

Document:-
A/CN.4/SR.2261

Compte rendu analytique de la 2261e séance

sujet:

Projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité (Partie II) - avec le Statut pour une cour criminelle internationale

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1992, vol. I

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

doctrine des publicistes hautement qualifiés des différentes nations; et enfin, le cas échéant, le droit interne.

61. Pour ne pas répéter ce qu'ont dit les précédents orateurs, c'est sous l'angle de la philosophie juridique, plus que sous un aspect technique, que M. Szekely aborde la question de la compétence *ratione materiae*. Lui aussi se trouve devant un dilemme entre ses inclinations de juriste international et la nécessité de concevoir un mécanisme juridiquement viable. Il estime donc qu'il convient de mettre en balance les deux types d'ambitions possibles : d'une part, le souhait — peut-être illusoire — que la communauté internationale accepte de reconnaître une compétence obligatoire et exclusive à la future cour et, d'autre part, la mise en place d'un mécanisme facultatif et donc fragile, puisque certains États y seraient parties alors que les autres s'en tiendraient à la compétence universelle, ce qui serait en somme une consécration de facto et de jure de l'inégalité des sujets d'une telle justice, soumis en définitive à la seule volonté politique des États.

62. Plus concrètement, M. Szekely pense, comme certains autres membres de la Commission, que l'instrument créant la cour devrait dresser la liste des instruments définissant les crimes relevant de sa compétence, au premier rang desquels le code. Il s'inquiète néanmoins du sort qui sera réservé au trafic international illégal de stupéfiants, non seulement parce que la cour ne pourrait pas juger les milliers de crimes commis dans ce domaine, mais aussi parce que le code pourrait se trouver sur ce point en contradiction avec la Convention des Nations Unies de 1988 contre le trafic illégal de stupéfiants et de substances psychotropes.

63. Le projet de disposition sur la compétence ne satisfait pas M. Szekely, qui s'interroge sur ce que serait une justice qui donnerait compétence à la cour pour le génocide mais pas pour les crimes de guerre, pour l'enlèvement de diplomates mais pas pour le terrorisme visant des innocents, pour le trafic international de stupéfiants mais pas pour l'agression sous la forme du colonialisme et de l'intervention. Le résultat serait la disparition de la justice pénale internationale.

64. M. Szekely est favorable à une cour ayant compétence pour tous les crimes de droit international. Telle devrait être, selon lui, la teneur de toute recommandation faite à l'Assemblée générale.

65. M. KABATSI dit que, si l'on veut prévenir les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, il faut créer un mécanisme juridictionnel pénal appliquant le droit international pénal connu, à savoir, essentiellement, le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité. Par contre, prévoir qu'une telle juridiction applique le droit interne serait irréaliste, sauf lorsque le droit interne n'est que la transposition du droit international. Une cour pénale internationale ne peut en effet connaître tous les droits internes, et sa tâche serait par conséquent malaisée, tant pour rechercher le droit interne pertinent que pour l'appliquer. La variante A du projet de disposition sur le droit applicable lui paraissant trop imprécise, M. Kabatsi donne sa préférence à la variante B, mais souhaite qu'on y supprime les alinéas *b* et *e*, qui ne semblent pas répondre aux principes de rigueur du droit pénal.

66. Pour ce qui est du caractère obligatoire ou facultatif de la compétence de la cour, M. Kabatsi pense que cela dépendra de la nature de la juridiction souhaitée par la communauté internationale. Un mécanisme lourd et rigide risquerait de ne pas survivre, alors qu'un mécanisme trop léger serait difficile à concevoir et n'aurait pas l'autorité nécessaire. M. Kabatsi estime donc que la cour pénale internationale devrait avoir une compétence obligatoire, mais pas nécessairement exclusive, et qu'il serait peut-être sage d'attendre un peu pour pouvoir créer un mécanisme fort, plutôt qu'un mécanisme anémique qui ne résoudrait pas les problèmes existants. Ce n'est pas une cour à compétence facultative qui aurait permis de sortir de l'impasse dans l'affaire de *Lockerbie* entre les États-Unis d'Amérique et la Libye. La communauté internationale doit pouvoir se fier à la juridiction pénale internationale pour faire disparaître les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité.

La séance est levée à 13 h 10.

2261^e SÉANCE

Vendredi 15 mai 1992, à 10 h 5

Président : M. Christian TOMUSCHAT

Présents : M. Arangio-Ruiz, M. Calero Rodrigues, M. Crawford, M. de Saram, M. Fomba, M. Güney, M. Idris, M. Kabatsi, M. Koroma, M. Kusuma-Atmadja, M. Mahiou, M. Mikulka, M. Pambou-Tchivounda, M. Pellet, M. Razafindralambo, M. Robinson, M. Rosenstock, M. Shi, M. Szekely, M. Thiam, M. Vereshchetin, M. Villagran Kramer, M. Yamada, M. Yankov.

Projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité¹ (suite) [A/CN.4/442², A/CN.4/L.469, sect. C, A/CN.4/L.471, A/CN.4/L.475 et Rev.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

DIXIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

CRÉATION ÉVENTUELLE D'UNE COUR PÉNALE INTERNATIONALE (suite)

1. M. KUSUMA-ATMADJA, évoquant les craintes exprimées par M. Crawford à la séance précédente, dit que la répugnance à institutionnaliser le recours à la force — sentiment qu'il comprend parfaitement — ne devrait pas empêcher de définir les conditions dans lesquelles il est possible de recourir à la force en cas de nécessité.

¹ Pour le texte des projets d'articles provisoirement adoptés en première lecture, voir *Annuaire... 1991*, vol. II (2^e partie), chap. IV.

² Reproduit dans *Annuaire... 1992*, vol. II (1^{re} partie).

2. Se référant au projet de disposition éventuelle sur le droit applicable³, M. Kusuma-Atmadja rappelle qu'il a suggéré (2256^e séance) d'établir une distinction entre les actes criminels commis par des individus au nom d'un État et ceux commis par des individus à titre personnel. Dans le cas des premiers, le problème de la souveraineté est un obstacle réel, et M. Kusuma-Atmadja ne peut souscrire à l'argument selon lequel invoquer la souveraineté nationale à propos de tels crimes témoigne simplement d'un manque de volonté politique. Mais le problème de la souveraineté ne se pose pas dans le cas des actes commis à titre personnel. Les alinéas *a* et *b* de la variante B ne présentent pas de difficultés pour M. Kusuma-Atmadja, mais, à l'alinéa *c*, la référence aux principes généraux de droit pénal est, à son avis, inutilement restrictive car, dans certains cas limites comme ceux de l'omission coupable, il se peut que l'on ne sache pas si l'on a affaire au droit civil ou au droit pénal. Cet alinéa devrait donc être libellé comme suit : « Les principes généraux de droit reconnus par la communauté des nations », le terme « nations » étant préférable à « États » dans ce contexte. Les alinéas *d* et *e* sont acceptables, vu la référence restrictive au « moyen auxiliaire », à l'alinéa *d*, et l'emploi de la clause « le cas échéant », à l'alinéa *e*. À ce propos, M. Kusuma-Atmadja voudrait souligner que le droit interne peut, à certains égards, être plus avancé que le droit international. En fait, il se peut que dans certains cas le droit international soit peu clair, voire inexistant.

3. En ce qui concerne la compétence *ratione materiae* de la cour⁴, M. Kusuma-Atmadja estime que celle-ci devrait avoir une compétence exclusive et obligatoire à l'égard de la première catégorie de crimes et une compétence concurrente à l'égard de la seconde. Lorsque des questions sont régies par une convention spéciale, à caractère international ou régional, la cour aurait compétence facultative. Cet aspect est important vu le degré actuel d'intégration au sein de la communauté internationale.

4. Se référant à des points soulevés précédemment par M. Villagran Kramer (2255^e séance), M. Robinson (2260^e séance) et M. de Saram (2257^e séance), M. Kusuma-Atmadja estime, de son côté, que le mécanisme juridictionnel international, appelé à connaître des crimes de la première catégorie, ne devrait pas être une cour permanente, ni une chambre criminelle de la CIJ — quand bien même le Statut de la CIJ pourrait être modifié de manière à permettre la création d'une telle chambre. Il devrait plutôt s'agir d'un tribunal spécial, institué par un traité et lié au plan d'action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression, prévu au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, en vertu duquel le Conseil de sécurité est investi du pouvoir nécessaire pour déclencher une telle action. Par la suite, il conviendra d'examiner attentivement la question de savoir à quel stade précis de la procédure prévue au Chapitre VII la cour internationale doit intervenir.

5. M. KOROMA dit que s'il avait été présent lorsque la Commission a entamé la discussion, il aurait suggéré d'attendre, pour examiner la question de l'opportunité de créer une cour pénale internationale, que des conclusions aient été dégagées sur des aspects techniques du problème, comme le droit applicable et la compétence de la cour. Une telle méthode semblerait plus logique, et il propose que la Commission l'adopte dans son rapport consacré à l'examen du sujet à la présente session.

6. M. Koroma insiste sur la nécessité de définir avec une très grande précision le droit applicable, non seulement parce qu'il importe de préserver les droits de l'accusé, mais aussi parce qu'il faut s'assurer que les infractions graves ne resteront pas impunies. S'agissant de la variante B du projet de disposition éventuelle sur le droit applicable, le fait que les conventions internationales, dont le code lui-même, constitueront certainement le principal droit applicable n'interdit pas de se fonder sur le droit coutumier, en particulier à propos de crimes nouveaux, non encore définis par aucune convention. Il ne faudrait en aucun cas tolérer que les auteurs de tels crimes puissent s'abriter derrière une déclaration de *non liquet*, simplement parce qu'il n'existe pas encore de convention internationale qui les prenne en considération. Bien entendu, la coutume internationale ne devrait être appliquée que dans un nombre très limité de cas, encore qu'il ne faille pas oublier que les tribunaux de Nuremberg et de Tokyo ont dû se fonder sur le droit coutumier. Dans certaines situations, il pourrait être nécessaire de considérer comme faisant partie du droit coutumier des résolutions de l'Assemblée générale, notamment celles qui ont été adoptées à l'unanimité ou à une majorité écrasante de la communauté internationale représentant toutes les régions géographiques. Une résolution adoptée à l'unanimité satisferait aussi bien au critère de « la coutume internationale comme preuve d'une pratique générale, acceptée comme étant le droit », mentionné à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'Article 38 du Statut de la CIJ, qu'à celui de l'article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, en vertu duquel une norme impérative du droit international général (*jus cogens*) est une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des États dans son ensemble.

