

Document:-
A/CN.4/SR.1151

Compte rendu analytique de la 1151e séance

sujet:
<plusiers des sujets>

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>)*

blée générale lui demande de le faire. Or, ce que l'Assemblée générale lui a demandé de faire, c'est « d'étudier le plus tôt possible, à la lumière des commentaires des Etats Membres, la question..., en vue de préparer un projet d'articles... qui sera soumis à l'Assemblée générale aussitôt que la Commission le jugera opportun »⁶. L'Assemblée générale n'a pas fixé de délai et il n'est pas nécessaire que la Commission achève ses travaux à la présente session.

49. M. AGO souligne que la Commission n'est pas un organe politique, mais un organe technique, et que c'est à l'Assemblée générale qu'il appartient de décider de l'utilité d'une convention. La Commission a pour tâche d'élaborer dans les plus brefs délais un projet de caractère technique, le meilleur possible, pour que les organes politiques puissent prendre une décision en connaissance de cause.

50. M. OUCHAKOV dit que l'utilité d'un projet d'articles n'est plus à discuter puisque la Commission a déjà décidé d'inscrire cette question à son ordre du jour.

51. M. REUTER fait siennes les observations de M. Ago. Il ajoute que, puisque la question suscite de grandes divergences politiques, il conviendra de prévoir des solutions alternatives sans perdre de temps à discuter du mérite de chacune d'elles.

52. M. SETTE CÂMARA dit que la seule question sur laquelle la Commission doit se prononcer est celle de l'ordre de priorité à accorder au point 5.

53. M. BARTOŠ estime qu'il n'y a pas lieu de discuter de l'utilité d'un projet de convention puisque la question est déjà inscrite à l'ordre du jour. Il n'y a pas lieu non plus d'en discuter l'urgence, qui a été reconnue par la majorité des membres de la Commission et par l'Assemblée générale. La Commission n'a sans doute pas à se prononcer sur l'opportunité d'une convention en la matière, mais, en donnant son avis juridico-technique à l'Assemblée générale, comme celle-ci le lui a demandé, elle ne peut en conscience ne pas faire savoir à cet organe politique ce qu'elle en pense.

54. Pour sa part, M. Bartoš est convaincu de l'utilité d'une telle convention. La Commission ayant, à sa vingt-troisième session, reconnu l'importance et l'urgence de la question, il lui reste à élaborer, sans attendre, le meilleur texte possible. Il serait bon qu'elle s'inspire à cette fin de tous autres textes existants, par exemple de la Convention de 1937 pour la prévention et la répression du terrorisme, c'est-à-dire de tout précédent inspiré par l'idée d'une responsabilité internationale et de la nécessité d'une collaboration internationale dans ce domaine, ce que fait bien ressortir le projet élaboré par M. Kearney.

55. M. NAGENDRA SINGH suggère que la question soit examinée d'abord par la Commission en séance plénière, ensuite par le Groupe de travail, puis de nouveau en séance plénière. Puisque l'Assemblée générale considère manifestement qu'il s'agit d'une question urgente, il faut que la Commission lui soumette un projet

pour examen ; l'Assemblée générale pourra ensuite prendre les nouvelles mesures qu'elle jugera indiquées. Du point de vue de la procédure, toutes les étapes nécessaires par lesquelles il est de tradition de passer dans les travaux de la Commission seront respectées, sauf qu'il n'y aura pas de Rapporteur spécial pour la question et que l'on ne passera pas deux ou trois années à déposer des rapports préliminaires.

56. Le PRÉSIDENT, se référant aux doutes exprimés par M. Hambro sur l'utilité de la convention envisagée, dit que, pour sa part, il lui paraîtrait regrettable qu'on puisse penser que la Commission n'est pas en mesure de trouver de moyen juridique permettant d'assurer la protection nécessaire aux agents diplomatiques. Il est convaincu qu'une tentative en ce sens sera très utile et que la Commission doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour renforcer le droit international sur ce point.

57. Sir Humphrey WALDOCK dit qu'il va de soi que les travaux de la Commission concernant le point 5 n'auront pas un caractère définitif. La Commission se contentera de soumettre un projet d'articles à l'Assemblée générale, qui formulera ses observations et renverra le projet à la Commission pour que celle-ci l'achève à la session suivante.

La séance est levée à 12 h 50.

1151^e SÉANCE

Jeudi 4 mai 1972, à 10 h 15

Président : M. Richard D. KEARNEY

Présents : M. Ago, M. Alcívar, M. Bartoš, M. Bilge, M. Castañeda, M. Nagendra Singh, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Rossides, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Thiam, M. Tsu-ruoka, 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 ; A/CN.4/L.182)

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

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du point 5 de l'ordre du jour.

