



Rapport explicatif de la Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre

Strasbourg, 25.I.1974

I. La Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre, élaborée au sein du Conseil de l'Europe par le Comité européen sur les problèmes criminels, et adoptée par le Comité des Ministres lors de sa 222^e réunion, le 30 mai 1973, a été ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 25 janvier 1974.

II. Le texte du rapport explicatif préparé à partir de la discussion de ce comité d'experts et soumis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, ne constitue pas un instrument d'interprétation authentique du texte de la Convention, bien qu'il puisse être susceptible de faciliter l'application des dispositions qui y sont contenues.

I. Introduction

1. En janvier 1965, l'Assemblée Consultative a adopté la Recommandation 415 (1965) relative à la prescription des crimes contre l'humanité. Ce document recommande au Comité des Ministres :

« (a) d'inviter les gouvernements membres à prendre dans l'immédiat les mesures propres à éviter que, par le jeu de la prescription ou par tout autre moyen, restent impunis les crimes commis pour des motifs politiques, raciaux ou religieux, avant et pendant la seconde guerre mondiale, et plus généralement les crimes contre l'humanité ;

(b) de charger un comité d'experts gouvernementaux d'élaborer une convention aux fins d'assurer l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité. »

2. Le Comité des Ministres a examiné cette Recommandation lors des 139^e, 140^e et 141^e réunions des Délégués en 1965. En ce qui concerne le paragraphe (a) du dispositif de la Recommandation, les Délégués ont constaté que plusieurs Etats membres avaient déjà adopté des mesures analogues à celles indiquées par l'Assemblée Consultative.

Le Comité des Ministres a donné ce renseignement dans son 17^e rapport statutaire à l'Assemblée Consultative pour 1965 et a aussi fait observer que la prescription n'existait pas dans certains Etats membres (Doc. 2046, chapitre IX, para.242).

En ce qui concerne le paragraphe (b) du dispositif de la Recommandation, les Ministres, en raison du fait que cette question figurait déjà au programme de certains organes des Nations Unies, ont décidé d'attendre les résultats des travaux entrepris par ceux-ci.

3. Le 30 septembre 1966, M. Housiaux, représentant à l'Assemblée Consultative, a posé la Question Ecrite n° 123 demandant notamment au Comité des Ministres s'il était toujours d'avis de différer la mise en œuvre du paragraphe (b) du dispositif de la Recommandation 415, dans l'attente de l'achèvement des travaux des Nations Unies.

Dans sa réponse à cette Question Ecrite, (Doc. 2182 du 24 janvier 1967), le Comité des Ministres a résumé les travaux entrepris jusqu'à cette date par les Nations Unies dans ce domaine. Il a conclu en estimant que les Nations Unies paraissaient traiter cette question avec succès et que, l'objectif à atteindre en la matière étant l'établissement d'une règle de droit international de portée générale, il semblait préférable de poursuivre les négociations au sein des Nations Unies plutôt que dans le cadre plus restreint des Etats membres du Conseil de l'Europe.

4. Le 30 janvier 1968, M. Silkin, représentant à l'Assemblée Consultative, et plusieurs de ses collègues ont posé au Comité des Ministres la Question Ecrite n° 128 ainsi libellée :

« (i) en ce qui concerne le paragraphe (a) de la Recommandation, les mesures adoptées par les Etats membres du Conseil de l'Europe et leur nature exacte ;

(ii) en ce qui concerne le paragraphe (b) de la Recommandation, quelles mesures le Comité des Ministres envisage de prendre maintenant, compte tenu de l'urgence de la question et du fait que les travaux des Nations Unies dans ce domaine n'ont pas donné les résultats escomptés par la Résolution 1158 des Nations Unies sur laquelle se fondait la réponse fournie par le Comité des Ministres à la Question Ecrite n° 123 signée par M. Housiaux en janvier 1967. »

5. En ce qui concerne le point (i) de cette Question, le Comité des Ministres s'est, dans sa réponse, référé à diverses dispositions du droit interne de plusieurs Etats membres et a transmis à l'Assemblée Consultative les informations dont il disposait.