7. Parmi les principes généraux de droit pénal visés à l'alinéa *c* du projet de disposition, on pourrait citer des principes comme *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege* et *non bis in idem*, qui sont tous des principes fondamentaux que la cour serait tenue d'appliquer. Selon M. Koroma, les décisions judiciaires visées à l'alinéa *d* auraient également un rôle à jouer et devraient incontestablement servir de moyen auxiliaire de détermination des règles de droit. Enfin, il convient d'inclure, le cas échéant, le droit interne parmi les sources du droit. À cet égard, M. Koroma souscrit aux vues exprimées par le Rapporteur spécial dans ses commentaires sur le projet de disposition. Cette disposition, relative au droit applicable, devrait assurer au système un maximum de souplesse tout en sauvegardant pleinement les droits de l'accusé. En conclusion, M. Koroma voudrait appeler l'attention sur le paragraphe 2 de l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui prévoit le jugement et la condamnation de tout individu

³ Pour le texte, voir 2254^e séance, par. 3.

⁴ Ibid., par. 4.

en raison d'actes ou omissions qui, au moment où ils ont été commis, étaient tenus pour criminels, d'après les principes généraux de droit reconnus par l'ensemble des nations.

8. Pour M. Koroma, la compétence de la cour devrait être déterminée par le code. Étant donné que le projet de code ne vise que les crimes les plus graves comme l'agression, le génocide et les violations massives des droits de l'homme, y compris l'apartheid, les États devraient initialement avoir la possibilité de saisir la cour de n'importe lequel de ces crimes. Les États disposeraient ainsi d'un tribunal appelé à juger des infractions très graves, et celui-ci, dans la mesure où il acquerrait une réputation d'impartialité et d'objectivité, serait saisi d'affaires de plus en plus nombreuses. La compétence devrait être facultative car, si elle était rendue obligatoire, la cour n'attirerait pas les États.

9. Une décision du Conseil de sécurité ne dégage pas un individu de sa responsabilité personnelle. M. Koroma estime que la cour doit avoir la possibilité de conclure que les Conventions de Genève de 1949 ont été violées et de juger des individus à raison de leur responsabilité personnelle, même si le Conseil de sécurité a décidé que tel ou tel acte ne constitue pas une agression. Aussi les décisions du Conseil de sécurité ne devraient-elles pas toujours lier la cour, dont l'impartialité et l'objectivité sont en jeu. Si le Conseil de sécurité conclut qu'un acte ne constitue pas une agression, cela ne veut pas dire que cet acte lui-même ne remplit pas les conditions nécessaires pour constituer un crime en vertu des Conventions de Genève.

10. M. ROBINSON tient à préciser qu'en proposant (2260^e séance) de supprimer la référence aux décisions judiciaires, à l'alinéa *d* de la variante B, et au droit interne, à l'alinéa *e*, il n'entendait pas empêcher la cour de se prévaloir des décisions judiciaires et du droit interne. Il voulait simplement dire qu'il fallait éviter de spécifier que les décisions judiciaires et le droit interne font partie du droit applicable. La cour pourra s'y référer dans l'exercice de ses activités et y sera en fait obligée.

11. Le PRÉSIDENT dit que ce point demande à être examiné par le groupe de travail et la Commission plénière.

12. M. ROSENSTOCK dit que, s'il a bien compris, pour M. Koroma, une décision de la cour en matière d'agression suppose, de la part du Conseil de sécurité, la conclusion qu'un acte d'agression a été commis, mais si le Conseil de sécurité n'a pas conclu en ce sens, la cour n'est pas pour autant empêchée de juger des individus pour d'autres crimes prévus soit dans le projet de code, soit dans d'autres conventions. Si c'est bien là ce que M. Koroma a voulu dire, M. Rosenstock partage entièrement son avis.

13. M. PELLET se dit opposé à l'établissement d'un lien entre la cour et le code et surpris qu'aucun des membres de la Commission partisans d'un tel lien n'ait proposé ce qui paraît évident : que la cour applique le code.

14. M. Pellet ne partage pas l'avis des membres de la Commission qui se sont déclarés hostiles à la coutume internationale, et cite l'exemple de la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid. Bien que les modalités d'application de cet

instrument soient inacceptables pour de nombreux États, il est généralement admis que l'apartheid constitue un crime contre la paix et la sécurité de l'humanité. L'Afrique du Sud n'étant pas partie à cette convention, M. Pellet se demande, au cas où elle déciderait un jour de traduire en justice les responsables de l'apartheid, quel tribunal serait compétent. Si la Commission élimine la coutume du droit applicable par la cour, elle privera celle-ci de la possibilité de se prononcer sur une question de ce type.