2. M. TAMMES dit qu'il partage les doutes exprimés par d'autres orateurs quant à la possibilité d'élaborer à la présente session, en y consacrant la réflexion voulue, un projet d'articles sur les infractions commises contre des personnes ayant droit à une protection, en dépit de l'intéressant travail préparatoire effectué par le Président.

⁶ Résolution 2780 (XXVI) de l'Assemblée générale, section III, par. 2.

Les problèmes de droit international général que soulève la question sont bien trop nombreux pour que la Commission puisse actuellement disposer de toute la documentation nécessaire et s'acquitter de sa tâche de développement progressif du droit international d'une manière conforme aux exigences de l'article 16 de son Statut.

3. Le premier problème et, sans doute, le plus important, a trait à la notion de « délit politique », dont on s'est vainement efforcé de réduire la portée par le passé. Elle est apparue dans un certain nombre de conventions élaborées hâtivement au dix-neuvième siècle et au début du vingtième, mais qui sont maintenant presque entièrement oubliées. Elle a reparu dans des instruments internationaux modernes élaborés depuis la seconde guerre mondiale et, notamment, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme¹. La Commission devrait donc se montrer extrêmement prudente avant de donner aux Etats la moindre indication, fût-elle provisoire, sur ce qui doit être considéré comme un délit politique, ou sur les infractions qui doivent être exclues du champ d'application de cette notion.

4. Dans la lettre de couverture qu'il a adressée aux membres de la Commission avec son document de travail (A/CN.4/L.182), le Président a reconnu que de très sérieux problèmes se posaient, notamment celui de la nécessité de concilier le droit d'asile et le maintien du fonctionnement normal des rouages institutionnels internationaux et il est arrivé à la conclusion que cette dernière considération devrait l'emporter.

5. C'est pourtant la conclusion inverse qui a été incorporée à la Convention pour la prévention ou la répression des actes de terrorisme, signée à Washington, le 2 février 1971, par les Etats membres de l'organisation des Etats américains². L'article 6 de cette Convention est ainsi libellé : « Aucune des dispositions de la présente Convention ne sera interprétée d'une façon pouvant porter atteinte au droit d'asile. »

6. M. Tammes note en outre qu'il est proposé, dans le projet d'articles du Président, de s'écarter du principe de la compétence unilatérale de l'Etat sur le territoire duquel se trouve la personne présumée coupable. Or, ce principe a été adopté à l'unanimité dans une résolution de l'Assemblée générale et figure dans la législation de nombreux pays, par exemple dans la loi néerlandaise relative à l'extradition.

7. Si M. Tammes a évoqué rapidement ces questions délicates, ce n'est pas par esprit critique, mais seulement pour souligner que le sujet est beaucoup trop complexe pour que la Commission s'engage dans l'élaboration d'un projet d'articles de caractère provisoire. Certes, la Commission a suivi cette procédure à propos de la question des relations entre les Etats et les organisations internationales, mais il ne s'agit pas là d'un précédent valable, car ces relations constituent un problème plutôt mineur en comparaison de la protection des diplomates

et personnes assimilées. Non seulement la question est de moindre importance en soi, mais la documentation en la matière est beaucoup moins abondante.

8. On peut penser, en effet, que le projet donne une définition un peu trop étroite des personnes ayant droit à une protection. Sur un autre point, en revanche, il a une portée beaucoup trop large car, aux termes du paragraphe 1 de l'article 3, les chefs d'Etats et autres personnages de rang élevé sont de ceux que désigne l'expression « personne ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international ». En fait, ces personnes ne sont pas dans la même position que les agents diplomatiques et autres personnes ayant droit à l'inviolabilité de la personne visée au paragraphe 2 de ce même article. Un chef d'Etat ou une autre personnalité de haut rang peut souvent être la fin visée par une infraction politique, alors que le projet a pour but d'éviter que les agents diplomatiques et les personnes assimilées servent d'instruments à des infractions politiques. M. Tammes est opposé à l'idée que ces deux catégories de personnes soient traitées de la même manière et il estime qu'en fait une « clause relative aux attentats » aurait été utile.

9. A la session antérieure, au cours du débat sur l'examen d'ensemble du droit international³, M. Tammes a recommandé, à propos de l'examen du programme de travail à long terme de la Commission, que celle-ci envisage de s'occuper de nouveau du code des crimes contre l'humanité et d'étendre le champ de ses travaux aux infractions de caractère international autres que les infractions contre la paix et la sécurité de l'humanité, comme on les concevait en 1949⁴. Dans l'état actuel des choses, diverses infractions intéressant la communauté internationale sont traitées de façon fragmentaire, avec tous les inconvénients qui en résultent. Par exemple, cette méthode fragmentaire tend à priver les gouvernements de la liberté d'action qui leur est nécessaire et a finalement un effet opposé à celui qui est recherché.

