Document:-
**A/CN.4/SR.1183**

**Compte rendu analytique de la 1183e séance**

sujet:
**Question de la protection et de l'inviolabilité des agents diplomatiques et autres personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international**

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
**1972, vol. I**

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

Copyright © Nations Unies

généralement le mobile comme dépourvu de pertinence et n'attache vraiment d'importance qu'à l'intention. Une provocation suffisante pourra toujours être considérée comme une circonstance atténuante. D'ailleurs les mots en question ont été employés parce qu'ils figuraient dans la Convention de l'OEA.

56. M. SETTE CÂMARA dit qu'il a lui-même soulevé la question des mobiles lorsque le Groupe de travail a examiné l'article 2. L'infraction peut renfermer un élément politique et un élément personnel et il est difficile de déterminer lequel doit l'emporter. Cependant, il estime que la question des mobiles est de celles qui doivent être examinées par le tribunal, lequel accordera certainement l'importance voulue à une excuse fondée sur la légitime défense.

57. M. TSURUOKA dit que le sentiment général du Groupe de travail a été que, dans les cas exceptionnels évoqués par sir Humphrey Waldock, on pouvait s'en remettre à la sagesse des autorités du pays intéressé et qu'il n'y avait pas à craindre d'abus pour ce qui était de l'application d'une convention de ce genre. Le Groupe de travail a donc estimé qu'il n'y avait pas d'inconvénient à employer le membre de phrase « quel que soit le mobile ».

La séance est levée à 13 heures.

---

## 1183e SÉANCE

*Mercredi 21 juin 1972, à 10 h 15*

*Président :* M. Richard D. KEARNEY

*Présents :* M. Ago, M. Alcívar, M. Bartoš, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Castañeda, M. Hambro, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Ruda, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, M. Yasseen.

---

### Question de la protection et de l'inviolabilité des agents diplomatiques et autres personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international

**(A/CN.4/253 et Add.1 à 5 ; A/CN.4/L.182 et L.186)**

[Point 5 de l'ordre du jour] *(suite)*

PROJET D'ARTICLES SUR LA PRÉVENTION ET LA RÉPRESSION DES INFRACTIONS COMMISES CONTRE DES AGENTS DIPLOMATIQUES ET D'AUTRES PERSONNES AYANT DROIT À UNE PROTECTION INTERNATIONALE

ARTICLES 1 et 2 *(suite)*

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen des articles 1 et 2 du projet d'articles présenté par le Groupe de travail (A/CN.4/L.185).

2. Parlant en tant que membre de la Commission, M. Kearney dit que l'article premier du projet du Groupe de travail a été fondé en partie sur l'article premier de la Convention de l'OEA de 1971 [1], dans lequel il est exclusivement question des « personnes auxquelles l'Etat a le devoir d'accorder une protection spéciale conformément au droit international ». Il a aussi été fondé en partie sur l'article premier du projet de Rome, qui visait les membres de missions diplomatiques permanentes ou spéciales et les membres de postes consulaires ; les agents civils d'Etats en mission officielle ; les fonctionnaires d'organisations internationales dans l'exercice de leurs fonctions officielles ; les personnes dont la présence et l'activité à l'étranger sont justifiées par l'accomplissement d'une tâche civile définie par un accord international de coopération ou d'assistance techniques ; les membres des familles des personnes mentionnées ci-dessus (A/CN.4/253/Add.2). L'article premier est destiné, tout en reprenant les idées que renferment ces deux textes, à donner une définition plus claire que celle de la Convention de l'OEA et plus large que celle, de portée restreinte, du projet de Rome.

3. M. CASTAÑEDA tient à bien préciser, comme il l'a déjà fait au cours de la session, qu'il est opposé, en principe, à la procédure adoptée par la Commission en l'espèce et qui consiste à désigner un groupe de travail au lieu d'un rapporteur spécial [2].

4. Les articles présentés par le Groupe de travail ne semblent pas être fondamentalement différents de ceux que le Président avait présentés dans son document de travail (A/CN.4/L.182), même si le Groupe de travail a supprimé les expressions controversées « infraction internationale », « délit politique » et « droit d'asile territorial ». De l'avis de M. Castañeda, le projet actuel est encore extrêmement restrictif, puisqu'à l'article 7 la notion de délit politique a été simplement remplacée par la notion d'infraction donnant lieu à extradition.

5. En rendant l'extradition obligatoire, cet article écarte la possibilité de l'asile territorial pour les auteurs d'actes traditionnellement considérés comme des délits politiques. Cela constitue une violation grave d'une tradition latino-américaine déjà ancienne. Le nouveau projet est, en fait, plus restrictif encore que la Convention de l'OEA, qui est allée jusqu'à l'extrême limite de ce que les Etats latino-américains ont jugé acceptable à l'époque.

6. M. Castañeda n'est pas surpris que la France, qui a une noble tradition en ce qui concerne l'asile politique, se soit déclarée catégoriquement opposée à cette idée (A/CN.4/253/Add.3). M. Castañeda tient à bien préciser que si le projet d'articles à l'examen est mis aux voix, il se verra contraint de voter contre.

7. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que

---

[1] Voir *Revue générale de droit international public*, avril-juin 1972, n° 2, 76e année, vol. 76, p. 638 à 641.

[2] Voir 1151e séance, par. 10 à 14.

membre de la Commission, dit qu'il tient à attirer l'attention de M. Castañeda sur le fait que le Groupe de travail a précisé, à l'article 6, que l'Etat partie sur le territoire duquel l'auteur présumé de l'infraction est découvert, s'il n'extrade pas ce dernier, « soumet l'affaire, sans aucune exception et sans retard injustifié, à ses autorités compétentes aux fins de poursuites ». Il lui paraît possible d'arriver à une solution de compromis par rapport à la position prise par M. Castañeda, mais seulement si celui-ci estime que l'asile territorial a pour but d'empêcher le retour de l'auteur présumé dans un Etat où il ne pourrait pas s'attendre à être jugé en toute équité.

8. M. CASTAÑEDA dit qu'il n'entend pas que les auteurs d'infractions à l'encontre de personnes jouissant d'une protection internationale restent impunis. Cependant, il ne voit pas la nécessité d'un texte qui risquerait d'ébranler le principe traditionnel de l'asile territorial, déjà consacré dans de nombreux traités régionaux d'extradition. C'est sur la base de considérations de ce genre que le texte premier de la Convention de l'OEA a été amendé, et c'est ainsi que le texte actuel de l'article 6 dispose : « Aucune des dispositions de la présente Convention ne sera interprétée d'une façon pouvant porter atteinte au droit d'asile. »

9. M. RAMANGASOAVINA estime que le texte proposé par le Groupe de travail est un texte de compromis, dont les auteurs ont soigneusement évité d'employer des expressions litigieuses comme « crime international », « infraction politique » ou « infraction à incidence internationale » ; toutefois, précisément de ce fait, le projet risque de ne pas avoir l'effet psychologique attendu.

10. La convention que la Commission élabore a pour double but de prévenir et de réprimer les attentats, toujours plus nombreux, commis contre la personne de diplomates et, si elle remplit sa fonction de répression, elle faillit à son rôle de prévention en n'ayant pas le caractère d'intimidation que l'on aurait souhaité. Pour lui donner ce caractère, il aurait fallu d'emblée poser en principe que les infractions comme le meurtre, l'enlèvement, la séquestration, le rançonnement, et même la complicité, doivent être considérées comme des infractions de droit commun et réprimées comme telles, sans les garanties et les aménagements accordés dans beaucoup de pays aux auteurs d'infractions politiques, dès lors que la personne d'un diplomate est en cause. C'est ce qu'énoncent clairement le projet soumis par M. Kearney (A/CN.4/L.182), dans son article 2, et le projet soumis par l'Uruguay (A/C.6/L.822), dans son article premier.

11. Il s'agit non pas de supprimer la notion « d'infraction politique », mais de la limiter aux relations entre les citoyens et le gouvernement d'un même pays. Dès l'instant où les auteurs de l'infraction s'attaquent à un Etat étranger ou à ses représentants, ils doivent être considérés comme des délinquants de droit commun, où qu'ils se trouvent. Cela impose aux Etats l'obligation de juger ou de livrer.

12. L'un des problèmes qui se posent est que cette règle a des incidences sur le principe, intangible pour certains Etats, du droit d'asile. Une autre difficulté vient de ce que le pays dans lequel l'infraction est commise se trouve dans une situation délicate, tant sur le plan interne que sur le plan international. Sur le plan interne, s'il cède au chantage, il va à l'encontre de sa propre législation en ne respectant pas la séparation des pouvoirs et en empêchant le jeu normal des institutions ; sur le plan international, il risque, s'il ne cède pas au chantage, d'entrer en conflit avec l'Etat d'envoi. Il importe donc au plus haut point de prévenir les infractions visées par le projet ; leurs éventuels auteurs seront dissuadés de les commettre dès lors qu'ils sauront qu'ils ne jouiront plus de la protection généralement accordée aux auteurs de crimes ou délits politiques.

13. Pour ce qui est de l'article premier, qui définit dans ses alinéas *a* et *b* les catégories de personnes à protéger, il est permis de se demander s'il s'agit de personnes différentes de celles qui sont déjà couvertes par les Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et sur les relations consulaires, la Convention sur les missions spéciales et le projet de convention sur les relations entre les Etats et les organisations internationales. Si tel n'est pas le cas, peut-être suffirait-il de se référer simplement à ces instruments.

14. M. SETTE CÂMARA approuve, dans l'ensemble, le texte de l'article premier proposé par le Groupe de travail. A certains égards, ce texte semble revenir à la clause de l'attentat, de 1856, qui prévoyait une protection internationale en faveur de certaines catégories spéciales de personnes et dont la portée a été peu à peu élargie pour aboutir à l'adoption de la Convention pour la prévention et la répression du terrorisme [3] par la Société des Nations, le 16 novembre 1937. La deuxième guerre mondiale ayant éclaté peu de temps après, cette convention n'a jamais été ratifiée ; mais elle a servi à montrer qu'à l'époque l'opinion mondiale était convaincue que la communauté internationale devait faire quelque chose pour supprimer le terrorisme.