15. Pour ce qui est du projet de disposition éventuelle sur le droit applicable, M. Pellet ne croit pas qu'il faille supprimer, à l'alinéa *d* de la variante B, les mots « Les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes hautement qualifiés des différentes nations », car ils ont été empruntés à l'Article 38 du Statut de la CIJ et pouvaient donc légitimement être introduits dans la disposition en cause. Il ne s'agit pas d'appliquer les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes hautement qualifiés en tant que telles, mais simplement de les utiliser « comme moyen auxiliaire de détermination des règles de droit », ainsi qu'il est précisé à la fin de l'alinéa *d*.

16. Quant au droit interne (al. *e*), M. Pellet considère que la cour devra s'y référer, mais qu'elle n'aura jamais à l'appliquer. La Commission ne devrait pas dire qu'une cour internationale peut appliquer le droit interne. En revanche, il lui faut spécifier que ce qui est en cause, ce sont les affaires portées devant la cour. La cour pourrait être appelée à appliquer le droit interne en tant que source matérielle mais non en tant que source formelle. Toutefois, le rapport n'a énuméré que les sources formelles.

17. S'agissant de la relation entre le Conseil de sécurité et la cour, M. Pellet note que plusieurs membres de la Commission ont souligné que le Conseil de sécurité se prononce sur des actes commis par des États, alors que la cour serait appelée à juger des actes commis par des individus. Cela ne répond toutefois pas à la question de savoir si la cour serait liée par une conclusion du Conseil de sécurité. Par exemple, la cour serait-elle liée par une décision du Conseil de sécurité concernant une personne accusée d'avoir commandité un acte d'agression ou d'y avoir participé ? On peut difficilement faire le départ entre les actes des États et les actes des individus. La cour devrait par conséquent s'assurer que le Conseil de sécurité a agi conformément à la Charte des Nations Unies et au droit international. Ainsi, quand bien même le Conseil de sécurité ne conclurait pas à la perpétration d'une agression, la cour ne serait pas liée par une telle décision. N'en déplaise aux membres permanents du Conseil de sécurité, y compris la France, M. Pellet maintient cette position.

18. Enfin, M. Pellet indique qu'en français il serait préférable, afin de souligner la gravité des crimes en cause, d'employer l'expression « cour criminelle internationale » au lieu de « cour pénale internationale ».

19. M. VILLAGRAN KRAMER estime qu'il pourrait être nécessaire d'établir, dans le code, une distinction entre les crimes et les infractions, et demande à M. Arangio-Ruiz ce qu'il en pense.

20. M. Villagran Kramer souscrit à l'observation faite à la séance précédente par M. Robinson, qui estimait opportun que la cour applique le droit interne, et suggère que la Commission ajourne son débat sur la relation entre le Conseil de sécurité et la cour au regard de la question de l'agression. La Commission devrait avoir à l'esprit les décisions rendues par la CIJ dans l'affaire relative au *Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran*⁵, l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*⁶ et les deux requêtes soumises par la Libye en rapport avec l'affaire de *Lockerbie*⁷.

21. Le PRÉSIDENT rappelle que le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, initialement intitulé, dans sa version anglaise, *draft Code of Offences against the Peace and Security of Mankind*, a été rebaptisé *draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind* pour souligner le caractère particulièrement odieux des actes dont il traitait.

22. M. ARANGIO-RUIZ n'est partisan d'aucune des deux variantes proposées pour la disposition sur le droit applicable. Il s'élève en particulier contre l'emploi, dans les deux variantes, de l'expression « le cas échéant », caractéristique des procédures d'arbitrage commercial international, où les tribunaux sont investis, par les parties, du pouvoir de faire pratiquement tout ce qui leur plaît en ce qui concerne leurs sources de droit. De plus, la variante B est rédigée en des termes très semblables à ceux qui sont employés dans le Statut de la CIJ, mais qui sont inappropriés dans le cas d'une juridiction pénale internationale. L'essentiel est que le code stipule clairement quelles règles la cour doit appliquer. Il est essentiel aussi que la convention qui contiendra le code stipule l'obligation, pour chaque État partie à la convention, d'introduire les dispositions du code dans son propre système juridique. Tout État qui ne s'acquitterait pas de cette obligation violerait la convention.

23. En ce qui concerne la relation entre le Conseil de sécurité et la cour pénale internationale, M. Arangio-Ruiz estime que cette dernière ne devrait pas s'incliner devant toute décision du Conseil de sécurité. Il s'agit toutefois d'une question complexe et lourde de conséquences, qui pourrait exiger que le Rapporteur spécial lui consacre un rapport spécial.

24. M. Arangio-Ruiz ne voit pas très bien pourquoi M. Villagran Kramer tient à avoir son avis au sujet des termes « crimes » et « infractions », car il n'est pas expert en cet aspect particulier de la matière. Mais pour autant que la question est liée au sujet de la responsabilité des États, M. Arangio-Ruiz a décidé qu'il était préférable, dans le contexte de l'article 19 (Crimes et délits internationaux) du projet d'articles sur ce sujet⁸, de laisser pour l'instant les crimes de côté. En tout état de cause, il a de plus en plus le sentiment que les crimes ne sont en fait qu'une forme plus grave de délit. Toute distinction

opérée entre les crimes et les délits, dans le contexte de ce projet d'article, ne l'est qu'au regard des conséquences, encore que M. Arangio-Ruiz ne soit pas à même, à ce stade, de dire précisément quelle forme cette distinction devrait prendre. Cela étant, le projet de code est un code de crimes et, de ce fait, les délits n'y ont pas de place.