10. M. CASTAÑEDA dit que la procédure proposée lui inspire les plus graves inquiétudes. Il ne voit vraiment pas pourquoi l'on s'écarterait de la pratique habituelle de la Commission. La question ne revêt pas une urgence particulière ; l'Assemblée générale a simplement demandé à la Commission de préparer un projet d'articles « le plus tôt possible ». La Commission elle-même a indiqué dans son rapport de 1971 qu'elle préparerait, à sa session de 1972, une série d'articles, « si l'Assemblée générale le lui demandait »⁵. En fait, l'Assemblée générale n'a pas demandé à la Commission de préparer un projet d'articles au cours de la présente session. En utilisant la formule assez vague « dès que possible », elle a indiqué tout au plus que la Commission était libre d'entreprendre cette tâche à la présente session ou à une session ultérieure.

11. En 1954, l'Assemblée générale a précisé que le projet d'articles sur le droit de la mer devrait être préparé

¹ Résolution 217 (III) de l'Assemblée générale.

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

³ A/CN.4/245.

⁴ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1971, vol. I, p. 378, par. 39.

⁵ *Ibid.*, vol. II (1^{re} partie), document A/8410/Rev.1, par. 134.

pour une session déterminée⁶. Dans le cas de la codification du droit touchant les relations diplomatiques, par contre, à la suite de la plainte d'un Etat concernant les mauvais traitements infligés à certains de ses diplomates, l'Assemblée générale a invité la Commission à entreprendre la codification de la question des relations et immunités diplomatiques « le plus tôt possible »⁷ et il a fallu plusieurs années pour mettre au point le projet.

12. Il n'y a donc pas de raison valable d'agir de toute urgence ; en revanche, nombreuses sont les raisons qui militent en faveur du maintien des méthodes de travail habituelles de la Commission, qui ont toujours donné de bons résultats. Ces méthodes permettent d'élaborer des projets après mûre réflexion et offrent de bonnes garanties que les projets recueilleront l'adhésion de l'ensemble des gouvernements. Dans les rares cas, comme celui des réserves aux traités multilatéraux, où la Commission a préparé un projet en une seule session, on a abouti à un échec. La raison en est que la préparation de ces projets n'avait comporté ni les délibérations nécessaires, ni les consultations indispensables des gouvernements.

13. Une autre raison joue en faveur du maintien de la pratique habituelle, qui consiste à désigner un rapporteur spécial chargé de présenter un rapport à la Commission afin que celle-ci examine la question de manière approfondie : elle tient au caractère éminemment politique du sujet, témoin la nette divergence d'opinions qui s'est manifestée à l'Assemblée générale lors de la discussion. Ce caractère politique ressort aussi des débats qui ont eu lieu au sein de l'Organisation des Etats américains lorsque certains pays, comme le Chili, ont contesté la nécessité d'un traité du genre proposé, en soutenant que les mesures législatives nationales étaient suffisantes pour prévenir et punir les infractions dont il s'agit.

14. La Commission s'est efforcée jusqu'ici d'éviter les controverses politiques, ce qui explique en partie le succès de ses travaux. M. Castañeda invite la Commission à faire preuve de la plus grande prudence afin d'éviter de s'écarter de cette sage pratique.

15. Le projet d'articles préparé par le Président (A/CN.4/L.182) est centré sur la notion d' « infraction internationale », à laquelle on n'a pas encore trouvé de définition satisfaisante. Il sera difficile d'élaborer un projet d'articles sur des bases aussi peu solides.

16. Un autre problème insoluble est celui de la définition du « délit politique », sans parler de celui des actes ayant un lien avec un délit politique. La difficulté que présentent ces problèmes a été mise en lumière au cours des débats qui ont eu lieu à l'Organisation des Etats américains, à propos de la convention sur l'asile territorial. Il convient au surplus de rappeler que selon le point de vue traditionnel, une atteinte à la personne d'un chef d'Etat est considérée comme un délit politique, et ne peut de ce fait donner lieu à extradition.

17. Dans le projet d'articles présenté par le Président, il est proposé que certains délits politiques déterminés

donnent lieu à extradition. En introduisant une clause à cet effet dans un instrument international, on s'écarterait de ce qui est pratiquement un principe général de droit ; en fait, selon de très nombreuses législations nationales, les délits politiques ne peuvent donner lieu à extradition. La Commission ne peut évidemment pas recommander qu'on s'écarte ainsi de la pratique sans avoir au préalable mené une étude approfondie de la question et pris l'avis des gouvernements.

18. L'article de la Convention de 1971 de l'OEA relative à la prévention et à la répression de certains actes de terrorisme cité par M. Tammes a été ajouté, sur la proposition de la délégation mexicaine, précisément afin de sauvegarder le droit d'asile territorial. Le respect du droit d'asile territorial est une tradition en Amérique latine, mais il intéresse tous les Etats du monde. Le problème ne se pose pas de la même manière que pour l'asile diplomatique, au sujet duquel la pratique en Amérique latine a des caractéristiques qui lui sont propres.

