

in advance and that no Government would be disposed to repeat the action of Pontius Pilate; in that case, it would be useless to continue the work of the United Nations.

If the convention were to be based on clear and unambiguous principles, if the effective suppression of genocide were to be ensured, if the hopes of public opinion throughout the world were not to be disappointed and if the dictates of common sense were to be obeyed, the definition of genocide, which was a crime under international law, must include a formula such as was proposed by the French delegation.

The meeting rose at 1 p.m.

## SEVENTY-NINTH MEETING

*Held at the Palais de Chaillot, Paris,  
on Wednesday, 20 October 1948, at 10.30 a.m.*

*Chairman: Mr. R. J. ALFARO (Panama).*

### 24. Registration and publication of treaties and international agreements [A/613]

Mr. KERNO (Assistant Secretary-General in charge of the Legal Department) presented to the Committee three documents relating to the registration and publication of treaties: the report of the Secretary-General [A/613], a draft resolution submitted by Belgium [A/C.6/237] and a draft resolution presented by the United States of America [A/C.6/239]. He recalled that Article 102 of the Charter provided for the registration and publication of treaties and international agreements and said that the General Assembly attached great importance to the question.

In his report, the Secretary-General had given an account of the progress achieved in that field. The number of treaties submitted for registration was steadily increasing although all States had not complied with the provisions of Article 102 of the Charter. There was a special service in the Secretariat for the registration and publication of treaties and international agreements; that service had had to overcome numerous technical difficulties, especially at first. It had published five volumes of treaties and the most recent contained treaties registered at the end of July 1947; there had, therefore, been a delay of from sixteen to seventeen months between registration and publication. Such a result was not satisfactory as all interested parties wished to have those working documents available as soon as possible. Additional credits were required for the publication of a greater number of volumes and the Fifth Committee would have to be asked to approve slight changes in the budget.

He felt that the adoption of the Belgian draft resolution would greatly help the Secretariat: registered treaties could then be published under normal conditions from the end of 1949 onwards. He pointed out that the two draft resolutions before the Committee dealt with different questions and should be discussed separately in the order in which they had been presented; namely, first

responsabilités et qu'il n'est pas de Gouvernement qui soit disposé à renouveler le geste de Ponce Pilate; s'il en était ainsi, il serait inutile de poursuivre les travaux de l'Organisation des Nations Unies.

Pour que la convention soit fondée sur une conception claire et sans ambiguïté, pour assurer une répression efficace du génocide, pour ne pas décevoir les espoirs de l'opinion mondiale et pour respecter le bon sens, il faut introduire dans la définition du génocide, crime du droit des gens, une formule telle que celle que propose la délégation française.

La séance est levée à 13 heures.

## SOIXANTE-DIX-NEUVIEME SEANCE

*Tenue au Palais de Chaillot, Paris,  
le mercredi 20 octobre 1948, à 10 h. 30.*

*Président: M. R. J. ALFARO (Panama).*

### 24. Enregistrement et publication des traités et accords internationaux [A/613]

M. KERNO (Secrétaire général adjoint chargé du Département juridique) présente à la Commission trois documents relatifs à l'enregistrement et à la publication des traités: le rapport du Secrétaire général [A/613], un projet de résolution présenté par la Belgique [A/C.6/237] et un projet de résolution présenté par les Etats-Unis d'Amérique [A/C.6/239]. Il rappelle que l'enregistrement et la publication des traités et accords internationaux sont prévus par l'Article 102 de la Charte; l'Assemblée générale attache une grande importance à cette question.

Dans son rapport, le Secrétaire général rend compte de l'exécution de cette tâche jusqu'à l'heure actuelle. Le nombre des traités présentés pour l'enregistrement augmente sans cesse, quoique tous les Etats n'aient pas observé les dispositions de l'Article 102 de la Charte. Le Secrétariat dispose d'une division chargée de l'enregistrement et de la publication des traités et accords internationaux; cette division a eu à surmonter, surtout dans ses débuts, de nombreuses difficultés techniques; elle a réussi à publier, jusqu'à présent, 5 volumes de traités; mais le dernier, qui vient de paraître, contient les traités enregistrés à la fin de juillet 1947; il y a donc un délai de seize à dix-sept mois entre l'enregistrement et la publication. Ce résultat est peu satisfaisant, parce que tous les milieux intéressés par les traités seraient désireux de disposer de ces instruments de travail le plus rapidement possible. Pour pouvoir publier un plus grand nombre de volumes, des crédits supplémentaires sont nécessaires: il faut s'adresser à la Cinquième Commission pour obtenir des modifications, d'ailleurs légères, du budget.

M. Keruo estime que l'adoption de la résolution présentée par la Belgique serait d'un grand secours pour le Secrétariat: la publication des traités enregistrés pourrait être faite dans des conditions normales à partir de la fin de 1949. Il fait observer que la Commission est saisie de deux projets de résolution qui traitent de questions différentes; il suggère de les discuter

the Belgian and then the United States draft resolution.

Mr. Kerno asked the Committee to hear Mr. Saba, Director of the Division of Immunities and Registration of Treaties, on the technical aspects of the question.

Mr. SABA (Secretariat) said that the Secretary-General's report on the registration and publication of treaties dealt with the progress achieved in giving effect to Article 102 of the Charter as well as with the material and technical difficulties encountered in the process of registration.

Some technical difficulties had been encountered because of the need for completing certain communications from the registering parties, but they had been relatively easy to overcome. Experience would help to remove difficulties which could not fail to arise when the registration regulations first came into force. Material difficulties, on the other hand, were due to problems of translation staff and publication credits. Those problems could only be solved by the voting and allocation of adequate funds and by the introduction of certain administrative measures.

The figures and information given in the Secretary-General's report, and brought up to date on 1 October, showed an appreciable increase in registrations not only as compared with the previous year but also as compared with the experience of the League of Nations.

Between 14 December 1946 and 1 October 1948 the Secretariat had made 420 registrations or recordings: 297 registrations, 8 declarations of subsequent action, and 115 documents filed and recorded. During the first two years of registration with the League of Nations (1920 and 1921), only 300 treaties had been registered in all.

A total of 267 documents had been registered or filed and recorded between 4 September 1947 and 1 October 1948: 197 were registered and 70 were filed and recorded. Those figures showed a very appreciable increase over the corresponding figures for the previous year; namely, only 100 and 45 respectively.

The increase could be expected to become more noticeable during the following year. Article 4 of the registration regulations had in fact provided in a certain number of cases for the registration of treaties and conventions by specialized agencies. Several of them had registered a large number of treaties or conventions with one another, or else were acting as their depositories. They wished in their turn to register those instruments with the United Nations as soon as possible. The number of registrations in 1949 would probably be more than double that of 1948.

Mr. Saba recalled that registered treaties had to be published in the original languages and in French and English translations. The Secretariat had had to make a large number of translations. During its second session the General Assembly had voted the necessary funds for the recruitment

séparément, dans l'ordre où ils ont été présentés, en prenant d'abord le projet de résolution de la Belgique, puis le projet de résolution des Etats-Unis.

M. Kerno demande à la Commission de permettre à M. Saba, Directeur de la Division des privilèges et immunités et de l'enregistrement des traités, de faire un exposé des détails techniques de cette question.

M. SABA (Secrétariat) déclare que le rapport du Secrétaire général sur l'enregistrement et la publication des traités a trait aux progrès réalisés dans la mise en application de l'Article 102 de la Charte, ainsi qu'aux difficultés matérielles et techniques rencontrées dans la pratique de l'enregistrement.

Certains écueils techniques, dus notamment à la nécessité de compléter certaines communications de parties enregistrantes, ont été rencontrés, mais ils sont relativement aisés à surmonter. L'expérience acquise permettra d'aplanir des difficultés qui ne pouvaient manquer de se présenter aux premières heures de la mise en application du règlement de l'enregistrement. Par contre, les difficultés matérielles sont dues aux problèmes du personnel de traduction et des crédits d'impression, c'est-à-dire à des problèmes qui ne peuvent être résolus que par le vote et la répartition de crédits adéquats et par l'adoption de certaines dispositions administratives.

Les chiffres et informations donnés dans le rapport du Secrétaire général et complétés à la date du 1er octobre révèlent une augmentation sensible des enregistrements, non seulement par rapport à l'an passé, mais encore par rapport à l'expérience de la Société des Nations.

Du 14 décembre 1946 au 1er octobre 1948, 420 enregistrements ou inscriptions au répertoire ont été opérés: 297 enregistrements proprement dits, 8 déclarations de faits ultérieurs et 115 inscriptions au répertoire. Durant les deux premières années de la pratique de l'enregistrement auprès de la Société des Nations (1920 et 1921), le total des enregistrements n'a été que de 300 traités.

Les enregistrements et inscriptions effectués entre le 4 septembre 1947 et le 1er octobre 1948 s'élèvent à 267: 197 enregistrements proprement dits et 70 inscriptions au répertoire. Ces chiffres révèlent une progression très sensible par rapport aux chiffres correspondants de l'année précédente, qui n'étaient respectivement que de 100 et de 45.