15. Etant donné l'augmentation constante des actes de terrorisme, qui sont indubitablement beaucoup plus fréquents qu'en 1937, M. Sette Câmara est convaincu de la nécessité d'adopter des mesures sévères à titre préventif. Le projet d'articles présenté par le Groupe de travail s'inspire de la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs [4], adoptée à La Haye en 1970, et de la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile [5], adoptée à Montréal en 1971. Le Groupe de travail a adopté une attitude objective et a évité d'employer des expressions controversées, telles que « infraction internationale », « délit politique », et autres.

16. Le projet du Groupe de travail s'applique à une catégorie spéciale de personnes et, à cet égard, constitue un progrès net par rapport à la Convention de l'OEA de 1971. M. Sette Câmara est prêt à appuyer ce projet étant entendu, comme l'a fait observer M. Tsuruoka, qu'il doit être considéré comme une première étape

[3] Voir SDN, document C.546 (1). N.383 (1), 1937 (V) et *Revue des droits de l'homme*, Paris, vol. III, n° 1, 1970, p. 170 à 181.

[4] Voir *Annuaire français de droit international, 1970*, p. 58 à 61.

[5] Voir OACI, document 8966.

d'une entreprise plus vaste consacrée au problème général du terrorisme.

17. A l'article premier, le Groupe de travail a renoncé à énumérer toutes les catégories de personnes visées et a proposé une formule générale qui englobe un grand nombre de personnalités officielles et de fonctionnaires de gouvernements, mais aussi de fonctionnaires d'organisations internationales. M. Sette Câmara pense, comme M. Hambro, que les mots « de caractère universel », qui figurent entre crochets, devraient être supprimés et que la protection devrait être étendue aux fonctionnaires des organisations internationales en général.

18. M. TAMMES a des observations à faire sur l'important aspect de l'asile que M. Castañeda a évoqué à propos des articles concernant l'extradition [6].

19. N'étant pas lui-même un spécialiste du droit pénal, M. Tammes doit s'en remettre aux textes généralement admis. Il relève que le Groupe de travail a employé le terme « *crime* » dans la version anglaise de l'article premier et de l'article 2, alors que dans le texte correspondant de la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs [7], c'est le terme « *offence* » qui a été employé. Le terme anglais « *crimes* » a aussi été employé dans la Convention de l'OEA [8], peut-être par suite de la traduction en anglais du mot espagnol « *delitos* ». Quoi qu'il en soit, en droit international moderne, le mot « *crime* » a une acception très particulière puisqu'il est employé pour désigner les crimes jugés par le Tribunal militaire international de Nuremberg et, plus récemment, le crime de génocide.

20. Le paragraphe 2 de l'article premier de la Déclaration sur l'asile territorial, que l'Assemblée générale a adoptée dans sa résolution 2312 (XXII) est ainsi conçu dans le texte anglais : « *The right to seek and to enjoy asylum may not be invoked by any person with respect to whom there are serious reasons for considering that he has committed a crime against peace, a war crime or a crime against humanity, as defined in the international instruments drawn up to make provision in respect of such crimes* [9]. »

21. Si M. Tammes insiste sur ce point, c'est qu'il a été soulevé à la Conférence de La Haye de 1970, lors de l'adoption de la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs et que les gouvernements voudront certainement savoir pourquoi la Commission a remplacé le mot « *offence* » par le mot « *crime* ». A la Conférence de La Haye, les Etats-Unis, l'URSS et l'OACI ont proposé que la capture illicite d'aéronefs soit désignée par les mots « *international common crime* ». Cependant, la Conférence a rejeté cette proposition et opté pour le terme plus usuel de « *offence* ». Le mot « *offence* » a aussi été employé dans la Convention de Montréal pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile [10], qui a été adoptée en 1971 ; ce même terme figure dans le projet de Rome auquel s'est référé le Danemark dans ses observations (A/CN.4/253/Add.2).

22. Il est vrai que le Groupe de travail n'a pas employé l'expression « *crime under international law* » dans son projet, bien qu'on trouve à l'alinéa *d* de l'article 2 « *a crime under its internal law* ». Pour prévenir toute confusion éventuelle, la Commission devrait donc, soit reprendre la terminologie employée dans des conventions antérieures, soit expliquer dans son commentaire pourquoi elle s'est écartée de celle qui est employée dans la Convention de 1970 pour la répression de la capture illicite d'aéronefs. A ce propos, M. Tammes cite le paragraphe 6 des observations présentées par le Danemark (A/CN.4/253/Add.2) où il est dit : « Il semblerait donc que si l'on devait ne pas tenir compte des règles de La Haye lors de la préparation d'une nouvelle convention, cela tendrait à créer des difficultés inutiles au sujet de questions auxquelles on a déjà trouvé une solution très largement acceptable. »

23. M. BEDJAOUI dit que la question qui fait l'objet du projet d'articles est particulièrement délicate en raison de ses résonances politiques évidentes et actuelles. C'est pourquoi il éprouve de vives appréhensions face au texte dont est maintenant saisie la Commission, car les modifications de forme que le Groupe de travail a apportées au texte de M. Kearney (A/CN.4/L.182) ont écarté des termes tabous comme « crime politique » ou « asile territorial », mais elles n'ont pas supprimé les difficultés qui pèsent sur l'ensemble du projet.

