

Document:-  
**A/CN.4/SR.2535**

**Compte rendu analytique de la 2535e séance**

sujet:  
**Responsabilité des Etats**

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-  
**1998, vol. I**

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

pas partisan de séparer artificiellement des notions qui sont en fait liées, encore qu'elles se situent à des points différents du continuum.

89. M. AL-KHASAWNEH dit que le Rapporteur spécial semble avoir affirmé que même une violation grave des intérêts fondamentaux de la communauté internationale ne constitue pas un crime. Mais alors, qu'est-ce qui constitue un crime ? M. Al-Khasawneh n'est pas troublé par l'analogie avec les systèmes juridiques nationaux car la question de savoir ce qui constitue un crime dans ces systèmes est en définitive tranchée d'un point de vue subjectif : le degré de réprobation que suscite, dans la conscience collective, la perpétration d'un acte répréhensible. Il n'y a aucune uniformité dans la conscience collective nationale, et il y en aura encore moins dans une société internationale.

### Organisation des travaux de la session (suite\*)

[Point 1 de l'ordre du jour]

90. Le PRÉSIDENT annonce que la Commission a créé un groupe de travail à composition non limitée sur la protection diplomatique qui sera présidé par M. Bennouna, Rapporteur spécial sur le sujet.

*La séance est levée à 13 h 15.*

\* Reprise des débats de la 2530<sup>e</sup> séance.

## 2535<sup>e</sup> SÉANCE

*Mardi 26 mai 1998, à 10 h 5*

*Président : M. João BAENA SOARES*

*Présents : M. Addo, M. Al-Baharna, M. Al-Khasawneh, M. Bennouna, M. Candiotti, M. Crawford, M. Dugard, M. Economides, M. Ferrari Bravo, M. Galicki, M. Goco, M. Hafner, M. He, M. Kusuma-Atmadja, M. Lukashuk, M. Melescanu, M. Mikulka, M. Pambou-Tchivounda, M. Sreenivasa Rao, M. Rodríguez Cedeño, M. Rosenstock, M. Thiam, M. Yamada.*

**Responsabilité des États<sup>1</sup> (suite) [A/CN.4/483, sect. C, A/CN.4/488 et Add.1 à 3<sup>2</sup>, A/CN.4/490 et Add.1 à 7<sup>3</sup>, A/CN.4/L.565, A/CN.4/L.569]**

[Point 2 de l'ordre du jour]

<sup>1</sup> Pour le texte du projet d'articles adopté à titre provisoire par la Commission en première lecture, voir *Annuaire... 1996*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 62, doc. A/51/10, chap. III, sect. D.

<sup>2</sup> Reproduit dans *Annuaire... 1998*, vol. II (1<sup>re</sup> partie).

<sup>3</sup> Ibid.

### PREMIER RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

1. M. HAFNER, commentant tout d'abord l'introduction du premier rapport (A/CN.4/490 et Add.1 à 7) et notamment la question de la pertinence de la distinction entre règles primaires et règles secondaires, dit qu'à son avis la véritable distinction tient plus à la fonction de telle ou telle norme qu'à son contenu. Quoi qu'il en soit, l'existence, semble-t-il, d'un accord au sein de la Commission, ainsi qu'entre les États, rend superflue la poursuite de la discussion sur ce point.

2. Pour ce qui est du remaniement du projet d'articles, il préconise, dans la première partie, la suppression des articles excluant l'attribution d'actes à un État et la simplification d'autres articles comme ceux relatifs aux crimes complexes. La deuxième partie, notamment l'article 40 du projet (Sens de l'expression « État lésé »), mériterait une reformulation. Pour ce qui est de la troisième partie, la Commission aura certainement l'occasion de revenir sur la justification même de son existence. Il ne fait toutefois aucun doute qu'il faut conserver le système envisagé par le précédent Rapporteur spécial, Roberto Ago, eu égard à l'état encore embryonnaire de l'organisation de la communauté internationale. Ni l'insertion du dommage comme un des éléments constitutifs d'un fait illicite, ni la référence à une quelconque forme de *culpa* ou *dolus*, autrement dit à la *mens rea*, ne seraient de nature, vu le caractère subjectif de ces notions, à introduire plus de clarté et de stabilité dans les relations internationales.

3. L'idée d'étendre à la première partie du projet la disposition prévue à l'article 37 de la deuxième partie (*Lex specialis*) n'est pas aussi simple qu'elle paraît, puisque le régime particulier ne prévaudrait que s'il prévoyait une règle différente; dans le cas contraire, la règle générale devrait s'appliquer. À propos de l'adjonction éventuelle d'une disposition sur la perte du droit d'invoquer la responsabilité, analogue par exemple à celle de l'article 45 de la Convention de Vienne de 1969, M. Hafner est d'avis que la règle du consentement ne suffirait certainement pas à régler cette question.

4. Pour ce qui est de la forme que prendront en définitive les travaux de la Commission, il observe que la proposition dite « autrichienne » reviendrait à fixer, le plus tôt possible, les principes reconnus sans controverse, sur lesquels les États pourraient fonder leurs activités, sans exclure l'élaboration ultérieure d'un traité sur la responsabilité des États. Selon l'interprétation de M. Hafner, le premier document énoncerait les principes directeurs dans le domaine de la responsabilité des États, correspondant au contenu de la première partie du projet auquel s'ajouteraient certaines idées de la deuxième partie, exclusives de tout développement progressif du droit international et déjà acceptées dans la pratique des États. Une telle formulation aurait un quadruple objectif : refléter et consacrer la pratique existante des États; établir la base des travaux futurs de la Commission sur ce sujet, que les États pourraient considérer comme un acquis à cet égard; offrir un document propre à résister à l'épreuve du temps, qui permettrait notamment à la Commission de voir si la réaction des États exprime une acceptation générale; en cas d'acceptation par les États, contribuer à une meilleure acceptation des futurs projets d'articles de la Commission, qui feraient l'objet du second document.

Celui-ci, qui pourrait être ou non de nature conventionnelle, serait plus ambitieux, comporterait éventuellement certains éléments de développement progressif et s'efforcerait de traiter tous les aspects de la responsabilité des États. Une telle démarche permettrait à la Commission, en faisant fond sur la partie déjà « mûre » des travaux sur le sujet, de mettre à la disposition des États un instrument utilisable dans leur pratique quotidienne et de favoriser progressivement leur acceptation de la notion de responsabilité des États.

5. À titre personnel, M. Hafner ne juge pas indispensable l'élaboration d'un traité, s'agissant de l'essence réelle du droit international. L'exemple mis en avant par certains de la Convention de Vienne de 1969 n'est pas vraiment concluant, l'effet positif de celle-ci résultant de sa teneur plus que de sa forme. La forme conventionnelle aurait par ailleurs l'inconvénient de créer des différences dans le droit applicable selon que tel ou tel État aurait ou non la qualité de partie au traité. À cela s'ajouterait la rigidité de la formulation conventionnelle et la possibilité pour les États d'exprimer des réserves.