Il est à prévoir que cette progression s'accroîtra notablement au cours de l'année à venir. En effet, l'article 4 du règlement de l'enregistrement a prévu, dans un certain nombre de cas, l'enregistrement de traités et conventions par les institutions spécialisées. Plusieurs d'entre elles ont enregistré par devers elles un grand nombre de traités ou conventions, ou en sont dépositaires. Elles entendent enregistrer à leur tour ces instruments auprès de l'Organisation des Nations Unies dans un très bref délai. Il est vraisemblable que le chiffre des enregistrements de 1949 sera supérieur au double du chiffre de 1948.

M. Saba rappelle que les traités enregistrés doivent être publiés dans les langues originales et dans leurs traductions française et anglaise. Un très grand nombre de traductions ont dû être faites par le Secrétariat. Au cours de sa deuxième session, l'Assemblée générale avait voté des

of a certain number of translators, but the translation service had not been able to start working normally until the latter half of March 1948. Moreover, there were only four translators and two revisers permanently attached to the Division of Treaties. As a result of considerable effort, it had been possible, however, to secure the temporary help of a larger number of translators and thirteen volumes of the collection of treaties would be translated before the end of 1948.

Mr. Saba pointed out that five volumes containing 102 treaties had already been published and that four other volumes were being printed and would be published shortly. Thirteen volumes would be published by February 1949. They would represent a total of 321 treaties which had been registered or recorded up to 5 April 1948. That would give a total of twelve volumes published in less than twelve months. Such a total compared favourably with that of the League of Nations publications. During the first four years, from 1920 to 1924, the League of Nations had published only 29 volumes, representing about 7 volumes a year.

The publication of treaties was still, however, lagging behind their registration, but considering the time required for translations, making notes, corrections and printing, it was necessary to allow at least five or six months between registration and publication. On the basis of past experience and of recent information, more than 20 volumes, representing between 550 and 600 treaties, would have to be published in 1949 in addition to the above-mentioned 13 volumes.

The peace treaties with Italy, Hungary, Rumania, Bulgaria and Finland had been submitted for registration on 1 October and several volumes of the collection of treaties would have to be devoted to their publication.

Accordingly, the translation staff and the publication funds, which had been considerably reduced in the 1949 budget, would have to be increased. A request for additional funds would be submitted to the Fifth Committee and certain administrative arrangements would be examined within the framework of the current budget. Mr. Saba emphasized that it would be necessary for the Division of Treaties to engage a larger number of permanent translators and revisers. Furthermore, the publication of treaties should be given special priority over other United Nations publications.

Provided the required funds were voted and the necessary administrative arrangements approved, the Legal Department hoped to achieve its goal by the end of 1949, namely, to publish the treaties within six months of their registration.

Mr. KARCKENBEECK (Belgium) thanked the Secretary-General for meeting the wishes of the Sixth Committee by submitting his report. The registration and publication of treaties were very important questions involving many theoretical and practical difficulties. The Sixth Committee should have the opportunity to discuss them

crédits pour le recrutement d'un certain nombre de traducteurs; mais le service de traduction n'a pu commencer à fonctionner de manière régulière que dans la deuxième quinzaine du mois de mars 1948; en outre, le personnel affecté de manière permanente au groupe des traités ne comprend actuellement que 4 traducteurs et 2 réviseurs. Néanmoins, grâce à un effort considérable qui a permis d'obtenir le secours temporaire d'un plus grand nombre de traducteurs, 13 volumes du *Recueil des traités* auront été traduits avant la fin de 1948.

M. Saba indique que 5 volumes ont déjà été publiés; ils contiennent 102 traités. Quatre autres volumes sont actuellement sous presse et paraîtront prochainement. Au mois de février 1949, 13 volumes auront été publiés. Ils représentent un total de 321 traités enregistrés ou inscrits au répertoire, et s'arrêtent à la date du 5 avril 1948. On arriverait ainsi à un total de 12 volumes publiés en moins de douze mois. Ce chiffre de 12 volumes en moins d'un an peut se comparer favorablement avec celui des publications de la Société des Nations. Au cours des quatre premières années, de 1920 à 1924, la Société des Nations n'a publié que 29 volumes, soit environ 7 volumes par an.

Cependant, la publication des traités reste encore en retard sur leur enregistrement; mais, si l'on tient compte des délais nécessaires aux traductions, aux annotations, à la correction et à l'impression des épreuves, il faut compter un minimum de cinq à six mois entre l'enregistrement et la publication. Sur la base de prévisions qui tiennent compte de l'expérience passée et de divers renseignements récents, il serait nécessaire de publier, en 1949, outre les 13 volumes déjà mentionnée, plus de 20 volumes, représentant environ de 550 à 600 traités.

Le 1er octobre, les traités de paix avec l'Italie, la Hongrie, la Roumanie, la Bulgarie et la Finlande ont été présentés à l'enregistrement; plusieurs volumes du *Recueil des Traités* devront être consacrés à leur publication.

Il faut donc prévoir le renforcement du personnel de traduction et une augmentation des crédits de publication, qui avaient été considérablement réduits dans le projet de budget de 1949. Une demande de crédits additionnels sera présentée à cet effet à la Cinquième Commission; certains arrangements administratifs seront examinés dans le cadre du budget actuel. M. Saba souligne qu'il est indispensable de prévoir l'affectation permanente au groupe des traités d'un nombre plus important de traducteurs et de réviseurs. Il convient d'autre part de donner à la publication des traités une priorité spéciale par rapport aux autres publications des Nations Unies.

Si les crédits sont votés et les arrangements administratifs nécessaires adoptés, le Département juridique espère atteindre, à la fin de 1949, l'objectif prévu, à savoir la publication des traités dans un délai maximum de six mois après leur enregistrement.

M. KARCKENBEECK (Belgique) remercie le Secrétaire général d'avoir répondu au vœu de la Sixième Commission en présentant son rapport. L'enregistrement et la publication des traités sont des questions très importantes qui soulèvent de nombreuses difficultés théoriques et pratiques. Il est bon que la Sixième Commission ait l'occasion

periodically and to support efforts made in the right direction. Before suggesting any improvement to the registration regulations, he suggested that they be given a fair trial.

The Belgian representative had seen from the Secretary-General's report that a certain number of communications relating to treaties did not meet all the requirements of the regulations: in particular, the "certification" was not always affixed to the text of the treaty sent in for registration. Such difficulties were no doubt inevitable when first giving effect to complex regulations and they would certainly be overcome by practice.

He had also noted from the report that 371 treaties had been received for registration from 20 States in one year. As there were 58 Member States of the United Nations, it would seem that certain States had not yet clearly realized their obligation under Article 102 of the Charter. It would no doubt be sufficient for the Secretary-General to recall the regulations approved by the General Assembly and to give all the relevant information.

The value of the collection of treaties depended not only on the avoidance, where possible, of any delay but also to a large extent on the accuracy and precision of the translations. Translating treaty provisions was an extremely difficult task and it was necessary, therefore, that the translation staff should be particularly well qualified for that work and able to devote itself entirely to it.

In conclusion, the Belgian representative suggested that the Rapporteur's report should emphasize that it was desirable that multilateral treaties should be submitted for registration by the depositary. The Rapporteur should also stress that when amendments were made to treaties or agreements, the instrument of amendment should be sent for registration. Thirdly, the Rapporteur should stress that it would be advisable for the Secretary-General to be enabled to give precise answers to all questions relating to international treaties and agreements, their contents, their entry into force, the contracting parties, the reservations, amendments, etc. Constant exchange of information between the Secretary-General and the treaties services of the various Foreign Ministries would be of very great value in that connexion.

The Belgian representative proposed that the Committee should adopt the draft resolution submitted by his delegation [A/C.6/237]. As the implementation of that resolution and of the above-mentioned third suggestion would entail administrative and financial repercussions, he suggested that the Chairman of the Sixth Committee should establish contact with the Chairman of the Fifth Committee in order to draw his attention to the need for providing an appropriate administrative organization and the necessary funds for that organization.

Mr. SPIROPOULOS (Greece), Rapporteur, fully agreed with the three previous speakers. He said

de les discuter périodiquement et d'appuyer les efforts faits dans la bonne direction. Avant de suggérer des améliorations au règlement de l'enregistrement, il convient de faire un essai de bonne et complète exécution.

Le représentant de la Belgique constate, d'après le rapport du Secrétaire général, qu'un certain nombre de communications concernant les traités ne tiennent pas compte de toutes les exigences du règlement; en particulier, le "certifié conforme" n'est pas toujours apposé sur le texte du traité qui est envoyé aux fins d'enregistrement. Des difficultés de ce genre sont, sans doute, inévitables lors de la mise en œuvre d'un règlement complexe; la pratique les fera certainement disparaître.