25. M. CALERO RODRIGUES souhaiterait entendre M. Koroma confirmer qu'il propose en fait que la cour pénale internationale puisse se fonder sur les résolutions de l'Assemblée générale lorsque celles-ci assimilent à un crime un comportement qui n'est reconnu comme tel dans aucun instrument international. Est-ce que M. Koroma propose également que, si la cour ne peut trouver aucune loi lui permettant de qualifier un acte de crime — alors qu'elle est elle-même convaincue que cet acte est un crime —, elle puisse aller de l'avant et punir l'individu concerné ? Ce serait, semble-t-il, investir la cour pénale internationale de pouvoirs absolument extraordinaires.

26. M. KOROMA répond que, à son avis, lorsque des résolutions réitérées de l'Assemblée générale reflètent l'*opinio juris* de la communauté internationale, la cour pourrait utiliser ces résolutions comme moyen auxiliaire d'application du droit. En d'autres termes, il ne s'est pas référé aux résolutions en tant que telles, mais aux résolutions dans le contexte général du droit international coutumier.

27. D'autre part, M. Koroma estime que, s'agissant d'une infraction grave qui n'est prise en considération dans aucune loi spécifique, la cour ne devrait pas, eu égard à ce qu'il appellerait la loi commune internationale, permettre que cette infraction reste impunie.

28. M. CRAWFORD dit qu'il ne saurait souscrire à la proposition selon laquelle des criminels pourraient, en vertu du code, être inculpés d'infractions à une loi commune de l'humanité non encore élaborée. Ce qu'il faut, s'agissant de la cour pénale, c'est définir et préciser. On ne peut opposer au principe *nullum crimen sine lege* la proposition selon laquelle il n'existe aucune lacune dans le droit international, dans la mesure où les deux opèrent à des niveaux différents.

29. M. YAMADA dit que le projet de disposition éventuelle sur la plainte devant la cour⁹ ne présente pas de difficultés pour lui. Comme le Rapporteur spécial l'a souligné dans son rapport, il conviendrait que la Commission examine la question de savoir quelles organisations internationales devraient être admises à saisir la cour. À cet égard, M. Yamada note que, en vertu de l'Article 96 de la Charte des Nations Unies et de l'Article 65 du Statut de la CIJ, les organisations qui ont le droit de solliciter un avis consultatif de la Cour sont les organes de l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées. Dans le cas précis de la cour pénale internationale, M. Yamada suggérerait toutefois d'étendre ce droit à certaines autres organisations intergouvernementales, internationales et régionales, comme l'OEA, l'OUA et peut-être aussi le CICR, dont

⁵ C.I.J. Recueil 1980, p. 3.

⁶ C.I.J. Recueil 1986, p. 14.

⁷ Voir 2255^e séance, note 8.

⁸ Pour le texte du projet d'article, voir *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 31.

⁹ Pour le texte, voir 2254^e séance, par. 6.

le rôle est d'administrer le droit humanitaire comme il ressort des conventions de Genève de 1949. M. Yamada n'est toutefois pas partisan d'inclure dans cette liste les organisations non gouvernementales, car il serait difficile de faire le départ entre celles qui pourraient être admises et celles qui ne pourraient pas l'être. Le groupe de travail voudra peut-être examiner la question plus en détail et élaborer une proposition, conçue en des termes appropriés, pour déterminer les organisations qui peuvent être admises à saisir la cour.

30. M. CALERO RODRIGUES dit que le débat sur l'exercice d'une action pénale, à la quarante-troisième session de la Commission¹⁰, a montré qu'il y a une différence entre le fait d'engager formellement une telle action et le fait de porter une affaire à l'attention de la cour. Le sentiment général a été que l'exercice formel d'une action pénale devrait être la prérogative d'un organe public spécial — une sorte de ministère public — qui serait rattaché à la cour et exercerait probablement ses fonctions sous la surveillance de celle-ci. En revanche, un droit de saisine, en vue de l'exercice éventuel de poursuites, serait reconnu aux États et peut-être aussi à certaines organisations.

31. M. Calero Rodrigues note que, dans son dixième rapport, le Rapporteur spécial a adopté le terme « plainte », qui est employé dans des documents relatifs aux droits de l'homme ainsi que dans d'autres documents. Encore que ce terme ne lui paraisse pas tout à fait satisfaisant, M. Calero Rodrigues estime que, faute d'en avoir trouvé un meilleur, il conviendrait de l'employer pour l'instant, jusqu'à ce qu'un terme plus approprié soit adopté.