6. En ce qui concerne l'article 19 (Crimes et délits internationaux) et le problème des crimes d'État, M. Hafner perçoit dans les exposés doctrinaux plus ou moins divergents qu'ont fait les membres de la Commission une certaine communauté de vues. Ainsi, il y a apparemment accord sur l'idée que certains faits illicites préoccupent à ce point l'humanité qu'ils méritent d'être traités séparément, à l'intérieur ou en dehors du système de responsabilité des États. La principale idée sous-jacente est qu'il existe un ordre public commun à l'échelon mondial qui doit être protégé, la question étant toutefois de savoir qui est habilité à exercer cette protection. La communauté des États repose encore en grande partie sur le système dit « westphalien », c'est-à-dire un système décentralisé, marqué par la réciprocity et fondé sur la seule compétence des États pour assurer le respect du droit conformément à leurs intérêts individuels. L'époque contemporaine a toutefois connu une évolution des relations internationales en ce qu'un intérêt commun s'est fait jour et que la société internationale a atteint un degré supérieur d'organisation — une solidarité internationale — dont le progrès suppose toutefois un recul de la souveraineté des États. D'où l'incertitude quant à l'évolution future de la communauté des États et la difficulté de traiter de la question des crimes, même si, réserve faite de la terminologie à employer et de la transposition éventuelle de notions du droit pénal interne, l'on doit admettre que ce type de violation mérite un traitement distinct.

7. On ne saurait davantage nier l'existence, que reconnaissent de nombreux ouvrages de doctrine, de ce type particulier de contravention. De fait, comme l'affirment certains auteurs, si les crimes n'ont donné lieu à aucune décision judiciaire, cela résulte non pas de leur inexistence, mais de l'absence d'organes compétents pour en connaître. En outre, l'affirmation de l'existence de crimes remplit déjà une fonction préventive et il serait difficile désormais de faire accepter sa négation aux États. Il n'en reste pas moins qu'en ce sens, la notion de crime contient un certain élément de progressivité, s'agissant en particulier de la mise en œuvre de la responsabilité qu'elle implique. À cet égard, la communauté des États est encore dans une phase de transition et ne s'appuie pas sur des bases

très sûres. Une illustration de cette incertitude est notamment fournie par la question de savoir si, ces contraventions étant un sujet de préoccupation pour la communauté internationale et suscitant par exemple un sentiment de solidarité, il pourrait exister non seulement un droit d'action laissé à l'appréciation d'un État, d'un organe ou de cinq États particuliers, mais aussi une obligation d'agir. En effet, dans une communauté internationale régie par la primauté du droit, il doit être prévu une obligation, à la charge des États, de prendre les mesures nécessaires pour traduire en justice l'État responsable. Ainsi, lorsqu'un État commet une agression contre un autre État et occupe le territoire de celui-ci, les autres États pourraient avoir l'obligation d'agir. Il faut rappeler qu'en 1938, lorsque le Reich allemand a occupé l'Autriche, seul le Mexique a immédiatement adressé une protestation écrite à la Société des Nations<sup>4</sup>, cette démarche étant d'ailleurs plus inspirée par les intérêts propres du Gouvernement mexicain que par le souci de la primauté du droit. Un autre exemple de ce dilemme peut être trouvé dans l'apparition, à l'époque contemporaine, d'une obligation mise à la charge de l'État côtier par des instruments conventionnels de prendre, à l'égard des navires étrangers, des mesures en vue de protéger le milieu marin.

8. À cet égard, l'obligation de ne pas reconnaître comme licite la situation créée par le crime est incontestablement insuffisante. Ainsi, la confirmation d'une telle obligation dans une résolution adoptée par l'Assemblée de la Société des Nations<sup>5</sup> préalablement aux événements de 1938 n'a eu aucun effet préventif. On peut en outre se demander ce que signifierait la non-reconnaissance dans le cas d'un génocide. S'il paraît excessif, en l'état, d'instituer effectivement une obligation d'agir, il n'en reste pas moins que le dilemme découlera inéluctablement de l'affirmation par la Commission que certains faits préoccupent la communauté internationale tout entière. En qualifiant de crimes certains faits, la Commission s'engagera envers l'humanité à faire en sorte que ceux-ci donnent lieu à une action.

9. On peut dès lors prévoir que l'élaboration de règles relatives aux crimes ne sera pas une tâche facile, tout d'abord pour ce qui est de leur définition. Le procédé employé dans la Convention de Vienne de 1969 pour définir une norme impérative du droit international, à savoir la référence à son processus de création, est impossible à transposer dans le cas des crimes, indépendamment du fait que l'on entre dans le domaine du droit primaire. Il ne semble donc guère réalisable de parvenir à une définition plus générique que celle donnée à l'article 19. À supposer que l'on puisse s'attacher aux conséquences sans avoir une idée claire des crimes eux-mêmes, c'est-à-dire en suivant une approche plus phénoménologique, il sera néanmoins difficile de régler de manière précise la question de la responsabilité résultant de ces crimes, eu égard à la phase de transition et donc d'instabilité dans laquelle se trouve la communauté des États.

<sup>4</sup> Communication de la délégation mexicaine du 19 mars 1938 (Société des Nations, doc. C.101.M.53.1938.VII).

<sup>5</sup> Voir résolution adoptée par l'Assemblée le 11 mars 1932 [publications de la Société des Nations, VII, *Questions politiques*, 1932.VII.5, doc. A.(Extr.)48.1932.VII].

10. M. Hafner souligne à cet égard la nécessité de faire clairement la distinction entre crimes, violations d'obligations *erga omnes* et violations de normes impératives. La notion d'obligations *erga omnes* elle-même ne doit pas être confondue avec celle d'obligations de nature générale, et la violation des premières ne coïncide pas nécessairement avec celle de normes du *jus cogens*. Cette triple distinction devra être reconnue à l'article 40, ce qui justifie sa reformulation.

11. Enfin, dans l'hypothèse où le concept de crime serait maintenu dans le projet, la Commission devrait clairement distinguer ces crimes de ceux impliquant une responsabilité individuelle, en tenant compte de la tendance, illustrée par l'existence de tribunaux ad hoc et le projet de création d'une cour criminelle internationale, à mettre l'accent sur ce dernier type de responsabilité. La Commission devra dès lors envisager ce concept de crime par rapport à deux tendances en apparence contradictoires : d'une part, le degré supérieur d'intégration de la communauté des États à laquelle manque encore un organe supranational central, si bien que l'activation du système est laissée à l'appréciation des États; d'autre part, l'obligation des États de renoncer à certains éléments de leur souveraineté lorsque des individus sont directement poursuivis par des organes internationaux. D'un côté, il y a une demande de criminalisation de l'État mais, de l'autre, des individus sont jugés par des instances internationales. À cela s'ajoute le fait que l'évolution vers un système plus centralisé d'organisation n'est pas encore irréversible, de telle sorte que la domination de l'ancien système des États ne saurait être exclue.

12. La criminalisation des États, avec toutes les conséquences juridiques qu'elle implique, constitue incontestablement un développement progressif du droit international et, à cet égard, la Commission doit respecter également les évolutions en cours, comme celle relative à la cour criminelle internationale. À ce propos, l'argument a été avancé selon lequel il n'est pas nécessaire d'étendre la compétence de ladite cour aux actes d'agression, ceux-ci relevant plutôt de la qualification de crimes d'État. Cette idée s'inscrit donc déjà dans une vue générale.