M. Kaeckenbeeck relève également dans le rapport du Secrétaire général que, depuis un an, 371 traités ont été soumis par 20 Etats. Comme l'Organisation des Nations Unies comprend 58 membres, il y a lieu de penser que l'obligation qui découle de l'Article 102 de la Charte n'est pas encore apparue dans toute sa clarté à certains Etats. Sans doute suffira-t-il que le Secrétaire générale rappelle la réglementation établie par l'Assemblée générale, en y ajoutant toutes indications utiles.

M. Kaeckenbeeck estime que la valeur du *Recueil des Traités* dépend non seulement de l'absence de tout retard évitable, mais aussi, dans une grande mesure, de l'exactitude et de la correction des traductions. Rien n'est plus difficile que de traduire des clauses de traité; il est donc indispensable que le personnel chargé de ces traductions soit tout spécialement qualifié et qu'il puisse se consacrer entièrement à ce travail.

En conclusion, le représentant de la Belgique suggère que le Rapporteur souligne dans son rapport l'intérêt qu'il y aurait à ce que ce soit normalement le dépositaire d'un traité multilatéral qui le présente à l'enregistrement. Il suggère, en outre, que le Rapporteur souligne dans son rapport que, lorsque des modifications sont apportées à un traité ou à un accord, c'est le texte même de l'instrument relatif à la modification qui devrait être enregistré. Il suggère, en troisième lieu, que le Rapporteur souligne l'intérêt qu'il y aurait à ce que le Secrétaire général soit mis à même de répondre d'une manière complète et précise à toutes questions relatives aux traités et accords internationaux, à leur texte, à leur entrée en vigueur, aux parties engagées, aux réserves faites, aux modifications apportées, etc. A cet égard, des échanges constants d'informations entre le Secrétaire général et les services des traités des divers Ministères des affaires étrangères seraient d'une grande valeur.

Le représentant de la Belgique propose l'adoption par la Commission du projet de résolution présenté par sa délégation [A/C.6/237]. Etant donné que la mise en œuvre de cette résolution et de la troisième suggestion ci-dessus entraîne des répercussions d'ordre administratif et financier, le représentant de la Belgique suggère que le Président de la Sixième Commission se mette en rapport avec le Président de la Cinquième Commission, pour attirer son attention sur la nécessité de prévoir l'organisation administrative appropriée et les crédits nécessaires à cette organisation.

M. SPIROPOULOS (Grèce), Rapporteur, appuie entièrement les trois orateurs précédents. Il dé-

that his conversations with the Assistant Secretary-General and the Director of the Division of Immunities and Registration of Treaties had revealed the great difficulties to be overcome by the Secretariat in order to produce completely satisfactory work. He would mention the Belgian representative's suggestions in his report.

As representative of GREECE, he fully supported the Belgian draft resolution.

The CHAIRMAN pointed out that, in view of their nature, the two draft resolutions would have to be examined separately. The United States draft resolution would be examined after the Belgian.

Mr. MAKTOS (United States of America) was certain the Secretariat could accomplish its work satisfactorily if it were allotted the necessary funds. He supported in particular the suggestion that the Chairman of the Committee should establish contact with the Chairman of the Fifth Committee, and proposed that the members of the Sixth Committee should do their best to persuade their colleagues on the Fifth Committee that the credits could not be reduced.

Mr. MOROZOV (Union of Soviet Socialist Republics) raised a point of order. The United States draft resolution [A/C.6/239] had not been distributed on the eve of the day set for its examination as required by rule 109 of the rules of procedure; moreover, it had not been translated into all the official languages, as required by rule 51. He asked the Chairman to take all necessary steps to have document A/C.6/239 translated into all the official languages as soon as possible. He reserved the right to ask for the adjournment of the discussion on the draft resolution, in accordance with rule 105, should he not have sufficient time to study the document after it had been translated into Russian.

Mr. LACHS (Poland) recalled that the Sixth Committee had always shown very great interest in the question of the registration and publication of treaties. He also pointed out that the Polish Government had registered a considerable number of treaties.

Many Governments had been struck by the lengthy procedure and particularly by the time which elapsed between the requests for registration and acknowledgments thereof. There was also too great a delay between registration and publication. The work of foreign ministries was delayed because the texts of treaties were not available, and they had to find them in private publications, which was an unsatisfactory state of affairs.

He felt that the Legal Department had done excellent work so far and he thought that the adoption of the Belgian draft resolution would be of great help to the Secretariat. He hoped it would be adopted unanimously.

Mr. BARTOS (Yugoslavia) congratulated the Secretary-General on his sincere and very useful report. It showed quite clearly that the Legal

claire que ses entretiens avec le Secrétaire général adjoint et le directeur de la Division des privilèges et immunités et de l'enregistrement des traités lui ont révélé les grandes difficultés que le Secrétariat doit surmonter pour faire un travail pleinement satisfaisant. Il mentionnera dans son rapport les suggestions faites par le représentant de la Belgique.

En tant que représentant de la GRÈCE, M. Spiropoulos donne son appui entier au projet de résolution présenté par la Belgique.

Le PRÉSIDENT déclare que la nature des deux projets de résolution présentés exige qu'ils soient examinés séparément: la résolution présentée par les Etats-Unis sera examinée après celle de la Belgique.

M. MAKTOS (Etats-Unis d'Amérique) est convaincu que le Secrétariat pourra accomplir de façon satisfaisante le travail qui lui est demandé, si les crédits nécessaires lui sont alloués. M. Maktos appuie spécialement la suggestion invitant le Président de la Commission à entrer en rapport avec le Président de la Cinquième Commission, et propose que les membres de la Sixième Commission fassent de leur mieux pour convaincre leurs collègues de la Cinquième Commission que les prévisions de dépenses ne peuvent pas être réduites.

M. MOROZOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) soulève une question d'ordre. Le projet de résolution des Etats-Unis [A/C.6/239] n'a pas été distribué la veille du jour fixé pour son examen, comme le stipule l'article 109 du règlement intérieur; en outre, ce projet de résolution n'a pas été traduit dans toutes les langues officielles, comme le prévoit l'article 51. Le représentant de l'URSS demande au Président de prendre les mesures nécessaires pour que le document A/C.6/239 soit traduit dans toutes les langues officielles dans le plus bref délai possible. Il se réserve le droit de demander l'ajournement du débat sur ce projet de résolution, conformément à l'article 105, s'il n'a pas le temps matériel d'étudier ce document lorsqu'il aura été traduit en russe.

M. LACHS (Pologne) rappelle que la Sixième Commission a toujours porté un grand intérêt à la question de l'enregistrement et de la publication des traités; il fait remarquer également que le Gouvernement polonais a enregistré un nombre considérable de traités.

Beaucoup de Gouvernements ont été frappés par la lenteur de la procédure, notamment par les délais qui s'écoulaient entre les demandes d'enregistrement et leur accusé de réception; il y a également un délai beaucoup trop long entre l'enregistrement et la publication. Les travaux des Ministères des affaires étrangères sont retardés, parce que les textes des traités ne sont pas mis à leur disposition, et qu'ils doivent les trouver dans des revues de caractère privé, ce qui est un état de choses peu satisfaisant.

M. Lachs estime que le Département juridique a accompli un travail excellent jusqu'à ce jour; il pense que l'adoption de la résolution présentée par la Belgique sera d'un grand secours pour le Secrétariat. M. Lachs espère que la résolution de la Belgique sera adoptée à l'unanimité.

M. BARTOS (Yougoslavie) félicite le Secrétaire général pour le rapport sincère et très utile qu'il a présenté; ce rapport établit nettement que le

Department did not have the material means necessary for the task required of it. For that reason, the Yugoslav delegation would give full support to the Belgian draft resolution and hoped it would be adopted unanimously.

The CHAIRMAN said that if there were no objections to the Belgian draft resolution, it would not be necessary to put it to the vote.

*The Belgian draft resolution [A/C.6/237] was adopted unanimously.*

The CHAIRMAN stated that the point of order raised by the USSR delegation was perfectly justified; the United States draft resolution [A/C.6/239] would therefore be considered at the beginning of the following meeting.

Mr. CHAUMONT (France) pointed out that he had submitted an amendment [A/C.6/240] to the United States draft resolution; the amendment consisted in adding, between the third and fourth paragraphs, the following paragraph: "Considering that the phrase 'international agreement' should be understood in a broad sense". The purpose of the amendment was to show clearly that the expression "international agreement" was to cover the greatest possible number of agreements, even unilateral undertakings.

Mr. MOROZOV (Union of Soviet Socialist Republics) thanked the Chairman for the decision he had just taken. He asked the Assistant Secretary-General if it would be possible to shorten the time between the publication of documents and their delivery to delegations. That would give representatives a longer time to study the questions which they would have to discuss.

Mr. KERNO (Assistant Secretary-General in charge of the Legal Department) said that the request was quite in accordance with the spirit of rule 109 of the rules of procedure and that the Secretariat would try to comply with it.

