

The CHAIRMAN put to the vote the Belgian amendment to the first sentence of article IV.

*The amendment was rejected by 24 votes to 17, with 1 abstention.*

The CHAIRMAN put to the vote the text proposed by the *Ad Hoc* Committee for the first sentence of article IV.

*The text was adopted by 30 votes to 3, with 6 abstentions.*

Mr. FITZMAURICE (United Kingdom) said he had voted against the text of the *Ad Hoc* Committee because he had always objected to the words "shall be punishable", but that was a question of drafting which could be settled by the drafting committee. Mr. Fitzmaurice recalled that only individuals, and not Governments, were punishable. He would have preferred the words "shall constitute infractions".

The CHAIRMAN put to the vote the whole of article IV, as it had been amended as a result of the voting on each paragraph (84th, 85th and 87th meetings).

*Article IV as amended was adopted by 35 votes to none, with 6 abstentions.*

Mr. MOROZOV (Union of Soviet Socialist Republics) said he had voted in favour of the adoption of article IV as amended, in view of the arguments which had been advanced when the USSR amendments had been rejected (87th meeting), namely, that cases of incitement by public propaganda were covered by the idea of direct incitement in public, and that preparatory acts committed in the forms envisaged in the USSR amendment constituted acts of genocide as defined in articles II and IV of the convention.

Mr. MAKTOŠ (United States of America) said that he had abstained because incitement appeared in the list of punishable acts.

Mr. ARANCIBIA LAZO (Chile) explained that he had abstained because the procedure followed was based on an erroneous interpretation of the rules of procedure; he considered that when all the parts of a text had been adopted, it was unnecessary to vote on the whole.

The meeting rose at 1 p.m.

## NINETY-SECOND MEETING

*Held at the Palais de Chaillot, Paris, on Friday, 5 November 1948, at 10.45 a.m.*

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

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

#### ARTICLE V

The CHAIRMAN called for discussion of article V of the draft convention on genocide, as well as the amendments to that text proposed by the delegations of the USSR [A/C.6/215/Rev.1], Belgium [A/C.6/217], France [A/C.6/224], the United Kingdom [A/C.6/236], Syria [A/C.6/246] and Sweden [A/C.6/247].

Le PRÉSIDENT met aux voix l'amendement belge à la première phrase de l'article IV.

*Par 24 voix contre 17, avec une abstention, l'amendement est rejeté.*

Le PRÉSIDENT met aux voix le texte proposé par le Comité spécial pour la première phrase de l'article IV.

*Par 30 voix contre 3, avec 6 abstentions, cet texte est adopté.*

M. FITZMAURICE (Royaume-Uni) déclare qu'il a voté contre le texte du Comité spécial parce qu'il a toujours eu une objection contre les mots "seront punis", mais il s'agit là d'une question de rédaction qui pourra être tranchée par le comité de rédaction. M. Fitzmaurice rappelle que les Gouvernements ne sont pas punissables, seuls les particuliers le sont. Il préférerait des mots comme par exemple "constitueront des infractions".

Le PRÉSIDENT met aux voix l'ensemble de l'article IV, tel qu'il a été amendé à la suite des votes sur chaque paragraphe (84<sup>ème</sup>, 85<sup>ème</sup> et 87<sup>ème</sup> séances).

*Par 35 voix contre zéro, avec 6 abstentions, l'article IV amendé est adopté.*

M. MOROZOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) déclare qu'il a voté en faveur de l'adoption de l'article IV amendé, en raison des arguments qu'on a fait valoir lors du rejet des amendements de l'URSS (87<sup>ème</sup> séance): premièrement, la notion d'incitation directe et publique s'applique également au cas d'incitation par propagande publique; deuxièmement, les actes préparatoires accomplis dans les formes prévues par l'amendement de l'URSS constituent des actes de génocide tels qu'ils sont définis aux articles II et IV de la convention.

M. MAKTOŠ (Etats-Unis d'Amérique) déclare qu'il s'est abstenu parce que l'incitation figure dans l'énumération des actes punissables.

M. ARANCIBIA LAZO (Chili) explique qu'il s'est abstenu parce que la procédure suivie est fondée sur une interprétation erronée du règlement intérieur; il estime que lorsque tous les éléments d'un texte ont été adoptés, il est inutile de voter sur l'ensemble.

La séance est levée à 13 heures.

## QUATRE-VINGT-DOUZIEME SEANCE

*Tenue au Palais de Chaillot, Paris, le vendredi 5 novembre 1948, à 10 h. 45.*

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

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

#### ARTICLE V

Le PRÉSIDENT ouvre le débat sur l'article V du projet de convention sur le génocide, ainsi que sur les amendements proposés à ce texte par les délégations de l'URSS [A/C.6/215/Rev.1], de la Belgique [A/C.6/217], de la France [A/C.6/224], du Royaume-Uni [A/C.6/236], de la Syrie [A/C.6/246] et de la Suède [A/C.6/247].

Mr. MOROZOV (Union of Soviet Socialist Republics) stressed the fact that the fundamental idea of article V of the draft convention was to proclaim that all those committing genocide, no matter who they were, should be punished. The second phrase of that article added a necessary clarification, but the delegation of the USSR was of the opinion that that clarification was not adequate and that, in accordance with the principle contained in article 8 of the Charter of the International Military Tribunal of Nuremberg it should be explicitly affirmed that the command of the law or superior orders shall not justify genocide. It was with that aim in view that the delegation of the Soviet Union had presented its amendment.

The delegation of the USSR had omitted from the text of its proposal the second part of article 8 of the Nuremberg Charter which referred to the possibility of considering command of the law or superior orders as grounds for reducing the penalty because it held the view that that section referred only to the penalty and not to the determination of guilt.

Mr. KAECKENBEECK (Belgium) stated that, since the amendment proposed by his delegation was purely a question of drafting, he had no objection to having that amendment considered by the drafting committee which would subsequently be set up by the Committee.

The delegation of Belgium was in complete agreement with the delegation of the Soviet Union on the fact that all persons guilty of genocide should be punished but as the word "punished" appeared in various articles of the convention, it preferred the substitution of the words "brought to justice." That was the purpose of the Belgian amendment.

Mr. Kaeckenbeeck pointed out that the principle embodied in the USSR amendment conflicted with the provisions of some domestic criminal legislations. In view of the fact that those legislations would have to be brought into harmony with the convention on genocide, there were serious obstacles to the insertion in the convention of the paragraph proposed by the Soviet Union delegation.

Mr. FITZMAURICE (United Kingdom) explained that his delegation proposed a new text to replace article V because the original text did not seem satisfactory.

What interpretation should be given to the French word *gouvernants* in article V? Was it the head of State, as indicated in the English translation? It was well known that, according to certain Constitutions, the head of State could not be tried in the courts of his own country. Moreover, whether he had exercised absolute personal power or whether he had acted on the initiative of his ministers, when a head of State was guilty of genocide, it was in reality the State itself or the Government which committed the crime. In those circumstances, it was useless to say that "heads of State" should be punished. The fact to be established was the penal responsibility of the State or the Government itself, or even the organs or the authorities of the State or Government, which included heads of State and public officials.

In view of the fact that, on the one hand, punishment in the true sense of the word was impos-

M. MOROZOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) souligne que l'idée fondamentale de l'article V du projet de convention est de proclamer que tous les auteurs de génocide, quels qu'ils soient, doivent être punis. Le second membre de phrase de cet article apporte une précision nécessaire, mais la délégation de l'URSS estime que cette précision n'est pas suffisante et que, conformément au principe contenu dans l'article 8 du Statut du Tribunal militaire international de Nuremberg, il convient de déclarer expressément que ni les prescriptions de la loi ni l'ordre d'une autorité supérieure ne peuvent justifier le génocide. C'est dans ce but que la délégation de l'Union soviétique a présenté son amendement.

Si la délégation de l'URSS a omis du texte qu'elle propose le second membre de phrase de l'article 8 du Statut du Tribunal de Nuremberg, qui envisage la possibilité de considérer les prescriptions de la loi ou les ordres d'une autorité supérieure comme un motif de diminution de la peine, c'est parce qu'elle estime que ce membre de phrase a uniquement trait à la fixation de la peine et non à la détermination de la culpabilité.

M. KAECKENBEECK (Belgique) déclare que, du moment que l'amendement proposé par sa délégation est d'ordre purement rédactionnel, il n'a aucune objection à ce que cet amendement soit examiné par le comité de rédaction qui sera ultérieurement nommé par la Commission.

La délégation de la Belgique est entièrement d'accord avec la délégation de l'Union soviétique sur le fait que toutes les personnes coupables de génocide doivent être punies, mais comme ce dernier mot figure dans plusieurs articles de la convention, il préfère lui substituer celui de "recherchées". C'est là le but de son amendement.

M. Kaeckenbeeck fait remarquer que le principe contenu dans l'amendement de l'URSS se heurte aux dispositions de certaines législations pénales internes. Etant donné que lesdites législations devront être mises en harmonie avec la convention sur le génocide, il existe de sérieuses difficultés à insérer dans cette convention le paragraphe proposé par la délégation de l'Union soviétique.