13. En conclusion, M. Hafner estime nécessaire que la Commission ouvre un débat particulier sur la question des crimes d'État. Le Rapporteur spécial pourrait élaborer un plan général des conséquences résultant de tels crimes — intégrant éventuellement les violations d'obligations *erga omnes* et de normes du *jus cogens* — qui servirait de base pour l'examen de cette question dans le cadre, soit du groupe de travail existant, soit d'un groupe de travail distinct. Cela permettrait de restructurer le débat sans nuire aux travaux sur la responsabilité des États.

14. Selon M. LUKASHUK, la discussion au sein de la Commission serait facilitée si, au lieu de faire référence à la « criminalisation » du comportement de l'État, on revenait à l'idée d'une responsabilité internationale en droit. Deuxièmement, tout en admettant l'opportunité de définir une catégorie de crimes particulièrement graves, il estime que la Commission se heurterait à de grandes difficultés si elle prétendait définir immédiatement toutes les conséquences de ces crimes et les procédures s'y rapportant. Par contre, il est tout à fait possible, dans un premier temps, d'affirmer les principes les plus généraux et fonda-

mentaux de la responsabilité des États, dans la perspective d'une résolution que pourrait adopter l'Assemblée générale.

15. Enfin, M. Lukashuk ne pense pas que la Commission doive nécessairement s'engager dans un examen des violations du *jus cogens* ou des obligations *erga omnes*, notions dont il conteste en l'occurrence la pertinence; pour définir la responsabilité d'un État, le critère principal est le fait que l'acte envisagé a causé des dommages considérables et a provoqué des souffrances pour des millions de personnes.

16. M. HAFNER précise qu'il n'a entendu donner aucun sens technique à l'expression « criminalisation de l'État » et qu'il a laissé totalement ouverte la question d'une éventuelle analogie avec le droit interne. La seule idée qu'implique cette expression est que c'est la conséquence d'un crime d'État.

17. M. BENNOUNA souscrit à l'observation faite par M. Lukashuk à propos de l'utilisation du mot « criminalisation », qui entraîne une certaine confusion dans les esprits. En effet, nonobstant l'argument avancé par les tenants de ce terme, qui écartent toute analogie avec le droit interne, un crime reste un crime.

18. Si M. Bennouna convient avec M. Hafner qu'il est des faits exceptionnellement graves qui peuvent être traumatisants pour un peuple ou un État, et qui ne sauraient être assimilés à une violation ordinaire, il n'en est pas moins convaincu qu'en traiter dans le cadre général du projet sur la responsabilité des États soulèverait de nombreuses difficultés. Somme toute, le « crime » est un fait singulier, en ce qu'il porte atteinte à l'essence même du droit international. Et comme, à ce stade des travaux de la Commission sur le sujet, il est difficile de revenir en arrière et de gommer cette notion, M. Bennouna se demande lui aussi s'il ne vaudrait pas mieux, pour éviter un échec, l'isoler du cadre du droit général de la responsabilité des États et en traiter séparément. Le Rapporteur spécial précédent s'est bien rendu compte des difficultés et a cherché, en vain, une autorité indépendante compétente, qui ne soit ni le Conseil de sécurité ni tel ou tel État pris individuellement, à qui confier le soin de qualifier le crime. Mais ce faisant, il changeait le monde entier, y compris l'Organisation des Nations Unies et la Charte des Nations Unies, en entrant dans un processus dépassant le cadre de la compétence de la Commission.

19. Aussi la voie de la sagesse consiste-t-elle pour la Commission à conserver la notion de crime en tant que sujet devant faire l'objet d'un traitement distinct et à faire des propositions dans ce sens à l'Assemblée générale.

20. M. CRAWFORD (Rapporteur spécial) relève que M. Bennouna a rendu compte fidèlement des discussions qui ont eu lieu sur le sujet lors du précédent mandat. Le projet d'articles prévoit, en substance, que, dans le domaine de la responsabilité générale des États, les conséquences d'un fait qui est un crime sont sans préjudice des autres conséquences qui pourraient découler de la qualification en droit international de ce fait en tant que crime : il s'agit d'un renvoi à quelque régime spécial, prévu dans la Charte des Nations Unies ou ailleurs. Pour ceux qui croient qu'il peut exister un « crime international », cette disposition ne pose pas de problème.

Mais, au-delà de cette considération, la Commission se trouve placée devant un dilemme, qui n'a échappé ni à M. Bennouna ni à M. Hafner, et qu'il faut résoudre. Or, dans le système international, les crimes ne sauraient être appréhendés *ut singuli*. À cet égard, le Rapporteur spécial demande si les propositions procédurales formulées par M. Hafner à la fin de son intervention visent à réintégrer systématiquement les crimes dans le projet d'articles, ou, de façon plus nuancée, à en traiter séparément.

21. M. HAFNER précise que la Commission devrait tout d'abord déterminer les implications réelles du traitement des crimes, établir une ébauche des conséquences des crimes, puis, à partir de là, décider de la marche à suivre. Cet exercice conduira inévitablement à la décision que les crimes ne peuvent être incorporés dans le régime de la responsabilité des États tel qu'il existe. D'ailleurs, en traitant des crimes séparément, la Commission pourra progresser plus vite sur le sujet de la responsabilité des États et aboutir à un résultat, attendu depuis longtemps par la communauté internationale. Elle pourrait peut-être, à titre d'hypothèse de travail, parler de « responsabilité des États simple », qui pourrait englober ou non les crimes d'État, une fois ceux-ci dûment définis.

22. M. ECONOMIDES s'associe aux observations formulées par M. Lukashuk et reprises par M. Bennouna. Le fait est que le projet d'articles sur la responsabilité des États ne contient aucun élément pénal au sens strict du terme. Les articles 19 et 51 à 53 ne font que déterminer les conséquences entraînées par des violations extrêmement graves du droit international : ils prévoient des obligations internationales et non des sanctions pénales au sens usuel du terme.

23. Passant à la question de la définition du mot « crime », M. Economides fait observer que toute définition est nécessairement ardue et quelque peu arbitraire et incomplète, et la définition de l'expression « crime international » donnée à l'article 19 du projet d'articles n'est ni moins précise ni moins complète que celle de « norme impérative du droit international » (*jus cogens*) donnée à l'article 53 de la Convention de Vienne de 1969. Elle serait même en fait plus explicite, et plus claire, car sont énoncés à l'article 19 des exemples de crime international qui éclairent suffisamment cette notion.