32. Le fait que les États puissent saisir la cour pénale internationale ou le ministère public est si évident qu'il ne prêterait guère à contestation. La question principale est de savoir s'il faut reconnaître ce droit à d'autres entités comme les organisations non gouvernementales. Pour sa part, M. Calero Rodrigues estime qu'il le faut et que le projet de disposition sur la plainte devrait le stipuler. Tout bien considéré, si un État ou une organisation donne à entendre qu'il faudrait engager des poursuites, il n'en résulte pas que la cour se chargera nécessairement de l'affaire; seul le ministère public décidera si celle-ci sera ou non portée officiellement devant la cour.

33. Bien que le projet de disposition fasse référence aux organisations internationales, M. Calero Rodrigues ne voit pas pourquoi la FAO ou l'UNESCO, par exemple, devraient avoir le droit de saisir la cour — droit dont, en fait, chaque État membre de ces organisations est déjà investi.

34. On a donné à entendre que certaines organisations nationales de caractère humanitaire devraient aussi pouvoir saisir la cour. M. Calero Rodrigues n'est pas sûr que ce soit là une bonne idée, vu les difficultés qu'elle entraînerait presque inéluctablement. Il n'est pas certain non plus que le CICR, mentionné à ce propos, souhaiterait avoir un tel pouvoir. Pour l'instant le mieux serait, à son avis, de réserver aux États et aux organisations non

gouvernementales le droit de saisir la cour pénale internationale.

35. M. YANKOV, notant que selon le second alinéa de l'article 20, chapitre III, du projet de statut adopté par l'Association internationale de droit pénal en 1928¹¹, l'action pénale internationale peut être exercée par un État déterminé, s'interroge sur le sens précis des mots « un État déterminé ». Dans son rapport, le Rapporteur spécial a identifié au moins quatre groupes d'États, mais il faudrait peut-être indiquer dans le commentaire si le droit d'engager une action devant la cour serait reconnu à tous les quatre. S'il en était ainsi, cela pourrait susciter des difficultés considérables dans le cas d'un traité multilatéral faisant obligation à toutes les parties contractuelles de consentir à la compétence.

36. Au paragraphe 1 du projet de disposition éventuelle sur la plainte devant la cour, la référence aux organisations internationales pourrait être interprétée comme visant aussi bien les organisations intergouvernementales — régionales ou universelles — que les organisations non gouvernementales, voire peut-être aussi des entités comme la Communauté européenne. Bien entendu, dès lors que non seulement l'organisation intergouvernementale mais aussi ses États membres ont le droit d'engager une action devant la cour, la possibilité d'un chevauchement existe. M. Yankov n'a pas de solution toute prête à ce problème, qui doit retenir tout particulièrement l'attention.

37. On a mentionné le CICR, mais, ainsi que M. Yankov comprend la situation, le CICR a toujours eu pour pratique de rester à l'écart des différends, et il est par conséquent douteux qu'il soit intéressé par la possibilité de saisir la cour.

38. La question de l'exercice d'une action se pose aussi à propos de la séparation des pouvoirs entre le Conseil de sécurité et la cour pénale internationale, notamment en cas d'agression — problème qui se présente maintes fois. M. Yankov se contentera de souligner que, même dans le cas où des sanctions sont imposées en vertu des Articles 41 et 42 de la Charte des Nations Unies, ces sanctions ont pour objet d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationales; ce ne sont pas des mesures susceptibles d'entraîner le châtement de ceux qui ont effectivement commis un acte d'agression ou y ont participé.

39. M. Yankov approuve en substance le paragraphe 2 du projet de disposition, mais suggérerait de le rédiger en des termes plus positifs, afin de préciser qu'une action doit être engagée contre des personnes physiques, quels que soient leur rang et leur position.

40. M. IDRIS dit que la condition selon laquelle seuls les États ou les organisations internationales ont le droit de saisir la cour d'une plainte et selon laquelle le dépôt préalable d'une plainte par l'État lésé devant la cour est nécessaire au déclenchement de l'action publique signi-

¹⁰ Pour un résumé du débat, voir *Annuaire... 1991*, vol. II (2^e partie), chap. IV.

¹¹ Pour le texte, tel qu'il a été révisé en 1946, voir Nations Unies, *Historique du problème de la juridiction criminelle internationale* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1949.V.8), p. 80, annexe 7.

fie que la cour ne pourrait pas déclencher une telle action de son propre chef, ce qui la met dans une situation sensiblement différente de celle de certains tribunaux nationaux où une action peut être déclenchée par le ministère public.

41. Mais M. Idris se demande pourquoi il faudrait réserver le droit de porter plainte aux seuls États et organisations internationales, et ce qui se passera si aucun d'eux, pour des raisons politiques, ne souhaite porter plainte alors même que l'infraction internationale est consommée et que les dommages sont bien établis ? Pourquoi refuser à certaines personnes morales de droit interne, ou ayant un caractère international et universel, le droit de saisir la cour ?

42. Aux termes du paragraphe 2 du projet de disposition éventuelle sur la plainte devant la cour, il est indifférent que l'individu contre lequel une plainte est dirigée ait agi en tant que particulier ou en tant que personne investie d'un pouvoir officiel. Vu la gravité des crimes en cause, il faut éviter que des personnes investies d'un pouvoir de commandement puissent faire valoir qu'elles ont agi à titre officiel pour dégager leur responsabilité personnelle — principe clairement établi par le Tribunal de Nuremberg.