19. M. Castañeda tient à attirer l'attention sur une autre clause de la même convention de l'OEA, à savoir l'article 3, qui stipule que les personnes poursuivies ou condamnées pour l'un quelconque des délits prévus à l'article 2 de la Convention sont passibles d'extradition, conformément aux dispositions des traités d'extradition en vigueur entre les parties. Comme presque tous les traités bilatéraux d'extradition reconnaissent que les délits politiques ne peuvent pas donner lieu à l'extradition, les dispositions de l'article 3 consacrent l'usage en la matière.

20. Toujours à ce propos, l'article 3 du projet présenté par le Président propose une règle entièrement différente. Il en est de même de l'article 11. Sur ces deux points, la Commission devrait éviter de s'écarter des règles de droit international en vigueur sans avoir auparavant procédé à une étude approfondie de la question, fondée sur un rapport établi par le Rapporteur spécial et sur les observations des gouvernements relatives au texte préliminaire des articles qui serait mis au point au cours de cette première étape.

21. Le Président a présenté un document de travail très intéressant, mais la Commission devrait s'en tenir à ses méthodes de travail habituelles.

22. M. AGO regrette de voir remettre en discussion des conclusions sur lesquelles l'accord semblait s'être fait, à savoir que la question est urgente et que, se situant un peu en dehors du cadre habituel des travaux de la Commission, elle appelle une procédure un peu inhabituelle. Il rappelle qu'à la session précédente, la Commission a décidé d'elle-même que, si l'Assemblée générale le lui demandait, elle préparerait un projet d'articles sur la question au cours de sa session de 1972. Or l'Assemblée a eu une réaction positive et sa recommandation ne saurait être interprétée autrement que comme une invitation à faire précisément ce que la Commission lui avait proposé de faire. De toute façon, comme l'a rappelé Sir Humphrey Waldock, le projet qui sera élaboré constituera une simple base de discussion à l'égard de laquelle l'Assemblée aura toute liberté d'action, soit qu'elle la rejette, soit qu'elle décide de l'envoyer aux

⁶ Résolution 899 (IX) de l'Assemblée générale.

⁷ Résolution 685 (VII) de l'Assemblée générale.

gouvernements, soit encore qu'elle demande à la Commission d'y apporter des changements sur tel ou tel point.

23. Passant au fond de la question, M. Ago souligne que les problèmes très réels qui se posent sont peut-être moins compliqués qu'on ne les rend. Il est d'ailleurs caractéristique de noter qu'en ce qui concerne la portée du projet, ceux qui sont hostiles à l'élaboration d'une convention en la matière se divisent en deux groupes dont les positions sont opposées : les uns trouvent que, même dans les limites proposées, une telle convention irait trop loin, tandis que les autres la trouvent trop limitée et voudraient l'étendre à toute hypothèse de terrorisme. M. Ago comprend certes les préoccupations de ces derniers, mais il croit qu'il existe des raisons spéciales d'agir d'urgence en faveur des diplomates, ce terme devant d'ailleurs être interprété dans un sens large.

24. Les diplomates bénéficient déjà d'une protection spéciale dans l'Etat où ils résident : c'est là tout le sens des Conventions sur les relations diplomatiques et les relations consulaires. Sur le plan des obligations de l'Etat hôte, donc, les instruments existants sont parfaitement suffisants ; mais peut-on dire à l'heure actuelle que la sécurité des diplomates ne concerne que l'Etat hôte et l'Etat d'envoi ? M. Ago ne le croit pas. Il rappelle, à cet égard, que la fonction diplomatique a pris une importance considérable avec l'augmentation du nombre des Etats et l'intensification de la coopération internationale, dont ont besoin surtout les Etats nouveaux. La communauté mondiale a donc solidement intérêt au développement harmonieux des relations diplomatiques et il est normal que, devant la multiplication des actes de terrorisme dirigés contre les diplomates, elle se soucie de prendre des mesures pour assurer à ceux-ci une protection plus généralisée que celle qui existait jusqu'ici.

25. Il n'est évidemment pas question de porter un jugement politique sur les mouvements qui, dans certains pays, travaillent contre le régime établi ; on peut même sympathiser avec tous ceux qui luttent pour la liberté. Cependant, cela ne veut pas dire qu'on admette que soient employées comme moyens de lutte politique interne des méthodes qui nuisent à des personnes entièrement étrangères à cette lutte et surtout qui sont préjudiciables aux relations diplomatiques mondiales.