M. FITZMAURICE (Royaume-Uni) expose que c'est parce que le texte de l'article V ne lui semble pas satisfaisant que sa délégation propose un nouveau texte en remplacement.

Que faut-il, en effet, entendre par le mot "gouvernants", qui figure à l'article V? Est-ce le chef de l'Etat, comme le laisse entendre la traduction anglaise? On sait que, suivant certaines Constitutions, le chef de l'Etat ne peut être traduit devant les tribunaux de son pays. D'autre part, qu'il ait exercé un pouvoir personnel absolu ou qu'il ait agi sur l'initiative de ses ministres, lorsqu'un chef d'Etat est coupable de génocide, c'est, en réalité, l'Etat lui-même ou le gouvernement qui commet le crime. Dans ces conditions, il ne sert à rien de dire que les "gouvernants" seront punis. Ce qu'il faut retenir, c'est la responsabilité pénale de l'Etat ou du gouvernement lui-même ou encore des organes ou autorités de l'Etat ou du gouvernement, ce qui comprend les chefs d'Etat et les fonctionnaires.

Etant donné, d'une part, que l'on ne peut concevoir de punition, au vrai sens du mot, pour

sible in the case of States or Governments and, on the other hand, that they could not be brought to trial before their own courts, it was advisable to provide that acts of genocide would constitute a violation of the convention when such acts were committed by States or Governments or on their behalf. In that way, by invoking violation of an international convention, States or Governments could be brought before an international court, which would not pronounce sentence but would order cessation of those acts. In that connexion Mr. Fitzmaurice recalled that his delegation had proposed an amendment [A/C.6/236/Corr.1] to article VII of the convention providing for jurisdiction of the International Court of Justice in that regard.

Mr. TARAZI (Syria) stressed the fact that his delegation had proposed an amendment to article V of the convention for purposes of clarification.

The words "heads of State" which appeared in that article referred to legal Governments which were in power by the will of the people, in accordance with a Constitution. Nevertheless legal theory and precedent, particularly in France, also recognized two other categories of heads of State: normal *de facto* heads of State, that was, those who were in power because of the breakdown of authority, and *de facto* heads of State who were usurpers, that was, who had seized power without any right.

Citing the French ordinance of 9 August 1944 which had nullified the acts of the Vichy government, described as a *de facto* usurping government, Mr. Tarazi stated that in reality *de facto* heads of government who were usurpers were individuals who had seized power illegally. In view of the fact that they would not be included in the category of "private individuals" envisaged in article V—since that category referred only to private individuals who were neither officials nor heads of State—the delegation of Syria proposed that the list given in article V should be extended to include *de facto* heads of State and persons having usurped authority. The article would then read:

"Those committing genocide or any of the other acts enumerated in article V shall be punished, whether they are heads of State, public officials, persons having usurped authority or private individuals."

In explaining the position of his delegation with regard to article V of the convention, Mr. PETREN (Sweden) pointed out that, since the question of the competent authority in matters of genocide had not yet been settled, three possibilities should be considered: prosecution before national courts of the State to which persons accused of genocide were subject; prosecution before the national courts of another State; and prosecution before an international criminal court. The Swedish Constitution provided that the king could not be brought to trial. Therefore, in the hypothetical case that the king were accused of genocide, he could not be brought to trial before the Swedish courts or before the national courts of another country. Consideration might be given to the question of whether, in case the convention established an international criminal court, an agreement should be reached, in the common interest, to make monarchs subject to that jurisdiction. A decision of that kind would, however, require revision of

les Etats ou les gouvernements, et, d'autre part, qu'il n'est pas possible de les traduire devant leurs propres tribunaux, il convient de prévoir que les actes de génocide constitueront une violation de la convention lorsqu'ils seront commis par des Etats ou des gouvernements, ou en leur nom. De la sorte, en invoquant la violation d'une convention internationale, on pourra traduire les Etats ou les gouvernements devant une juridiction internationale qui ne prononcera pas de peine, mais qui ordonnera la cessation de ces actes. M. Fitzmaurice rappelle à ce sujet que sa délégation a proposé un amendement [A/C.6/236/Corr.1] à l'article VII de la convention, prévoyant la compétence en la matière de la Cour internationale de Justice.

M. TARAZI (Syrie) souligne que c'est dans un but de précision que sa délégation a proposé un amendement à l'article V de la convention.

Le mot "gouvernants", qui figure au dit article, vise en effet les gouvernants légaux, issus de la volonté du peuple, conformément à la Constitution. Cependant la doctrine et la jurisprudence, particulièrement celles de la France, connaissent également deux autres catégories de gouvernants: les gouvernants de fait normaux, c'est-à-dire ceux qui sont au pouvoir par suite de la carence de l'autorité, et les gouvernants de fait usurpateurs, c'est-à-dire ceux qui, sans aucun droit, se sont emparés du pouvoir.

Citant l'ordonnance française du 9 août 1944 qui a annulé les actes accomplis par le gouvernement de Vichy, qualifié de gouvernement de fait usurpateur, M. Tarazi déclare qu'en réalité les gouvernants de fait usurpateurs sont des particuliers qui ont usurpé l'autorité. Etant donné qu'ils ne rentreraient pas dans la catégorie "particuliers" prévue par l'article V — cette catégorie ne visant que les particuliers qui ne sont ni fonctionnaires ni gouvernants — la délégation de la Syrie propose d'ajouter à l'énumération de l'article V les gouvernants de fait et les personnes ayant usurpé l'autorité. L'article se lirait alors:

"Les auteurs des actes énumérés à l'article IV seront punis, qu'ils soient des gouvernants, des gouvernants de fait, des fonctionnaires, des personnes ayant usurpé l'autorité ou des particuliers."

M. PETREN (Suède), exposant la position de sa délégation à l'égard de l'article V de la convention, fait remarquer que la question de la juridiction compétente en matière de génocide n'ayant pas encore été tranchée, il convient d'envisager trois hypothèses: les poursuites devant les tribunaux nationaux de l'Etat auquel appartiennent les personnes accusées de génocide, les poursuites devant les tribunaux nationaux d'un autre Etat et les poursuites devant un tribunal pénal international. La Constitution suédoise prévoit que le roi ne pourra pas être traduit en justice. Par conséquent, au cas hypothétique où le roi serait accusé de génocide, il ne pourrait être traduit ni devant les tribunaux suédois, ni devant les tribunaux nationaux d'un autre pays. On pourrait examiner la question de savoir si, au cas où la convention établirait une juridiction pénale internationale, on ne devrait pas, dans l'intérêt général, consentir à soumettre les monarques à cette juridiction; mais une décision de ce genre

the Swedish constitution and the delegation of Sweden was not in a position to promise that such a change would be made in its Constitution.

Under those conditions, the Swedish delegation could not accept article V of the convention unless the words "heads of State" were deleted. It had proposed the following text:

"Those committing genocide or any of the other acts enumerated in article V shall be punished, whether they are public officials or private individuals."

It would, however, be willing to vote in favour of the *Ad Hoc* Committee text if the words "heads of State" were replaced by an expression which would include members of the Government but would exclude heads of State who enjoyed constitutional immunity.

Mr. Petren wished to draw the attention of the Committee to the question of the responsibility of legislators. Would those who voted in favour of a law organizing genocide be held responsible as well as those who had voted the necessary appropriations for the crime to be committed? In that field, should legislative immunity be considered? The Swedish delegation was of the opinion that the question had not been sufficiently studied, and that it was therefore preferable to omit heads of State from the list contained in article V.

The United Kingdom amendment raised a further question, that of the provision for criminal sanctions. Individuals who had personally planned or executed the crime would obviously be punished in accordance with the penalties provided by the criminal law. In the case of the State or the Government, however, the only question could be that of ordering them to pay reparations to the victims. The Swedish delegation was prepared to discuss the inclusion in the convention of a clause regarding the reparations to be paid to victims by a State of which the heads had committed genocide, but it wished to point out that, strictly speaking, a criminal penalty would not be involved.

For those reasons and also because the Swedish criminal code did not recognize the idea of the penal responsibility of legal persons, the Swedish delegation was of the opinion that it was inappropriate to refer to the penal responsibility of States and Governments and that article V should provide only for the punishment of individuals.

Sardar BAHADUR KHAN (Pakistan) recalled that, in most cases, genocide was committed by heads of State or with their complicity and that the principle objective was to avoid a recurrence of crimes as barbarous as those of which recent history had furnished so many examples. It was only by organizing the prevention of genocide and providing for the punishment of those who were guilty of it, no matter what their official or social position might be, that that objective would be realized.

The Pakistan delegation was of the opinion that article V should be drafted in as broad terms as possible. Accordingly, it would vote for any amendment which would enlarge the scope of that article. Nevertheless, in order to avoid the inclusion in the convention of provisions which conflicted with certain constitutional principles and in order to make the convention acceptable to the greatest possible number of States, the delegation of Pakistan would not oppose the proposal of the

exigerait une modification de la Constitution suédoise et la délégation de la Suède n'est pas en mesure de promettre qu'un tel changement serait apporté à sa Constitution.

Dans ces conditions, la délégation suédoise ne pourrait accepter l'article V de la convention que si l'on en supprimait les mots "des gouvernants". Elle a proposé le texte suivant:

"Les auteurs des actes énumérés à l'article IV seront punis, qu'ils soient des fonctionnaires publics ou des particuliers."