43. M. Idris se demande enfin ce qui se passera en cas de dommages collatéraux (par exemple, en cas de violation des droits de l'homme) causés par des actions engagées par un État ou un groupe d'États contre un autre État au nom de la légalité internationale ?

44. M. CRAWFORD rappelle que c'est un fonctionnaire — dans le cas de son propre pays, l'*Attorney-General* — qui est normalement investi du droit formel de saisine. Ce fonctionnaire est habilité à décider, sur la base des éléments de preuve fournis, s'il convient ou non d'exercer une action. M. Crawford souscrit toutefois à l'avis selon lequel le ministère public ne devrait pas, du moins tant que la cour sera encore au commencement de son existence, être autorisé à prendre cette décision unilatéralement. Selon lui, il faudrait réserver aux États parties au statut de la cour le droit de saisir celle-ci d'une plainte, d'autant que le coût de la procédure est très élevé, comme le montrent les poursuites engagées en Australie en vertu de la législation interne en matière de crimes de guerre, poursuites qui ont coûté des millions de dollars.

45. En même temps, M. Crawford ne voit pas pourquoi une organisation non gouvernementale ou une autre organisation compétente ne pourrait pas porter à l'attention du ministère public des éléments de preuve à l'appui d'une éventuelle plainte. Rien ne justifie qu'on réserve ce rôle aux autorités des États parties. Sous sa forme actuelle, le projet de disposition sur la plainte devant la cour ne fait pas de distinction entre les différents aspects de la procédure de saisine.

46. M. ROBINSON dit qu'il ne voit pas très bien si le projet de disposition éventuelle est censé porter entièrement sur le fond ou si, comme il serait approprié, il doit aussi traiter de certaines des règles de procédure relatives à la saisine. Il faudrait en particulier préciser le rôle du ministère public.

47. Le paragraphe 1 du projet de disposition soulève la question des conditions dans lesquelles les États et les organisations internationales sont investis du droit de saisir la cour. M. Robinson estime que M. Crawford a raison de considérer ce droit comme appartenant exclusivement aux États parties au statut de la cour, et il ne voit pas quel rôle les organisations internationales pourront jouer si elles ne doivent pas être parties de leur propre chef.

48. Pour M. Robinson, la pertinence du paragraphe 2 — qui semble davantage constituer une disposition de fond qu'énoncer une règle de procédure — paraît douteuse dans le contexte dans lequel ce paragraphe est placé, mais ce qu'il énonce ne lui pose toutefois aucune difficulté.

49. Le PRÉSIDENT dit que la procédure de saisine pourrait exiger une structure assez complexe, notamment en ce qui concerne l'appel. À cet égard, il note qu'il existe au sein de l'Organisation des Nations Unies un organe chargé de réexaminer les décisions du Tribunal administratif¹², organe qui pourrait servir de modèle pour la procédure de recours devant la cour.

50. M. MIKULKA dit que le projet de disposition sur la plainte comporte deux aspects, dont le premier est « actif » en ce qu'il concerne le droit de saisir la cour d'une plainte, alors que le deuxième est « passif » et porte sur le point de savoir qui peut être l'objet d'une plainte. Il serait peut-être préférable de traiter les deux aspects dans des dispositions distinctes.

51. M. Mikulka pense, comme M. Yankov, que le statut de la cour doit contenir une disposition sur la compétence *ratione personae*, affirmant sans équivoque que la cour a compétence pour connaître des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité commis par des individus, que ceux-ci aient ou non agi à titre officiel. Cette disposition pourrait être élaborée sur la base du paragraphe 2 du projet de disposition éventuelle sur la plainte.

52. Le paragraphe 1 du projet de disposition sur la compétence de la cour est crucial, et M. Mikulka se range parmi ceux qui se prononcent en faveur d'une compétence exclusive et obligatoire pour des crimes comme l'agression, la menace d'agression, l'intervention et le colonialisme. Dans de tels cas, il est impossible d'accepter qu'un nombre illimité d'États aient le droit de saisir la cour d'une plainte et que les organisations internationales aient également ce droit, alors qu'elles n'ont aucun rôle à jouer dans le domaine de la juridiction universelle. Si un tel rôle devait leur être attribué, il serait très difficile de concilier le mécanisme de la juridiction pénale internationale avec celui de la juridiction universelle déjà prévu par de nombreuses conventions internationales. De l'avis de M. Mikulka, les États ne s'empresseront pas de reconnaître la compétence de la cour si les organisations internationales sont également autorisées à intervenir dans une procédure qui ne leur est pas ouverte en droit interne. En particulier, on ne voit

¹² Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif.

pas très bien comment une organisation internationale pourrait s'acquitter de certaines des obligations qui seraient établies, comme celle de remettre les suspects.

53. Une exception devrait être faite pour le Conseil de sécurité, qui est le seul organe international compétent pour constater l'existence d'un acte d'agression ou d'une autre forme de recours à la force incompatible avec la Charte des Nations Unies, et pour prendre toutes les mesures nécessaires au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Il devrait, par conséquent, avoir le droit de saisir la cour d'une plainte.