24. En ce qui concerne les obligations *erga omnes*, M. Economides note qu'à la différence du *jus cogens* tel qu'il est défini dans la Convention de Vienne de 1969 et de la notion de crime international telle qu'elle résulte du projet d'articles sur la responsabilité des États, elles n'ont pas encore, sur le plan juridique, de statut déterminé, si ce n'est qu'il est établi qu'il s'agit d'obligations incombant à tous les États qui forment la communauté internationale. Elles tirent leurs caractéristiques de la force obligatoire qu'elles ont à l'égard de tous. Reste à savoir si leur violation confère à tous les États un droit de sanction propre. M. Economides pense que la réponse est négative. En d'autres termes, la Commission ne saurait s'appuyer sur cette notion pour traiter des infractions internationales les plus graves. Et ce n'est d'ailleurs pas par hasard que Roberto Ago a laissé de côté les notions de *jus cogens* et d'obligations *erga omnes*, en leur préférant l'expression « crime international », qui est encore plus étroite.

25. M. ADDO avoue que l'intervention de M. Lukashuk le plonge dans la perplexité. À sa connaissance, il n'y a pas eu de décision formelle qui exclurait de la discussion toute référence à la notion de « crime international » ou à celle de « responsabilité pénale des États ». Le fait est que le Rapporteur spécial a soumis un rapport dans lequel il aborde la question du crime d'État et propose cinq options parmi lesquelles la Commission est invitée à opérer un choix. Aussi M. Addo parlera-t-il du « crime d'État » dans son intervention. Le débat doit être ouvert et non indûment limité.

26. M. FERRARI BRAVO constate que plus le débat avance, plus l'incertitude augmente. Il est clair que le sujet concerne les « crimes d'État » et non les crimes commis par des individus représentant des États — lesquels relèveraient de la future cour criminelle internationale. Il est clair également que ces deux notions sont liées entre elles, car un crime d'État est un fait commis par un individu. En l'occurrence, il s'agit d'un fait illicite d'une gravité exceptionnelle. On peut regretter qu'on le désigne par le mot « crime », mais celui-ci existe depuis longtemps, et il serait difficile de le remplacer par un autre.

27. Reste à définir l'expression « crime d'État ». Un crime d'État est un acte étatique qui, vu sa gravité, donne naissance à des conséquences plus lourdes qu'un fait internationalement illicite. Celui-ci est censé entraîner une réaction de la part de l'État victime, lequel peut, par son consentement, l'absoudre en quelque sorte, alors que dans le cas d'un crime d'État, tous les États ont le droit de réagir, dans les formes prévues par le droit de la responsabilité internationale. À partir du moment où un État agit, même s'il n'est pas directement victime d'un fait internationalement illicite, c'est la responsabilité internationale qui entre en jeu.

28. Il importe donc de définir le crime d'État, étant entendu que ses conséquences ultérieures — à savoir les conséquences du fait perpétré par l'individu qui a donné lieu à une activité criminelle de l'État — relèvent du projet de création d'une cour criminelle internationale. Il n'y a pas d'autre solution. Et même changer la terminologie, c'est-à-dire ne plus parler de « crime international », ne résoudrait rien et déséquilibrerait plutôt le projet à l'étude. M. Ferrari Bravo n'approuve en aucune manière cette démarche.

29. M. AL-KHASAWNEH fait observer que nul ne saurait contester que le crime est un fait abominable, quel que soit le nom sous lequel il est désigné et quel que soit son auteur : il en est ainsi par exemple de l'agression, de la pollution massive, du génocide. Il ne voit pas pourquoi, si la Commission s'accorde à penser qu'il existe des crimes — des crimes internationaux —, l'analogie avec le droit interne, avec les systèmes pénaux nationaux, qui traitent tous de ce genre de faits, devrait être écartée. La Commission doit agir d'une façon cohérente : si elle accepte la notion de crime, elle ne peut pas la débarrasser de sa connotation pénale.

30. Après un débat de procédure auquel participent MM. ROSENSTOCK, CRAWFORD (Rapporteur spécial), HE et MIKULKA, le PRÉSIDENT propose, pour éviter tout débordement, que le minidébat à l'intérieur du débat se limite aux seules demandes d'éclaircissement

que les membres de la Commission pourraient avoir à formuler.

*Il en est ainsi décidé.*

31. M. DUGARD, limitant ses observations à l'article 19 du projet<sup>6</sup>, dit qu'à son avis Roberto Ago a lancé, en proposant cet article, une idée qui a profondément changé la nature du droit international, en ce sens qu'elle marque une étape majeure dans l'évolution du droit international, qui est ainsi passé d'un état primitif à un état avancé, du bilatéralisme qui visait à obtenir réparation au bénéfice de la seule partie lésée à un multilatéralisme dans lequel la communauté peut réagir face à la violation de ses valeurs, de la responsabilité pénale individuelle à la responsabilité de l'État pour crimes. Certes, il est mal rédigé, et nul ne semble en disconvenir. C'est une idée, plus qu'un code de la responsabilité pénale. Mais c'est une idée qui a été acceptée dans l'ordre juridique international, bien qu'elle demeure à l'état embryonnaire. Et ce fait est confirmé par le traité de droit international public de langue anglaise le plus conservateur qui soit, où l'on peut lire que la notion générale de fait internationalement illicite va des violations ordinaires d'une obligation conventionnelle, qui n'entraîne rien de plus qu'une réparation pécuniaire, à une violation du droit international qui équivaut à un fait criminel au sens généralement accepté du terme<sup>7</sup>.

32. Certes, la notion de « crime d'État » pose des problèmes. Il y a premièrement le problème de l'analogie avec le droit interne, qui trouble certains, mais pas M. Dugard personnellement. En effet, de même qu'une entreprise peut se voir infliger une sanction sous forme d'amende, ou autre, pour fait illicite perpétré par sa direction, de même un État peut être puni pour fait illicite commis par son gouvernement. Deuxièmement, se pose la question de la nature de la sanction qui pourrait être infligée à un État. Et là, il convient d'étudier avec soin la pratique étatique, les mesures prises par le Conseil de sécurité contre des États comme l'Afrique du Sud sous le régime d'apartheid, l'Iraq ou la Jamahiriya arabe libyenne, avant d'exclure la possibilité qu'un État puisse être réputé État criminel. Par exemple, dans l'affaire relative aux *Questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Royaume-Uni)*<sup>8</sup>, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a fait valoir que la demande de la Jamahiriya arabe libyenne de mettre un terme aux sanctions était destinée à « empêcher le Conseil de sécurité de prendre des mesures visant un différend plus large dans lequel il était allégué que l'État libyen était coupable de terrorisme d'État ». La Commission devrait examiner avec soin la pratique des États dont les traits saillants sont rappelés par le Rapporteur spécial au paragraphe 59 de son premier rapport.

<sup>6</sup> Voir 2532<sup>e</sup> séance, note 17.

<sup>7</sup> L. Oppenheim, *International Law: A Treatise*, 8<sup>e</sup> éd., dir. publ. H. Lauterpacht, Londres, Longmans, Green, 1955, vol. I, *Peace*, p. 339.

<sup>8</sup> *Mesures conservatoires, ordonnance du 14 avril 1992, C.I.J. Recueil 1992*, p. 3 et suiv., notamment p. 11, par. 27.

33. La notion de crime d'État fait aujourd'hui partie du droit international, aussi incomplète soit-elle. En outre, les États comptent qu'elle sera développée afin qu'elle devienne une institution susceptible d'être invoquée pour dissuader les États de violer les normes les plus fondamentales de la communauté internationale.