Elle serait cependant disposée à voter en faveur du texte du Comité spécial, si l'on pouvait trouver, à la place du mot "gouvernants", une expression qui comprendrait les membres du gouvernement, mais exclurait les chefs d'Etat bénéficiant d'une immunité constitutionnelle.

M. Petren tient à attirer l'attention de la Commission sur la question de la responsabilité des parlementaires. Tiendra-t-on responsables ceux qui auraient voté en faveur d'une loi organisant le génocide, ainsi que ceux qui auraient voté les crédits nécessaires pour commettre le crime? Faudra-t-il, dans ce domaine, tenir compte de l'immunité parlementaire? La délégation de la Suède est d'avis que la question n'a pas été suffisamment étudiée et qu'il est donc préférable d'omettre les gouvernants de l'énumération contenue dans l'article V.

L'amendement du Royaume-Uni pose une autre question, celle des sanctions pénales à prévoir. Les individus qui auraient personnellement conçu ou exécuté le crime seront évidemment punis des peines prévues par le code pénal. Mais, en ce qui concerne l'Etat ou le gouvernement, il ne saurait être question que de les condamner à payer des réparations aux victimes. La délégation suédoise est prête à discuter l'insertion dans la convention d'une clause relative aux réparations à payer aux victimes par l'Etat dont les gouvernants ont commis le génocide, mais elle fait remarquer qu'il ne s'agirait pas, à proprement parler, d'une peine.

Pour ces raisons, et aussi parce que le code pénal suédois ignore la notion de la responsabilité pénale des personnes morales, la délégation de la Suède est d'avis qu'il ne convient pas de parler de la responsabilité pénale des Etats et des gouvernements et qu'il ne faut prévoir à l'article V que la punition des individus.

Sardar BAHADUR KHAN (Pakistan) rappelle que, dans la plupart des cas, le génocide est commis par des gouvernants ou avec leur complicité et que l'objectif principal que l'on doit se fixer est d'empêcher le renouvellement de crimes aussi atroces que ceux dont l'histoire récente a donné tant d'exemples. Ce n'est qu'en organisant la lutte préventive contre le génocide et en prévoyant la punition de ceux qui en sont coupables, quelle que soit leur situation officielle ou sociale, que l'on atteindra un tel objectif.

La délégation du Pakistan est d'avis que l'article V devrait être rédigé en termes aussi larges que possible. C'est pourquoi elle votera en faveur de tout amendement qui étendrait la portée de cet article. Toutefois, afin d'éviter d'inclure dans la convention des dispositions se heurtant à certains principes constitutionnels, et afin de rendre la convention acceptable pour le plus grand nombre possible d'Etats, la délégation du Pakistan ne s'opposera pas à la proposition de la

Swedish delegation to delete "heads of State" from the list of persons who were punishable under the terms of article V. It pointed out, however, that there was no reason to exclude from the list heads of State who did not enjoy the same immunity as certain monarchs.

The representative of Pakistan noted a slight difference between the English and French texts of article V. The French expression *gouvernants* included ministers or members of the Government as well as heads of State, while the English expression "heads of State" was less explicit. In one way or another it should be specified that ministers or members of the Government were included in the category of "public officials." Since the question involved was purely one of drafting, the drafting committee, which would undoubtedly be set up by the Committee, could decide the matter.

Mr. MOROZOV (Union of Soviet Socialist Republics) pointed out the difficulty of simultaneous discussion of all the amendments submitted in connexion with article V of the convention and suggested that each of the amendments should be discussed separately.

Mr. SPIROPOULOS (Greece) and Mr. MAKTOS (United States of America) supported that suggestion.

Mr. DIGNAM (Australia) opposed that suggestion, and pointed out that the various amendments had several points in common and that repetition would be avoided if they were examined together.

The CHAIRMAN decided that, in order to avoid confusion in the discussion, each amendment would be taken up separately.

He asked the Committee to consider the amendment proposed by the USSR delegation [A/C.6/215/Rev. 1].

Mr. CHAUMONT (France) stressed the difficulty of expressing a view regarding the Soviet Union amendment proposing the addition of a second paragraph to article V, before the Committee had adopted the first paragraph of that article and the amendments thereto. As a matter of fact, the vote on the USSR amendment might depend to a great extent on the provisions of the first paragraph of article V.

The text proposed by the Soviet Union delegation was needed to complete the provisions which the French delegation would have liked to see included in the definition of genocide. The principle on which it was based appeared in the Nürnberg Charter, which in that regard constituted a valuable precedent. In spite of that precedent, however, such a principle should be affirmed in the convention. The French delegation would therefore vote for the USSR amendment.

Mr. PÉREZ PERZO (Venezuela) recalled that his delegation had opposed the adoption of the Soviet Union amendment in the *Ad Hoc* Committee.<sup>1</sup> Its opinion of that amendment had not altered and it would oppose it again for the same reasons,

<sup>1</sup> See *Official Records of the Economic and Social Council*, third year, seventh session, supplement No. 6, page 9.

délégation de la Suède de supprimer les gouvernants de l'énumération des personnes punissables aux termes de l'article V. Elle fait cependant remarquer qu'il n'y a aucune raison pour exclure de cette énumération les gouvernants qui ne jouissent pas de la même immunité que certains monarques.

Le représentant du Pakistan signale une certaine différence entre les textes anglais et français de l'article V. L'expression française "gouvernants" comprend les ministres ou les membres du gouvernement aussi bien que les chefs d'Etat, tandis que l'expression anglaise *heads of States* est moins explicite. On devrait donc préciser, d'une façon ou d'une autre, que les ministres ou les membres du gouvernement entrent dans la catégorie des "fonctionnaires". Il s'agit là d'une question d'ordre purement rédactionnel et le comité de rédaction qui sera sans doute créé par la Commission pourrait s'en charger.

M. MOROZOV (Union des Républiques socialistes soviétiques), signalant les difficultés que présente la discussion simultanée de tous les amendements proposés à l'article V de la convention, suggère que le débat porte séparément sur chacun des amendements présentés.

M. SPIROPOULOS (Grèce) et M. MAKTOS (Etats-Unis d'Amérique) appuient cette suggestion.

M. DIGNAM (Australie) s'y oppose, au contraire, en faisant remarquer que les divers amendements ont plusieurs points communs et que l'on éviterait des répétitions si on les examinait simultanément.

Le PRÉSIDENT décide que, pour éviter toute confusion dans le débat, la discussion portera sur chaque amendement séparément.

Il invite la Commission à se prononcer sur l'amendement proposé par la délégation de l'URSS [A/C.6/215/Rev.1].

M. CHAUMONT (France) souligne combien il est difficile de se prononcer sur l'amendement de la délégation de l'Union soviétique, qui tend à ajouter un second paragraphe à l'article V, avant d'avoir voté sur le premier paragraphe de cet article et les amendements qui le concernent. Le vote sur l'amendement de l'URSS pourrait, en effet, dépendre en grande partie des dispositions du premier paragraphe de l'article V.

Le texte proposé par l'Union soviétique est nécessaire pour compléter des dispositions que la délégation française aurait voulu voir figurer dans la définition même du génocide. Le principe dont il s'inspire figure déjà dans le Statut du Tribunal de Nuremberg qui constitue, à ce titre, un précédent précieux, mais il importe, malgré l'existence de ce précédent, d'énoncer un tel principe dans la convention. La délégation française votera donc en faveur de l'amendement de l'URSS.

M. PÉREZ PERZO (Venezuela) rappelle que sa délégation s'était opposée, au Comité spécial, à l'adoption de l'amendement de l'Union soviétique<sup>1</sup>; elle n'a pas changé d'avis sur la question et elle s'y opposera de nouveau pour les mêmes

<sup>1</sup> Voir les *Procès-verbaux officiels du Conseil économique et social*, troisième année, septième session, supplément n° 6, page 9.

some of which were theoretical and others practical.

According to the definition of genocide given in article II of the convention, intent formed the chief element of the crime. By excluding that element the USSR amendment completely altered the nature of genocide, Mr. Pérez Perozo gave as an example a group of soldiers, ordered by an officer to open fire on a political group and who did so in the belief that they were suppressing disturbances, whereas the officer had really intended the destruction of the group. Mr. Pérez Perozo emphasized that the adoption of the amendment in question would lead to the punishment of those soldiers whatever action they took: if they obeyed the order, they would have committed genocide and if they did not obey it, they would be guilty of insubordination.

The delegation of Venezuela could not accept that amendment because it contravened fundamental principles of Venezuelan penal law, which prohibited punishment for action in accordance with superior orders and laid down that the giver of the illegal order was solely responsible, unless the executor of the order had exceeded his instructions. The amendment was also contrary to certain provisions of the Venezuelan Constitution, which laid down that the army was a non-political body, bound to unquestioning obedience. Adoption of the Soviet Union amendment would tend to encourage indiscipline by permitting soldiers to discuss orders received. Mr. Pérez Perozo emphasized in that connexion that the provisions of that amendment were all the more dangerous in that it had been decided to include political groups among those protected by the convention.

