comment elles pourraient s'intégrer dans une procédure institutionnalisée. Pour le Conseil, il s'agit de savoir si ses pouvoirs ne devraient pas, conformément aux Articles 24 et 39 de la Charte des Nations Unies, être circonscrits à la constatation de l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, les conséquences juridiques en étant laissées à l'appréciation d'un organe judiciaire international. À ce propos, M. Yankov tient à indiquer à la Commission que le Comité de rédaction a travaillé à la mise au point de dispositions particulières du projet d'articles, relatives au règlement des différends, et qu'il espère l'achever à la session en cours.

44. Pour conclure, la Commission ne doit pas perdre de vue les réalités, ni négliger de se demander si les temps sont vraiment mûrs pour l'adoption de certaines dispositions par les États. Il faudra peut-être des années pour que l'impact des travaux de la Commission se fasse pleinement sentir, mais M. Yankov est fermement convaincu qu'un jour viendra où les principes de droit seront appliqués à une échelle beaucoup plus vaste. Il faudrait explorer le domaine du droit coutumier, qui est à l'arrière-plan de la stricte codification, pour aller dans le sens d'un développement progressif du droit. M. Yankov propose que les projets d'articles soient transmis au Comité de rédaction, éventuellement en vue de l'élaboration d'un texte révisé qui pourrait alors être soumis aux gouvernements, dont la Commission a besoin de connaître les réactions à chaque étape de ses travaux.

45. M. KABATSI dit que le septième rapport du Rapporteur spécial, comme tous ceux qui l'ont précédé, constitue un apport très positif et très précieux à une branche particulièrement épineuse du droit international. Le sujet de la responsabilité des États est déjà en soi suffisamment complexe, mais la notion de ce qu'il est convenu d'appeler les crimes internationaux des États — et il convient de noter que le Rapporteur spécial lui-même use souvent de l'expression « ce qu'il est convenu d'appeler » — l'est encore bien davantage.

46. Il est absolument incontestable que des faits illicites internationaux particulièrement graves doivent entraîner des conséquences également graves. Mais l'application de ces conséquences serait-elle facilitée par la qualification de l'État fautif comme criminel ? Après

¹² Ibid., note 9.

¹³ Voir 2392^e séance, note 13.

tout, l'État en question pourrait lui-même être la première victime du prétendu crime, surtout s'il s'agissait d'actes de génocide ou de violations graves des droits de l'homme. Longtemps après que l'État auteur de la violation en aurait supporté toutes les conséquences, l'étiquette d'« État criminel » marquerait encore le pays et son peuple au sceau de l'infamie. Pareille situation n'est pas plus souhaitable qu'elle n'est juste. Il est très difficile d'accepter l'idée d'un crime imputable à des États par opposition aux individus, et M. Kabatsi partage, sur ce point, les vues exprimées par plusieurs orateurs, en particulier M. He (2395^e séance) et M. de Saram (2394^e séance). Le Rapporteur spécial lui-même et d'autres membres de la Commission — même si, comme M. Tomuschat par exemple, ils sont assez favorables à l'idée — ont admis n'être pas entièrement satisfaits du terme « crime ». Il serait très malavisé de l'employer simplement faute de mieux, et la confusion qui en résulterait entraînerait inévitablement des conséquences aussi graves qu'injustes pour les États visés et leurs populations.

47. Pour des raisons d'ordre essentiellement politique, quelques États sont de plus en plus souvent qualifiés de « malfaiteurs ». Ce n'est pas une tendance que l'ordre juridique international doit encourager ou entériner. Les États qui en ont les moyens seraient de plus en plus enclins à recourir à des mesures conservatoires, en d'autres termes à ne compter que sur eux-mêmes, et un tel arbitraire pourrait avoir des conséquences effroyables. Pour M. Kabatsi, le danger est d'autant plus grand que, dans le cadre du régime proposé, tous les États seraient réputés lésés et donc fondés à prendre de telles mesures, soit directement, soit sous le couvert d'une assistance à l'État ou aux États plus directement atteints; et ce que cela suggère, c'est que l'on devrait s'empresse d'appliquer des contre-mesures aux États stigmatisés comme « criminels ». Qualifier un État de « criminel » pourrait servir de prétexte à des contre-mesures prises pour des raisons de nature tout à fait différente.