34. L'article 19 est certes inspiré par les notions de *jus cogens* et d'obligations *erga omnes*, mais la notion de crime d'État ne saurait se confondre avec elles, comme certains orateurs semblent le penser. À cet égard, M. Dugard ne peut approuver la deuxième solution proposée par le Rapporteur spécial, qui consisterait à remplacer l'expression « crime d'État » par une autre expression, et à reléguer la notion en tant que sous-catégorie du *jus cogens* ou des obligations *erga omnes*. Comme l'a dit Oppenheim, on est en présence ici de faits « criminels » au sens où l'on entend généralement ce terme, et la Commission se doit de se pencher sur cette notion avec tout le sérieux qui convient. Il ne faut pas la banaliser en traitant la responsabilité pour crimes simplement comme une forme grave de la responsabilité délictuelle. On a dit que le commentaire de l'article 19 donne à penser que ce dernier n'envisage pas le « crime » au sens que le droit interne donne à ce mot. Peut-être en est-il ainsi, mais cela n'a aucune importance, puisque cet article a acquis son autonomie et peut désormais être séparé de son commentaire. La question à laquelle la Commission est confrontée n'est pas de savoir si elle doit accepter ou abandonner la notion de crime d'État, puisqu'elle l'a déjà approuvée, mais bien de savoir si elle doit l'envisager et en définir les conséquences dans le projet d'articles sur la responsabilité des États. M. Dugard, qui répondait initialement par l'affirmative à cette question, estime désormais, après avoir suivi les débats au groupe de travail, que cela n'est pas possible, pour trois raisons.

35. La première est que le projet d'articles a été élaboré dans l'optique de la responsabilité civile et délictuelle. C'est ainsi que l'article 3 (Éléments du fait internationalement illicite de l'État) envisage la responsabilité de l'État pour une omission, et M. Dugard voit mal comment une omission, c'est-à-dire une négligence, pourrait constituer un crime. Il en va de même des actes *ultra vires*, envisagés à l'article 10 (Attribution à l'État du comportement d'organes agissant en dépassement de leur compétence ou en contradiction avec les instructions concernant leur activité), à l'article 27 (Aide ou assistance d'un État à un autre État pour la perpétration d'un fait internationalement illicite), qui ne prévoit pas l'intention criminelle (*mens rea*) de l'État qui prête cette aide ou assistance, et à l'article 29 (Consentement), dont on peut se demander s'il pourrait justifier un crime.

36. La deuxième raison est que le projet d'articles ne contient pas les différents éléments que doit comporter tout système de justice pénale digne de ce nom, qui sont mentionnés au paragraphe 85 du rapport et qui constituent des principes généraux du droit pénal dont il faut tenir compte. La troisième raison est que le projet d'articles ne fait pas justice à la notion de crime d'État.

37. Le choix devant lequel est placée la CDI est donc le suivant : soit transformer le projet d'articles en un code complet régissant la responsabilité « criminelle » et délictuelle de l'État, ce qui peut prendre des années et ne

pourra de toute façon être achevé avant la fin du quinquennat en cours, soit séparer la responsabilité pour crimes et la responsabilité délictuelle, et traiter chacune comme il convient. Ceci permettrait à la CDI d'achever l'élaboration d'un code de la responsabilité délictuelle durant le quinquennat en cours. M. Dugard préfère cette dernière option, car la Sixième Commission attend un résultat. Mais il conviendra d'inclure dans le projet d'articles une clause de sauvegarde indiquant clairement que la CDI reconnaît l'existence des crimes d'État et qu'elle ne rejette pas l'article 19, comparable à l'article 4 du projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité<sup>9</sup>. La CDI doit en outre demander à la Sixième Commission de lui donner mandat d'élaborer un code de la responsabilité des États pour crimes, car, contrairement à M. Kateka, M. Dugard ne pense pas qu'elle puisse le faire de son propre chef.

38. M. CRAWFORD (Rapporteur spécial) croit comprendre que M. Dugard n'a pas, dans son intervention, utilisé le mot « délictuelle » au sens de l'article 19 du projet, car ce serait réintroduire la notion de crime.

39. M. DUGARD dit qu'il entendait en effet par ce terme la responsabilité des États au sens traditionnel du terme, et il convient qu'il vaut mieux abandonner l'adjectif « délictuelle » aux fins du projet d'articles.

40. M. ECONOMIDES, notant que M. Dugard estime qu'un système de responsabilité des États pour crimes devrait comporter tous les éléments énumérés par le Rapporteur spécial au paragraphe 85 de son premier rapport, se demande s'il n'est pas utopique d'envisager un tel système. Il craint qu'il y ait une certaine confusion entre les crimes d'État et les violations des droits de l'homme. La démarche du projet d'articles est très timide, du point de vue des conséquences des crimes, mais elle constitue un pas modeste dans la bonne direction. M. Economides se demande s'il est judicieux, en renonçant à traiter des crimes dans le projet, d'abandonner cette démarche.

41. Selon M. PAMBOU-TCHIVOUNDA, le Rapporteur spécial semble faire montre d'un parti pris en faveur de l'exclusion de la notion de crime du projet, pour ne garder que celle de délit. Or, il estime que la construction de Roberto Ago n'est peut-être pas parfaite et sûrement inachevée, mais qu'elle repose sur une représentation binaire dont les deux éléments se tiennent : soit l'on prend le tout, soit l'on rejette le tout. Le principe unitaire de cette construction est le fait internationalement illicite qui est venu se substituer à la notion de faute autour de laquelle s'était élaboré l'ancien droit de la responsabilité des États. M. Pambou-Tchivounda craint que, lorsqu'on aura sacrifié les crimes, on fasse fi des délits, et il voit mal comment on pourrait alors organiser la responsabilité en fonction du dommage ou de la faute. Évacuer la notion de crime équivaudrait à un retour en arrière et ce n'est pas à cette fin que la Commission a chargé le Rapporteur spécial de présenter son premier rapport sur les questions clefs du projet d'articles qu'elle a adopté en première lecture, comme ce n'est pas pour faire régresser la Commission d'un quart de siècle que le Rapporteur spécial a élaboré ce même rapport. Même les États hostiles à la

notion de crime considéreraient que la Commission se rendrait coupable en quelque sorte de « forfaiture », au regard des évolutions en cours depuis la fin de la seconde guerre mondiale en faveur de la consolidation d'un ordre public international.