En ce qui concerne le point (ii), le Comité des Ministres a énuméré les travaux en cours au sein des différents organes des Nations Unies et, sur la base de ces renseignements, a exprimé l'opinion ci-dessous :

« Il ressort clairement de ce qui précède que les négociations visant à fixer des règles de droit international touchant l'applicabilité de la prescription aux crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité sont déjà bien avancées au sein de l'Organisation des Nations Unies. En raison du rang de priorité élevé donné à cette question, tant par l'Assemblée Générale que par la Commission des Droits de l'Homme de l'O.N.U., il est permis d'espérer qu'il sera possible de parvenir dans un proche avenir à la solution du problème.

Dans ces conditions, le Comité des Ministres continue de penser qu'il vaut mieux que la question soit traitée par l'Organisation des Nations Unies plutôt que par le Conseil de l'Europe. »

Le Comité des Ministres a, tout d'abord, fait valoir à l'appui de sa réponse (Doc. 2409, p. 5) qu'« il est manifestement préférable d'établir si possible une règle de droit international d'application générale », plutôt qu'un texte élaboré par le Conseil de l'Europe.

Il a, en outre, fait observer que l'élaboration d'une Convention dans le cadre du Conseil de l'Europe amènerait inévitablement un chevauchement des activités des deux organisations et qu'elle imposerait, de surcroît, une charge inutile aux services des Gouvernements chargés des affaires juridiques.

6. En octobre 1968, les efforts entrepris par les Nations Unies ont abouti à l'adoption, par la troisième Commission de l'Assemblée Générale, d'un projet de Convention (voir Doc. AS/JUR (20) 21) qui a été lui-même adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies (« Convention sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et crimes de guerre »). Lorsque la question a été soumise au vote de l'Assemblée Générale, un seul des Etats membres du Conseil de l'Europe (Chypre) a voté en faveur de la Convention alors qu'un autre de ces Etats (le Royaume-Uni) votait contre et que les autres Etats membres s'abstenaient. (La République fédérale d'Allemagne et la Suisse, non membres des Nations Unies, n'ont pas pris part au vote).

Certains Etats membres du Conseil de l'Europe ont formulé à l'encontre de la Convention des Nations Unies les principales critiques suivantes : un manque de précision notamment dans la définition des crimes contre l'humanité ; son applicabilité à tous les crimes de guerre quel que soit leur degré de gravité ; sa référence (dans le texte anglais) aux « statutory or other limitations » ; l'obligation qu'elle semble imposer aux Etats contractants de considérer comme faits punissables dans leur droit interne toutes les violations qu'elle mentionne ; son application rétroactive, même à des crimes dont la prescription serait acquise avant l'entrée en vigueur de la Convention ; enfin, le fait qu'elle touche à des questions qui n'ont pas vraiment leur place dans une Convention dont l'objet est seulement de sauvegarder le principe d'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité.

7. Eu égard à l'évolution du problème aux Nations Unies, le Président de la Commission des questions juridiques de l'Assemblée Consultative, M. Silkin, a déposé, le 20 septembre 1968, une proposition de Recommandation. Son dispositif prévoyait que le Comité des Ministres inviterait tous les Etats membres du Conseil de l'Europe à faire en sorte que la prescription ne s'applique pas aux crimes contre l'humanité et à prendre, à cet effet, les mesures appropriées dans trois cadres différents : d'abord dans le cadre national, puis dans celui des Nations Unies, et enfin, pour le cas où les travaux des Nations Unies ne seraient pas couronnés de succès, dans celui du Conseil de l'Europe.