48. Il ressort clairement du septième rapport que le Rapporteur spécial lui-même est gêné de voir accoler l'étiquette « criminels » à des États. Pour sa part, M. Kabatsi considère qu'il est acceptable et même nécessaire de prévoir un régime juridique pour les violations très graves, mais il doute qu'une « criminalisation » des États facilite la chose, et il aurait le plus grand mal à accepter tout régime qui reposerait sur la notion de crime d'État.

49. M. LUKASHUK dit que le débat a révélé des divergences appréciables sur certaines des dispositions du projet concernant la responsabilité des États. La seule solution, semble-t-il, serait d'examiner le projet article par article en vue de parvenir au plus large accord possible.

50. Ces divergences portent fondamentalement sur deux questions, la notion de crimes des États et le mécanisme de mise en œuvre de la responsabilité des États. En ce qui concerne la première, la Commission a déjà adopté l'article 19 de la première partie¹⁴, où la notion de crimes des États se trouve incorporée, et il n'est guère à conseiller de revenir continuellement sur les décisions antérieures. Mais c'est là un argument formel. Sur le

fond, M. Lukashuk rappellera le paragraphe 9 des Principes directeurs relatifs à la prévention du crime et à la justice pénale dans le contexte du développement et d'un nouvel ordre économique international, où il est dit que

dans la législation pénale de chaque pays, il conviendrait tout particulièrement de prévoir non seulement la responsabilité pénale des personnes qui agissent au nom d'une institution, société ou entreprise, ... mais aussi la responsabilité pénale de l'institution, de la société ou de l'entreprise elle-même¹⁵.

Un État agresseur porte non seulement la responsabilité d'un crime, mais encore une responsabilité politique grave, et il y a sans doute aussi une part de châtement en jeu.

51. En reconnaissant la possibilité de la responsabilité pénale des dirigeants d'États, la Commission a assurément pris une initiative beaucoup plus redoutable pour les criminels en puissance occupant des postes d'autorité que la reconnaissance de la responsabilité pénale des États. Ce n'est pas par hasard que, aux yeux de certains gouvernements, la responsabilité des États pour crimes est une notion acceptable et que celle de leurs dirigeants ne l'est pas. Il reste que la vraie difficulté réside dans le fait que les dispositions envisagées sont très loin de reconnaître la responsabilité des États pour crimes. Seuls les termes employés sont les mêmes, et ce, pour la simple raison que, comme M. Yankov l'a montré de façon convaincante, il n'a pas été possible d'en trouver d'autres pour désigner les violations les plus graves du droit.

52. Nul n'irait nier la nécessité de prêter une oreille attentive aux vues qu'expriment les gouvernements. Mais cela ne signifie certainement pas que la Commission doive suivre aveuglément la pratique des États. Elle a été chargée d'encourager le développement progressif du droit international, et chacun de ses membres est personnellement responsable de l'accomplissement de cette tâche. Si les gouvernements n'étaient pas d'accord avec son projet, c'est à eux, et non à la Commission, qu'en reviendrait la responsabilité. La Commission a le devoir de mettre au point et de proposer un projet qu'elle considère honnêtement comme le meilleur possible. Le projet présenté par le Rapporteur spécial est effectivement un peu romantique sur un certain nombre de points de détail. Cependant, il est appelé à faire l'objet, au cours d'un examen article par article, de nombreuses modifications, dont quelques-unes l'aligneront davantage sur la Charte des Nations Unies. Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille totalement bannir le romantisme et l'idéalisme des travaux de la Commission; bien au contraire, ils sont indispensables au progrès dans tous les domaines.

53. M. ROBINSON rend hommage à M. Ago et à ses collègues qui, une vingtaine d'années auparavant, avaient tracé la voie à la communauté internationale d'une manière qui représente encore peut-être l'acte le plus audacieux que la Commission ait accompli en fait de développement progressif. À l'époque, il avait éprouvé un grand enthousiasme mêlé de quelque inquiétude à l'endroit des notions retenues dans l'article 19 de la pre-

¹⁴ Voir 2391^e séance, note 8.