The representatives of the USSR and France had pointed out that the proposed amendment figured in the Nürnberg Charter. It should, however, not be forgotten that the International Military Tribunal had been set up at a special moment in order to judge special crimes: it was a question of acts committed by the "major war criminals of the European Axis." Genocide was committed in time of peace as well as in time of war and the convention should mainly legislate for crimes committed in time of peace. By requesting the Economic and Social Council to draft a convention on genocide [resolution 96 I] and the International Law Commission to formulate the principles consecrated by the Nürnberg Charter and to draw up a draft code applicable to crimes against peace and security [resolution 95 I], the General Assembly had stressed the difference between genocide and the crimes the Nürnberg Tribunal had been set up to suppress.

On a number of occasions certain delegations had warned the Committee against the danger of including in the convention any provisions which might form an obstacle to its ratification. The delegation of Venezuela regarded the amendment proposed by the delegation of the Soviet Union as precisely such a provision.

For all those reasons the Venezuelan delegation would vote against the amendment.

Mr. SPIROPOULOS (Greece) observed that an individual might well commit an act of genocide by complying with an order, but the element of intent, which was an essential element of geno-

raisons, certaines d'ordre théorique, d'autres d'ordre pratique.

La définition du génocide donnée à l'article II de la convention fait de l'intention l'élément principal du crime. En supprimant cet élément, l'amendement de l'URSS modifie complètement la nature du génocide. Citant l'exemple de soldats auxquels un officier donne l'ordre de tirer sur un groupe politique et qui le font en croyant réprimer des désordres, alors que l'officier avait l'intention détruire ce groupe, M. Pérez Perozo souligne que l'adoption de l'amendement en question conduirait à faire punir ces soldats quoi qu'ils fassent: s'ils obéissaient, parce qu'ils auraient commis un acte de génocide, et s'ils n'obéissaient pas, parce qu'ils se seraient rendus coupables de désobéissance à l'égard de l'autorité militaire.

La délégation du Venezuela ne peut accepter cet amendement parce qu'il heurte des principes fondamentaux de sa législation pénale qui prévoit que nul ne peut être puni pour avoir agi conformément à un ordre reçu et que seul sera responsable celui qui a donné l'ordre illégal, à moins que l'exécutant n'ait dépassé ses instructions. Cet amendement heurte également certaines dispositions constitutionnelles du Venezuela, suivant lesquelles l'armée est un corps non politique tenu à l'obéissance sans discussion. L'adoption de l'amendement de l'Union soviétique constituerait, en quelque sorte, un encouragement à l'indiscipline, puisqu'il permettrait aux soldats de discuter les ordres reçus. M. Pérez Perozo souligne, à ce propos, que les dispositions de cet amendement sont d'autant plus dangereuses que l'on a décidé d'inclure les groupes politiques parmi les groupes protégés par la convention.

Les représentants de l'URSS et de la France ont invoqué le fait que le principe de l'amendement proposé figure dans le Statut du Tribunal de Nuremberg. Il ne faut cependant pas oublier que le Tribunal militaire international de Nuremberg a été créé à un moment spécial, pour juger des crimes spéciaux: il s'agissait d'actes commis par les "grands criminels de guerre des pays européens de l'Axe". Le génocide se commet en temps de paix comme en temps de guerre et la convention doit légiférer principalement pour les crimes commis en temps de paix. L'Assemblée générale a tenu à souligner la différence entre le génocide et les crimes pour la répression desquels le Tribunal de Nuremberg avait été créé, lorsqu'elle a chargé le Conseil économique et social d'élaborer une convention sur le génocide (résolution 96 (I)) et la Commission du droit international de formuler les principes consacrés par le Statut de Nuremberg et d'élaborer un projet de code relatif aux crimes contre la paix et la sécurité (résolution 95 (I)).

Certaines délégations ont, à plusieurs reprises, mis la Commission en garde contre le danger d'inclure dans la convention des dispositions qui feraient obstacle à sa ratification. La délégation du Venezuela estime que l'amendement proposé par la délégation de l'Union soviétique constitue précisément l'une de ces dispositions.

Pour toutes ces raisons, la délégation du Venezuela votera contre cet amendement.

M. SPIROPOULOS (Grèce) fait remarquer qu'il est fort possible qu'en obéissant à un ordre, une personne commette un acte de génocide, mais que l'élément intentionnel — qui doit nécessaire-



cide, would be lacking. In such a case it could not be said that the individual concerned had committed genocide.

The principle contained in the USSR amendment was not recognized by all domestic legislations. The land warfare code of the United States of America did not recognize it. It was only the new code of 1944 which had introduced it. It was true that the principle figured in article 8 of the Nürnberg Charter, which had been set up to try crimes against peace, war crimes and crimes against humanity, of which genocide was one, but there were grounds for observing that the Tribunal had given a restrictive interpretation to the provisions of that article. It was clear from a large number of decisions that the Tribunal, in order to decide whether or not the accused was responsible for the crimes of which he was accused, had attempted to determine whether or not he had full freedom of action, in other words, whether he had had any possibility of disobeying the orders he had received.

The delegation of Greece considered it preferable not to adopt the Soviet Union amendment and to leave the judge free to decide, in each individual case, whether the element of intention was present or not.

Mr. MAKTO (United States of America) opposed the adoption of the USSR amendment and thought it would be more satisfactory to leave the judge free to pronounce judgment in each individual case, taking the special circumstances into account. He pointed out that the fact that the convention lacked provisions of the kind proposed by that amendment would not prevent the judge from establishing the guilt of an individual who had carried out an order, provided the element of intent were present. On the other hand, the introduction of such provisions into article V of the convention would restrict the judge's freedom of action and might compel him to condemn innocent parties. There were therefore grounds for doubt as to whether it was wise to include in the Convention so inflexible a clause as the one proposed by the Soviet Union delegation or whether it would not be more advisable first to permit international law to develop in the matter. He recalled that the Commission on International Law would be studying that question.

The delegation of the United States was in favour of the second solution, since it feared that adoption of the USSR amendment would result in confronting a soldier with the difficult choice between obeying the order and being shot later for committing an act of genocide or else refusing and being shot immediately for insubordination.

Mr. RAAFIAT (Egypt) supported the Soviet Union amendment on the ground that the convention should take precedence over national legislation, where the latter contained incitement to genocide. It was also important that the principle of that amendment should figure in all penal codes which had not yet given it full recognition.

Mr. PETREN (Sweden), while appreciating the motives underlying the USSR amendment, said that he would nevertheless vote against it for the same reasons as the representatives of Belgium, Venezuela, Greece and the United States.

ment exister pour qu'il y ait génocide — fausse défaut. On ne saurait, dans ce cas, dire que cette personne est coupable de génocide. (A)

Le principe contenu dans l'amendement de l'URSS n'est pas reconnu par toutes les législations internes. Le code de la guerre terrestre des Etats-Unis d'Amérique ne le connaît pas. Ce n'est que le nouveau code de 1944 qui l'a introduit. Il est vrai que ce principe figure à l'article 8 du Statut du Tribunal de Nuremberg — qui fut créé pour juger les crimes contre la paix, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, dont le génocide — mais il y a lieu de noter que le Tribunal a interprété de façon restrictive les dispositions de cet article. Il résulte, en effet, de nombreuses décisions du Tribunal de Nuremberg que, pour décider si un inculpé était ou non responsable des crimes dont il était accusé, le Tribunal a recherché s'il avait eu ou non le libre choix de ses actes, en d'autres termes s'il avait eu la possibilité de ne pas obéir aux ordres qu'il avait reçus. (2)

La délégation de la Grèce est d'avis qu'il vaut mieux ne pas adopter l'amendement de l'Union soviétique et laisser le juge libre de décider lui-même, dans chaque cas particulier, si l'élément intentionnel existe ou non. (3)

M. MAKTO (Etats-Unis d'Amérique) s'oppose à l'adoption de l'amendement de l'URSS, car il estime qu'il est préférable de laisser le juge libre de statuer dans chaque cas, en tenant compte des circonstances particulières. Il fait remarquer que l'absence, dans la convention, de dispositions du genre de celles que propose cet amendement n'empêcherait pas le juge de retenir la culpabilité de celui qui aurait exécuté un ordre, si l'élément intentionnel existait. Au contraire, l'introduction de ces dispositions dans l'article V de la convention lierait le juge et pourrait l'obliger à condamner des innocents. Il y a donc lieu de se demander s'il convient de faire figurer dans la convention une clause aussi rigide que celle que propose la délégation de l'Union soviétique ou s'il n'est pas préférable de laisser auparavant le droit international se développer en cette matière. M. Makto rappelle que la Commission du droit international aura à étudier tout l'ensemble des principes de Nuremberg. (A)

Pour sa part, la délégation des Etats-Unis se prononce en faveur de la deuxième solution, car elle craint que l'adoption de l'amendement de l'URSS n'aboutisse à placer un soldat devant le dilemme suivant: ou obéir à un ordre et être fusillé ultérieurement pour avoir commis un acte de génocide, ou ne pas obéir à cet ordre et être fusillé immédiatement pour désobéissance à ses supérieurs. (51)

M. RAAFIAT (Egypte) appuie l'amendement de l'Union soviétique, parce qu'il considère que la convention doit primer la loi nationale, quand celle-ci incite au génocide, et parce qu'il importe de faire figurer le principe de cet amendement dans toutes les législations pénales qui ne l'ont pas encore pleinement reconnu.