## **25. Continuation of the consideration of the draft convention on genocide [E/794]: report of the Economic and Social Council [A/633]**

### **ARTICLE II (continued)**

The CHAIRMAN invited the Committee to continue the discussion on the French amendment [A/C.6/224].

Sardar BAHADUR KHAN (Pakistan) opposed the French amendment because it appeared from the wording that only rulers could possibly be accessories to genocide; thus fascist or terrorist organizations, whose aim was the systematic extermination of religious, racial or national groups, were omitted.

Genocide could be committed by such organizations, which would not necessarily be in any way connected with the Government in power. Such was the case in Germany under the Weimar Republic when the Hitlerites had started to persecute the Jews. The Government in power had simply been unable to take effective action against their crimes or suppress them. The same state of affairs had recently existed in India, where

Département juridique n'a pas la possibilité matérielle d'accomplir la tâche qui lui est demandée. C'est pourquoi la délégation de la Yougoslavie appuie sans réserve le projet de résolution de la Belgique, en espérant qu'il sera adopté à l'unanimité.

Le PRÉSIDENT déclare que si aucun représentant ne soulève d'objection contre le projet de résolution de la Belgique, il ne sera pas nécessaire de le mettre aux voix.

*La résolution présentée par la Belgique [A/C.6/237] est adoptée à l'unanimité.*

Le PRÉSIDENT déclare que le point d'ordre soulevé par la délégation de l'URSS est parfaitement fondé; en conséquence, le projet de résolution des Etats-Unis [A/C.6/239] sera examiné au début de la prochaine séance.

M. CHAUMONT (France) fait remarquer qu'il a présenté un amendement [A/C.6/240] au projet de résolution des Etats-Unis; cet amendement consiste à ajouter, entre le troisième et le quatrième paragraphe, le paragraphe suivant: "Considérant que l'expression 'accord international' doit être entendue dans un sens large". Le but de cet amendement est de préciser que l'expression "accord international" doit couvrir le plus grand nombre possible d'accords, même les engagements unilatéraux.

M. MOROZOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) remercie le Président de la décision qu'il vient de prendre. Il demande au Secrétaire général adjoint s'il serait possible de réduire le délai entre la publication des documents et leur remise aux délégations; ceci permettrait aux représentants d'étudier plus longuement les questions qu'ils auront à débattre.

M. KERNO (Secrétaire général adjoint chargé du Département juridique) déclare que cette demande est tout à fait conforme à l'esprit de l'article 109 du règlement intérieur et que le Secrétariat s'efforcera de la satisfaire.

## **25. Suite de l'examen du projet de convention sur le génocide [E/794]: rapport du Conseil économique et social [A/633]**

### **ARTICLE II (suite)**

Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre la discussion sur l'amendement français [A/C.6/224].

Sardar BAHADUR KHAN (Pakistan) est opposé à l'amendement français parce que, sous sa forme actuelle, il limite aux seuls gouvernants les complices possibles du génocide, omettant ainsi les organisations fascistes ou terroristes dont le but est l'extermination systématique de groupes religieux, raciaux ou nationaux.

Le génocide peut être commis par ces organisations, sans qu'elles soient associées en aucune façon avec le Gouvernement au pouvoir. C'est ce qui s'est produit en Allemagne, sous la République de Weimar, lorsque les hitlériens ont commencé leurs persécutions contre les Juifs. Le Gouvernement au pouvoir n'était simplement pas en mesure de s'opposer efficacement à leurs crimes, ni de les réprimer. Il en a été de même récemment dans



terrorist organizations had been able to massacre hundreds of thousands of people with impunity and where those responsible for the murder of Mahatma Gandhi had had to be left at liberty or even released, for the simple reason that the Government was powerless to prevent and suppress those acts of terrorism.

Hence, if crimes were committed by organizations which were neither associated with rulers nor encouraged by them, should one leave them unpunished or wait until they had come to power before their activities were covered by the definition given in the French amendment? Or should law courts waste their time in lengthy arguments concerning interpretation or legal doctrine in an attempt to establish the responsibility of rulers whose only fault was, perhaps, in many cases, that they were powerless?

The French amendment would thus allow many responsible parties to escape punishment they deserved.

Furthermore, because of the procedure followed so far, the representative of Pakistan felt that the French amendment ought to be discussed at the same time as article V, in which the guilty persons were listed and which therefore represented the real basic text to which the amendment referred.

He therefore asked the French delegation to change its proposal so as to make the convention applicable also to those who committed genocide without the assistance or connivance of rulers, and to present it as an amendment to article V. The Pakistan delegation could then vote in favour of the amendment.

Mr. ABDOH (Iran) felt that it would be difficult to accept the French amendment.

First of all, it was not strictly correct that genocide could not be committed except with the complicity or connivance of rulers. The examples quoted by the Pakistan representative contradicted the absolute rule laid down by the French amendment in that connexion.

Again, he disapproved of the fact that the amendment introduced into the definition of the crime an element which was foreign to the very nature of the act, since the complicity or connivance of rulers was only an attendant circumstance and not a constituent factor in the crime. If the amendment were adopted, the result would be that two similar acts would be designated as two different crimes—murder or genocide—according to whether they had been committed with or without the complicity of the State.

Furthermore, that idea of attendant circumstance gave rise to a practical difficulty with regard to proof, in cases where it had to be established whether the crime had or had not been tolerated by the State. If the definition itself contained that germ of uncertainty, it was to be feared that many criminals would profit by it to escape punitive action. A definition should be limited to a statement of clear conceptions which were not liable to different interpretations.

Finally, if it were brought into closer concordance with article VII of the draft convention, according to which domestic law courts were primarily responsible to try offenders, the French amendment would lead to a real contradiction,

l'Inde, où des organisations terroristes ont pu massacrer des centaines de milliers d'individus sans être inquiétées et où les responsables de l'assassinat du Mahatma Gandhi ont dû être laissés en liberté ou même relâchés, uniquement parce que le Gouvernement était impuissant à prévenir et à réprimer ces actes de terrorisme.

Si donc les crimes sont commis par des organisations qui ne sont ni associées aux gouvernants, ni encouragées par eux, devra-t-on ne pas les punir ou attendre qu'elles prennent le pouvoir pour que leurs actes tombent sous le coup de la définition donnée par l'amendement français, ou bien les tribunaux devront-ils perdre leur temps à essayer, par une argumentation interprétative ou doctrinale, d'établir la responsabilité des gouvernants dont la seule faute, souvent, aura été l'impuissance?

L'amendement français permettrait ainsi à de nombreux responsables d'échapper au châtiment qu'ils méritent.

En outre, en raison de la procédure suivie jusqu'à présent, le représentant du Pakistan estime que l'amendement français devrait être discuté en même temps que l'article V, dans lequel figure l'énumération des coupables, et qui constitue par conséquent le véritable texte de base auquel se rapporte cet amendement.

Il demande donc à la délégation française de modifier sa proposition de manière à ne pas exclure du champ d'application de la convention ceux qui commettent le génocide sans l'aide ou la connivance des gouvernants et de la présenter comme un amendement de l'article V. La délégation du Pakistan pourrait alors voter en faveur de cet amendement.

M. ABDOH (Iran) juge l'amendement français difficilement acceptable.

Tout d'abord, il n'est pas exact, en fait, que le génocide ne puisse être commis autrement qu'avec la complicité ou la tolérance des gouvernants: les exemples cités par le représentant du Pakistan contredisent, sur ce point, la règle absolue posée, par l'amendement français.

D'autre part, le représentant de l'Iran reproche à cet amendement d'introduire dans la définition du crime un élément étranger à la nature même de l'acte, la complicité ou la tolérance des gouvernants n'étant qu'une circonstance et non un élément constitutif du crime. Si l'amendement était adopté, on aboutirait à ce résultat que deux actes de même nature seraient qualifiés différemment — de meurtre ou de génocide — suivant qu'ils seraient commis sans ou avec la complicité de l'Etat.

De plus, cet élément circonstanciel soulève une difficulté pratique relative à la preuve lorsqu'il s'agit de rechercher si le crime a été toléré ou non par l'Etat. Si la définition elle-même contient ce germe d'incertitude, il est à craindre qu'un grand nombre de criminels n'en bénéficient pour échapper à la répression. Une définition doit se borner à enregistrer des notions claires et non susceptibles d'interprétations variées.

Enfin, si on le rapproche de l'article VII du projet de convention qui attribue compétence en premier lieu aux tribunaux nationaux, l'amendement français conduit à une véritable contradiction, un tribunal national pouvant être appelé

inasmuch as a domestic law court could be called upon to pronounce judgment on the responsibility of its own Government.

The real aim of the French delegation was certainly to ensure the suppression of genocide in the most serious cases, namely, cases where it was committed with the complicity of governments. That proposal therefore deserved the Committee's attention, but it should appear in article V and in quite a different form.

