78e SESSION DE L'ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES

6e Commission

Commentaires du Royaume de Belgique sur le projet d'articles sur la prévention et la répression des crimes contre l'humanité

1. Introduction

La Belgique salue le travail réalisé par la Commission du droit international et l'adoption, à l'issue de sa 71e session, du projet d'articles sur la prévention et la répression des crimes contre l'humanité (ci-après « le projet d'articles »).

Elle est d'avis que ce projet d'articles constitue une très bonne base de discussion en vue de l'élaboration d'une convention internationale sur la prévention et la répression des crimes contre l'humanité. Une telle convention comblerait l'importante lacune qui existe en droit international conventionnel.

Il est par ailleurs particulièrement important de veiller à la cohérence du projet d'articles avec d'autres instruments internationaux, et notamment la récente Convention de Ljubljana-La Haye pour la coopération internationale en matière d'enquête et de poursuite du crime de génocide, des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et autres crimes internationaux, adoptée à Ljubljana (Slovénie) le 26 mai 2023 (ci-après « Convention MLA »).

Alors que le projet d'articles de la Commission du droit international adopte une approche holistique et vise à traiter un large éventail de règles et de concepts, en mettant l'accent sur les crimes contre l'humanité uniquement, la Convention MLA, quant à elle, crée un cadre moderne et détaillé pour l'entraide judiciaire et l'extradition à l'égard des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et autres crimes internationaux.

Les projets d'articles de la Commission du droit international et la Convention MLA sont donc complémentaires et peuvent par conséquent coexister.

2. Dispositions introductives (projets de préambule et d'article 1er)

Le **projet de préambule** énonce différents principes auxquels la Belgique attache une grande importance.

Les trois premiers alinéas rappellent le lien existant entre la lutte contre l'impunité pour les crimes contre l'humanité et le maintien de la paix et de la sécurité internationales, faisant ainsi écho aux buts et principes des Nations Unies. Etablir les responsabilités pour les crimes les plus graves, qui touchent l'ensemble de la communauté internationale, est essentiel afin de restaurer la confiance de la population dans des institutions inclusives, et ainsi parvenir à une paix durable. La paix et la justice, loin d'être des objectifs opposés, se renforcent au contraire mutuellement.

Le quatrième alinéa du projet de préambule rappelle très justement que l'interdiction des crimes contre l'humanité ne constitue pas uniquement une règle du droit international mais bien une norme impérative du droit international général (*jus cogens*).

Le huitième alinéa met l'accent sur la responsabilité première des Etats dans la poursuite des auteurs de crimes contre l'humanité. Pour être en mesure d'assumer cette responsabilité, il est crucial que les Etats se dotent des dispositions législatives, judiciaires et administratives

nécessaires. Ce principe est d'ailleurs au cœur du système mis en place par le Statut de Rome qui prévoit que la Cour pénale internationale est complémentaire aux juridictions nationales.

Le neuvième alinéa met en exergue les droits des victimes, des témoins et autres personnes en relation avec les crimes contre l'humanité. Il est en effet particulièrement important d'adopter une approche centrée sur les victimes. Le caractère inclusif du processus de reddition des comptes est en effet fondamental pour assurer son efficacité et renforcer sa crédibilité. Le neuvième alinéa souligne également le droit des auteurs présumés de l'infraction à un traitement équitable. A cet égard, les clauses de sauvegardes, telles que prévues dans le projet d'articles, sont essentielles.

Le dernier alinéa du projet de préambule insiste sur l'importance non seulement des mesures prises au niveau national mais également de la coopération internationale. La lutte contre l'impunité des crimes contre l'humanité est en effet l'affaire de tous les membres de la communauté internationale, y compris des organisations intergouvernementales. Etant donné que, comme le souligne le premier alinéa du projet de préambule, les crimes contre l'humanité « *heurtent profondément la conscience humaine* » et vu que l'obligation de répression est une obligation de caractère coutumier, universel et impératif, cette règle oblige également les organisations internationales à coopérer à la répression des crimes contre l'humanité. En s'abstenant de le faire, ces organisations manqueraient à leur devoir de coopération internationale et engageraient leur responsabilité internationale vu la gravité des crimes et les exigences de coopération pour y mettre un terme.