M. PETREN (Suède), tout en comprenant les motifs qui ont poussé la délégation de l'URSS à présenter son amendement, votera cependant contre cet amendement pour les motifs exposés par les représentants de la Belgique, du Venezuela, de la Grèce et des Etats-Unis.

Mr. DIHIGO (Cuba) thought that the principle expressed in the Soviet Union amendment was too rigid; in certain cases it would result in injustices and would place those in subordinate positions in the dilemma to which reference had been made.

Like the representative of the United States, he thought the rejection of the amendment would in no way prejudice the judges' ruling on specific cases; it would be quite possible for the judge to recognize whether or not the accused was guilty, even if he had acted under superior orders.

Mr. MESSINA (Dominican Republic) said that he was unable to vote in favour of the USSR amendment, since, in the first place, its contents were incompatible with the provisions of the Constitution of his country and, in the second place, it would lead to injustices, encourage insubordination and generate disorder.

Mr. ZOUREK (Czechoslovakia) said that his Government had regarded the text of article V in the *Ad Hoc* Committee's text as inadequate, since it did not provide sufficient guarantees against genocide. It should be amplified by the inclusion of an explicit clause on the lines of the one proposed by the delegation of the Soviet Union.

The principle embodied in that amendment had already been recognized by the Nürnberg Charter. A number of delegations maintained that the convention on genocide did not need to seek a model in that Charter. But, since the General Assembly's resolutions had designated genocide as an international crime, the Nürnberg Charter, as the only text in which the criminal acts constituting genocide had been declared international crimes, was its only possible model. For that reason the Czechoslovak delegation could not approve article V of the draft convention, which would be a retrograde step on a fundamental point of international penal law by comparison with its recent achievements.

If those who executed the crime were permitted to invoke command of the law or superior orders, most offenders would evade punishment since in the majority of cases genocide was committed with the participation of the State. Such a result would be contrary to the principles of morality and justice. It was therefore essential to adopt the USSR amendment, which, by precluding all attempts at self-vindication by reference to the law or to orders received, would give article V a powerful psychological effect and would make an important contribution to the struggle to prevent the crime.

In Mr. Zourek's view, the basic arguments adduced against the amendment were unconvincing and if they were to be taken into account, might equally well lead to the rejection of the convention on genocide as a whole. In fact, all considerations on the question of intent were entirely a matter for the decision of the judge who was called on to determine the responsibility of the accused and award the appropriate penalty.

With regard to the objection raised on the score of domestic legislation of countries which did not admit responsibility in the case of compliance with the law or superior orders, the Czechoslovak representative held that domestic legislation should not be allowed to infringe inter-

M. DIHIGO (Cuba) estime trop rigide le principe contenu dans l'amendement de l'Union soviétique, qui, dans certains cas, aboutirait à des injustices et poserait à la conscience des subalternes le dilemme auquel il a été fait allusion.

Comme le représentant des Etats-Unis, il pense que le rejet de cet amendement ne préjugerait nullement la solution des cas d'espèce par les juges, qui pourront parfaitement reconnaître un accusé coupable, même s'il a agi sur ordre de son supérieur hiérarchique.

M. MESSINA (République Dominicaine) déclare ne pas pouvoir voter en faveur de l'amendement de l'URSS, parce que, d'une part, son contenu est incompatible avec les dispositions de la Constitution de son pays, et que, d'autre part, il conduirait à des injustices, inciterait à la désobéissance et serait générateur de désordre.

M. ZOUREK (Tchécoslovaquie) expose que son Gouvernement a jugé insuffisant le texte de l'article V proposé par le Comité spécial, parce qu'il n'assure pas efficacement la prévention du génocide. Il faut donc le compléter par une clause expresse du genre de celle que propose la délégation de l'Union soviétique.

Le principe inclus dans cet amendement a déjà été reconnu par le Statut du Tribunal de Nuremberg. Certaines délégations soutiennent que la convention sur le génocide n'a pas à se référer à ce Statut. Mais si, dans ses résolutions, l'Assemblée générale a qualifié le génocide de crime international, elle n'a pu, ce faisant, se référer qu'à ce Statut, seul texte où les actes criminels constitutifs du génocide aient été proclamés crime international. C'est pourquoi la délégation tchécoslovaque ne peut approuver l'article V du projet de convention, qui marquerait une régression, sur un point fondamental, du droit pénal international par rapport à ses conquêtes récentes.

Si l'on permettait aux exécutants du crime d'invoquer l'ordre de la loi ou le commandement des supérieurs, la plupart d'entre eux échapperaient au châtimement puisque, dans la majorité des cas, le génocide est commis avec la participation de l'Etat. Ce serait là un résultat contraire aux principes de la morale et de la justice. Il importe donc d'adopter l'amendement de l'URSS qui, écartant d'office toute justification sous le couvert de la loi et du commandement, conférerait à l'article V un puissant effet psychologique et contribuerait dans une très grande mesure à la lutte préventive contre le crime.

Pour M. Zourek, les arguments de fond présentés contre cet amendement ne sont pas convaincants et, si l'on devait en tenir compte, ils conduiraient tout aussi bien à rejeter l'ensemble de la convention sur le génocide. En réalité, toutes ces considérations relatives à l'intention relèvent de la seule appréciation du juge chargé de peser la responsabilité de l'accusé et de lui appliquer la peine qu'il mérite.

En ce qui concerne l'objection tirée du droit interne des pays qui n'admettent pas la responsabilité en cas d'obéissance à la loi ou aux supérieurs, le représentant de la Tchécoslovaquie pense qu'on ne saurait opposer à une loi internationale des dispositions internes, ni non plus



national law. Nor should attempts be made to restrict the application of a rule which had been established as a principle of international law.

According to Mr. MAÛRTUA (Peru), the Soviet Union amendment was mainly concerned with the moral aspect of the problem. From that standpoint, indeed, the criminal act could not be justified by compliance with the law. It would, however, be going too far, if in such cases it was always regarded as a crime within the competence of penal law.

The convention could not include provisions contradictory to certain principles of the internal law of the States called upon to apply it. But the adoption of the principle contained in the USSR amendment would result in a conflict between the international law proclaimed in the convention and in the national legislation of Peru and of many other countries, which admitted that compliance with an order constituted justification and placed responsibility on the giver of the order and on those who exceeded it.

On the other hand, it should not be forgotten that the law was the basis of public order and that to limit the scope of the law under consideration would result in making non-compliance a right to be enjoyed by every citizen. Moreover, it was difficult to foresee a case in which the law would command the commission of genocide.

For that reason the USSR amendment could not be adopted unless modified in the light of the preceding observations. The representative of Peru therefore proposed that the words "command of the law or . . ." should be deleted from the amendment and the following phrase "penal law will determine the degree of responsibility in each case," added.

Mr. KAECKENBEECK (Belgium) saw an advantage in avoiding the accumulation of obstacles which some parliaments would have to surmount when the time came to ratify the convention. He was of the opinion that in that respect the United Kingdom amendment offered a better solution to the problem than that of the USSR. It would be a mistake to weaken the protective value of the law. The penal law of each country should be allowed to take its normal course, judges being permitted to apply the law in accordance with the principles of equity with which they were familiar.

Replying to the arguments of the representative of the United States, Mr. CHAUMONT (France) maintained that the punishment of a soldier, which did not of course exclude the punishment of an officer, was intended to produce a profound psychological effect, the deterrent value of which had been stressed by the representative of Czechoslovakia. On the other hand, it was perfectly normal that an international law such as the convention on genocide should contain instructions to the judges charged with its application. It could not be asserted that it would thereby restrict the power of judges to determine the responsibility of the accused. It was possible, as the representative of Greece had pointed out, that certain domestic legislations did not recognize the principle embodied in the Soviet Union amendment. Did that fact, however, preclude a convention from adopting it in the field of international law? Mr. Chaumont recalled that the principle

restreindre la portée d'une règle érigée en principe de droit international.

Selon M. MAÛRTUA (Pérou), l'amendement de l'Union soviétique envisage surtout le côté moral du problème. De ce point de vue, en effet, l'acte incriminé ne saurait être justifié par l'obéissance à la loi. Mais ce serait aller trop loin que de le considérer toujours, dans ce cas, comme un crime relevant du droit pénal.

La convention ne peut contenir de dispositions qui seraient en contradiction avec certains principes du droit interne des Etats appelés à l'appliquer. Or, l'adoption du principe contenu dans l'amendement de l'URSS conduirait à un conflit entre la loi internationale proclamée dans la convention et la législation nationale du Pérou et de nombreux pays qui admettent que l'obéissance à un ordre constitue un fait justificatif et font peser la responsabilité sur celui qui a donné l'ordre ou sur ceux qui le dépassent.

D'autre part, il ne faut pas oublier que la loi est la base même de l'ordre public et que limiter la portée de cette loi reviendrait à faire du refus d'obéissance un droit au gré de chaque citoyen. Du reste, il est difficile d'envisager le cas où une prescription de la loi ordonnerait de commettre le génocide.