Mr. RAAFAT (Egypt) would vote against the French amendment because it tended to limit the scope of the convention.

The amendment was not in keeping with article V, which specifically mentioned private individuals amongst those liable for punishment. That article had been adopted unanimously by the *Ad Hoc* Committee on Genocide and its text already appeared in article IV of the first draft drawn up by the Secretary-General [E/447].

The French amendment actually only took up again the proposal made by Mr. Donnédieu de Vabres, one of the consultants, to the effect that the term "genocide" should be limited to acts by rulers.<sup>1</sup> But that proposal had been rejected at the time. It was not in accordance with the spirit of General Assembly resolution 96 (I), which stated that all those who committed genocide should be punished whether they were private individuals, public officials or statesmen. That resolution had not made any distinction between rulers and non-rulers. Although it did not specifically say so, it should be interpreted as recommending that genocide should be prevented and punished in the same way in both cases. The French amendment would make it impossible to apply uniform measures for prevention and punishment. The General Assembly resolution was in no way imperative, but valid reasons would have to be given for not complying with its recommendations. He felt that no serious case could be made for supporting the French amendment.

The amendment had the unfortunate disadvantage of failing to include in the category of genocide some crimes which were not even covered by common law, for example, crimes committed by para-military organizations which acted on orders. In such cases it was impossible to establish the responsibility of any State. That had been the case in Palestine before 14 May 1948, when Zionist groups had wiped out whole villages, at a time when the Mandatory Power was leaving the country and when no established authority could assume responsibility for those acts.

Again, it was because national legislation seemed inadequate to suppress the unique crime of genocide that the United Nations had resolved to draft an agreement and to set up an international tribunal to prevent and punish it.

Mr. PÉREZ PEROZO (Venezuela) found that, in spite of the fact that in resolutions 96 (I) and 180 (II) the General Assembly had clearly shown its desire to punish all those guilty of genocide and not merely rulers alone, and in spite of the fact that the *Ad Hoc* Committee on Genocide had

à se prononcer sur la responsabilité de son propre Gouvernement.

Certes, le véritable but de la délégation française est d'assurer la répression du génocide dans les cas les plus graves, c'est-à-dire lorsqu'il est commis avec la complicité des gouvernants. Cette proposition mérite donc de retenir l'attention de la Commission, mais c'est dans l'article V et sous une tout autre forme qu'elle doit trouver sa place.

M. RAAFAT (Egypte) votera contre l'amendement français parce que celui-ci tend à restreindre le champ d'application de la convention.

Cet amendement est incompatible avec l'article V qui mentionne expressément les particuliers parmi les individus punissables. Or, cet article a été adopté à l'unanimité par le Comité spécial du génocide et son texte figurait déjà dans l'article IV du premier projet établi par le Secrétaire général [E/447].

L'amendement français ne fait, en somme, que reprendre la thèse de M. Donnédieu de Vabres, expert, qui proposait de restreindre la qualification de génocide aux actes des gouvernants<sup>1</sup>, mais cette thèse fut alors rejetée. Elle est contraire à l'esprit de la résolution 96 (I) de l'Assemblée générale, qui affirme que les auteurs du génocide doivent être tous punis, "qu'ils soient des personnes privées, des fonctionnaires ou des hommes d'Etat". Cette résolution ne distingue pas entre gouvernants et non-gouvernants. Bien qu'elle ne le dise pas expressément, cette résolution doit s'interpréter comme recommandant une répression identique dans les deux cas. Or, l'amendement français rendrait cette unité de répression impossible. La résolution de l'Assemblée générale, certes, n'a aucun caractère impératif, mais pour s'écarter de ses recommandations, il faudrait invoquer des raisons valables. Il ne semble pas à M. Raafat qu'aucun argument sérieux milite en faveur de l'amendement français.

Cet amendement offre l'inconvénient fâcheux de laisser en dehors de la définition du génocide certains crimes qui, par ailleurs, ne relèvent même pas du droit commun, tels les crimes commis par des formations paramilitaires dont les éléments agissent par ordre, sans qu'on puisse établir la responsabilité d'un Etat quelconque. Ce fut le cas, notamment, en Palestine avant le 14 mai 1948, lorsque des bandes sionistes exterminèrent des villages entiers, alors qu'il n'y avait encore, au moment où la Puissance mandataire quittait le pays, aucune autorité constituée ne pouvant endosser la responsabilité de ces actes.

D'ailleurs, c'est parce que les législations nationales se sont révélées insuffisantes pour réprimer le crime si particulier du génocide que l'Organisation des Nations Unies a résolu d'élaborer des règles conventionnelles et de créer une juridiction internationale en vue de sa répression.

M. PÉREZ PEROZO (Venezuela) constate que, malgré la netteté avec laquelle l'Assemblée générale a manifesté, dans ses résolutions 96 (I) et 180 (II), sa volonté de punir tous les coupables du génocide et non pas les seuls gouvernants, malgré l'adoption à l'unanimité par le Comité

<sup>1</sup> See document E/447.

<sup>1</sup> Voir le document E/447.



unanimously adopted article V, which was directly based on those resolutions, the French amendment proposed substituting a new text for that article and inserting the text in an article to which it did not logically belong.

With regard to the substance of its proposal, it was a contradiction for the French delegation to admit, on the one hand, that all perpetrators of or accessories to the crime should be punished and to state, on the other hand, that genocide could be committed only by or with the complicity of rulers. He thought that the French conception of genocide, which was limited to acts committed, encouraged or tolerated by rulers, was not in keeping with the facts. In most cases State intervention could easily be detected, but in others not even the slightest blame could be attributed to rulers, particularly in the case of secret societies which succeeded in committing crimes against groups while escaping the notice of the State, or again in the case of countries where the vast extent of the territory and difficulties in communication made it impossible for the Government to intervene in time to prevent the perpetration of crimes or ensure their prevention.

He objected also to the fact that the French amendment did not state clearly what was meant by "rulers". Did "rulers" mean the State by itself or the entire Government or even parliamentary bodies? The conception was even more vague in the Latin-American countries, especially in Venezuela, where the President of the Republic was an official and not the head of the State. Again, it should be noted that it would be difficult to reconcile the responsibility of rulers with the domestic legislation of certain countries which provided for special courts to judge rulers or even exempted the supreme ruler from all responsibility. The amendment would thus deprive article VI of all meaning.

Mr. Pérez Perozo thought that if the purpose of the French amendment were to limit the responsibility of rulers alone, it would make it impossible to establish any uniform procedure for prevention and punishment, and would also upset any balance between the many crimes committed and the number of responsible persons to whom the punishment would apply. The fear of punishment would be diminished in the case of non-rulers, while rulers themselves would frequently be able to escape punishment, either by avoiding trial by all possible methods or by shaking off responsibility by making false accusations.

He would vote against the French amendment because he thought that the convention should apply to all guilty persons and not merely to rulers.

Mr. MOROZOV (Union of Soviet Socialist Republics) agreed with the representative of France that the victims of nazism and fascism should not be forgotten if effective work were to be done in regard to genocide. In order, however, to make the convention an effective weapon in the fight against genocide, it would be necessary to reject the French amendment. According to the French conception, acts committed by private

spécial du génocide de l'article V, directement inspiré de ces résolutions, l'amendement français propose de substituer à cet article un texte nouveau et d'insérer ce texte dans un article auquel il ne se rattache pas logiquement.

En ce qui concerne le contenu de sa thèse, la délégation française aboutit à une contradiction lorsqu'elle admet d'une part, que tous les auteurs ou complices du crime doivent être punis et lorsqu'elle affirme, d'autre part, que le génocide ne peut être commis que par les gouvernants ou avec leur complicité. Le représentant du Venezuela pense que la conception française du génocide limitée aux actes commis, favorisés ou tolérés par les gouvernants, n'est pas en harmonie avec les faits. Assurément, dans la plupart des cas, l'intervention de l'Etat peut facilement se discerner, mais il en est d'autres où l'on ne saurait retenir la moindre faute à la charge des gouvernants, notamment dans le cas de sociétés secrètes qui réussissent à commettre des crimes dirigés contre des groupes en échappant à la vigilance de l'Etat, ou encore dans le cas où, en raison de l'étendue du territoire et des difficultés de communications, il est impossible au Gouvernement d'intervenir à temps pour empêcher l'exécution des crimes ou en assurer la répression.

M. Pérez Perozo reproche, en outre, à l'amendement français de ne pas préciser ce qu'il faut entendre par "gouvernants". Est-ce le chef de l'Etat seul, ou le Gouvernement tout entier, ou même les assemblées parlementaires? La notion est encore plus vague dans les pays de l'Amérique latine et particulièrement au Venezuela, où le Président de la République est un fonctionnaire et non un chef d'Etat. D'autre part, il faut noter qu'il sera difficile de concilier cette responsabilité des gouvernants avec la législation nationale de certains pays qui prévoit des cours spéciales pour juger les gouvernants ou même exclut toute responsabilité à l'égard de la personne du souverain. Ainsi cet amendement dépouillerait l'article VI du projet de convention de toute signification.