3. Définition et obligations générales (articles 2, 3 et 4)

a. Projet d'article 2 – Définition des crimes contre l'humanité

Le projet d'article 2 définit le crime contre l'humanité dans des termes similaires à ceux de l'article 7 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Il s'agit également de la définition que la Belgique a introduit en 1999 dans son code pénal lors de l'incrimination en droit belge des crimes contre l'humanité.

La Belgique se félicite toutefois de la suppression de la définition du terme « *gender* », telle que reprise dans le Statut de Rome. Comme expliqué dans le commentaire du projet d'article 2, il convient de tenir compte des développements intervenus au cours des 25 dernières années en droit international des droits humains et en droit pénal international, et particulièrement en ce qui concerne les crimes sexuels et à caractère sexiste. Une convention qui ne refléterait pas, dans sa définition du genre, l'état actuel du droit international pourrait marginaliser les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres ou intersexuées (LGBTQI+) ainsi que d'autres groupes, et risquerait d'entrainer une plus grande impunité pour les crimes sexuels et à caractère sexiste qui constitueraient des crimes contre l'humanité.

b. Projet d'article 3 – Obligation générale

Le paragraphe 2 du projet d'article 3 prévoit que les Etats s'engagent à prévenir et punir les crimes contre l'humanité. En application de la jurisprudence de la Cour internationale de Justice dans l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*, la Belgique estime que l'obligation de prévention et celle de répression constituent deux obligations distinctes même si la poursuite des crimes contre l'humanité participe sans aucun doute à la prévention de ces derniers, par effet de dissuasion.

La Belgique partage le point de vue de la Commission selon lequel les crimes contre l'humanité peuvent être commis non seulement en temps de conflit armé mais également en temps de paix et est en faveur de la précision apportée par les termes « *qu'ils soient commis ou non en temps de conflit armé* » à la fin du paragraphe 2.

Il est par ailleurs particulièrement utile que le projet d'article 3 précise, en son paragraphe 3, qu'aucune circonstance exceptionnelle, quelle qu'elle soit, qu'il s'agisse de conflit armé, d'instabilité politique intérieure ou d'autre état d'exception, ne peut être invoquée pour justifier les crimes contre l'humanité.

c. Projet d'article 4 – Obligation de prévention

L'alinéa b) du projet d'article 4 est particulièrement important dans la mesure où il met l'accent sur la nécessaire coopération internationale entre Etats mais également sur la coopération des Etats avec les organisations intergouvernementales pertinentes. Si ces dernières ont sans aucun doute un rôle à jouer en termes de prévention, elles ont également des responsabilités importantes en matière de répression des crimes contre l'humanité.

4. Mesures nationales (articles 6, 7, 8, 9 et 10)

L'obligation de répression constitue, aux côté de l'obligation de prévention, la pierre angulaire du projet d'articles. Comme déjà indiqué, la responsabilité des poursuites pour les crimes contre l'humanité repose en premier sur les Etats. Pour assumer cette responsabilité, les Etats doivent adopter un cadre légal adéquat, en incriminant ces faits dans leur droit interne et en dotant leurs juridictions des compétences nécessaires pour connaitre de ces crimes.

a. Projet d'article 6 – Incrimination en droit interne

L'obligation faite aux Etats, par le projet d'article 6, d'adopter les mesures nécessaires et appropriées pour que les crimes contre l'humanité soient érigés en infraction au regard de leur droit pénal est essentielle. Elle reflète l'obligation coutumière qui, de l'avis de la Belgique, s'impose aux Etats. A l'instar de nombreux Etats, la Belgique a déjà incriminé les crimes contre l'humanité dans son droit interne.

La Belgique salue les précisions apportées dans le projet d'article 6 concernant, notamment la responsabilité des chefs militaires et autres supérieurs hiérarchiques, l'absence de pertinence de la position officielle, sans préjudice des immunités internationales applicables, et l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité.