24. M. Bedjaoui adhère sans réserve aux observations du Gouvernement français (A/CN.4/253/Add.3), qui émet des doutes sérieux sur l'utilité d'un texte dans une matière où le droit international est assez correctement et assez complètement fixé.

25. Les innovations que pourrait apporter la Commission dans ce domaine du droit, au nom d'une éthique politique et juridique que M. Bedjaoui approuve, risquent de toucher gravement d'autres principes d'éthique juridique ou politique. L'altération profonde de ces principes dans le cadre d'un texte exorbitant du droit commun pourrait ne pas être acceptée par les Etats, et la convention risquerait de subir le même sort que la Convention de 1937 pour la prévention et la répression du terrorisme [11] qui n'a jamais recueilli une seule ratification. En tout état de cause, un texte comme celui qui est proposé obligera de nombreux Etats à procéder à des aménagements substantiels, et peut-être difficilement réalisables politiquement, de leurs législations nationales respectives. Certes, c'est du droit conventionnel que la Commission élabore ici. Elle ne dégage pas de règles coutumières et n'a donc pas à se préoccuper de savoir si les règles qu'elle élabore sont conformes au droit international coutumier. Cependant, elle doit prendre

[6] Voir par. 5 et 6 ci-dessus et 1151e séance.

[7] Voir *Annuaire français de droit international, 1970*, p. 58 à 61.

[8] Voir *Revue générale de droit international public*, avril-juin 1972, n° 2, 76e année, vol. 76, p. 638 à 641.

[9] *Official Records of the General Assembly, Twenty second Session, Supplement No. 16*, p. 81.

[10] Voir OACI, document 8966.

[11] Voir SDN, document C.546 (1) M.383 (1), 1937 (V) et *Revue des droits de l'homme*, Paris, vol. III, n° 1, 1970, p. 170 à 181.

pleinement en considération la nécessité de ne pas créer de situations juridiques nouvelles exorbitantes du droit commun, qui dissuaderaient les Etats de ratifier la convention en raison des remodelages difficiles qui en découleraient pour leur législation interne.

26. Cependant, il se pose un autre problème plus important de principe. A l'évidence, on doit être obligatoirement en faveur de la stabilité de l'ordre juridique international et interne ; cependant cela ne suffit pas et l'on ne peut accepter de consolider une tyrannie ou une injustice sans méconnaître d'autres principes, non moins éminents, d'éthique et de morale politique. Le texte proposé a le grand tort de tenir compte d'un seul aspect du problème, c'est-à-dire la stabilité de l'ordre juridique international, à l'exclusion de son autre aspect, à savoir l'injustice ou la tyrannie, qui sont à l'origine du terrorisme politique.

27. La souplesse de la solution prévue à l'article 6, extrader ou juger, n'est qu'apparente. Sans excuser nullement l'acte dans ses excès destructeurs ou dans ses conséquences dommageables pour la vie humaine, l'Etat « refuge » peut comprendre les objectifs politiques profonds qui l'ont inspiré.

28. La solution proposée exclut irrévocablement le principe du droit d'asile, qui avait pourtant été énoncé à l'article 8 de la Convention de 1937 de la Société des Nations et qui l'est encore dans la Convention de 1971 pour la prévention ou la répression des actes de terrorisme [12]. Elle impose l'extradition pour les crimes politiques. Or, on ne peut traiter d'égale manière le partisan, illuminé par un idéal politique, qui peut rompre les digues d'un pouvoir oppresseur, et le gangster qui réclame une rançon.

29. Le système retenu dans le texte proposé est fondé sur le principe de l'universalité du droit de punir, qui peut être revendiqué par n'importe quel Etat. Il mettra en difficulté les pays dont les législations pénales sont fondées sur le principe inverse de la territorialité de la loi pénale. Cependant, ce qui est plus grave, il ouvre le droit de punir non seulement à l'Etat du lieu de l'infraction et à l'Etat où le coupable présumé est découvert, mais à tout Etat intéressé, et il n'est pas difficile de songer à des cas où cette hypothèse créera des situations politiques délicates, contre lesquelles ni le texte en général, ni l'option ouverte à l'article 6 ne prémunissent entièrement.

30. Il est clair que le devoir de l'Etat est d'assurer la sécurité des agents diplomatiques et personnes assimilées, mais les personnes protégées ont, elles, un devoir de neutralité, qui n'est pas toujours respecté. L'Etat a aussi le devoir d'empêcher que son territoire ne serve de base d'attaque contre un autre Etat et il doit, moins encore, favoriser la fomentation d'un complot. Mais la lutte contre les mouvements dits subversifs n'impose pas à l'Etat une obligation sans discernement et il y a lieu de manier avec d'exceptionnelles précautions le problème de l'échange d'informations en ce qui concerne les complots, conspirations, etc., qui a des incidences sur deux autres problèmes : les mouvements de libération et la lutte contre la propagation des idées politiques.