26. Etant donné qu'il est de l'intérêt de la communauté internationale de prévenir les enlèvements de diplomates, il faut que la solidarité interétatique joue à ce sujet et c'est pourquoi il existe certaines parentés, que fait apparaître le projet d'articles présenté par le Président, entre les mesures de protection des diplomates et la prévention de certaines activités telles que la piraterie et la traite des esclaves. A cet égard, M. Ago, tout en concédant qu'au dix-neuvième siècle, la piraterie par exemple était qualifiée de *crimen juris gentium*, croit qu'il faut éviter d'employer cette terminologie dans le projet à l'étude. Il note que l'expression « infraction internationale » (« *international crime* ») utilisée dans le texte français évoque, à l'heure actuelle, la notion de fait illicite international de l'Etat, c'est-à-dire de violation du droit international sur le plan interétatique. Or il n'y a pas de fait illicite de l'Etat si, sans que ce dernier

ait manqué à aucune de ses obligations, un diplomate est victime d'un enlèvement sur son territoire. Les faits dont traite le projet ne relèvent donc que du droit pénal interne et n'ont d'international que le souci qu'ils inspirent. Cette idée serait-elle bien rendue en anglais par l'expression « *crime of international concern* ».

27. La protection des diplomates se situe à deux niveaux, celui de la prévention et celui de la répression ; c'est sur ces deux plans que jouent normalement les obligations de l'Etat hôte. La solidarité internationale doit donc jouer elle aussi sur les deux plans. Sur le plan de la prévention, il faut reprendre la règle selon laquelle l'Etat doit veiller à ce que son territoire ne soit pas utilisé par certains mouvements pour y préparer des opérations qui ne peuvent être organisées sur le territoire de l'Etat où elles sont finalement exécutées. Sur le plan de la répression, il faut éviter que le délinquant ne puisse se soustraire au châtement en se réfugiant à l'étranger. A cet égard, il faut laisser aux Etats tiers le choix entre deux solutions : ou bien définir les actes en question dans leur droit criminel interne comme des actes punissables et en assurer eux-mêmes la répression, ou bien recourir à l'extradition.

28. On touche là à un problème délicat car il n'est pas douteux que les actes en cause sont des délits politiques. Cependant c'est précisément là que réside l'utilité de la convention envisagée : il faut y affirmer que le caractère de délit politique des actes considérés ne fait pas obstacle à l'extradition, ce principe l'emportant non seulement sur les dispositions du droit criminel interne, mais aussi sur celles des traités bilatéraux d'extradition qui peuvent exister entre certains Etats.

29. Bien entendu, il importe de ne pas perdre de vue un autre aspect du problème, celui de la protection des droits de l'homme, et de veiller à ce que les garanties d'une procédure objective soient universellement et intégralement respectées. Il ne saurait être question ni de procédures exceptionnelles ni de détentions prolongées dans l'attente d'un procès qui n'a jamais lieu. Une mise en garde s'impose seulement contre les mesures de remise de la peine, de grâce ou d'amnistie qui aboutiraient en fait à tourner la convention et à la vider de son sens.

30. M. Ago insiste sur la nécessité d'établir un texte susceptible d'être largement accepté par les membres de la communauté internationale, car si les délinquants en puissance savent qu'il y a des pays où ils seront assurés de l'impunité, ou même accueillis en héros, toute l'œuvre qu'entreprend la Commission aura été inutile, voire néfaste.

31. M. Ago croit également indispensable de prévoir dans la convention une procédure de règlement des différends ; on pourrait utilement reprendre l'idée de la conciliation obligatoire adoptée dans la Convention de Vienne sur le droit des traités⁸.

32. M. USTOR dit qu'actuellement les Etats sont obligés d'élargir leur coopération et de l'étendre à de nou-

⁸ Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 320, art. 66.

veaux domaines, de même qu'ils doivent remplacer les formes bilatérales traditionnelles de coopération par des arrangements multilatéraux. Il semble que la même tendance se dessine aussi dans le domaine du droit pénal, que les Etats ont toujours jalousement considéré et considèrent même encore comme relevant de leur domaine souverain et exclusif. La conclusion d'une convention internationale concernant les infractions commises contre des personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international répondrait à un besoin qui se fait nettement sentir.

33. L'inviolabilité des agents diplomatiques et des personnes assimilées est un des piliers du droit international et répond à une nécessité absolue pour le maintien des relations pacifiques entre Etats. Si cette inviolabilité est compromise, c'est un droit absolu, et même un acte de légitime défense de la communauté internationale de trouver les moyens permettant de préserver une institution aussi fondamentale.

34. Pour qu'une convention conclue à cet effet se révèle utile, il faudrait que bien des conditions soient remplies, dont la première serait que la Commission soit capable de formuler des règles qui fournissent une base juridique satisfaisante. L'utilité de cet instrument dépendrait aussi de la volonté des Etats d'adopter une convention sur cette base, de sa ratification par un nombre assez grand d'Etats et de la mise en œuvre, de bonne foi, de ses dispositions par les parties. Il faut espérer que tous ces éléments seront réunis.