S'agissant des peines, visées au paragraphe 7 du projet d'article 6, la Belgique considère que les termes « peines appropriées » doivent s'entendre comme excluant la peine de mort. Les crimes contre l'humanité étant parmi les crimes internationaux les plus graves, qui touchent l'ensemble de la communauté internationale, le code pénal belge prévoit que ceux-ci sont punis de la réclusion à perpétuité.

b. Projet d'article 7 – Etablissement de la compétence nationale

Afin d'assurer la répression effective des auteurs présumés de crimes contre l'humanité, il convient de doter les juridictions nationales de la compétence la plus large possible pour connaître de ces crimes. La Belgique souligne par conséquent l'importance de l'ensemble des hypothèses visées au projet d'article 7, qu'elle a d'ailleurs mises en œuvre dans son droit national, à savoir la compétence territoriale, la compétence personnelle active, la compétence

personnelle passive et la compétence résultant de la présence de l'auteur présumé de l'infraction sur son territoire.

c. Projet d'article 8 – Enquête

L'obligation, contenue au projet d'article 8, pour tout Etat de *procéder à une enquête chaque fois qu'il y a des motifs raisonnables de croire que des actes constitutifs de crimes contre l'humanité ont été commis ou sont en train d'être commis sur tout territoire sous sa juridiction* est également une disposition essentielle dans le cadre de la lutte contre l'impunité des crimes contre l'humanité.

d. Projet d'article 9 – Mesures préliminaires lorsque l'auteur présumé de l'infraction se trouve sur le territoire

Le projet d'article 9 doit s'interpréter comme toutes les dispositions similaires contenues dans des conventions de droit pénal international (notamment la Convention de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants).

Il va de soi que cette disposition ne pourrait faire obstacle à l'application des règles de droit international en matière d'immunité. Ce projet d'article est sans préjudice des travaux en cours de la Commission du droit international sur l'immunité de juridiction pénale étrangère des représentants de l'Etat.

e. Projet d'article 10 – *Aut dedere Aut judicare*

La règle figurant au projet d'article 10, lue en combinaison avec le projet d'article 7, paragraphe 2, est une disposition fondamentale pour lutter contre l'impunité et empêcher qu'une personne suspectée d'avoir commis un crime contre l'humanité ne puisse trouver refuge dans un Etat qui, sauf la présence de l'intéressé sur son territoire, n'a pas d'autre lien de rattachement avec le crime ou son auteur présumé.

Le texte du projet d'article 10 reprend une formule utilisée dans d'autres traités multilatéraux de droit pénal international, en particulier la Convention de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Cette disposition doit s'interpréter au regard de la jurisprudence de la Cour internationale de Justice, en particulier de son arrêt du 20 juillet 2012 dans l'affaire relative aux *Questions concernant l'obligation de poursuivre et d'extrader (Belgique c. Sénégal).*

Comme le stipule correctement le projet d'article 7, paragraphe 2, l'Etat doit poursuivre l'auteur présumé d'un crime contre l'humanité « *dans les cas où l'auteur présumé de l'infraction se trouve sur tout territoire sous sa juridiction et où il ne l'extrade ou ne le remet pas conformément au présent projet d'articles* ». La poursuite, dans ce cas, ne dépend pas d'une demande préalable d'extradition : elle s'impose d'office à l'Etat du lieu d'arrestation à l'instar, d'ailleurs, de ce qui était prévu dans le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité (projet d'article 9). La règle est donc 1) *judicare* ; 2), à défaut, *dedere*.

L'expression *judicare aut dedere* ou *judicare vel dedere* reflètent, de manière plus exacte que l'adage *aut dedere aut judicare*, l'obligation de réprimer des crimes contre l'humanité (comme pour les crimes de guerre, le crime de torture ou les disparitions forcées).

5. Mesures internationales (articles 13, 14, 15 et annexe)

L'insertion dans le projet d'articles de dispositions robustes sur la coopération judiciaire entre Etats est fondamentale. Afin que la répression des crimes contre l'humanité soit effective, il

convient d'assurer et de renforcer cette coopération qui est essentielle dans les dossiers de poursuite de crimes contre l'humanité qui contiennent souvent de nombreux éléments d'extranéité. Il est donc important de permettre une coopération judiciaire la plus large possible.

a. Projet d'article 13 – Extradition

Le projet d'article 13 offre une base solide pour l'exécution des demandes en matière d'extradition. Il est particulièrement utile pour les Etats qui, comme la Belgique, conditionne les extraditions à l'existence d'un traité avec l'Etat requérant. Une procédure claire et détaillée est un élément essentiel dans la lutte contre l'impunité des auteurs de crimes contre l'humanité. Elle fournit aux Etats les outils nécessaires pour assurer la répression de ces crimes.

b. Projet d'article 14 – Entraide judiciaire

Le projet d'article 14 et son annexe constituent un cadre complet pour l'exécution des demandes d'entraide judiciaire applicable à défaut, ou en complément, d'un traité d'entraide judiciaire en vigueur entre l'Etat requérant et l'Etat requis.