¹⁵ Septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, Milan, 26 août-6 septembre 1985 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.86.IV.1), chap. I^{er}, sect. B, annexe.

mière partie et de ses soubassements politiques et doctrinaux. Il est encore profondément ému par l'article 19 et fasciné par l'imagination et la prescience qui en avaient inspiré la formulation. Aujourd'hui, et la tâche est difficile, il incombe à la Commission, tout en demeurant fidèle à l'esprit de l'article 19, de tracer une route à suivre pour sa mise en œuvre, qui soit ancrée dans la réalité et tienne pleinement compte du climat social et politique de l'heure. À l'évidence, le Rapporteur spécial a été heureusement inspiré par l'article 19 et, sauf dans un cas où il s'est un peu laissé emporter par son élan, son rapport traduit aussi une vive sensibilité aux réalités de la politique dans le monde d'aujourd'hui.

54. Les États nations présentent un degré d'organisation que l'on ne trouve pas dans la communauté internationale, laquelle se caractérise dans l'ensemble par son peu d'organisation. Les États possédant la qualité de *persona* et une personnalité, il n'y a rien d'extraordinaire dans l'idée qu'ils sont capables de commettre des crimes. Ni la reconnaissance de l'existence d'une responsabilité individuelle en matière de crimes, ni le fait que c'est sous cet angle que la Commission, dans ses travaux sur le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, a choisi d'envisager la responsabilité individuelle en matière de crimes, n'ôtent rien de sa validité à la notion de responsabilité des États pour crimes.

55. M. Robinson souscrit à la démarche du Rapporteur spécial, qui commence par chercher à déceler les conséquences supplémentaires, normatives, des crimes internationaux pour reconnaître ensuite que la mise en œuvre de ces conséquences exige l'intervention d'un système faisant appel à une tierce partie afin d'éviter l'arbitraire.

56. Le rapport admet la proposition énoncée à l'article 5 de la deuxième partie, à savoir que tous les États sont des États lésés et, à ce titre, fondés à obtenir de l'État qui l'a commis la cessation et la réparation du crime. Il est vrai que cette proposition est la conséquence logique du fait que seuls certains types de délits comportent des violations d'obligations *erga omnes*, tandis que tous les crimes sont des manquements à de telles obligations. Néanmoins, tel que M. Robinson l'entend, le principe *erga omnes* ne signifie pas qu'un État, à quelque distance qu'il se trouve du crime sur le plan matériel ou juridique, ait droit à la réparation et à la cessation de la part de l'État fautif au même titre que l'État directement atteint par le crime, ni que tous les États sans exception y aient droit, car si tel était le cas, on aboutirait à une pléthore inacceptable de demandes. À la différence du Rapporteur spécial, pour qui tout État devrait être fondé à demander la cessation et la réparation dans la mesure où il aurait été lésé, M. Robinson pense qu'il faudra réexaminer l'article 5, afin de trouver une solution acceptable.

57. En ce qui concerne les conséquences spéciales ou supplémentaires des crimes internationaux des États, le Rapporteur spécial a fait une comparaison avec les délits, qui est utile sur le plan de la méthode, mais M. Robinson estime préférable de leur consacrer des articles distincts. Dans bien des cas, la reprise de certains aspects des dispositions relatives aux délits — par exemple, pour quelques-uns des cas exceptionnels où il n'y a aucun droit à restitution et satisfaction — est source de confusion.

58. Le Rapporteur spécial a hardiment proposé qu'un État, qui prétend qu'un crime international a été commis, puisse soumettre la question à l'Assemblée générale ou au Conseil de sécurité. S'il est décidé que l'affaire est suffisamment grave pour requérir l'attention de la communauté internationale, tout État Membre pourra en saisir la CIJ. Tout en souscrivant, dans l'ensemble, au raisonnement du Rapporteur spécial conduisant au règlement par tierce partie, M. Robinson pense que celui-ci va peut-être trop loin dans sa proposition de recourir à l'Assemblée et au Conseil : dans l'environnement mondial actuel, il y a de solides raisons, dont beaucoup ont déjà été citées, de rejeter une telle proposition, encore qu'elle puisse devenir plus acceptable dans le cadre d'une révision de la Charte des Nations Unies. Cela dit, ce qui préoccupe M. Robinson, ce sont les demandes dont l'Assemblée et le Conseil risqueraient d'être simultanément saisis — situation qui, comme on l'a dit, pourrait donner lieu à un conflit de compétence, mais, dans ce cas, on ignorerait les aspects limitatifs de l'Article 12 de la Charte. Là encore, il n'est pas d'accord avec le membre qui a proposé qu'une commission de juristes soit nommée par l'Assemblée ou le Conseil, car cela ne ferait pas tomber les objections politiques à l'intervention de ces deux organes.