C'est pourquoi l'amendement de l'Union soviétique ne peut être adopté que s'il est modifié de manière à tenir compte des observations faites précédemment. Le représentant du Pérou propose donc de supprimer, dans cet amendement, les mots "les prescriptions de la loi ni" et d'ajouter, à la fin, la phrase suivante: "La loi pénale déterminera le degré de responsabilité suivant les cas envisagés".

M. KAECKENBEECK (Belgique) considère qu'il y a intérêt à ne pas accumuler, pour certains parlements, les obstacles qu'ils auront à surmonter au moment de ratifier la convention. Il est d'avis que, à cet égard, l'amendement du Royaume-Uni offre du problème une solution préférable à celle que propose la délégation de l'URSS. Le représentant de la Belgique pense, en effet, que ce serait une erreur que d'affaiblir la valeur protectrice de la loi et qu'il faut laisser le droit pénal de chaque pays jouer normalement et ses juges appliquer la loi conformément aux principes d'équité qui leur sont familiers.

M. CHAUMONT (France), répondant à l'argumentation du représentant des Etats-Unis, soutient que la punition du soldat, qui n'exclut pas, bien entendu, celle de l'officier, est appelée à produire un effet psychologique considérable dont la vertu préventive a été soulignée par le représentant de la Tchécoslovaquie. D'autre part, il est parfaitement normal qu'une loi internationale, telle que la convention sur le génocide, donne des indications aux juges qui seront chargés de l'appliquer. Et l'on ne saurait dire que, de ce fait, elle limite leurs pouvoirs d'apprécier la responsabilité du coupable. Il est possible, comme l'a fait remarquer le représentant de la Grèce, que certaines législations nationales ne reconnaissent pas le principe contenu dans l'amendement de l'Union soviétique. Cela empêche-t-il une convention de l'adopter dans le domaine du droit international? M. Chaumont rappelle que ce principe s'inspire du précédent de Nuremberg et que, s'il n'avait pas

was based on the Nürnberg precedent, and, had it not then been admitted, Hitler alone would have been responsible for the crimes committed by the Nazis.

The French delegation attached particular importance to the adoption of the principle, since, in view of statements made by certain representatives, the convention might, if it were silent on the point, be wrongly interpreted by those who would have the task of applying it in the future.

Mr. BARTOS (Yugoslavia) said he would vote in favour of the USSR amendment, since it corresponded exactly to the purpose of the convention, namely, the reduction in the number of crimes, and consequently in the number of victims.

From a juridical point of view it was quite logical that the convention should require domestic legislation to subordinate itself to international law. An international treaty introduced into the national law of a State concerned a *lex specialis*, which could not be overruled by national law. If, on the other hand, certain provisions of national law did not respect the international obligations assumed by a State, those provisions would be regarded as non-existent with regard to international law by virtue of the saying *fraus omnia corrumpit*.

The representative of Yugoslavia recalled that, at the time when the General Assembly resolutions on genocide were being drawn up,<sup>1</sup> all the delegations seemed to have recognized that the principles of the Nürnberg Charter would be applied to the convention on genocide. He was surprised that in the name of respect for discipline, an attempt was made to exclude the principle of the responsibility of subordinates from the convention. Mr. Bartos said that it would amount to recognizing the system of so-called "official channels" thanks to which, in a modern State, every responsible person was always covered by an order coming from a higher authority. In that case the preventive fight against genocide would be only an empty word.

Mr. ABDOL (Iran) stated that, although he understood the reasons for the amendment proposed by the Soviet Union delegation, he could not vote in its favour for practical, national and moral reasons.

In the first place, the delegation of Iran had always been of the opinion that the convention should contain only general directives, acceptable to all, and leave it to national legislation to determine the various methods of application. That system would spare the various parliaments and Governments many difficulties when the time came for ratifying the convention and would also allow for the greatest possible number of accessions.

Mr. Abdol pointed out that the legislation and the jurisprudence of Iran did not generally recognize that obedience to an order constituted justification in civil life. Naturally it was a different matter where military affairs were concerned, as the necessities of public order required respect for discipline. Such respect would cease to exist if, when a soldier received an order, he had to decide for himself whether he should execute it or not.

<sup>1</sup> See *Official Records of the second part of the first session of the General Assembly*, 55th plenary meeting; and *Official Records of the second session of the General Assembly*, 123rd plenary meeting.

alors été admis, le seul responsable des crimes commis par les nazis eût été Hitler.

La délégation française attache une importance particulière à l'adoption de ce principe, car, en raison des déclarations faites par certains représentants, le silence de la convention sur ce point pourrait être mal interprété par ceux qui auront à l'appliquer dans l'avenir.

M. BARTOS (Yougoslavie) votera en faveur de l'amendement de l'URSS, car celui-ci répond exactement au but même de la convention qui est de réduire le nombre des crimes, et, par conséquent, celui des victimes.

Du point de vue juridique, il est parfaitement logique que la convention demande à la loi nationale qu'elle se subordonne à la loi internationale. Un traité international introduit dans le droit interne de l'Etat intéressé une *lex specialis* qui ne peut être contredite par ce droit interne. Dans le cas contraire, si, par certaines de ses dispositions, le droit national ne respecte pas les obligations internationales assumées par l'Etat, ces dispositions seront considérées comme inexistantes au regard du droit international, en vertu de l'adage *fraus omnia corrumpit*.

Le représentant de la Yougoslavie rappelle que, lors de l'élaboration des résolutions sur le génocide à l'Assemblée générale<sup>1</sup>, il semblait que toutes les délégations avaient admis que les principes du Statut du Tribunal de Nuremberg seraient appliqués à la convention sur le génocide. Il s'étonne qu'on veuille maintenant, au nom du respect de la discipline, exclure de la convention le principe de la responsabilité des subalternes. M. Bartos fait observer que cela reviendrait à reconnaître le système dit "de la filière", grâce auquel, dans un Etat moderne, tout responsable est toujours couvert par un ordre hiérarchique. Dans ce cas, la lutte préventive contre le génocide ne serait plus qu'un vain mot.

M. ABDOL (Iran), bien qu'il comprenne les motifs de l'amendement proposé par la délégation de l'Union soviétique, ne pourra voter en sa faveur, pour des raisons d'ordre pratique, national et moral.

En premier lieu, la délégation de l'Iran a toujours pensé que la convention ne devait contenir que des directives générales, acceptées par tous, et laisser aux législations nationales le soin de fixer les modalités d'application. Cette méthode éviterait bien des difficultés aux parlements et aux Gouvernements au moment de la ratification et permettrait de recueillir le plus grand nombre possible d'adhésions.

En ce qui concerne la législation et la jurisprudence de l'Iran, M. Abdol précise qu'elles n'admettent pas, d'une manière générale, que l'obéissance à un ordre constitue un fait justificatif dans la vie civile. Toutefois, en matière militaire, il en est autrement, car les nécessités de l'ordre public imposent le respect de la discipline. Celle-ci cesserait d'exister si, quand il reçoit un ordre, le soldat avait à décider lui-même s'il doit ou non l'exécuter.

<sup>1</sup> Voir les *Documents officiels de la seconde partie de la première session de l'Assemblée générale*, 55ème séance plénière; et les *Documents officiels de la deuxième session de l'Assemblée générale*, 123ème séance plénière.

Finally, from the moral point of view, the representative of Iran thought it was difficult to accept the idea that punishment should be inflicted on a person who had, without intent, committed the act of which he was accused.

Mr. FEDERSPIEL (Denmark) agreed with the principle underlying the USSR amendment, and stated that the principle invoked was not contrary to any provisions of the internal legislation of his country. He would not, however, vote in favour of the amendment for the reasons already expressed by the Belgian representative, as it was important that the convention should, above all, be acceptable to a very large number of States.

Mr. Federspiel added that that amendment, which would involve important modifications in many national legislations, would also affect the right of self-defence, which had been recognized in many instruments. It would seem that in face of an accusation as serious as that of genocide, no means of justification should be refused to the defence. That was a problem which deserved considerable thought.

Mr. LACHS (Poland) considered that none of the objections raised against the Soviet Union amendment was convincing.

It could not be denied that, if the principle of the responsibility of subordinates had not been applied at Nürnberg, many guilty persons would have escaped punishment by invoking the orders of their superiors. The Polish representative pointed out that that principle was covered by article 8 of the Nürnberg Charter and that the Judgment of that Tribunal, in mentioning that article, had stated that it was in accordance with the common law of States. In the majority of legislations, command of the law or superior orders was only an attenuating circumstance and not a justification. It would appear that those legislations did not therefore consider intent as a necessary element in criminal responsibility.

Mr. Lachs shared the view of the representative of France that the adoption of that principle would not in any way limit the authority of the judge, as the United States representative claimed, inasmuch as he would be free to apply the attenuating circumstances. The role of the legislator was to determine the degree of responsibility of the guilty parties and he could decide that the judge should not be obliged to acquit anyone invoking an order from his superior as a justification.

With regard to the objection raised by the Belgian representative, Mr. Lachs considered that, if certain legislations ignored that principle, article VI of the convention would, in that respect, make its recognition obligatory and its adoption necessary.