La Belgique souhaite en particulier souligner l'intérêt de la proposition, figurant au paragraphe 2 de l'annexe à l'article 14, de désigner une autorité centrale *qui a la responsabilité et le pouvoir de recevoir les demandes d'entraide judiciaire et soit de les exécuter, soit de les transmettre aux autorités compétentes pour exécution.* L'expérience nationale (le Service de Droit international humanitaire du Service Public Fédéral Justice agit comme « autorité centrale » pour le traitement des demandes d'entraide judiciaire interétatiques concernant les crimes internationaux les plus graves) a montré tout l'intérêt pratique de la mise en place d'une telle autorité afin de faciliter la coopération.

c. Projet d'article 15 – Règlement des différends

Le projet d'article 15 est très utile pour traiter les difficultés qui pourraient surgir quant à l'application du projet d'articles. Il serait toutefois pertinent d'insérer une clause compromissoire similaire à celle contenue à l'article IX de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide du 9 décembre 1948, qui ne permet pas de décliner la compétence de la Cour internationale de Justice. Cela permettrait en effet de souligner l'importance du rôle de la Cour en matière de résolution des différends.

6. Garanties (articles 5, 11 et 12)

a. Projet d'article 5 – Non-refoulement

Le principe de non-refoulement est un outil essentiel de protection des droits humains que l'on retrouve dans de nombreuses conventions internationales largement ratifiées, et notamment la Convention de 1984 contre la torture et autres traitements inhumains, cruels ou dégradants et la Convention de 2006 pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.

Ce principe a par ailleurs été réaffirmé à de nombreuses reprises par différentes instances et juridictions internationales et régionales. Il a également été transposé par de nombreux Etats, dont la Belgique, en droit interne.

b. Projet d'article 11 – Traitement équitable de l'auteur présumé de l'infraction

Le premier paragraphe du projet d'article 11 réaffirme l'obligation des Etats de garantir à tout auteur présumé d'un crime contre l'humanité un traitement équitable, y compris un procès équitable et la pleine protection de ses droits. Ces garanties doivent être assurées à toutes les étapes de la procédure conformément aux standards internationaux les plus élevés. Le droit à un traitement équitable est consacré par de nombreuses conventions internationales ou régionales relatives à la protection des droits humains et constitue une composante indispensable de la mise en œuvre de la répression des crimes contre l'humanité.

Dans la ligne des conventions récentes de droit pénal international, les deuxième et troisième paragraphes du projet d'article rappellent utilement les droits des personnes détenues de communiquer avec l'Etat dont ils ont la nationalité ou qui est autrement habilité à protéger leurs droits. Ces droits reflètent ceux prévus à l'article 36 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires.

c. Projet d'article 12 – Victimes, témoins et autres personnes

Comme déjà mentionné, établir les responsabilités pour les crimes les plus graves est essentiel afin de restaurer la confiance de la population dans des institutions inclusives et ainsi parvenir à une paix durable. Il est dès lors particulièrement important d'adopter une approche centrée sur les victimes.

Tout en veillant à ce qu'elles puissent bénéficier, le cas échéant, des mesures de protection nécessaires, les victimes doivent non seulement avoir le droit de porter plainte mais également de voir leur avis et préoccupations pris en compte à toutes les étapes appropriées de la procédure.

Enfin, il est primordial que les Etats prennent les mesures nécessaires pour rendre effectif le droit des victimes à demander réparation complète pour les dommages matériels et moraux subis. Cela passe notamment par la mise en place d'organes judiciaires indépendants, compétents pour se prononcer sur le droit à la réparation, efficaces et accessibles à toutes les victimes.

****