8. La plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe n'ayant pas voté en faveur de la Convention des Nations Unies, l'Assemblée Consultative a adopté, le 30 janvier 1969, la Recommandation 549 (1969) par laquelle elle propose au Comité des Ministres :

« (a) d'inviter les gouvernements membres à prendre dans l'immédiat les mesures propres à éviter que, par le jeu de la prescription ou par tout autre moyen, restent impunis les crimes commis pour des motifs politiques, raciaux ou religieux, avant et pendant la seconde guerre mondiale, et plus généralement les crimes contre l'humanité ;

(b) de charger un comité d'experts gouvernementaux d'élaborer dans les plus brefs délais une convention européenne, tenant compte des critiques élevées contre la Convention des Nations Unies par les représentants de plusieurs pays européens, relative à l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité. »

9. Après examen de cette Recommandation, au cours de sa réunion de janvier 1969, le Comité des Ministres a décidé :

« d'inscrire le problème de la prescription des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité au Programme de travail intergouvernemental et d'en confier l'examen au Comité européen pour les problèmes criminels. Cet examen débutera en 1970 ».

10 En application de cette décision, le C.E.P.C. a créé un Groupe de travail qui, à la lumière des délibérations du Comité des Ministres, a entrepris d'étudier la possibilité d'élaborer une Convention européenne, sur la base d'un examen de la Convention des Nations Unies.

11. Le groupe de travail composé d'experts de l'Autriche, de Chypre, de la France, de la République fédérale d'Allemagne, de l'Italie, des Pays-Bas, de la Norvège et du Royaume-Uni s'est réuni à Strasbourg du 11 au 13 mars 1970 et a préparé sur cette question un rapport à l'intention du Comité Européen pour les Problèmes Criminels. Dans ce rapport, le Groupe de Travail a conclu à la possibilité d'élaborer une Convention européenne, dont l'opportunité relève de l'appréciation du Comité des Ministres. Il a exposé les problèmes à résoudre, notamment ceux de la définition des crimes visés et de la rétroactivité du principe d'imprescriptibilité. Il a aussi souligné au paragraphe 8 dudit rapport, l'intérêt d'examiner en cette matière la question de l'extradition et de la compétence juridictionnelle ainsi que celles des diverses formes de complicité.

Il a proposé que la Convention envisagée s'applique :

(a) aux violations des lois de la guerre qui sont mentionnées dans les Conventions de Genève de 1949 ainsi qu'aux infractions énumérées dans la Convention des Nations Unies sur le génocide et à toutes autres infractions d'une particulière gravité constituant selon le Droit international des crimes de guerre ou considérées par les Etats comme des crimes contre l'humanité ;

(b) aussi bien à la prescription de la poursuite qu'à celle de la peine ;

(c) exclusivement aux cas dans lesquels la prescription n'est pas encore acquise à la date de l'entrée en vigueur de la Convention.

12. Après avoir examiné le rapport du groupe de travail, le C.E.P.C. a estimé qu'il ne lui appartenait pas d'exprimer une opinion sur l'opportunité de l'élaboration d'une Convention européenne en la matière. Il a en outre discuté de la portée de l'effet rétroactif d'une telle Convention. Il a estimé que cet instrument devait prévoir la possibilité pour les Parties Contractantes de faire des réserves sur l'application du principe d'imprescriptibilité lorsque la prescription n'était pas encore acquise au moment de l'entrée en vigueur de la Convention.

13. Le rapport du groupe de travail et l'avis du C.E.P.C. sur ce rapport ont été examinés par le Comité des Ministres à la 192^e réunion des Délégués. Certains Délégués ont souligné, en ce qui concerne la rétroactivité, la nécessité d'éviter toute disposition qui autoriserait les Etats à limiter l'application de la Convention au cas où la prescription ne serait pas acquise au moment de son entrée en vigueur. Le Comité des Ministres a finalement autorisé le C.E.P.C. :

– à entreprendre l'élaboration d'une Convention sur les questions proposées par le Groupe de travail, à l'exclusion de celles visées au paragraphe 8 de ce rapport ;

– à créer un Sous-comité de huit membres au plus, en vue d'accomplir la première phase de ces travaux.