35. Le projet présenté par le Président (A/CN.4/L.182) est un document très utile. Il se fonde, dans une large mesure, sur la Convention de La Haye de 1970 pour la répression et la capture illicite d'aéronefs⁹, mais on relève une différence frappante dans la terminologie employée dans les deux textes. Ce que la Convention de La Haye appelle simplement « infraction » devient « infraction internationale » dans le projet du Président. Il est permis de se demander s'il convient d'employer l'adjectif « internationale ».

36. L'article 7 du projet, qui correspond à l'article 2 de la Convention de La Haye, engage les Etats parties à sanctionner les infractions internationales définies à l'article premier par des peines sévères. L'article 4 reconnaît la juridiction de l'Etat sur le territoire duquel l'infraction a été commise. L'idée qui se dégage du projet est donc que les parties à la convention déféreront à leurs propres tribunaux les affaires concernant les infractions définies à l'article premier. Les peines encourues et la procédure pénale suivie en la matière seront régies par le droit interne du pays en cause. On peut donc soutenir qu'il convient de suivre la Convention de La Haye de 1970 et de supprimer l'adjectif « internationale » qui suit « infraction ».

37. Il est un autre point sur lequel il serait bon de suivre le précédent que constitue la Convention de La Haye de 1970 : on devrait se garder d'employer des

expressions aussi sujettes à controverse que « délit politique ». De même, il conviendrait d'éviter d'aborder les questions touchant l'asile territorial et diplomatique, afin de parvenir à l'accord nécessaire et de présenter une convention qui soit acceptable pour l'ensemble de la communauté internationale.

38. M. YASSEEN déclare que la question dont l'Assemblée générale a saisi la Commission paraît urgente parce que certains mouvements politiques semblent avoir choisi de s'en prendre aux agents diplomatiques comme moyen d'attirer l'attention de l'opinion internationale sur la cause qu'ils défendent.

39. L'avant-projet que M. Kearney a soumis à la Commission montre combien est délicate et controversée la question que la Commission est appelée à étudier. Il évoque deux notions principales : celle d'infraction de droit international et celle d'infraction politique. On entend, semble-t-il, par infractions de droit international non pas les infractions commises par des Etats, c'est-à-dire les infractions de droit pénal interétatique, mais celles qui, tout en étant commises par des particuliers, constituent un grand danger pour la communauté internationale, comme la piraterie ou la traite des esclaves.

40. Ce type d'infraction relève de la « juridiction universelle », c'est-à-dire que leurs auteurs sont jugés là où ils sont arrêtés. Il y a lieu de se demander s'il est justifié d'étendre la juridiction universelle aux infractions commises contre les agents diplomatiques, mais la Commission ne peut se prononcer sur ce point sans savoir ce qu'en pense la communauté internationale. Elle devra donc attendre de connaître l'opinion des Etats à cet égard.

41. Quant au caractère politique des infractions visées, qui est souvent incontestable, il est permis de se demander s'il classe ou non lesdites infractions parmi les crimes considérés comme faisant exception au principe de l'extradition. Là encore, la Commission ne peut se prononcer sans connaître l'opinion des Etats.

42. Par ailleurs, dans le monde contemporain, les divergences idéologiques déterminent des attitudes différentes à l'égard du caractère condamnable de certains actes commis. De plus, le problème que la Commission est appelée à étudier touche certains principes fondamentaux de l'ordre juridique de plusieurs Etats, le droit d'asile, par exemple. La Commission devra donc faire preuve de la plus grande prudence si elle veut que le texte qu'elle produira soit généralement accepté.

43. M. Yasseen est d'avis que la Commission n'est pas tenue de suivre en toute circonstance la méthode de travail qui est généralement la sienne et qu'il conviendrait, en l'espèce, d'adopter une attitude plus souple vu le caractère d'urgence du travail qui lui est demandé. Il est donc partisan de déroger pour une fois à la pratique du rapporteur spécial au profit d'un groupe de travail. Il y a tout lieu de penser qu'il devrait être possible, avec l'aide des documents de base dont la Commission est déjà saisie, d'élaborer, à la session en cours, quelques règles générales de caractère provisoire sur la protection des agents diplomatiques. Le sujet étant très controversé, il conviendrait, comme l'a suggéré M. Reu-

⁹ Voir *Annuaire français de droit international*, 1970, p. 59 à 61.

ter à la séance précédente (A/CN.4/SR.1150), de prévoir les alternatives à soumettre aux Etats pour qu'ils formulent leurs observations ; mais, de toute façon, la Commission doit revoir le projet à la prochaine session, compte tenu des observations des gouvernements et des débats que la Sixième Commission consacrerait à cette question à la prochaine session de l'Assemblée générale.

