

Relation entre l'initiative TEJ et le projet d'articles de la CDI sur les crimes contre l'humanité

Alors que l'initiative visant à un traité multilatéral en matière d'entraide judiciaire et d'extradition pour la poursuite nationale des crimes internationaux les plus graves (« initiative TEJ ») enregistre d'importantes avancées, il est important de se pencher sur la relation entre l'initiative d'une part, et le travail de la Commission du droit international (CDI) sur la question des crimes contre l'humanité d'autre part.

1) Le travail de la CDI sur les crimes contre l'humanité

Le sujet des crimes contre l'humanité figure à l'agenda de la CDI depuis 2014, lorsque la Commission a décidé de l'inscrire à son programme de travail et de nommer le professeur Sean D. Murphy comme rapporteur spécial sur le sujet.

Contrairement aux crimes de génocide et de guerre, il n'existe à l'heure actuelle aucun traité spécifique portant sur la pénalisation universelle des crimes contre l'humanité. Bien que le Statut de Rome définisse la compétence de la Cour pénale internationale à l'égard de crimes contre l'humanité sur la base du principe de complémentarité, il n'établit pas à proprement parler que les États parties doivent pénaliser ce crime dans leur législation nationale. Pour certains États, l'absence de normes internationales spécifiques et adéquates sur les crimes contre l'humanité forme une entrave à l'enquête et la poursuite efficaces et efficientes de ces crimes.

L'obligation d'instaurer une juridiction nationale pour la poursuite des crimes contre l'humanité dans les systèmes législatifs des États découle de divers traités et du droit international coutumier. Néanmoins, les traités concernés n'ont pas un caractère universel. Seul un nombre limité d'États ont intégré les crimes contre l'humanité à leur législation nationale et bien souvent, sans pouvoir inclure de dispositions sur l'entraide judiciaire et l'extradition, nuisant à l'efficacité des poursuites.

Il existe par conséquent une importante lacune dans le cadre juridique international qui mérite d'être comblée afin d'offrir aux autorités nationales les instruments nécessaires pour procéder aux poursuites internationales et favoriser la coopération interétatique. La meilleure manière de combler cette lacune est d'établir un cadre légal multilatéral robuste, efficace et moderne.

L'objectif ultime du travail de la CDI sur les crimes contre l'humanité est, comme formulé par le rapporteur spécial, de procéder à « l'élaboration de projets d'articles qui pourraient servir de base à une convention internationale sur les crimes contre l'humanité ». Une telle convention aurait comme avantages potentiels d'obliger les États à :

- Favoriser l'adoption de lois nationales contenant une définition communément admise de ces crimes et conférant aux États une large compétence dès lors que l'auteur de tels crimes se trouverait sur un territoire relevant de leur juridiction ;
- Prévenir les crimes contre l'humanité ;
- Collaborer au titre de l'entraide judiciaire aux enquêtes et aux poursuites concernant ces crimes devant les tribunaux nationaux ;
- Extradier ou poursuivre les auteurs présumés.

Lors de sa 69^e session (2017), la CDI a invité les États à faire parvenir au Secrétaire général tous commentaires ou observations sur le projet d'articles sur les crimes contre l'humanité (le « Projet d'articles ») adopté cette année-là en première lecture. Un très grand nombre d'États, d'organisations internationales et d'organisations non gouvernementales ont présenté leurs commentaires et observations, pris en compte par le rapporteur spécial dans son quatrième rapport à la CDI. Un comité de rédaction achève actuellement le projet d'articles, sur la base duquel la CDI définira ses recommandations à l'Assemblée générale des Nations Unies.

En matière de recommandations de suivi possible à apporter à son travail, la CDI peut avancer plusieurs options, parmi lesquelles la poursuite de l'étude du sujet, la tenue d'une conférence diplomatique pour négocier un traité ou l'adoption du projet d'articles en tant que convention par une résolution de l'Assemblée générale. Soixante-dix ans après Nuremberg, le travail mené par la Commission dans le but de rédiger un texte de nouveau traité sur les crimes contre l'humanité renferme une valeur historique et contribue sans nul doute largement à l'évolution et à la codification progressistes du droit international.

Le groupe restreint d'États soutenant l'initiative TEJ a souligné, à travers ses commentaires et observations sur le projet d'articles sur les crimes contre l'humanité, l'importance des deux démarches et continuera d'apporter son soutien aux travaux visant à combler cette lacune dans le cadre juridique international.