31. M. OUCHAKOV pense que le principe à la base du projet est le principe, bien établi en droit international et universellement accepté, de la protection par tous les Etats de la diplomatie, laquelle a été créée aux fins d'assurer les bonnes relations entre les Etats. L'objet du projet est de renforcer ce principe. Il ne s'agit ni du droit d'asile, ni de luttes politiques. M. Ouchakov ne voit dans le projet d'autres intentions que de renforcer au maximum, sur la base de la réciprocité, le respect d'un principe bien établi de droit international. Les attentats contre les agents diplomatiques sont des attentats contre les relations amicales et pacifiques entre les Etats.

32. A l'article premier, il faudrait remplacer, au paragraphe 1, alinéa *b*, le mot « gouvernement » par « Etat » pour éviter que seuls les ministres soient couverts. Il conviendrait aussi de trouver, en français, une meilleure traduction pour le mot anglais « *official* ». A la quatrième ligne, le mot « officielles » est inutile, les fonctions étant toujours officielles dans les cas visés. Ce sont là des modifications d'ordre purement rédactionnel sur lesquelles M. Ouchakov n'insistera pas. Pour le fond, il approuve pleinement l'article premier dans son ensemble.

33. M. BARTOŠ se propose d'exposer d'abord son point de vue sur l'ensemble du projet, puis d'examiner plus particulièrement les articles 1 et 2.

34. Le groupe de travail et le Président méritent d'être félicités pour le projet, presque entièrement satisfaisant, qu'ils ont élaboré ; M. Bartoš peut accepter sans réserve un grand nombre des principes qui s'y trouvent énoncés. Il a déjà fait connaître son point de vue sur le projet du Président au cours de la présente session [13].

35. Le recours au terrorisme dans les luttes politiques, surtout s'il a une incidence sur les relations internationales, doit être proscrit. Il faut donc que les Etats prennent des mesures préventives afin de décourager les préparatifs, la tentative et l'exécution de crimes visant des personnes qui ont droit à une protection spéciale en vertu du droit international, ainsi que les membres de leurs familles.

36. Il est juste que les infractions graves ne soient pas considérées comme des infractions politiques, même lorsque leurs auteurs sont animés par des mobiles politiques, car elles constituent des crimes contre l'humanité et mettent donc en danger les relations internationales. Cette conception n'est pas nouvelle en droit international puisqu'elle a déjà été admise en ce qui concerne les crimes de guerre.

37. M. Bartoš approuve non moins entièrement un autre principe énoncé dans le projet, à savoir que des sanctions doivent être prises contre les auteurs d'actes de violence, indépendamment de leur nationalité ou de celle de leurs victimes. En cas d'actes de violence dirigés contre des agents diplomatiques, les Etats sont tenus de prendre des mesures d'urgence contre les auteurs de

[12] Voir *Revue générale de droit international public*, avril-juin 1972, n° 2, 76e année, vol. 76, p. 638 à 641.

[13] Voir 1152e séance, par. 8 à 14.

ces actes et de renforcer la sévérité des peines dont ils sont passibles.

38. En ce qui concerne l'extradition, M. Bartoš appuie le principe énoncé à l'article 6. De plus, il est d'avis que lorsque plusieurs Etats demandent une extradition, celle-ci doit être accordée à l'Etat dont la victime est ressortissante, ce qui se justifie tout spécialement si elle décède.

39. M. Bartoš est en faveur de l'obligation de coopération des Etats, notamment en matière de prévention et de répression des actes de violence. Il est juste aussi que les Etats sont également tenus de dissoudre, le cas échéant, l'organisation illicite à laquelle les coupables appartiennent, qu'ils soutiennent ou pour le compte de laquelle ils ont commis des actes de violence.

40. Enfin, M. Bartoš estime que les règles énoncées dans le projet ne s'appliquent pas aux actes criminels commis sur le territoire d'un Etat lorsque l'auteur et la victime sont tous deux citoyens de cet Etat, car alors les conditions d'existence d'une infraction internationale ne sont pas réunies.

41. M. Bartoš a déjà dit, au cours de la présente session [14], que les agents diplomatiques ne sont pas toujours d'innocentes victimes. Parfois, ils violent leur devoir de neutralité et se mêlent, directement ou indirectement, à des mouvements insurrectionnels sur le territoire de l'Etat où ils exercent leurs fonctions. C'est pourquoi M. Bartoš est partisan d'insérer dans le projet une obligation générale de neutralité, dans tout conflit politique, de la part des personnes jouissant d'une protection spéciale. Lorsque des agents diplomatiques et d'autres personnes assimilées ne respectent pas cette obligation, ils doivent en supporter les conséquences. D'ailleurs, il est généralement admis que si les agents diplomatiques ont droit à des immunités particulières, ils n'en demeurent pas moins responsables de leurs actes. Un acte de terrorisme ne doit donc pas être considéré comme une provocation lorsqu'il est suscité par celui qui en est la victime.