14. Le C.E.P.C. a chargé le Sous-comité n° XV de cette tâche. Ce Sous-comité s'est réuni à Strasbourg du 20 au 23 avril 1971 et a rédigé un avant-projet de convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre. Le Sous-comité a cru devoir consulter chacune des délégations représentées au C.E.P.C. sur deux questions de fond qui avaient été soulevées au cours des discussions sur la définition des infractions non soumises à la prescription. Il s'agissait de savoir :

(a) si, dans la future convention, un acte devait être considéré comme revêtant une particulière gravité lorsque ses conséquences n'étaient pas prévisibles au moment où il a été perpétré ;

(b) si l’Etat compétent devait se voir reconnaître expressément la possibilité d’apprécier, eu égard à sa gravité particulière, si un acte punissable en vertu d’un autre instrument international auquel cet Etat est Partie, devait tomber ou non sous le coup de la convention européenne.

Les réponses des délégations nationales à ces questions ont été transmises au Sous-comité lors de sa seconde réunion.

15. Cette réunion a eu lieu à Strasbourg les 11-15 octobre 1971. Le Sous-comité a procédé à une nouvelle lecture de l’avant-projet de Convention et a adopté le texte joint sous B. En outre, il a établi et adopté le présent projet de rapport explicatif.

16. Lors de la XXI^e session plénière tenue du 24 au 28 avril 1972 à Strasbourg, le C.E.P.C. a approuvé les projets de Convention et de rapport explicatif et a décidé de les transmettre au Comité des Ministres.

II. Commentaire sur le texte du projet de Convention

Préambule

Le préambule comporte quatre paragraphes dont chacun d’eux expose les considérations et les motifs qui ont présidé à l’élaboration de la Convention.

1. Comme l’indique le premier paragraphe, la sauvegarde de la dignité humaine est le principe directeur et l’objectif général de cette Convention. La dignité humaine, valeur fondamentale, doit, en effet, être sauvegardée aussi bien en temps de guerre qu’en temps de paix.

2. Selon le 2^{ème} paragraphe, les crimes contre l’humanité et les violations les plus graves des lois et coutumes de la guerre portent de sérieuses atteintes à cette dignité. Certes, la Recommandation 549 de l’Assemblée Consultative se réfère seulement aux crimes contre l’humanité ¹, cependant lorsqu’il a pris cette Recommandation en considération, le Comité des Ministres a décidé d’envisager aussi bien l’imprescriptibilité des crimes contre l’humanité que celle des crimes de guerre. C’est pourquoi la Convention traite à la fin de l’imprescriptibilité de ces deux catégories d’infractions. (Dans le présent rapport, l’expression « crime de guerre » n’est pas utilisée dans un sens restrictif qui en limiterait la portée aux infractions commises lors d’une guerre déclarée ; cette expression désigne toutes infractions de cette nature commises tant au cours d’un conflit armé que d’une occupation, à moins que, bien entendu, la portée de l’instrument international de référence soit restreinte au cas de guerre déclarée.)

3. Le souci de protéger la dignité humaine conduit inévitablement à la répression des atteintes qui lui sont portées en temps de guerre et en temps de paix. Le but de la Convention est « d’éviter que la répression de ces crimes soit entravée par la prescription ». C’est pourquoi, aux termes du paragraphe 3, la poursuite de ces infractions comme l’exécution des peines qui les sanctionnent, ne doivent pas pouvoir s’éteindre par prescription.

4. Le paragraphe 4 se réfère au Statut du Conseil de l’Europe. Il rappelle ainsi le cadre dans lequel cette Convention est conclue et sa finalité. Il indique qu’en vue de réaliser une union plus étroite entre les Etats membres, il est nécessaire d’instaurer entre eux une règle commune d’imprescriptibilité.

(1) Voir ci-dessus I, para. 8.