59. En revanche, M. Robinson partage entièrement l'avis du Rapporteur spécial, selon lequel une part de contrainte est inévitable. Si l'on veut éviter l'arbitraire, il faut établir un mécanisme obligatoire pour déterminer, avant la mise en œuvre de ses conséquences juridiques et en en faisant une condition préalable, si un crime international a ou non été commis par un État.

60. Pour sa part, M. Robinson suggérerait que l'on emprunte à la proposition du Rapporteur spécial l'excellente idée de faire intervenir une juridiction — et à ce propos, il souscrit aux paragraphes pertinents du rapport — à laquelle les États lésés pourraient avoir directement accès pour faire constater l'existence d'un crime international commis par un État. Sa compétence serait obligatoire en ce que tout État lésé pourrait unilatéralement s'en prévaloir. Les problèmes de coût, de fréquence des sessions et de contrôle des demandes pour éviter les procédures abusives pourraient être réglés avec le pragmatisme dont la Commission a fait preuve dans ses travaux sur le projet de statut d'une cour criminelle internationale. Cette formule serait préférable à l'intervention de la CIJ, qui n'est pas une juridiction répressive et dont les procédures ne sont pas faites pour des procès au pénal. Certes, le Statut de la CIJ pourrait être modifié, mais une juridiction spéciale atteindrait mieux le but recherché.

61. M. Robinson engage la Commission à se laisser conduire par le Rapporteur spécial pour traiter une branche du droit qui est très difficile, ce qui ne signifie pas pour autant qu'elle soit tenue d'accepter toutes ses propositions.

62. Le PRÉSIDENT, s'exprimant en sa qualité de membre de la Commission, dit que les questions soulevées dans le septième rapport du Rapporteur spécial sont d'une importance fondamentale pour la réorganisation de l'ordre public mondial et demandent à être analysées en détail. Elles ont toutefois trop d'ampleur pour être réalistes et ne donnent pas un tableau aisément compréhensible de la situation.

63. La façon dont M. Sreenivasa Rao, pour sa part, aborde ces questions procède de la pratique des contre-mesures et de la conscience qu'il a de leur arbitraire et de leur injustice. Trop souvent, ces mesures légitiment le déploiement de puissance et les mesures coercitives au lieu de promouvoir l'équité et la justice indispensables à un nouvel ordre mondial. La pratique qui érige l'État demandeur en juge de sa propre cause est particulièrement suspecte. Aussi est-il essentiel de structurer soigneusement les restrictions à prévoir pour préserver l'égalité souveraine, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des États et régler les relations internationales selon le droit international, l'équité et la justice.

64. Prenant résolument à cœur de définir ces restrictions, le Rapporteur spécial a fait un certain nombre de suggestions, qui ne peuvent inspirer qu'admiration et approbation. Néanmoins, il importe de se garder de rouvrir le système régi par la Charte des Nations Unies et de ne pas laisser les États se faire justice à eux-mêmes et imposer à la communauté internationale une forme de vigilance virulente qui aurait de graves conséquences pour l'ordre public mondial. Parmi les suggestions et projets d'articles proposés par le Rapporteur spécial, nombreux sont ceux qui n'apportent pas de réponse concluante aux questions en jeu : la notion de crime et la possibilité de la transposer sur le plan international; les distinctions à établir entre délits et crimes aux fins des conséquences engendrées par la notion d'États différemment lésés; la nécessité de proportionner les réactions de la communauté au préjudice global subi, et les facteurs qui devraient régir ces réactions; la nécessité de garantir une constatation objective du crime allégué avant qu'aucune mesure ne soit prise; le rôle de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité ou de toute autre enceinte internationale dans la constatation de l'existence ou de l'absence d'une présomption sérieuse avant qu'il y ait une réaction des États; la difficulté de distinguer une détermination purement juridique d'une appréciation politique dans une société internationale extrêmement complexe où les deux s'entremêlent; le rôle des mesures conservatoires et ce qui les différencierait des conséquences qui en découleraient; enfin, les rôles respectifs de la CIJ et des organes politiques de l'ONU.