2) *Comparaison avec l'initiative TEJ*

L'initiative TEJ, aujourd'hui¹ soutenue par 69 États, a pour objectif d'élaborer un cadre opérationnel moderne garantissant une collaboration interétatique efficace en matière de crimes fondamentaux, à savoir les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. À ce titre, le traité constituerait un instrument pratique qui permettrait aux États de respecter leurs obligations internationales tout en conférant davantage de pouvoir à leur système judiciaire.

Alors que le travail de la CDI sur les crimes contre l'humanité et l'initiative TEJ progressent en parallèle, il semble judicieux de se pencher sur leur champ d'application précis, leur relation (potentielle) et la position que les États devraient adopter par rapport à ces deux démarches. Bien que certains aspects de l'initiative TEJ et du projet d'articles coïncident, il existe aussi d'importantes différences.

Parmi celles-ci, citons :

- *Champ d'application ratione materiae* : l'initiative TEJ vise à fournir un cadre juridique pour l'entraide judiciaire et l'extradition dans le cadre des trois crimes les plus graves en vertu du droit international. La démarche de la CDI se concentre en revanche exclusivement sur les crimes contre l'humanité.
- *Différences d'approche* : les travaux de la CDI adoptent une approche holistique et visent à traiter un large éventail de règles et de concepts, allant de l'entraide judiciaire et la question de l'extradition à la prévention, la responsabilité des États et la réparation des crimes contre l'humanité. L'initiative TEJ, pour sa part, se concentre sur la création d'un cadre moderne et détaillé pour l'entraide judiciaire et l'extradition à l'égard des trois catégories de crimes visés. La portée des dispositions relatives à

¹ 24 avril 2019

l'entraide judiciaire et à l'extradition figurant dans l'initiative TEJ sera de ce fait probablement beaucoup plus large que les dispositions procédurales du projet d'articles de la CDI sur les crimes contre l'humanité, y compris celles de l'annexe au projet d'articles incluant des dispositions relatives à l'entraide judiciaire à la portée beaucoup plus limitée que celles figurant au projet de traité de l'initiative TEJ.

- *Différences au niveau du cadre procédural et organisationnel* : pour l'initiative TEJ, la participation aux conférences préparatoires et à la conférence diplomatique est limitée aux États qui ont exprimé leur soutien à l'initiative. Ce cadre autonome permet des discussions entre États qui soutiennent déjà l'idée d'un nouveau traité et sont convaincus de la nécessité de l'adoption rapide d'un tel traité, comportant des dispositions détaillées sur l'entraide judiciaire et l'extradition. Le travail de la CDI sur les crimes contre l'humanité s'inscrit en revanche par définition fermement dans le cadre de l'ONU.
- *Différences de calendrier* : Les différences au niveau de l'approche et du cadre procédural et organisationnel de ces deux démarches auront un impact significatif sur leur calendrier respectif. En évitant le réexamen de dispositions substantielles grâce au soutien d'une coalition des volontaires, l'initiative TEJ devrait pouvoir suivre un calendrier plus court.

3) Conclusion

Les deux démarches se soutiennent l'une l'autre puisqu'elles visent le même objectif de lutte contre l'impunité de crimes internationaux, tout en suivant des trajectoires différentes. Même si toutes deux aboutissent, il n'est pas certain que tous les États les signent et les ratifient toutes les deux. Ces deux projets sont complémentaires et peuvent coexister et continuer de se développer en parallèle. À cette fin, les États favorables à l'initiative entretiennent un contact étroit avec le rapporteur spécial Sean Murphy et avec les départements pertinents de l'ONU.

Un élément essentiel à prendre en compte est d'éviter à tout prix l'élaboration de dispositions essentiellement divergentes. L'initiative TEJ a pour but d'atteindre le plus haut degré possible de complémentarité, entre autres en :

- Entretien des contacts étroits avec des acteurs clés dans le domaine, y compris le rapporteur spécial de la CDI et d'autres de ses membres, ainsi que d'autres organes clés tels que le Bureau des affaires juridiques de l'ONU ;
- Coordonnant l'apport d'informations et de données auprès des différentes instances de la CDI et de l'ONU au sein desquelles le travail de la CDI sur les crimes contre l'humanité est abordé ; soulignant l'intérêt de coordonner ces travaux avec l'initiative TEJ, si nécessaire.