44. M. REUTER dit qu'en saisissant la Commission de la question à l'étude, l'Assemblée générale s'est adressée à elle en tant qu'organe d'experts et c'est en cette qualité que la Commission doit lui répondre. Cependant, il est bien certain que l'Assemblée générale a été amenée à agir ainsi parce qu'elle se trouve devant un problème politique très grave. La difficulté est que, s'il y a des raisons impérieuses de faire quelque chose, certains Etats se montrent très réservés pour des motifs divers fort respectables, les uns pensant qu'une convention sera inefficace, d'autres qu'elle sera contraire à certaines règles de leur droit pénal, d'autres encore, qui ont peut-être échappé jusqu'ici au fléau, souhaitant se réserver le plus de liberté possible. Néanmoins, l'Assemblée générale a confié une tâche à la Commission en des termes indiscutables et celle-ci se doit de s'en acquitter jusqu'au bout sans préjuger les résultats et chercher, dans un esprit de compromis, une solution acceptable au plus grand nombre possible d'Etats.

45. Sans vouloir entrer dans les détails, M. Reuter tient à souligner certains points importants. Tout d'abord, l'élément fondamental du projet, ce qu'on appellerait, en anglais, le « *hard core* » de ce projet, qui se prête difficilement au compromis, est un vieux principe du droit de la responsabilité internationale : « ou juger, ou livrer ». S'il est porté atteinte à ce principe, le texte du projet perdra son caractère d'instrument juridique pour ne devenir qu'un témoignage moral. C'est aux Etats qu'il appartiendra d'en décider, mais la Commission, en tant qu'organe juridique, se doit de le souligner.

46. Une fois ce principe admis, il faut en limiter l'application aux catégories de personnes énumérées dans le projet de M. Kearney. Il doit être bien entendu qu'on ne se place pas sur le plan de la protection internationale des droits de l'homme. En effet, si tel était le cas, les combattants des guerres civiles modernes, dont on veut mettre les procédés hors la loi, demanderaient à être protégés par les conventions du droit de la guerre au même titre que les combattants réguliers et il y a tout lieu de penser que les gouvernements n'accepteront pas de reconnaître comme combattants réguliers les combattants des mouvements révolutionnaires quels qu'ils soient.

47. En entrant dans cette dialectique, la Commission ne ferait donc qu'augmenter les tensions politiques que recouvre le projet d'articles, lequel serait voué à l'échec. En revanche, l'idée hardie, neutre, dépassant le droit international, qui doit commander tout le projet est que la catégorie de personnes à protéger est celle qui constitue l'appareil humain seul capable de sauver la paix, la guerre étant devenue si redoutable qu'on ne peut plus accepter que ces personnes soient mises en cause.

48. M. Reuter est d'avis qu'il faut étendre le moins possible la liste des délits visés à l'article premier et s'en tenir strictement aux délits politiques. Il y a des crimes que semble viser cet article, mais qu'il ne convient sans doute pas de faire entrer dans le projet, par exemple l'enlèvement de l'enfant d'un diplomate par des gangsters ou le meurtre, par un mari jaloux, d'un diplomate qui a commis un adultère. Il s'agit de proposer aux Etats de faire un sacrifice au profit d'une grande idée et la Commission ne doit pas hésiter à le dire.

49. Il se demande, par ailleurs, s'il est vraiment nécessaire de prévoir l'imprescriptibilité. En effet, il peut arriver que les auteurs des infractions visées par le projet d'articles réussissent dans leur entreprise et se retrouvent au pouvoir et que ce qui était un délit devienne alors un haut fait. En pareil cas, comment un Etat tiers pourrait-il, au nom d'une règle internationale, punir un acte devenu glorieux ?

50. Enfin, en ce qui concerne les garanties à accorder aux personnes à juger, l'auteur du projet d'articles a opté, faute de pouvoir retenir l'idée d'une cour internationale, pour la formule d'un tribunal impartial. M. Reuter doute qu'il existe une justice politique vraiment impartiale. Mieux vaudrait donc prévoir des règles précises sur les droits de la défense et s'en tenir là. En tout état de cause, la seule véritable obligation sur laquelle devront se prononcer les Etats se trouve dans l'alternative : « ou juger, ou livrer ».

51. M. TABIBI, après avoir remercié le Président du document de travail utile qu'il a préparé, déclare que les membres de la Commission paraissent s'accorder à penser que la Commission doit prendre des mesures concrètes en application de la résolution 2780 (XXVI) de l'Assemblée générale. Toutefois, comme l'a fait observer M. Sette Câmara, cette résolution, et notamment le passage où la Commission est priée d'étudier la question « le plus tôt possible, à la lumière des commentaires des Etats Membres » est rédigée en termes souples, d'où l'on ne peut manifestement pas déduire que le point 5 doit nécessairement passer avant les autres points inscrits à l'ordre du jour de la Commission.