42. Pour ce qui est de l'article premier, M. Bartoš se borne à indiquer que la notion d'organisation internationale visée à l'alinéa *b* du paragraphe 1 doit s'entendre de toute organisation internationale intergouvernementale, qu'elle soit universelle ou régionale.

43. Dans le même alinéa, il propose d'ajouter les mots « ou en visite officielle » entre les mots « cette organisation internationale » et « et qui a droit », car c'est souvent dans ces circonstances que des attentats ont lieu et que la visite rentre dans le cadre de l'accomplissement des fonctions officielles.

44. Quant à l'article 2, M. Bartoš le juge acceptable sous sa forme actuelle.

45. M. TABIBI, comme les autres membres de la Commission, approuve, d'une manière générale, le but du projet du groupe de travail. Tous, sans nul doute, s'accorderont à reconnaître que des mesures doivent être prises pour mettre un terme aux attaques contre les diplomates ; le vrai problème réside dans la façon de procéder.

46. Pour ce qui est du texte du projet, certains points demandent à être étudiés plus à fond. Premièrement, il y a la question de la portée du projet d'articles. A son avis, certaines personnes dont la protection n'est pas prévue sont tout aussi importantes que les diplomates ou que les personnalités officielles ou les fonctionnaires d'organisations internationales de caractère universel. Il est donc d'avis de supprimer les mots « de caractère universel » placés entre crochets, afin que la protection englobe les fonctionnaires de toutes les organisations internationales, grandes ou petites.

47. Deuxièmement, il y a la question des personnalités officielles et des fonctionnaires gouvernementaux, et là le projet comporte une lacune. Certaines de ces personnes, comme celles qui travaillent pour une commission d'énergie nucléaire, détiennent parfois des secrets plus importants que les membres du gouvernement ; pour des raisons de sécurité, elles devraient bénéficier d'une protection spéciale quand elles voyagent à l'étranger, même si leur déplacement n'est pas officiel et a pour but un échange de vues avec leurs collègues d'autres pays. L'importance de l'octroi d'une protection spéciale à une personnalité officielle ou à un fonctionnaire qui séjourne à titre non officiel dans un pays est mise en lumière par le cas récent de M. Kissinger, conseiller du Président des Etats-Unis, qui s'est récemment rendu au Japon en vacances, mais dans le but avoué d'y poursuivre des négociations officielles.

48. Pour ce qui est de la forme de l'instrument envisagé, M. Tabibi réitère sa proposition de lui donner celle d'un protocole additionnel à la Convention de Vienne de 1969 sur les relations diplomatiques ; ses dispositions aideraient à renforcer le régime établi par cette convention.

49. Ensuite, le ton de quelques-uns des articles devrait être rendu moins péremptoire. Les Etats trouveraient l'ensemble du projet plus acceptable si certains articles n'étaient pas conçus en des termes qui semblent leur dicter la manière dont les procédures judicaires devraient se dérouler sur leur propre territoire.

50. Il est douteux, d'autre part, que les Etats estiment pouvoir accepter le système de l'extradition obligatoire pour des infractions qui ne sont pas toujours de simples actes de terrorisme et peuvent parfois être des actes liés à des activités politiques. Comme l'a fait remarquer M. Tammes, nombre de délégations, à la Conférence de La Haye de 1970 ont formulé des objections contre le projet de convention qui était alors à l'étude, précisément en raison des dispositions concernant l'extradition qui y figuraient.

51. Cette question présente un intérêt pratique dans le propre pays de M. Tabibi, du fait que les régions occupées par des tribus aux frontières de l'Afghanistan ne comptent pas moins de huit millions d'habitants. Ceux qui ont lu les œuvres de Kipling savent que des razzias avec meurtres et enlèvements avaient souvent lieu à partir de ces régions au temps où l'Inde dépendait du Royaume-Uni. Des razzias de ce genre sont parfois

[14] *Ibid.*, par. 10.

entreprises contre des pays voisins aujourd'hui encore, d'où l'intérêt que porte l'Aghanistan à l'ensemble du problème des actes de violence commis au-delà des frontières.

52. Pour ce qui est des articles du projet pris individuellement, les articles 1 et 2 sont acceptables sous réserve de certaines retouches. Le membre de phrase introductif de l'article 3 est acceptable, mais tel n'est pas le cas des alinéas *a* et *b*. Il convient de recommander aux Etats de prescrire des mesures plus sévères pour prévenir les infractions en question et de recommander aussi l'échange de renseignements, mais il ne faut pas essayer de dicter aux Etats les mesures à prendre, comme paraît le faire le texte actuel des alinéas en question. Si les articles 4 à 7 étaient supprimés, le reste du projet serait acceptable pour M. Tabibi.

53. L'ensemble du projet devrait être renvoyé au Groupe de travail pour que celui-ci le réexamine, compte tenu de la discussion, afin d'élaborer un texte plus acceptable destiné à être soumis à l'Assemblée générale.