42. Il faut savoir gré au Rapporteur spécial de s'être livré à une lecture « bilan » du projet d'articles adopté en première lecture, mais aussi de tout ce qui a été écrit depuis sur le sujet. Une préoccupation semble à cet égard se faire jour dans l'ensemble du premier rapport, à savoir que le régime de la responsabilité des États devrait s'employer à donner effet à la distinction entre crimes et délits faite à l'article 19. Notant, au paragraphe 80 de son rapport, que les conséquences qui s'attachent aux crimes internationaux dans le présent projet d'articles sont limitées, et pour la plupart non exclusives, et que ce projet ne réalise pas l'objectif que la Commission s'était fixé à la vingt-huitième session, en 1976, à savoir élaborer, pour les crimes internationaux, un régime distinct et spécifique, le Rapporteur spécial semble manifester le souci constant de faire progresser la construction engagée en 1976. Il parle d'insuffisance et d'incohérence, et si l'on peut ne pas être d'accord avec lui, force est de reconnaître que l'article 19 est mal conçu, à la fois dans ses différents éléments et dans l'ordre dans lequel ils se succèdent. C'est ainsi que la notion d'objet de l'obligation violée, visée à l'article premier (Responsabilité de l'État pour ses faits internationalement illicites), n'a pas été mise au service de la distinction entre crimes et délits. Mais il ne s'agit pas seulement d'une question de rédaction ou de technique juridique; pour certains, il s'agit d'un problème de fond, à savoir l'indétermination du référent conceptuel de la construction binaire qu'esquisse l'article 19. On peut se demander pourquoi l'illicite ne se déclinerait, de manière arbitraire, qu'en deux catégories, à savoir celle des délits et celle des crimes.

43. Le Rapporteur spécial note, au paragraphe 94 de son rapport, que reconnaître le concept de « crime international » représenterait une étape majeure dans le développement du droit international; M. Pambou-Tchivounda en convient, mais là où il n'est pas d'accord avec le Rapporteur spécial, c'est lorsque celui-ci envisage, à la fin du même paragraphe, que le sujet puisse être traité séparément par un autre organe que la CDI. C'est en effet cette dernière qui a élaboré la notion de crime, et M. Pambou-Tchivounda se demande quel autre organe pourrait en définir le contenu et établir le régime qui s'y rattache. La CDI peut le faire sans avoir besoin de nouveau mandat de la Sixième Commission.

44. Quant à l'option proposée par le Rapporteur spécial, de traiter séparément du régime des crimes, M. Pambou-Tchivounda pense qu'elle repose sur un malentendu, à savoir que l'illicéité qui fonde le régime des crimes serait différente de celle qui fonde celui des délits. Ceci n'est pas exact, car l'illicéité est, dans la construction de Roberto Ago, le fondement de la responsabilité internationale. C'est pourquoi les projets d'articles 1 et 19 se répondent pour mettre en valeur l'enjeu de modernisation du droit international de la responsabilité des États. Il s'agit du sort que l'on réserve à la notion de faute, au bénéfice de la légalité, source des obligations, notamment de l'obligation de réparer. Dès lors que la légalité internationale moderne emprunte à des origines diverses et que

<sup>9</sup> Voir 2534<sup>e</sup> session, note 10.

son autorité dérive du multilatéralisme, du communautarisme, de l'impérativité du droit, la sanction pour violation de cette légalité doit être assez élastique pour répondre à la souplesse de la légalité même. La notion de crime international est donc inhérente à celle de légalité internationale, dans laquelle il faut voir le référent fondamental. Ce référent unique vaut non seulement pour les crimes et les délits, mais aussi pour tout ce qui pourrait se situer en deçà du délit ou qu'on pourrait imaginer au-delà du crime. Si l'on oublie ce référent unique, le débat sur le sujet n'a plus de sens.

45. De ce point de vue, tout renvoi au droit interne apparaît totalement inopérant. La « criminalisation » de l'État n'a pas plus de connotation pénale que sa « délictualisation ». Tout le débat autour de la notion de responsabilité « pénale » internationale des États est donc hors de propos parce qu'il résulte d'un autre malentendu. Le Rapporteur spécial rappelle, au paragraphe 75 de son rapport, qu'il faut toujours être prudent lorsqu'on fait des analogies entre droit international et droit interne. La Commission se fourvoierait en effet si elle prenait le parti de cette analogie et s'aventurait en direction d'on ne sait quel code pénal international. On ne trouve ni dans les principes généraux du droit tels que les consacre la jurisprudence, ni dans le droit international coutumier, ni dans les conventions spécifiques qui établissent des régimes spéciaux de responsabilité, de règle qui prévoit telle ou telle peine applicable à des États en cas d'infraction à ses dispositions.

46. Ni la logique de la codification, ni à fortiori celle du développement progressif du droit, ne justifient que la Commission réserve un traitement séparé au régime des crimes internationaux envisagé dans le cadre général du droit de la responsabilité des États, au motif que ce régime serait d'ordre « pénal ». Les arguments avancés par le Rapporteur spécial à l'appui de l'idée de « criminalisation » de l'État n'emportent donc pas la conviction. La même observation vaut pour ce qu'il dit de la position du Conseil de sécurité, c'est-à-dire du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. On remarquera d'ailleurs que le crime d'agression, sur lequel le Rapporteur spécial insiste, est précisément celui pour lequel les règles pertinentes du droit international sont inégalement impératives puisque le Conseil ne réagit pas toujours de la même manière en cas d'agression.

47. La Commission se doit de faire œuvre utile afin que le droit de la responsabilité des États puisse franchir une étape décisive sur la voie de la codification. Elle devra faire preuve d'imagination et de hardiesse pour réajuster les pièces du projet d'articles qu'elle a adopté en première lecture. Elle découvrira alors la clef du message qui est à la base de l'article 19 du projet et qui s'adresse d'une part à tous les rapporteurs spéciaux qui auront pris le relais de Roberto Ago et d'autre part à chaque membre de la Commission sur qui pèsent un devoir de mémoire et une obligation de résultat.

48. M. BENNOUNA s'étonne d'entendre parler de « forfaiture » et de « devoir de mémoire », alors qu'il pensait que les membres de la Commission devaient simplement chercher en leur âme et conscience à faire des propositions logiques et cohérentes, de nature à assurer le développement progressif du droit international.

49. M. AL-KHASAWNEH juge le premier rapport extrêmement convaincant, au point d'avoir été tenté lui-même d'écarter la notion de crime d'État au profit d'une approche qui serait essentiellement civile et bilatérale, mais enrichie de notions touchant aux obligations *erga omnes* et aux normes du *jus cogens*. La tentation est d'autant plus forte que la Commission doit s'efforcer de trouver un équilibre entre, d'une part, le sens de la justice et, de l'autre, les réalités de la vie politique de l'après-guerre froide, lesquelles rendent pessimiste quant aux perspectives de codification et de développement progressif du droit, en général, et en particulier dans les domaines qui peuvent avoir une incidence sur la notion de paix et de sécurité internationales. Malgré les qualités de l'argumentation du Rapporteur spécial, M. Al-Khasawneh retiendra la notion de crime d'État pour les raisons suivantes.

50. La première tient au fait que la notion de crime d'État est loin d'être nouvelle. Le projet adopté en première lecture, avec les commentaires dont il est assorti, représente certes une « révolution conceptuelle » comme l'a dit un membre de la Commission, mais il ne faut pas croire que Roberto Ago a créé *ex nihilo* la notion de crimes internationaux ni, comme on l'a dit, qu'elle trouve son origine dans les travaux de certains juristes soviétiques dans l'immédiat après-guerre. En fait, l'idée que certaines violations commises par des États touchent l'ensemble de la communauté des nations et que les conséquences des plus graves de ces violations ne peuvent être effacées par une indemnisation remonte au XIX<sup>e</sup> siècle. Dans le commentaire de l'article 19, en particulier aux paragraphes 36 à 53, il est fait mention d'un très grand nombre d'auteurs qui ont constaté le passage de la notion d'intérêts bilatéraux à celle d'intérêt commun, mais ces auteurs n'ont jamais exprimé l'idée de responsabilité pour crimes de façon systématique, et le génie de Roberto Ago réside dans le fait qu'il a su comprendre l'évolution de son temps et saisir le sens profond de cette tendance majeure, et l'a reflétée dans son projet d'articles.