54. Il serait difficile d'admettre que chaque État puisse avoir ce droit, à moins qu'il n'y ait un lien spécifique entre l'État concerné et le criminel présumé. Pour établir un tel lien, il ne serait pas satisfaisant de recourir au critère de la nationalité ou à celui de l'État victime, à savoir l'État dont les ressortissants ont été les victimes du crime en cause. De l'avis de M. Mikulka, le droit de saisir la cour devrait être réservé à l'État sur le territoire duquel le criminel présumé se trouve. Ceci devrait être valable aussi bien pour les crimes relevant de la juridiction exclusive de la cour que pour ceux relevant de sa juridiction facultative.

55. M. RAZAFINDRALAMBO demande si c'est seulement en raison des frais occasionnés par la procédure que M. Crawford estime qu'il faudrait réserver aux États parties au statut de la cour le droit de saisir celle-ci.

56. M. Razafindralambo note que M. Robinson semble préoccupé par l'absence de lien entre les deux paragraphes du projet de disposition sur la plainte. Le deuxième paragraphe du commentaire du Rapporteur spécial semble néanmoins avoir une incidence directe sur la question. Selon le régime envisagé par le Rapporteur spécial, une procédure à deux degrés serait adoptée : elle consisterait, premièrement, à saisir la cour d'une plainte et, deuxièmement, à déclencher une action publique à l'échelon international. Il existe par conséquent un lien organique entre les deux paragraphes du projet de disposition.

57. M. CRAWFORD dit que la seule personne qui peut saisir la cour est le procureur général ou un fonctionnaire comparable de l'État concerné. Il n'appartient toutefois pas à ce fonctionnaire de rechercher les criminels, du moins aux premiers stades de l'existence de la cour. Le droit de saisir celle-ci d'une plainte, à laquelle le procureur général serait autorisé, après enquête, à donner suite, devrait être réservé aux seuls États parties au statut de la cour, mais il n'y a pas lieu de restreindre le droit des autres États ou d'une organisation internationale de porter à l'attention du procureur général des éléments de preuve d'un crime en vertu du code, afin de l'aider dans l'exercice de ses fonctions.

58. M. Crawford est quelque peu troublé par la suggestion de M. Mikulka tendant à conférer au Conseil de sécurité le droit d'exercer une action, puisque la décision du Conseil pourrait être considérée comme ayant réglé la question qui est l'objet de cette action. Il faudrait toutefois examiner plus avant cette suggestion.

59. M. VERESHCHETIN dit que le projet de disposition éventuelle du Rapporteur spécial, tel qu'il le comprend, expose certains principes fondamentaux plutôt qu'il n'établit des procédures spécifiques, exercice qui appellera un examen plus détaillé à un stade ultérieur.

60. L'intitulé du projet de disposition, « Plainte devant la cour », soulève peut-être certains problèmes, du moins dans le texte anglais, où il vaudrait mieux remplacer *Complaints before the court* par *Submission of cases to the court*.

61. Au paragraphe 1 du projet de disposition, il conviendrait de faire également référence aux organisations intergouvernementales. D'autre part, M. Vereshchetin est porté à souscrire à l'avis selon lequel il faudrait limiter quelque peu les catégories d'organisations autorisées à saisir la cour. Peut-être, comme M. Mikulka l'a suggéré, ne faudrait-il accorder ce droit qu'au Conseil de sécurité.

62. M. Vereshchetin fait sien l'avis selon lequel il faudrait séparer les deux paragraphes du projet de disposition et placer le paragraphe 2 ailleurs dans le projet, vu qu'il traite de la compétence *ratione personae*.

63. M. ROBINSON dit que, pour permettre à la Commission de formuler d'une manière définitive les deux paragraphes du projet de disposition sur la plainte, il faut au préalable examiner les aspects procéduraires. Il note qu'il semble y avoir une divergence d'opinions sur les actes de procédure à accomplir, par exemple, dans le processus de saisine de la cour. Le projet de disposition, sous sa forme actuelle, tend à occulter le rôle du ministère public dans ce processus, et le deuxième paragraphe du commentaire du Rapporteur spécial n'explique pas pourquoi un paragraphe traitant expressément de ce rôle n'a pas été introduit dans le projet.

64. En déterminant les circonstances dans lesquelles les États ont le droit de porter plainte devant la cour, il faut essentiellement établir les conditions dans lesquelles ils ont le *locus standi*. M. Robinson estime que le droit d'exercer une action devrait être réservé aux États ayant reconnu le statut de la cour, et il pense qu'il existe une relation nécessaire entre le paragraphe 1 de ce projet de disposition et la variante B du projet de disposition sur la remise à la cour d'une personne faisant l'objet d'une poursuite pénale¹³. Il faudrait pour le moins que, parmi les États autorisés à saisir la cour, figure l'État identifié, dans la variante B de ce projet de disposition, comme étant celui où l'auteur présumé est découvert.

La séance est levée à 13 h 5.

¹³ Pour le texte, voir 2254^e séance, par. 8.