54. M. SETTE CÂMARA explique que dans le Groupe de travail, c'est lui qui a eu l'idée d'employer, pour la version anglaise, le terme « *crime* » au lieu du terme « *offence* » qui figurait dans le document antérieur (A/CN.4/L.182). Il croit que les raisons pour lesquelles la Conférence de La Haye de 1970 n'a pas employé le terme « *crime* » dans la convention qu'elle a adoptée [15] ne sont pas valables dans le cas du présent projet. Ces raisons avaient trait à la crainte que la maxime *nullum crimen sine lege* ne soit invoquée au sujet des nouvelles infractions commises contre les aéronefs. Les actes visés par le présent projet ayant toujours été qualifiés de crimes dans toutes les législations internes, il n'y a aucune raison de ne pas les désigner sous ce nom dans le projet.

55. M. QUENTIN-BAXTER pense que le projet très clair élaboré par le Groupe de travail aidera grandement la Commission à résoudre les problèmes en cause.

56. Le succès d'une convention du type proposé dépend de deux facteurs. Il s'agit de savoir, en premier lieu, si la politique dont elle s'inspire est conciliable avec ce que M. Castañeda a appelé le « droit » d'asile et, en second lieu, si les stipulations de la convention peuvent être aisément incorporées au droit interne des Etats, chez lesquels il existe des traditions solides et des règles de procédure précises en matière d'extradition et de droit pénal.

57. Seule la première question se pose à propos de l'article premier. Comme les dispositions des lois et des traités relatifs à l'extradition le montrent clairement, la plupart des pays estiment que le principe fondamental régissant le droit d'asile est qu'il n'appartient pas à d'autres Etats de se prononcer sur ce que doivent être les rapports entre les autorités et les administrés dans les Etats tiers.

58. Le cas typique qui a conduit à l'exigence d'une convention dans le sens du projet à l'examen n'est pas contraire à ce principe. Un ambassadeur mêlé à une affaire politique qui ne concerne que l'Etat hôte est traité comme un simple pion sur un échiquier où c'est quelqu'un d'autre qui joue. Le but de ceux qui commettent une infraction dirigée contre sa personne peut être simplement de mettre dans l'embarras le Gouvernement de leur pays, qui a le devoir de protéger les diplomates et aussi de prouver qu'il entend rester maître chez lui.

59. En ce sens, il y a un parallélisme véritable avec la Convention de 1970 pour la répression de la capture illicite d'aéronefs [16]. Cette convention repose sur l'idée que la situation politique d'un pays ne peut justifier qu'on mette en danger la vie des passagers. Elle ne peut pas davantage justifier que l'on porte atteinte aux traditions des relations diplomatiques.

60. Il convient toutefois de reconnaître qu'avec la définition de la personne jouissant d'une protection internationale, à l'article premier, on ne peut pas vraiment soutenir que le projet à l'examen n'a absolument aucune incidence sur le droit d'asile. Dans le cas typique d'un acte de violence contre un diplomate ou une autre personne protégée, en rapport avec une lutte politique à laquelle la personne en question est étrangère, il n'y a pas conflit avec le droit d'asile. Cependant, le projet couvre aussi le cas d'un homme politique, en visite dans un autre pays, qui est attaqué par l'un de ses compatriotes pour des raisons politiques. Le pays où l'infraction a été commise estimera certainement qu'il s'agit là d'un acte mettant en danger les relations internationales et violant son hospitalité. Cet Etat aura toutes les raisons du monde de vouloir punir l'auteur de l'infraction et s'assurer de sa personne s'il s'est échappé. Toutefois, il faut reconnaître que, dans une affaire de ce genre, il y a chevauchement avec le droit d'asile, car la personne attaquée n'est pas sans rapport avec la situation politique qui a abouti à l'acte de violence. Du fait de ce chevauchement, certains Etats hésiteront à accepter le projet.

61. M. Quentin-Baxter pense, comme M. Hambro, qu'une distinction selon le lieu où l'infraction a été commise ne se justifie pas [17]. Si un diplomate en poste à Genève est victime d'un acte de violence alors qu'il se trouve dans une localité voisine en France, la situation devrait être la même que si l'acte avait été commis en Suisse. La situation qui a fait naître le besoin d'une convention du type proposé résulte de ce que des diplomates étrangers sont utilisés à des fins politiques auxquelles ils sont entièrement étrangers. De ce point de vue, le lieu effectif où l'infraction a été commise est sans importance et la Commission fera bien de maintenir son projet dans ces limites.

62. M. BILGE rappelle qu'au début de la session, il s'est déclaré favorable au projet d'articles élaboré par le Président [18], mais ajoute que le texte actuellement proposé par le Groupe de travail répond encore mieux à ses préoccupations que le texte initial.

[15] Voir *Annuaire français de droit international, 1970*, p. 58 à 61.

[16] *Ibid.*

[17] Voir 1182e séance, par. 39.

[18] Voir 1150e séance, par. 26.