Article 1

5. Le Sous-comité s’est principalement penché sur la question de la définition des infractions tombant sous le coup de la Convention. Cette définition est nécessaire pour que soient connues avec une précision suffisante les infractions auxquelles s’applique la Convention. Il est également possible que, dans l’avenir, le concept de crime de guerre et de crime contre l’humanité s’élargisse en Droit international.

(a) En ce qui concerne le besoin d’une définition précise, diverses solutions ont été examinées :

(i) il existe plusieurs définitions des crimes de guerre, par exemple celle contenue dans la Charte du Tribunal Militaire International de Nuremberg et celle donnée par la Commission de Droit International des Nations Unies. Le Sous-comité a estimé que l’accent devait être mis sur l’élément de particulière gravité qu’il a considéré comme un facteur déterminant de l’abandon de la règle de la prescription, facteur sur lequel les définitions existantes n’appellent pas, à ses yeux, suffisamment l’attention. Le Sous-comité a examiné la question de savoir s’il n’y aurait pas avantage à établir une liste complète des crimes de guerre les plus graves pour les besoins de la Convention. Il a toutefois estimé qu’il n’était pas utile d’établir des notions ou infractions nouvelles qui ne correspondraient pas à ceux du Droit international existant et qu’il était préférable de définir les infractions en se référant au contenu actuel de ce Droit.

(ii) La définition des crimes contre l’humanité n’a pas soulevé de problèmes particuliers. Il a été estimé que les crimes énumérés dans la Convention des Nations Unies sur la prévention et la punition du crime de génocide présentaient tous une gravité suffisante pour justifier un abandon de la règle de la prescription. En outre, le désir de s’en tenir à une définition qui existe déjà en droit international ne peut être mieux satisfait que par une référence à cette Convention.

(b) En vue d’un élargissement futur de la notion de crime de guerre et de crime contre l’humanité, hypothèse que l’on ne peut négliger, des dispositions ont été prises pour que la Convention puisse s’appliquer dans l’avenir à d’autres crimes de même nature et de même gravité.

6. La première phrase de l’article 1 dispose que « tout Etat Partie à la présente Convention s’engage à prendre les mesures nécessaires afin que la prescription soit inapplicable ... ». Cette disposition définit l’obligation que la Convention impose aux Etats Contractants. Ceux-ci sont tenus de faire en sorte que, dans leur droit interne, les infractions déjà punissables dans ce droit et mentionnées dans la Convention ne puissent se prescrire. Il convient d’observer d’une part que, la Convention n’impose pas d’obligation aux Etats dont le droit interne ne connaît pas la règle de la prescription et, d’autre part, que la Convention elle-même n’oblige pas les Etats à incriminer, dans leur droit interne, les infractions mentionnées à l’article 1.

Ainsi qu’il a été précisé ci-dessus, la prescription s’applique à la fois à la poursuite des infractions et à l’exécution des peines prononcées.¹

7. L’article 1(1) dispose que les crimes contre l’humanité prévus par la Convention de l’ONU sur le génocide doivent être exclus de la prescription. Il a déjà été signalé que le Sous-comité a unanimement considéré que tous les crimes mentionnés dans cette Convention étaient suffisamment graves, plus spécialement en raison de l’élément intentionnel inhérent à la définition du génocide, pour justifier l’abandon, à leur égard, de la règle de la prescription.

(1) Voir ci-dessus II, para. 3.

8. L'article 1(2)(a) prévoit que la prescription ne s'applique pas aux crimes de guerre énumérés dans certaines dispositions des Conventions de Genève de 1949, si l'infraction considérée en l'espèce présente une particulière gravité en raison de ses éléments matériels ou intentionnels ou de l'étendue de ses conséquences prévisibles.

En se référant aux Conventions de Genève, (ainsi qu'aux infractions mentionnées à l'article 1 (2)(b) – voir para. 9 ci-dessous), la majorité du Sous-comité a estimé qu'il était nécessaire de recourir à la notion complémentaire de « particulière gravité » pour définir les infractions qui ne doivent pas être soumises à la prescription et ce, bien qu'aient été reconnues les difficultés auxquelles se heurte l'appréciation de cette notion. Il a toutefois été admis que la formule retenue était préférable à d'autres solutions théoriquement possibles.