M. Pérez Perozo estime que l'amendement français, s'il a pour objet de limiter la responsabilité aux seuls gouvernants, rendrait impossible toute unité de répression, tout équilibre entre la multiplicité des crimes commis et le nombre des responsables auxquels s'appliquerait le châtiment. La crainte du châtiment en serait affaiblie pour les non-gouvernants, tandis que les gouvernants eux-mêmes pourraient souvent échapper à la répression, soit en évitant le procès par tous les moyens, soit en déchargeant leur responsabilité par de fausses accusations.

Le représentant du Venezuela votera contre l'amendement français, car il est d'avis que la convention doit s'appliquer à tous les coupables et non aux seuls gouvernants.

M. MOROZOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) est d'accord avec le représentant de la France pour reconnaître que, si l'on veut faire œuvre efficace en matière de génocide, il faut songer aux victimes du nazisme et du fascisme. Mais c'est précisément pour faire de la convention un instrument de lutte efficace contre le génocide qu'il importe de rejeter l'amendement français. En effet, suivant la con-

individuals without the participation of the State, would not constitute genocide. Furthermore, even with regard to acts of genocide committed with the participation or complicity of the State, the French amendment would allow rulers to escape punishment by proving that they neither committed, encouraged nor tolerated the crime.

The French amendment was an attempt to include in the definition of genocide certain factors entirely foreign to it, namely, the circumstances in which genocide was punishable and the definition of persons responsible. There was a confusion there between two quite different ideas. The factors the French amendment was attempting to introduce into article II would more appropriately be included under article V, which dealt with persons liable.

Whatever might have been the intentions of the French delegation, the effect of its amendment would be to free the large majority of those who had committed acts of genocide from all responsibility and to give rulers an opportunity to avoid punishment by alleging that the crimes of which they had been accused had been committed in circumstances beyond their control. According to the French theory, only rulers would be guilty of genocide while the persons who had actually committed the crime would only be subject to common law. Mr. Morozov pointed out that in such a case it would always be possible for them to give as an excuse the fact that they had acted in compliance with the law or in obedience to superior orders. If it were really desired to combat genocide, it would have to be made clear that any person, whether ruler or private individual, who had taken part in any way whatsoever in genocide, would be held criminally responsible, and would not be able to justify his conduct either on the grounds of law or of obedience to instructions from superior officers.

Two tendencies had become evident in the course of the discussion. Some delegations wanted to give undue latitude to the idea of genocide; while others, like the French delegation, wanted to restrict its scope to such an extent that little of the basic idea would be left in the convention. If either of those two tendencies triumphed, it could be rightly said that the United Nations had failed in its task of organizing an effective fight against genocide.

Analysing the examples given by the representative of Venezuela, Mr. MAKTOŠ (United States of America) pointed out that human groups could be deprived of the protection of the Government of the territory in which they resided either because the officials of the State were themselves ready to commit the crime of genocide or because the State was incapable of protecting the victims in view of the vast extent of its territory. In the first case, the Government should be held responsible for the crime on the ground that it had participated in it directly; but in the second case, if the Government had been unable to prevent or to suppress genocide, although it had taken all appropriate measures to do so, the question of international rather than State responsibility might arise.

ception française, les actes commis par des particuliers sans aucune participation de l'Etat ne constitueraient pas un génocide. D'autre part, même en ce qui concerne les actes de génocide commis avec la participation ou la complicité de l'Etat, l'amendement français permettrait aux gouvernants d'échapper à la répression en établissant qu'ils n'ont ni commis, ni favorisé, ni toléré le crime.

L'amendement français est une tentative pour inclure dans la définition du génocide des éléments qui lui sont entièrement étrangers, à savoir les circonstances dans lesquelles le génocide est punissable et l'indication des responsables. Il y a là une confusion entre des notions tout à fait différentes. Les éléments que l'amendement français cherche à introduire dans l'article II trouveraient mieux leur place dans l'article V qui traite de la qualité des coupables.

Quelles que soient les intentions de la délégation française, son amendement aurait pour effet, d'une part, de libérer de toute responsabilité l'immense majorité de ceux qui auront commis des actes de génocide, et, d'autre part, de donner aux gouvernants la possibilité d'échapper à la répression, en alléguant que les actes incriminés auraient été commis dans des conditions indépendantes de leur volonté. D'après la thèse française, les gouvernants seraient seuls coupables de génocide, tandis que les exécutants ne seraient que des criminels de droit commun. M. Morozov fait remarquer que, dans ce cas, il leur serait toujours loisible d'invoquer, à titre d'excuse, le fait qu'ils ont agi sur l'ordre de la loi ou le commandement de leurs supérieurs hiérarchiques. Il importe, si l'on veut réellement lutter contre le génocide, de proclamer que toute personne, gouvernant ou particulier, qui aura participé d'une façon quelconque au génocide, en sera pénalement responsable et ne pourra se justifier ni par l'ordre de la loi ni par le commandement de ses supérieurs hiérarchiques.

M. Morozov constate que deux tendances se sont fait jour au cours de la discussion: certaines délégations voudraient étendre à l'excès la notion de génocide; d'autres, au contraire, comme la délégation française, voudraient en restreindre la portée au point qu'il ne resterait rien de cette notion dans la convention. Si l'une ou l'autre de ces deux tendances triomphait, on serait en droit de dire que les Nations Unies ont échoué dans leur tâche d'organiser efficacement la lutte contre le génocide.

M. MAKTOŠ (Etats-Unis d'Amérique), analysant les exemples donnés par le représentant du Venezuela, fait remarquer que les groupes humains peuvent être privés de la protection du Gouvernement du territoire sur lequel ils résident, soit parce que les fonctionnaires de l'Etat eux-mêmes sont prêts à commettre le crime de génocide, soit parce que l'Etat est incapable de protéger les victimes en raison de la vaste étendue de son territoire. Dans le premier cas, le Gouvernement doit être tenu pour responsable du crime, pour y avoir directement participé; mais dans le second cas, si le Gouvernement a été impuissant à prévenir ou à réprimer le génocide, bien qu'il ait pris toutes les mesures appropriées à cet effet, on peut se demander s'il y a lieu de substituer la responsabilité internationale à celle de l'Etat.

Mr. Maktos recalled that under international law a State was responsible when a foreigner, whether he belonged to a specific group or not, had been killed in the territory of that State and if the necessary steps had not been taken either to prevent the murder or to punish the guilty party. On the basis of those provisions of international law, the responsibility of a State could also be maintained in a case where an act of genocide had been committed by private individuals without any participation by the rulers, if those rulers had not taken appropriate measures to punish the guilty persons. For its part, the Government of the United States did not wish to substitute international responsibility for national responsibility in all cases where the State had fulfilled its obligations without, however, succeeding in ensuring the prevention or punishment of the crime. The United States delegation felt, for example, that if, in spite of all the measures taken, the State did not succeed in arresting the guilty person, an international agency acting instead of the national courts would have no better chance of succeeding. On the other hand, if a State had not done all it could to prevent or punish the crime, international responsibility would come under consideration.

In order to carry out resolution 96 (I) of the General Assembly the Committee should draw up a convention designed to protect human groups against the acts of private individuals or of terrorist bands; on the other hand, it should not ignore or minimize the great responsibility which rested on States themselves for protecting those groups and assuring their right to survive. If a State did not fulfil its responsibilities, then, and only then, should action be taken on an international plane. That was the sense in which Mr. Maktos understood the arguments advanced by the United Kingdom representative at the 64th meeting.

Mr. Maktos wondered how the word "tolerated" in the French amendment would be interpreted by a court of justice. In the opinion of his delegation, a State was not guilty of having "tolerated" genocide unless it had not taken the necessary steps to prevent the extermination of human groups or if, having taken those measures without having succeeded in preventing the crime, it had failed to do everything in its power to punish the perpetrators of it.

There was no doubt that genocide and homicide were two entirely different crimes. If one individual was killed by another individual or even by a government official, that would be an act of homicide. But if that individual were killed with the intent to destroy one of the groups listed in article II of the convention, that would be both genocide (a crime under international law) and homicide (a crime under common law).

If the word "tolerated" in the French amendment were to be interpreted in that way, the delegation of the United States agreed with the substance of the amendment. Since it was not sure, however, that a judicial tribunal would give that word the same interpretation, it favoured the draft prepared by the *Ad Hoc* Committee.