65. Pour M. Sreenivasa Rao, la difficulté fondamentale n'est pas tant dans ce que le rapport propose comme développement progressif du droit ou *de lege ferenda*, ni dans le fait que certaines des propositions du Rapporteur spécial seraient inévitablement en conflit ou aboutiraient à des doubles emplois superflus avec le système régi par la Charte des Nations Unies. Elle tient plutôt à la notion même de crimes des États et au système de réactions d'une rigoureuse précision qu'il prévoit. À cet égard, le monde qu'envisage le Rapporteur spécial est le meilleur des mondes, composé d'États respectueux du droit, prêts et disposés à accepter d'aliéner cette part de leur souveraineté qui leur laisse une marge de liberté, ainsi que l'égalité qui leur permet de choisir quand agir et quand s'abstenir. C'est cette liberté que la proposition du Rapporteur spécial cherche à leur dénier, en particulier lorsqu'il s'agit de réagir à des actes criminels qui peuvent mettre en péril leur existence même et que, comme cela s'est si souvent révélé être le cas, prudence est mère de sûreté. Mais pour le moment, alors qu'il n'y a pas de consensus sur les règles fondamentales applicables pour

déterminer l'existence de violations, qu'il faut encore définir les institutions qui en seront chargées, que l'ordre mondial repose toujours sur les inégalités de puissance et de développement, et que l'équité et la justice ont aussi peu de sens que de réalité pour des millions d'êtres infortunés, ce merveilleux ordre mondial proposé par le Rapporteur spécial ne peut que demeurer hors du domaine de l'acceptable.

66. Les systèmes modernes de droit interne font plus appel aux techniques correctives qu'à une démarche purement punitive. En conséquence, à partir du principe selon lequel un crime, une fois commis, est un crime contre la collectivité tout entière, un procureur est chargé des poursuites, lesquelles, toutefois, n'ont lieu que s'il le juge bon. Or, le Rapporteur spécial ne tient pas compte de cette démarche et recourt à la notion d'États différemment lésés, leur laissant ainsi une certaine latitude ou initiative pour réagir au « crime » en question. Cela pourrait mettre gravement en péril la paix et la sécurité mondiales et vider de sa substance l'ordre juridique proposé, sous la pression d'États différemment motivés — car lorsque les États agissent, ils le font surtout par intérêt égoïste. Malheureusement, la nouvelle proposition du Rapporteur spécial ne corrige pas les défauts fonciers de ses propositions antérieures. En outre, tout régime défini en termes trop rigoureux étant probablement de ceux auxquels on fera le plus souvent l'honneur d'en violer les règles, il pourrait ainsi saper davantage encore le respect de l'ordre mondial existant. Le dispositif proposé par le Rapporteur spécial, qui demande à être examiné plus avant, devrait donc être entièrement refondu.

67. Le temps ne joue pas en faveur de la Commission. Si elle veut achever l'élaboration du projet d'articles sur la responsabilité des États en première lecture, il ne faut pas qu'elle veuille absorber plus qu'elle ne peut. Elle devrait plutôt présenter à la communauté mondiale des États le genre de menu qui ait des chances d'être à son goût.

68. À l'instar de la question des contre-mesures, le traitement des « crimes » devra nécessairement attendre un monde dont l'intégration politique et économique soit plus poussée, où les participants soient respectés pour leur pouvoir non de coercition, mais de persuasion et où l'intérêt national soit en communion avec l'intérêt général.

69. M. ARANGIO-RUIZ (Rapporteur spécial) souhaiterait un éclaircissement sur un point : le Président veut-il dire que les travaux sur les contre-mesures devraient être suspendus ?

70. Le PRÉSIDENT répond qu'il a simplement tenu à souligner que le sujet des « crimes » est aussi difficile et insaisissable que celui des contre-mesures. Il ne veut certainement pas donner à entendre que la Commission ne doit pas continuer à s'occuper de ces dernières. Les deux questions demanderaient à être étudiées plus avant.

La séance est levée à 13 h 5.