Mr. Lachs recalled that if the USSR amendment suppressed the justification of superior orders, it did not suppress certain other elements in the criminal act, such as coercion and the impossibility of refusing to act, which could play an important part in determining the responsibility of the accused.

As there was no valid legal reason against adoption of the Soviet Union amendment, the Polish representative considered that it should be adopted; without it the convention would not

Du point de vue moral enfin, le représentant de l'Iran estime difficilement acceptable l'idée qu'on puisse infliger un châtement à celui qui n'a pas eu l'intention de commettre l'acte qu'on lui reproche.

M. FEDERSPIEL (Danemark) déclare approuver le principe qui inspire l'amendement de l'URSS et il précise que ce principe ne contredit aucune disposition du droit interne de son pays. Néanmoins, il ne votera pas en faveur de cet amendement pour les raisons déjà exposées par le représentant de la Belgique, car il importe avant tout que la convention soit acceptable pour un très grand nombre d'Etats.

M. Federspiel fait observer, en outre, que cet amendement, qui entraînerait des modifications importantes dans beaucoup de législations, porterait également atteinte aux droits de la défense, tels qu'ils sont reconnus par de nombreuses procédures. Or, il semble qu'en présence d'une accusation aussi grave que celle de génocide, aucun moyen de justification ne doive être refusé à la défense. C'est là un problème qui mériterait un examen très approfondi.

M. LACHS (Pologne) constate qu'aucune des objections formulées contre l'amendement de l'Union soviétique n'est convaincante.

On ne peut nier que, si le principe de la responsabilité des subalternes n'avait pas été appliqué à Nuremberg, de nombreux coupables auraient échappé au châtement en invoquant l'ordre de leurs supérieurs hiérarchiques. Le représentant de la Pologne rappelle que ce principe est consacré dans l'article 8 du Statut du Tribunal de Nuremberg et que le Jugement de ce Tribunal, en mentionnant cet article, précise qu'il est conforme au droit commun des Etats. En effet, dans la majorité des législations, l'ordre de la loi ou de l'autorité supérieure n'est qu'une circonstance atténuante et non pas un fait justificatif. Ces législations, semble-t-il, ne considèrent donc pas l'intention comme un élément nécessaire de la responsabilité criminelle.

M. Lachs pense, comme le représentant de la France, que l'adoption de ce principe ne lierait nullement le juge, ainsi que le prétend le représentant des Etats-Unis, puisqu'il demeurerait libre d'appliquer les circonstances atténuantes. C'est le rôle du législateur de déterminer le degré de responsabilité des coupables et il peut décider que le juge ne sera pas obligé d'acquitter celui qui invoque l'ordre de son supérieur pour se justifier.

Quant à l'objection du représentant de la Belgique, M. Lachs estime que, si certaines législations ignorent ce principe, l'article VI de la convention leur fera une obligation de le reconnaître et de l'adopter en cette matière.

M. Lachs rappelle que, si l'amendement de l'URSS supprime le fait justificatif de l'ordre supérieur, il n'en laisse pas moins subsister certains autres éléments de l'acte criminel, tels que la contrainte et l'impossibilité du refus d'agir, qui peuvent jouer un rôle important dans la détermination de la responsabilité du coupable.

Aucune raison juridique valable ne s'opposant à l'adoption de l'amendement de l'Union soviétique, le représentant de la Pologne est d'avis qu'il doit être accepté, sans quoi la convention

be an efficient instrument in the fight against genocide.

Mr. INGLÉS (Philippines) declared that he would willingly have supported the principle proposed by the Soviet Union amendment, which was recognized by the legislation of his country, if certain delegations had not stated that that principle was incompatible with the domestic laws of their countries, and that its adoption would constitute an obstacle to the ratification of the convention.

For that reason, the Philippines representative would abstain from voting.

Mr. PRATT DE MARÍA (Uruguay) confronted by two views, one that punishment should be effective (as the Soviet Union amendment required), the other that it should be just, had decided in favour of the text proposed by the *Ad Hoc* Committee. He thought the latter was sufficiently flexible to permit a compromise between both opinions, while taking into consideration the principle of obedience which was the basis of all legislation.

Mr. MAKOS (United States of America) agreed with the representative of France that when legislating on the question the law-makers had the right to advise the judges entrusted with the application of the convention, but he did not think that the directives proposed by the delegation of the USSR should be accepted, as their danger had already been sufficiently stressed.

Mr. MAÚRTUA (Peru), observing that the majority of the delegations appeared to oppose the Soviet Union amendment, withdrew his own amendment to the latter.

Mr. CAMEY HERRERA (Guatemala) stated that the Constitution of his country characterized the army as a non-political body and imposed on it the obligation to obey the orders it received. A new principle had, however, been introduced into the Guatemalan legislation that, when the orders given concerned a civilian, the duty to obey did not go so far as the execution of those orders if they were illegal. Guatemala had therefore recognized in anticipation the principle which was the purpose of the USSR amendment.

Mr. CAMEY Herrera considered the adoption of that principle essential if the convention were to punish all criminals, even those—and they were numerous—who could invoke an order from a superior.

As a compromise, however, the representative of Guatemala suggested that the phrase dealing with command of the law should be deleted in the amendment, which would then refer only to orders received from superior authorities.

Mr. MOROZOV (Union of Soviet Socialist Republics) remarked that in the course of the discussion the original sense of his delegation's amendment had often been distorted.

Thus, the representative of the Dominican Republic had even gone so far as to say that the principle proposed by that amendment would lead to confusion and anarchy. The representative of Uruguay, for his part, had reproached the Soviet Union delegation for attaching more importance to the effectiveness of the punishment than to justice. Mr. Morozov stated that those

ne serait pas un instrument efficace de lutte contre le génocide.

M. INGLÉS (Philippines) déclare qu'il eût volontiers appuyé le principe proposé par l'amendement de l'Union soviétique, qui est reconnu par la législation de son pays, si certaines délégations n'avaient fait observer que ce principe est incompatible avec leur droit interne et qu'il constituerait un obstacle à la ratification de la convention.

C'est pourquoi le représentant des Philippines s'abstiendra de voter.

M. PRATT DE MARÍA (Uruguay), en présence des deux opinions qui se font jour, l'une tendant à ce que la punition soit efficace (comme le veut l'amendement de l'Union soviétique), l'autre à ce qu'elle soit juste, opte pour le texte proposé par le Comité spécial qu'il juge assez souple pour permettre un compromis entre ces deux tendances, tout en ménageant le principe de l'obéissance qui est la base de toutes les législations.

M. MAKOS (Etats-Unis d'Amérique) est d'accord avec le représentant de la France pour reconnaître qu'en légiférant sur cette matière, on est en droit de donner des indications aux juges qui seront chargés d'appliquer la convention, mais il ne pense pas que ces directives doivent être celles que propose la délégation de l'URSS, leur danger ayant été suffisamment souligné.

M. MAÚRTUA (Pérou), constatant que la majorité des délégations semble opposée à l'amendement de l'Union soviétique, retire son propre amendement qui tendait à le modifier.

M. CAMEY HERRERA (Guatemala) indique que la Constitution de son pays qualifie l'armée de corps non politique et lui impose d'obéir aux ordres qu'elle reçoit. Mais un principe nouveau a été introduit dans la législation du Guatemala selon lequel, lorsque les ordres donnés concernent un civil, le devoir d'obéissance ne va pas jusqu'à les exécuter s'ils sont illégaux. Le Guatemala a donc déjà reconnu par avance le principe qui fait l'objet de l'amendement de l'URSS.

M. CAMEY Herrera pense que l'adoption de ce principe s'impose de toute nécessité si l'on veut que la convention permette de punir tous les auteurs du crime, même ceux, et ils sont nombreux, qui pourraient invoquer un ordre supérieur.

Toutefois, à titre de compromis, le représentant du Guatemala suggère que le membre de phrase visant les prescriptions de la loi soit supprimé dans cet amendement qui ne concernerait ainsi que l'ordre des autorités supérieures.

M. MOROZOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) fait remarquer qu'au cours de la discussion l'amendement de sa délégation a souvent été détourné de son sens véritable.

C'est ainsi que le représentant de la République Dominicaine a été jusqu'à dire que le principe proposé par cet amendement conduirait au désordre et à l'anarchie. Le représentant de l'Uruguay, de son côté, a reproché à la délégation de l'Union soviétique de rechercher l'efficacité du châtiment plus que la justice. M. Morozov affirme que ces deux tendances ne sauraient

two views could not be opposed and that the purpose of the USSR amendment was to obtain justice through the effectiveness of the punishment.

On the other hand, it was not correct to state, as the representatives of the United States and Venezuela had done, that the amendment would lead to the condemnation of innocent people. The Soviet Union proposal had, in fact, stated that neither command of the law nor superior orders could justify genocide. The word genocide referred there explicitly to the definition of the crime, as covered by articles II and IV of the draft convention, in which definition the element of intent was included. An innocent person would not therefore be condemned as he would not have had the intention of committing the crime; only the truly guilty party would be punished.

The amendment proposed by the USSR delegation was only the addition of an explanation to article V in order to bring it into line with the principles established at Nürnberg, and completed the article by extending punishment to all responsible parties. The representatives of France and of Poland had rightly observed that, if the principle of the responsibility of subordinates had not been recognized at Nürnberg, one single man could have been declared guilty for all the Nazi crimes: Hitler himself.