The United States representative emphasized the importance of setting up an appropriate international tribunal to ensure the suppression of the crime when the protection of society required that such suppression should be carried out on

M. Maktos rappelle que le droit international permet de retenir la responsabilité d'un Etat au cas où un étranger, qu'il fasse ou non partie d'un groupe déterminé, est tué sur le territoire de cet Etat et si les mesures nécessaires n'ont pas été prises, soit pour prévenir l'homicide, soit pour punir le coupable. On pourrait, s'inspirant de ces dispositions du droit international, retenir également la responsabilité d'un Etat, si un acte de génocide était commis par des personnes privées, sans aucune participation des gouvernants, et si ceux-ci n'avaient pas pris les mesures appropriées pour punir les coupables. Pour sa part, le Gouvernement des Etats-Unis ne désire pas substituer la responsabilité internationale à la responsabilité nationale dans tous les cas où l'Etat a fait son devoir sans cependant réussir à assurer la prévention ou la répression du crime. Elle estime, en effet, que si, malgré toutes les mesures prises, l'Etat ne parvient pas, par exemple, à arrêter le coupable, une institution internationale, agissant au lieu et place des tribunaux nationaux, n'aura pas plus de chance d'y parvenir. Par contre, si un Etat n'a pas fait tout ce qu'il pouvait faire pour prévenir ou réprimer le crime, la responsabilité internationale devrait entrer en ligne de compte.

Pour se conformer à la résolution 96 (I), la Commission se doit d'élaborer une convention de nature à protéger les groupes humains contre les agissements de personnes privées ou de bandes terroristes, mais elle se doit également de ne pas ignorer ou sous-estimer la responsabilité importante qui incombe aux Etats eux-mêmes de protéger ces groupes et de leur assurer le droit à l'existence. Si un Etat ne s'acquitte pas de ses responsabilités, c'est alors, et alors seulement, que l'on doit agir sur le plan international. C'est dans ce sens que M. Maktos interprète les arguments présentés par le représentant du Royaume-Uni à la 64<sup>ème</sup> séance.

M. Maktos se demande de quelle façon le mot "toléré", qui figure dans l'amendement français, serait interprété par une cour de justice. De l'avis de sa délégation, un Etat n'est coupable d'avoir "toléré" le génocide que s'il n'a pas pris les mesures nécessaires pour empêcher l'extermination de groupes humains ou si, ayant pris de telles mesures sans cependant réussir à prévenir le crime, il a négligé de faire tout ce qui était en son pouvoir pour punir les auteurs du crime.

Il est hors de doute que le génocide et l'homicide sont deux crimes tout à fait différents. Si un individu est tué par un autre individu, ou même par un fonctionnaire de l'Etat, il y aura homicide; mais si cet individu est tué en vue de la destruction d'un des groupes énumérés à l'article II de la convention, il y aura à la fois génocide (crime du droit des gens) et homicide (crime de droit commun).

Si c'est dans ce sens qu'il faut interpréter le mot "toléré", dans l'amendement français, la délégation des Etats-Unis approuve le contenu de cet amendement. Mais comme elle n'est pas sûre qu'une cour de justice lui donnerait la même interprétation, elle se prononce en faveur du texte préparé par le Comité spécial.

Le représentant des Etats-Unis souligne combien il est important de créer une juridiction internationale pour assurer la répression du crime lorsque la protection de la société exige que cette répression s'effectue sur le plan interna-

an international level. To that end his delegation had proposed an amendment to article VII of the convention [A/C.6/235] and he reserved the right to return to the point when article VII was discussed.

The CHAIRMAN, invoking rule 104 of the rules of procedure, announced the list of speakers, and with the consent of the Committee, declared the list closed, reserving the right of reply to any member if a speech delivered after he had declared the list closed made that desirable.

Mr. PETREN (Sweden), emphasizing the importance of the question raised by the French amendment, asked for further explanation.

According to the French amendment, genocide could be committed only by rulers or at least with their connivance or collusion; acts of genocide committed by private individuals or by private organizations would not be subject to the terms of the convention. If the Swedish delegation had understood it correctly, the amendment restricted the application of the convention solely to cases in which rulers shared in the crimes—either by their acts or by their failure to act—and made those rulers subject to the jurisdiction of an international tribunal.

The Swedish delegation did not think that the force of the convention would be weakened if cases of genocide committed by private individuals or private organizations were included among the acts to which the convention applied. For one thing, it should not be forgotten that such cases might very well occur. Furthermore, it should be kept in mind that article IV of the draft convention prepared by the *Ad Hoc* Committee, as well as article II of the French proposal [A/C.6/211], provided for the punishment of certain offences, such as direct instigation to commit genocide, which preceded the crime and which were generally committed by private individuals or private organizations without any participation on the part of the rulers. If it were desired to keep the provisions of article IV, it would be preferable not to exclude from article II cases of genocide committed by private individuals.

Mr. Petren drew attention to the difficulties which the French amendment would raise as regards the punishment to be inflicted. Everyone was agreed that the punishments would have to be very severe in order to achieve the suppression of genocide. If a Government were guilty of having itself committed the crime of genocide, serious punishment could be meted out to its members; but if a Government could only be criticized for its impotence, if it had done everything in its power to prevent the crime and had not succeeded, only a light punishment or perhaps even no punishment at all could be decreed. In that case it was the real perpetrators of the crime—private individuals or organizations which had taken advantage of the weakness of the Government in order to commit the crime—which should be prosecuted, and, if the convention were to be applied to them, it would be preferable not to introduce restrictions into the definition given in article II.

The Swedish representative also pointed out that difficulties might be created in the case of

tional. Il signale que sa délégation a proposé dans ce but un amendement à l'article VII de la convention [A/C.6/235] et il se réserve d'y revenir lors de la discussion de cet article.

Le PRÉSIDENT, par application de l'article 104 du règlement intérieur, donne lecture de la liste des orateurs inscrits et, avec l'assentiment de la Commission, déclare que cette liste est close, sous réserve du droit de réponse de membres qui ont déjà exposé leurs vues.

M. PETREN (Suède), soulignant l'importance de la question soulevée par l'amendement français, sollicite des éclaircissements complémentaires au sujet de cet amendement.

D'après l'amendement français, le génocide ne pourrait être commis que par des gouvernants ou, tout au moins, avec leur complicité ou leur connivence; quant aux actes de génocide commis par des particuliers ou par des organisations privées, ils seraient exclus du champ d'application de la convention. Cet amendement, si la délégation suédoise l'a bien compris, tend donc à restreindre l'application de la convention aux seuls cas où les gouvernants participent au crime—soit par leur action, soit par leur abstention—et à soumettre ces gouvernants à une juridiction internationale.

La délégation suédoise ne pense pas que l'on affaiblirait la portée de la convention si l'on incluait les cas de génocide commis par des particuliers ou des organisations privées parmi les actes visés par la convention. D'une part, il ne faut pas oublier que de pareils cas pourraient fort bien se produire et, d'autre part, il faut tenir compte du fait que l'article IV du projet du Comité spécial, comme l'article II du projet français [A/C.6/211], prévoit la répression de certains actes, tels que l'incitation directe à commettre le génocide, qui précèdent le crime et qui sont généralement commis par des particuliers ou des organisations privées, sans aucune participation des gouvernants. Si l'on veut conserver ces dispositions de l'article IV, il vaut mieux ne pas exclure de l'article II les cas de génocide commis par des particuliers.

M. Petren attire l'attention sur les difficultés que soulèverait l'amendement français du point de vue de la peine à appliquer. Tout le monde s'accorde à reconnaître que, pour que la répression du génocide soit efficace, il faut que les peines soient très sévères. Si un Gouvernement est coupable d'avoir commis lui-même l'acte de génocide, on pourra appliquer à ses membres des peines graves; mais si on ne peut reprocher au Gouvernement que son impuissance, s'il a fait tout son possible pour empêcher le crime mais n'y a pas réussi, on ne pourrait appliquer qu'une peine bénigne, ou peut-être même aucune peine. Dans ce cas, ce sont les vrais auteurs du crime—des particuliers ou des organisations privées qui ont abusé de la faiblesse du Gouvernement pour commettre leur crime—que l'on devrait poursuivre et, si la convention doit leur être appliquée, il vaudrait mieux ne pas introduire de restrictions dans la définition figurant à l'article II.

Le représentant de la Suède signale également les difficultés que créerait un cas de génocide

genocide committed by private individuals who had been punished by the State in whose territory the crime had been committed, but whose punishment had been deemed insufficient.

For all those reasons the Swedish delegation felt that it would be wiser to define the acts constituting genocide in article II of the convention and to provide in another article that the signatory States would agree to ensure the punishment of the crime either through their domestic courts or, in certain cases, by an international tribunal.

Mr. Petren wished to point out, however, that in the event that the French amendment were adopted, Sweden would be unable to sign a convention which would submit its sovereign to the jurisdiction of an international tribunal. Sweden was a constitutional monarchy; its Constitution provided that the king could not be prosecuted. If he could not be arraigned before a domestic court of justice, there was all the more reason why he could not be brought to trial before an international court.

Mr. MANINI Y RÍOS (Uruguay) agreed with the arguments advanced against the adoption of the French amendment.

The French amendment had been proposed in order to strengthen the convention and to ensure efficient suppression of genocide at the international level. The delegation of Uruguay had always been in favour of such suppression; but did not see how the draft convention prepared by the *Ad Hoc* Committee would exclude the possibility of organizing the international suppression of genocide.