51. L'article 19, tel qu'il a été adopté en première lecture, est précisément l'aboutissement de cet effort d'intégration. Il est certain que son libellé laisse beaucoup à désirer, et que, comme l'avait prédit le précédent Rapporteur spécial, Arangio-Ruiz, ses lacunes sont d'autant plus perceptibles — surtout en ce qui concerne les conséquences des violations — que l'on arrive en deuxième lecture. C'est ce que montre le Rapporteur spécial, qui a déconstruit cet article et les conséquences qui en découlent. Cette disposition dérive donc de l'innovation la plus importante qu'a connue le droit international en un siècle, à savoir l'émergence de la notion d'intérêt commun, mais sa formulation et les conséquences qui découlent de la distinction entre responsabilité pour crimes et responsabilité pour délits ne sont pas parfaitement claires. Cela n'est pas une raison cependant pour abandonner totalement la notion de crime d'État. Une telle décision serait à la fois rétrograde et regrettable.

52. La deuxième raison pour laquelle M. Al-Khasawneh tient à conserver la notion de crime d'État est tout simplement que les États commettent des crimes de façon quasi quotidienne. Il est tout aussi vrai que certains États sont actuellement soumis à des conditions qui en font pratiquement des États criminels, cela au titre d'une notion



toujours plus large de menace à la paix ou rupture de la paix internationale. Les incohérences que l'on constate entre l'article 19 et ses conséquences ne sont rien à côté des incohérences qui naîtraient de l'absorption du droit de la responsabilité des États par le droit de la paix et de la sécurité internationales.

53. Que l'on prenne l'exemple de l'Iraq : aucune action n'a été engagée à la suite de l'agression qui a déclenché sa guerre avec l'Iran, or, dans le cas de sa guerre avec le Koweït, des sanctions lui ont été imposées qui ont infligé à la population iraquienne des souffrances massives et irréversibles. Tout cela s'est produit sans que l'Iraq ait été qualifié d'État criminel et sans que l'intention punitive des sanctions ait été reconnue. Il vaut mieux appeler les choses par leur nom, c'est-à-dire qu'il vaut mieux élaborer un régime complet de répression du crime d'État, avec toutes les précisions exigées en matière pénale, en vue d'épargner à la population de l'État criminel, sinon à l'État lui-même, les conséquences du crime. Ce régime pourrait également régler la question de la « purgation de la culpabilité collective », y compris celle de la vertu corrective de la punition et de la réintégration du coupable dans le concert des nations. Il est inconcevable que les États jouissent sur le plan international de moins de garanties de procédure que le droit interne n'en accorde aux individus. S'il n'est pas question de corriger la Charte des Nations Unies par le projet d'articles, comme la Commission l'a reconnu à sa vingt-huitième session, en 1976, il n'est pas question non plus que le droit de la responsabilité des États soit complètement absorbé par le droit de la paix et de la sécurité internationales.

54. Il faut bien sûr se préoccuper du succès qu'aura le projet de la Commission, alors que la grande majorité des faits internationalement illicites sont des délits et non pas des crimes, en tout cas en termes statistiques. Mettre au point un projet qui réglerait le sort des délits répondrait aux besoins de la communauté internationale, mais les crimes sont une menace bien plus grande pour l'état de droit que le fait illicite ordinaire. En fin de compte, la Commission doit définir la nature du droit international qu'elle souhaite voir s'instaurer au XXI<sup>e</sup> siècle : si ce droit doit réglementer les transactions commerciales et obliger à réparer les faits illicites ordinaires mais laisser le champ libre aux infractions les plus graves, la Commission doit admettre qu'elle vise simplement à élaborer un projet qui sera réussi mais restera modeste.

55. La troisième raison pour laquelle il ne faut pas renoncer à la notion de crime d'État tient au fait que rien dans les réponses des gouvernements ou les réactions de la communauté internationale ne donne à penser que cela serait justifié. Lorsque l'article 19 a été adopté en 1976, il a été très largement appuyé à la Sixième Commission. En outre, le principe de la responsabilité objective, sur lequel repose l'ensemble du projet d'articles, est lui aussi bien établi, comme l'attestent depuis plus de trois décennies les débats de cette même Commission. L'article 19 a fait l'objet de bien des controverses, notamment parmi les spécialistes, mais la CDI n'en aura pas moins laissé le choix à la communauté internationale. Comme l'a fait observer le Rapporteur spécial, le droit général des obligations est distinct du droit pénal en droit interne. Il a rappelé aussi que Roberto Ago avait à l'origine l'intention d'analyser séparément les conséquences particulières des

crimes. Aussi la CDI devrait-elle s'efforcer de développer l'analyse de ces conséquences en tenant compte des aspects procéduraux et des droits de la défense dont doivent bénéficier les États criminels. L'idée de regrouper les conséquences des crimes dans un chapitre distinct qui aurait un caractère facultatif mérite aussi d'être étudiée, dans la mesure où il faut de toute manière laisser à la communauté internationale le plus large choix possible. Mais la question doit être réglée au plus tôt, sinon on verra se perdre l'élan acquis en trente années d'efforts. Cette nouvelle approche devrait en tout état de cause être approuvée par l'Assemblée générale.

56. M. Al-Khasawneh analyse ensuite l'argument qui veut que la responsabilité internationale ne soit ni pénale ni civile, qu'elle soit simplement « internationale » ou *sui generis*. Il le juge inacceptable d'une part parce qu'il consiste à ne rien dire de la responsabilité internationale, d'autre part parce qu'il vise à éliminer l'expérience nationale, qui est considérable et dont dérivent de nombreux concepts du droit international qui se sont développés par analogie. Pour qu'il y ait responsabilité internationale, il faut qu'il y ait violation d'un droit. Mais cette notion de droits de l'État s'est elle-même développée à partir du droit interne. De la même façon, l'aspect civil de la responsabilité de l'État s'est développé à partir du droit général des obligations dans les systèmes nationaux.

57. La société internationale diffère des sociétés nationales par deux traits principaux : d'abord, elle ne compte aucun mécanisme d'enquête et d'exécution; ensuite, elle est beaucoup plus hétérogène. Cela n'empêche aucunement de développer la notion de responsabilité pour crimes par analogie avec le droit interne des sociétés nationales. La question de savoir si les dommages et intérêts punitifs existent en droit international est largement théorique. Le point essentiel est que, dans le cas de certaines infractions graves, la responsabilité civile ne suffit tout simplement pas pour réparer le préjudice subi : on se demande, par exemple, quelle indemnité peut compenser un génocide. D'ailleurs, les dommages et intérêts punitifs font partie de tout système de réparation.