Comme il a déjà été indiqué dans l'historique du présent rapport la question a été soulevée de savoir si les crimes considérés devaient revêtir une particulière gravité en raison de l'étendue de toutes leurs conséquences ou seulement de celle de leurs conséquences prévisibles. Les délégations nationales du Comité Européen pour les Problèmes Criminels ont été consultées sur ce problème. Le texte reproduit a été adopté comme ayant eu la préférence de la majorité. A cet égard, il a été précisé d'un commun accord que la question de savoir si, dans un cas déterminé, les conséquences d'un acte étaient ou non « prévisibles », devait être tranchée par référence à un critère objectif.

9. L'article 1(2)(b) mentionne les violations de dispositions analogues du droit international de la guerre, non déjà prévues par les Conventions de Genève de 1949, visées à l'article 1(2)(a). Il est en effet apparu aux membres du Sous-comité que ces Conventions traitaient exclusivement de la protection de certaines catégories de personnes et qu'elles omettaient ainsi les violations du droit de la guerre, non visées par les Conventions de 1949 du C.I.C.R. (telles que celles des dispositions des Conventions de La Haye de 1899 et de 1907).

Le Sous-comité a estimé, en ce qui concerne ces dernières infractions, qu'il était également essentiel qu'elles revêtent une particulière gravité pour justifier dans chaque cas d'espèce, la non-applicabilité de la prescription à leur égard.

10. Eu égard à la possibilité, pour le Droit international, de connaître dans l'avenir d'autres crimes de même nature, et à l'évolution de la notion de crime de guerre (définie ci-dessus au para. 11.2) ou de crime contre l'humanité, l'élargissement futur de la Convention a été envisagé à l'article 1(3) et une disposition particulière a été prévue à cet égard à l'article 6. En application de ces dispositions, l'Etat concerné pourra indiquer dans l'avenir s'il entend étendre la Convention à un crime de guerre ou à un crime contre l'humanité résultant du Droit international futur. Pour pouvoir être soustraits à la présomption, les nouveaux crimes devront présenter une gravité comparable à ceux mentionnés aux paragraphes (1) ou (2) de l'article 1.

Article 2

11. Selon le texte de cet article, l'imprescriptibilité s'appliquera :

- aux infractions commises après l'entrée en vigueur de la Convention dans l'Etat concerné ;
- aux infractions commises avant l'entrée en vigueur de la Convention dans cet Etat, à la condition que le délai de prescription ne soit pas encore expiré.

12. Le 2ème paragraphe tient compte de l'importance, pour certains Etats, de la règle de la prescription. Il serait porté atteinte à celle-ci si la Convention s'appliquait aux infractions dont la prescription était déjà acquise. Le Sous-comité a estimé, en conséquence, que la Convention ne devait s'appliquer que dans les cas où la prescription n'était pas encore acquise au moment de l'entrée en vigueur de la Convention.

Lors de la XIXe session plénière du C.E.P.C., certains experts ont émis l’opinion que, même dans ces limites, une telle prolongation de la prescription « irait à l’encontre des principes juridiques fondamentaux reconnus dans la législation des Etats qu’ils représentent. Si une Convention devait être établie, elle devrait probablement prévoir pour ces Etats la possibilité de faire les réserves appropriées ». Au Comité des Ministres (192e réunion des Délégués), il a cependant été observé qu’il conviendrait d’éviter toute disposition permettant une telle réserve.

13. Les « Modèles de clauses finales d’accords ou de Conventions » approuvés par le Comité des Ministres (113e réunion des délégués), sont textuellement reproduits dans le projet de Convention, notamment aux articles 3, 4, 5, 7 et 8, à l’exception des deux modifications, indiquées aux paragraphes 10 et 12 du présent Commentaire. Ces articles ne nécessitent donc pas de développements particuliers.