63. Il estime, comme M. Bedjaoui, que personne ne saurait condamner les mouvements de libération qui luttent pour le principe de l'autodétermination. Toutefois, une exception doit être faite lorsque ces mouvements agissent à l'aveugle et s'en prennent à des personnes entièrement étrangères à de tels objectifs. La situation est différente lorsque la victime a été mêlée à la lutte politique, mais ce cas est couvert par l'article 2, qui renvoie à la législation interne. Si, selon le droit pénal interne, l'acte de violence a été commis en état de légitime défense, son auteur ne sera évidemment pas condamné. D'une manière générale, les articles proposés ne font pas obstacle à une lutte légitime, mais découragent les actes commis à l'aveugle et dirigés contre des innocents.

64. Sans doute aurait-il été souhaitable d'élargir la portée du projet, mais la Commission est liée par les termes de la résolution 2780 (XXVI) de l'Assemblée générale.

65. M. Bilge estime, comme M. Hambro, que les mots « de caractère universel » devraient être rayés [19] du paragraphe 1, alinéa *b*, de l'article premier, car les fonctionnaires des organisations régionales sont tout spécialement exposés aux actes de violence, puisqu'ils sont moins anonymes que ceux des organisations universelles. En outre, le verbe « accompagner », qui est employé aux alinéas *a* et *b* du paragraphe 1, ne convient pas tout à fait ; en particulier, il ne couvre par l'hypothèse où un membre de la famille d'une personne ayant droit à une protection spéciale se déplace pour la rejoindre. C'est pourquoi il conviendrait de s'inspirer de la terminologie employée à l'article 40 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

66. M. Bilge souhaite que le Groupe de travail introduise la notion de menace de violence dans l'article 2.

67. L'alinéa *d* de cet article ne vise que le fait « de participer en tant que complice à un acte de violence. Il serait souhaitable d'introduire la notion d'aide à une organisation clandestine, notamment d'aide financière, sans participation à l'acte de violence.

La séance est levée à 13 h 5.

[19] Voir 1182e séance, par. 40.

## 1184e SÉANCE

*Jeudi 22 juin 1972, à 10 h 50*

*Président :* M. Richard D. KEARNEY

*Présents :* M. Ago, M. Alcívar, M. Bartoš, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Elias, M. Hambro, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Ruda, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

### Question de la protection et de l'inviolabilité des agents diplomatiques et autres personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international

**(A/CN.4/253 et Add.1 à 5 ; A/CN.4/L.182 et L.186)**

[Point 5 de l'ordre du jour] *(suite)*

PROJET D'ARTICLES SUR LA PRÉVENTION ET LA RÉPRESSION DES INFRACTIONS COMMISES CONTRE DES AGENTS DIPLOMATIQUES ET D'AUTRES PERSONNES AYANT DROIT À UNE PROTECTION INTERNATIONALE

ARTICLES 1 et 2 *(suite)*

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du projet d'articles présenté par le Groupe de travail (A/CN.4/L.186).

2. M. TSURUOKA (Président du Groupe de travail) dit que bien des inquiétudes exprimées par certains membres au sujet du projet d'articles pourraient être dissipées si la Commission se mettait d'accord sur le but exact de ce projet. A la lumière de la genèse des travaux de la Commission, des débats de la dernière session de la Sixième Commission et des observations des gouvernements, il semble permis de dire que le but du projet est de défendre le mécanisme diplomatique existant, qui est essentiel pour maintenir l'ordre et faciliter la coopération entre les Etats, c'est-à-dire garantir la survie de la communauté internationale contemporaine. Le projet du Groupe de travail semble répondre à ce double objectif et ne susciter à cet égard aucune controverse.

3. Le mécanisme proposé par le Groupe de travail prévoit une aggravation de la répression de certaines infractions lorsque celles-ci sont commises contre des personnes jouissant d'une protection spéciale selon le droit international. Il reconnaît en pareil cas l'exercice d'une juridiction extra-territoriale et il instaure une coopération internationale accrue qui devrait faciliter l'application des articles. Considéré sous cet angle, le projet n'a rien de révolutionnaire ; il ne fait que renforcer des règles ou des principes du droit international déjà existants. Le fonctionnement du mécanisme proposé dépendra en grande partie de la bonne application du projet. Or, si l'on admet que ce mécanisme reste dans les limites de la réglementation déjà existante, on ne devrait pas éprouver d'inquiétudes quant au fonctionnement de la future convention.

4. C'est pourquoi il n'y a pas lieu de penser, comme le fait M. Castañeda, que le régime de l'asile serait perturbé par l'existence d'une convention issue du projet du Groupe de travail. Ce régime n'a jamais eu pour objet de protéger des terroristes, en particulier ceux qui commettent les infractions visées dans le projet d'articles.

5. Pour ce qui est des articles 1 et 2, M. Tsuruoka est prêt à les accepter sous leur forme actuelle.

6. Certains membres ont déclaré qu'à leur avis le projet devrait aussi couvrir le cas où un chef d'Etat ou de gouvernement est l'objet d'un enlèvement dans son