While agreeing with the criticisms which had been made, and expressing his intention to vote against the French amendment, Mr. FITZMAURICE (United Kingdom) felt that the French delegation had done useful work in provoking a discussion on the question.

He recognized, as did the representative of France, that while acts of genocide committed, encouraged or tolerated by rulers were not the only cases of genocide, they were certainly the most serious. It was in fact difficult to imagine that genocide could be perpetrated on a large scale without the collusion of rulers. If, however, the French text made the mistake of excluding cases of genocide committed by private individuals, the text drafted by the *Ad Hoc* Committee was also deficient in that it failed adequately to stress the responsibility of the State for the acts of genocide committed in its territory or international responsibility for acts of genocide committed by a State.

The discussion of the French amendment had brought out the two following points:

First, states were responsible for what occurred in their territory and should take all possible steps to prevent genocide, but could not be held responsible if they had really been unable to prevent it. The convention should include provisions to that effect.

Secondly, states and Governments should be held responsible for their actions before an international tribunal if they themselves committed genocide. In the absence of express provisions

commis par des particuliers, réprimé par l'Etat sur le territoire duquel le crime a été commis, mais dont la répression aurait été jugée insuffisante.

Pour toutes ces raisons, la délégation de la Suède estime qu'il serait plus prudent de définir, dans l'article II de la convention, les actes constitutifs du génocide et de prévoir, dans un autre article, que les Etats signataires s'engageront à assurer la répression de ce crime soit par leurs juridictions internes, soit, dans certains cas, par une juridiction internationale.

M. Petren tient toutefois à signaler, pour le cas où l'amendement français serait adopté, que la Suède ne pourrait souscrire à une convention qui soumettrait son souverain à une juridiction internationale. La Suède, en effet, est une monarchie constitutionnelle; sa Constitution prévoit que le roi ne pourra pas être traduit en justice: s'il ne peut être poursuivi devant un tribunal interne, à plus forte raison ne pourrait-il l'être devant une juridiction internationale.

M. MANINI Y RÍOS (Uruguay) approuve les arguments invoqués contre l'adoption de l'amendement français.

L'amendement français a été proposé dans le but de renforcer la convention et d'assurer la répression efficace du génocide sur le plan international. La délégation de l'Uruguay a toujours été en faveur d'une telle répression, mais elle ne voit pas en quoi le projet du Comité spécial exclurait la possibilité d'organiser la répression internationale du génocide.

M. FITZMAURICE (Royaume-Uni), tout en s'associant aux critiques qui ont été formulées et en annonçant son intention de voter contre l'amendement français, estime que la délégation française a fait œuvre utile en provoquant une discussion sur la question soulevée par son amendement.

M. Fitzmaurice reconnaît, avec le représentant de la France, que les actes de génocide commis, favorisés ou tolérés par les gouvernants, s'ils ne sont pas les seuls cas de génocide, sont certainement les cas les plus graves. Il est, en effet, difficile de concevoir que le génocide puisse être perpétré sur une grande échelle sans la connivence des gouvernants. Mais si le texte français fait l'erreur d'exclure les cas de génocide commis par des particuliers, le texte du Comité spécial, lui, ne fait suffisamment ressortir, ni la responsabilité de l'Etat dans les actes de génocide qui sont commis sur son territoire, ni la responsabilité internationale dans les cas de génocide commis par un Etat.

La discussion de l'amendement français a fait ressortir les deux points suivants:

Premièrement, les Etats sont responsables de ce qui se passe sur leur territoire et doivent prendre les mesures nécessaires pour prévenir le génocide; toutefois, ils ne sauraient être tenus pour responsables s'ils ont été impuissants à l'empêcher. La convention devrait contenir des dispositions dans ce sens.

Deuxièmement, les Etats et les Gouvernements doivent répondre de leurs actes devant la juridiction internationale, s'ils commettent eux-mêmes le génocide. En l'absence de dispositions

in the draft convention with respect to that point, the United Kingdom delegation had suggested amendments to articles V and VII designed to give the International Court of Justice jurisdiction in cases where the act of genocide had been committed by a State or by a Government.

The United Kingdom representative felt there was no need to include provisions relating to persons liable in the definition of genocide.

He shared the views of the representative of Venezuela with regard to the word "rulers", the meaning of which was not very precise. Moreover, it was not the individual who was important and he therefore preferred the word "Government".

Mr. DIHIGO (Cuba) stated that he would vote against the French amendment for the reasons given by the speakers who had preceded him.

The meeting rose at 1.05 p.m.

## EIGHTIETH MEETING

*Held at the Palais de Chaillot, Paris,  
on Thursday, 21 October 1948, at 10.45 a.m.*

*Chairman:* Mr. R. J. ALFARO (Panama).

### 26. Continuation of the discussion on registration and publication of treaties and international agreements [A/613]

The CHAIRMAN opened the discussion on the draft resolution submitted by the delegation of the United States [A/C.6/239] and on the amendments submitted by France (79th meeting) and by Iran [A/C.6/243].

Mr. MAKTOH (United States of America) raised a point of order. He was of the opinion that the amendment put forward by the delegation of Iran did not constitute an amendment to the United States draft resolution; it could at most be considered as an amendment to the Belgian delegation's draft resolution [A/C.6/237]. The aim of the United States delegation was in fact to draw the attention of Member States to the obligation they had assumed under Article 102 of the Charter, whereas the delegation of Iran wished to instruct the Secretary-General to call once again to the attention of Member States resolution 172 (II) of the General Assembly. In these circumstances, the Iranian amendment, which consisted of an instruction to the Secretary-General, could not be regarded as an amendment to the draft resolution submitted by the United States. If the Iranian amendment were adopted, the General Assembly might be surprised to find that the Sixth Committee had adopted two resolutions, instructing the Secretary-General to take certain steps with regard to one and the same obligation.

If the representative of Iran did not consent to withdraw his amendment, the United States delegation would request the Chairman to take a decision on the point of order it had raised, in accordance with rule 64 of the rules of procedure.

Mr. ABDOH (Iran) emphasized that the amendment his delegation had proposed had the same

expresses de la convention à ce sujet, la délégation du Royaume-Uni a proposé des amendements aux articles V et VII en vue d'attribuer compétence à la Cour internationale de Justice au cas où l'acte de génocide incriminé serait le fait de l'Etat ou du Gouvernement.

Le représentant du Royaume-Uni estime qu'il ne convient pas d'inclure dans la définition du génocide des dispositions relatives à la qualité des coupables.

En outre, il partage les vues du représentant du Venezuela sur le mot "gouvernants", dont le sens est bien peu précis. Aussi bien n'est-ce pas l'individu qui est important. Il préfère le terme "Gouvernement".

M. DIHIGO (Cuba) déclare qu'il votera contre l'amendement français pour les raisons exposées par les orateurs qui l'ont précédé.

La séance est levée à 13 h. 05.

## QUATRE-VINGTIÈME SEANCE

*Tenue au Palais de Chaillot, Paris,  
le jeudi 21 octobre 1948, à 10 h. 45.*

*Président:* M. R. J. ALFARO (Panama).

### 26. Suite de la discussion sur l'enregistrement et publication des traités et accords internationaux [A/613]

Le PRÉSIDENT ouvre le débat sur le projet de résolution présenté par la délégation des États-Unis [A/C.6/239] et les amendements proposés par la France (79<sup>ème</sup> séance) et l'Iran [A/C.6/243].

M. MAKTOH (États-Unis d'Amérique) soulève une motion d'ordre. Il estime que l'amendement de la délégation de l'Iran ne constitue pas un amendement au projet de résolution des États-Unis; tout au plus pourrait-on le considérer comme un amendement au projet de résolution de la délégation de la Belgique [A/C.6/237]. En effet, le but de la délégation des États-Unis est d'attirer l'attention des États Membres sur l'obligation qu'ils ont assumée aux termes de l'Article 102 de la Charte, tandis que la délégation de l'Iran désire charger le Secrétaire général de rappeler à l'attention des États Membres la résolution 172 (II) de l'Assemblée générale. Dans ces conditions, l'amendement de l'Iran, qui consiste à donner une instruction au Secrétaire général, ne saurait être considéré comme un amendement au projet de résolution des États-Unis. M. Maktoh fait remarquer que, si l'on adoptait l'amendement de l'Iran, l'Assemblée générale pourrait s'étonner de voir la Sixième Commission adopter deux résolutions pour charger le Secrétaire général de prendre certaines mesures à propos de la même obligation.

Si le représentant de l'Iran ne consent pas à retirer son amendement, la délégation des États-Unis demandera au Président de prendre, conformément à l'article 64 du règlement intérieur, une décision sur la motion d'ordre qu'elle a soulevée.

M. ABDOH (Iran) souligne que l'amendement proposé par sa délégation tend au même but que