58. Si la Commission souhaite donc poursuivre le projet de traiter à part les conséquences des crimes, elle devra reformuler l'article 19. Celui-ci établit un critère général de définition des crimes et énumère ensuite les crimes les plus évidents. C'est une technique courante mais loin d'être parfaite. Selon le Rapporteur spécial (par. 48 de son rapport), on pourrait procéder autrement, par exemple en considérant la procédure particulière applicable au crime par opposition au délit, ou encore en distinguant le crime par ses conséquences : le délit serait défini comme une infraction à une obligation ne pouvant donner lieu qu'à restitution ou dédommagement, et non pas à amende ou à quelque autre sanction. C'est là une approche très prometteuse. Arangio-Ruiz avait proposé d'apporter simplement certaines modifications aux conséquences des crimes pour les définir plus strictement que les conséquences des délits. L'actuel Rapporteur spécial a analysé les modifications ainsi proposées et a conclu à juste titre qu'elles ne représentaient pas grand-chose, quand elles n'aboutissaient pas à des erreurs comme celle consistant à limiter aux effets des seuls crimes l'obligation de non-reconnaissance, qui est la forme la plus passive du devoir de solidarité. Quelle que soit la décision que la Commission

prendra sur le sort de l'article 19, elle devra examiner et régler ces questions.

59. Le Rapporteur spécial a également rappelé que la Commission avait élaboré la première partie de son projet en partant de l'hypothèse qu'elle aboutirait à un régime général de la responsabilité, qui comporterait à son tour diverses conséquences. Cette démarche était censée éviter que de trop nombreux régimes ne viennent fragmenter la notion de responsabilité. La Commission a voulu, en même temps, tenir compte de l'idée que certains faits internationalement illicites sont si graves et si dangereux pour les intérêts fondamentaux de la communauté internationale qu'ils peuvent être qualifiés de crimes. Cette démarche répondait au développement de la notion d'intérêt commun et faisait écho à l'horreur qu'inspirent de tels actes. Mais elle n'a pas, dans cette première partie, jeté les bases d'un double régime. C'est pourquoi M. Al-Khasawneh serait d'avis de rouvrir le débat sur les dispositions de la première partie de façon à mieux harmoniser les différentes sections du projet. Ces questions sont évoquées au paragraphe 77 du premier rapport et, comme le dit le Rapporteur spécial dans la note relative aux articles 29 à 34, il est possible de rédiger des dispositions clefs en fonction des différents faits illicites et de manière à en tenir compte.

60. En conclusion, M. Al-Khasawneh résume en ces termes son point de vue : la notion de responsabilité criminelle collective, y compris celle de responsabilité criminelle de l'État, est en train de se développer, et devrait être reflétée dans le projet d'articles, d'autant plus qu'il n'a pas été démontré qu'elle devait en disparaître; les insuffisances de l'article 19 peuvent être corrigées, sans doute au prix d'un gros effort; le travail de la Commission doit répondre aux besoins de la communauté internationale, il y va de son prestige; dans l'ensemble, un projet d'articles qui ne couvrirait pas les crimes desservirait le sujet de la responsabilité des États, et ne servirait pas la primauté du droit dans les relations internationales.

61. Rappelant, pour terminer, que le Rapporteur spécial a fait l'objet de critiques d'une vivacité inhabituelle de la part de certains membres de la Commission, M. Al-Khasawneh tient au contraire à le féliciter d'avoir parfaitement rempli son mandat, qui était d'analyser le sujet, de se référer aux précédents, d'exposer des argumentations et de fournir des informations.

*La séance est levée à 13 heures.*

## 2536<sup>e</sup> SÉANCE

*Mercredi 27 mai 1998, à 10 h 5*

*Président : M. João BAENA SOARES*

*Présents : M. Addo, M. Al-Khasawneh, M. Candioti, M. Crawford, M. Dugard, M. Economides, M. Ferrari Bravo, M. Galicki, M. Goco, M. Hafner, M. He,*

*M. Kusuma-Atmadja, M. Lukashuk, M. Mikulka, M. Pambou-Tchivounda, M. Sreenivasa Rao, M. Rodríguez Cedeño, M. Rosenstock, M. Simma, M. Thiam, M. Yamada.*

**Responsabilité des États<sup>1</sup> (suite)** [A/CN.4/483, sect. C, A/CN.4/488 et Add.1 à 3<sup>2</sup>, A/CN.4/490 et Add.1 à 7<sup>3</sup>, A/CN.4/L.565, A/CN.4/L.569]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PREMIER RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

1. M. ROSENSTOCK pense qu'il serait prématuré de prendre dès à présent une décision sur la forme définitive à donner aux travaux de la Commission. Il doute qu'une convention soit une bonne idée, mais il n'est pas sans réticence à l'égard de la démarche en deux ou trois temps qui paraît être envisagée dans la proposition autrichienne. La Commission serait malvenue de dire à l'Assemblée générale qu'au terme d'un quart de siècle elle ne peut lui soumettre qu'une liste de principes, mais aura d'autres matériaux à présenter plus tard. La proposition de l'Autriche, tout en étant inutilement compliquée, est intéressante, et il conviendrait de la garder à l'esprit pour le jour où il sera temps de prendre une décision sur la forme. D'ici là, la Commission devrait s'efforcer d'achever la première partie du projet d'articles à la session en cours et voir jusqu'où elle peut aller dans la deuxième partie à la cinquante et unième session, en 1999 : elle sera alors en mesure de déterminer le meilleur parti à prendre.

2. Au sujet de la question essentielle, à savoir la notion de crimes des États, M. Rosenstock tient tout d'abord à s'associer à M. Al-Khasawneh et aux autres membres qui ont déploré les remarques *ad hominem* et démagogiques faites par quelques membres. Ce n'est pas à l'identité des personnes ou des États qui sont favorables à la notion de crime international qu'il convient de mesurer la validité de cette idée, mais à l'utilité qu'elle présente, ou non, pour la communauté des États. Un rapporteur spécial qui ne donnerait pas d'avis et n'indiquerait pas d'orientation ne ferait pas son travail. Aucun Rapporteur spécial n'a eu son franc-parler — et même prêché pour sa paroisse — autant que Roberto Ago. Bien que, personnellement, M. Rosenstock rejette totalement certaines de ses idées, il ne pense pas que Roberto Ago ait eu tort de les avoir et de les défendre énergiquement.

3. M. Rosenstock est de ceux qui rejettent la notion de crime d'État, mais pas simplement parce qu'elle n'est pas indispensable à la tâche de la Commission, qu'elle est mal traitée à l'article 19 (Crimes et délits internationaux) et ne saurait être opérante sans une institution judiciaire ou quasi judiciaire que les États ne sont nullement prêts à

<sup>1</sup> Pour le texte du projet d'articles adopté à titre provisoire par la Commission en première lecture, voir *Annuaire... 1996*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 62, doc. A/51/10, chap. III, sect. D.

<sup>2</sup> Reproduit dans *Annuaire... 1998*, vol. II (1<sup>re</sup> partie).

<sup>3</sup> Ibid.