But it was particularly in the field of the prevention of genocide that the amendment took on its full meaning. It would in fact constitute a solemn warning to all those who might be tempted to obey orders inciting to crime and make them face their personal responsibility. In that sense, the amendment would, in many instances, help to prevent the consummation of a crime, and that was the United Nations' main purpose in drawing up the convention of genocide.

The CHAIRMAN put to the vote the Soviet Union amendment adding to article V a second paragraph reading as follows: "Command of the law or superior orders shall not justify genocide." [A/C.6/215/Rev. 1].

Mr. MOROZOV (Union of Soviet Socialist Republics) asked that the vote be taken by roll-call.

*The vote was taken by roll-call.*

*Bolivia, having been drawn by lot by the Chairman, voted first.*

*In favour:* Byelorussian Soviet Socialist Republic, Czechoslovakia, Egypt, Ethiopia, France, Guatemala, Mexico, Norway, Panama, Poland, Syria, Ukrainian Soviet Socialist Republic, Union of Soviet Socialist Republics, Yemen, Yugoslavia.

*Against:* Brazil, Canada, Chile, China, Cuba, Denmark, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Greece, India, Iran, Liberia, Luxembourg, Netherlands, New Zealand, Nicaragua, Siam, Sweden, Turkey, United Kingdom, United States of America, Uruguay, Venezuela, Afghanistan, Argentina, Australia, Belgium.

*Abstentions:* Colombia, Pakistan, Peru, Philippines, Saudi Arabia, Union of South Africa.

*The amendment was rejected by 28 votes to 15, with 6 abstentions.*

être mises en opposition et que l'amendement de l'URSS a pour objet d'atteindre à la justice par l'efficacité de la punition.

D'autre part, il n'est pas exact de dire, comme l'ont fait les représentants des Etats-Unis et du Venezuela, que cet amendement aboutirait à la condamnation d'innocents. En effet, la proposition de l'Union soviétique dit que ni les prescriptions de la loi, ni l'ordre d'une autorité supérieure ne peuvent justifier le génocide. Ce dernier mot renvoie expressément à la définition du crime, telle qu'elle résulte des articles II et IV du projet de convention, définition dans laquelle est inclus l'élément de l'intention. L'innocent ne saurait donc être condamné puisqu'il n'aura pas eu l'intention de commettre le crime; seul le vrai coupable sera puni.

L'amendement proposé par la délégation de l'URSS n'est qu'une précision ajoutée à l'article V, qui le rend conforme aux principes de Nuremberg et le complète en étendant la répression à tous les exécutants. Les représentants de la France et de la Pologne ont justement fait observer que si le principe de la responsabilité des subalternes n'avait pas été reconnu à Nuremberg, un seul homme eût pu être déclaré coupable de tous les crimes hitlériens, Hitler lui-même.

Mais c'est surtout dans le domaine de la prévention du génocide que l'amendement prend tout son sens. Il constituera en effet un avertissement solennel à tous ceux qui seraient tentés de suivre les ordres incitant au crime et les mettra en face de leur responsabilité personnelle. En cela, l'amendement contribuera dans de très nombreux cas à empêcher la consommation du crime et c'est le but essentiel que se propose l'Organisation des Nations Unies en élaborant la convention sur le génocide.

Le PRÉSIDENT met aux voix l'amendement de l'Union soviétique tendant à ajouter à l'article V un deuxième alinéa ainsi conçu: "Les prescriptions de la loi ni l'ordre d'une autorité supérieure ne peuvent justifier le génocide" [A/C.6/215/Rev.1].

M. MOROZOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) demande l'appel nominal.

*Il est procédé au vote par appel nominal.*

*L'appel commence par la Bolivie, dont le nom est tiré au sort par le Président.*

*Votent pour:* République socialiste soviétique de Biélorussie, Tchécoslovaquie, Egypte, Ethiopie, France, Guatemala, Mexique, Norvège, Panama, Pologne, Syrie, République socialiste soviétique d'Ukraine, Union des Républiques socialistes soviétiques, Yémen, Yougoslavie.

*Votent contre:* Brésil, Canada, Chili, Chine, Cuba, Danemark, République Dominicaine, Equateur, Salvador, Grèce, Inde, Iran, Libéria, Luxembourg, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Nicaragua, Siam, Suède, Turquie, Royaume-Uni, Etats-Unis d'Amérique, Uruguay, Venezuela, Afghanistan, Argentine, Australie, Belgique.

*S'abstiennent:* Colombie, Pakistan, Pérou, Philippines, Arabie saoudite, Union Sud-Africaine.

*Par 28 voix contre 15, avec 6 abstentions, l'amendement est rejeté.*

Mr. CORREA (Ecuador) explained that in voting against the amendment, he had not pronounced himself against the principle it contained, which seemed to him to be just, but too rigidly defined. In his opinion that principle should be applied by the tribunals with all the flexibility necessary to take into account the special circumstances pertaining to each case.

Mr. CHAUMONT (France) stated that his delegation did not consider that the decision taken might have the effect of allowing guilty persons to escape international justice.

Mr. DE BEUS (Netherlands) had voted against the amendment because he considered that the scope of the principle should be defined by the International Law Commission, and it was therefore premature to take a decision at that point.

Mr. MAKROS (United States of America) endorsed the remarks of the representative of the Netherlands.

Mr. AMADO (Brazil) explained his vote by associating himself with the remarks of the representatives of Ecuador and the Netherlands, and added that the principles of Nürnberg, which had been mentioned, had not to date been definitely formulated. That was the responsibility of the International Law Commission and it was in the text which would result from the work of that Commission that the principle of the amendment submitted by the USSR should find its place.

The meeting rose at 1 p.m.

## NINETY-THIRD MEETING

*Held at the Palais de Chaillot, Paris,  
on Saturday, 6 November 1948, at 10.45 a.m.*

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

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

#### ARTICLE V (*continued*)

The CHAIRMAN invited the Committee to continue the debate on article V of the draft convention, and in particular on the Swedish amendment to that article (92nd meeting).

Mr. FITZMAURICE (United Kingdom) said he was in favour of the Swedish amendment, because by the deletion of "heads of State" in the enumeration of the persons liable, it would resolve a difficulty which arose also for the United Kingdom, where the king was not subject to the provisions of the penal code and could not be brought before any court. It was constitutionally impossible to introduce legislation to alter that situation. It would, therefore, be equally impossible for the United Kingdom to accept the obligation resulting from article V.

However, if the head of State of a constitutional monarchy were not responsible, it was appropriate that his acts, if they constituted an act of genocide, should give rise to reparation. For that reason, the acts of the monarch, being acts of the State or the Government since he could act only on the advice of his ministers, the United

M. CORREA (Equateur), en votant contre l'amendement, s'est prononcé non pas contre le principe qu'il énonçait et qui lui paraît juste, mais contre la disposition trop stricte. Il pense que ce principe doit être appliqué par les tribunaux avec toute la souplesse nécessaire pour tenir compte des circonstances particulières à chaque cas.

M. CHAUMONT (France) déclare que sa délégation ne considère pas que la décision qui a été prise puisse avoir pour effet de faire échapper des coupables à la justice internationale.

M. DE BEUS (Pays-Bas) a voté contre l'amendement parce qu'il pense que la portée du principe qu'il contenait doit être précisée par la Commission chargée de la codification du droit international et qu'il était prématuré de prendre une décision dès maintenant.

M. MAKROS (Etats-Unis d'Amérique) s'associe à la déclaration du représentant des Pays-Bas.

M. AMADO (Brésil) explique son vote par les raisons que viennent d'exposer les représentants de l'Equateur et des Pays-Bas et il fait observer que les principes de Nuremberg, dont il a été parlé, n'ont pas encore été définitivement formulés. Il appartiendra à la Commission du droit international de le faire et c'est dans le texte qui sortira de ses travaux que le principe de l'amendement de l'URSS devra trouver sa place.

La séance est levée à 13 heures.

## QUATRE-VINGT-TREIZIEME SEANCE

*Tenue au Palais de Chaillot, Paris,  
le samedi 6 novembre 1948, à 10 h. 45.*

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

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

#### ARTICLE V (*suite*)

Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre le débat sur l'article V du projet de convention, notamment sur l'amendement suédois à cet article (92<sup>ème</sup> séance).

M. FITZMAURICE (Royaume-Uni) se déclare favorable à l'amendement suédois, parce qu'il résoudrait, par la suppression des gouvernants dans l'énumération des coupables, une difficulté qui se pose également pour le Royaume-Uni, où le roi n'est pas soumis aux dispositions du droit pénal et ne peut être traduit devant aucune juridiction. Il est constitutionnellement impossible d'introduire une législation pour modifier cette situation. Il serait donc également impossible pour le Royaume-Uni d'accepter l'engagement résultant de l'article V.

Toutefois, si le chef d'Etat d'une monarchie parlementaire demeure irresponsable, il convient que ses actes, s'ils constituent un génocide, donnent lieu à réparation. C'est pourquoi, les actes du monarque étant des actes de l'Etat ou du gouvernement, puisqu'il ne peut agir que sur l'avis de ses ministres, la délégation du Royaume-