52. Il estime, comme M. Tammes et M. Castañeda, que la notion d'« infraction internationale » n'est pas tout à fait claire et semble à beaucoup d'égards empiéter sur d'autres notions traditionnelles de droit international, telles que l'extradition et le droit d'asile. C'est pourquoi la Commission ne devrait pas prendre de décisions hâtives sur cette question ; tout projet qu'elle pourrait préparer à la présente session devrait être soumis aux gouvernements pour observations, puis minutieusement examiné par la Sixième Commission, et renvoyé à la Commission pour révision définitive.

53. Il semblerait aussi que le secrétariat pourrait procéder à quelques travaux préparatoires supplémentaires ; en particulier il serait très utile qu'il établisse un recueil des décisions prises par les tribunaux nationaux sur des affaires relatives à des infractions commises contre la personne de diplomates.

54. La notion d'« infraction internationale » et sa définition semblent avoir un contenu très différent selon les

juristes et aussi selon les pays. Ce qui, dans certains Etats, serait considéré comme délit de cet ordre peut, dans d'autres Etats, être tenu pour un acte répondant à une nécessité politique. De fait, le terme a si souvent une signification politique que la Commission ne devrait aborder la question de son utilisation qu'avec la plus grande prudence.

55. Elle pourrait avoir à examiner, notamment, s'il est souhaitable ou nécessaire de reprendre l'idée de la création d'un tribunal pénal international pour juger les délits contre la paix et la sécurité de l'humanité. Il ne faut pas oublier que certaines des dispositions des Conventions de Vienne sur les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires sont actuellement enfreintes, même par des Etats qui ont ratifié ces conventions.

Annuaire de la Commission du droit international

56. Le PRÉSIDENT attire l'attention de la Commission sur le mémorandum du Secrétaire exécutif du Comité des publications concernant les frais d'impression du volume I de l'*Annuaire de la Commission du droit international de 1972* et du volume II de l'*Annuaire de 1971*. Il propose de renvoyer la question au bureau élargi comprenant les membres du bureau de la Commission, les rapporteurs spéciaux et les anciens présidents de la Commission. Il propose aussi que le Secrétariat prépare une note indiquant les frais d'impression des documents qui doivent être publiés dans le volume II de l'*Annuaire de 1971*.

*Il en est ainsi décidé*¹⁰.

La séance est levée à 13 h 5.

¹⁰ Voir également 1157^e séance, par. 43 et suiv.

1152^e SÉANCE

Vendredi 5 mai 1972, à 10 h 25

Président : M. Richard D. KEARNEY

Présents : M. Ago, M. Alcívar, M. Bartoš, M. Bilge, M. Castañeda, M. Hambro, M. Nagendra Singh, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Rossides, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Hommage à la mémoire de sir Kenneth Bailey

1. Le PRÉSIDENT dit qu'il a le regret d'annoncer le décès de sir Kenneth Bailey, l'éminent juriste australien. Il propose que la Commission demande au Secrétariat

d'adresser un télégramme de condoléances à la famille de sir Kenneth.

Il en est ainsi décidé.

Sur la proposition de M. Tsuruoka, les membres de la Commission observent une minute de silence en hommage à la mémoire de sir Kenneth Bailey

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 et 2 ; A/CN.4/L.182)

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

2. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du point 5 de l'ordre du jour.

3. M. OUCHAKOV rappelle qu'à sa vingt-troisième session, la Commission a décidé à l'unanimité d'inscrire cette question à l'ordre du jour de sa présente session et de rompre exceptionnellement avec sa tradition en confiant l'élaboration d'un projet d'articles à un groupe de travail. Il n'y a donc plus à revenir sur ces deux points.

4. En ce qui concerne le fond de la question, c'est, à proprement parler, de protection indirecte des agents diplomatiques qu'il s'agit, puisque la règle de la protection directe existe en droit international depuis des siècles et qu'après avoir été longtemps appliquée en droit coutumier, elle est aujourd'hui consacrée dans divers instruments, notamment la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques¹ (article 29) et le projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales² (article 28 et paragraphe 3 du commentaire), que la Commission a adopté à sa vingt-troisième session. Ces instruments posent en principe l'obligation qu'a l'Etat hôte de prendre toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à la personne des agents diplomatiques et personnes assimilées. Ce sont donc les mesures complémentaires propres à aider les Etats à s'acquitter de ce devoir que la Commission est maintenant appelée à prévoir.

5. Le projet d'articles doit être élaboré sur la base du principe de l'obligation de poursuivre et de châtier les auteurs d'infractions commises contre des agents diplomatiques. A cette fin, il convient de prévoir : premièrement, l'obligation, pour l'Etat sur le territoire duquel l'infraction a été commise, d'en poursuivre les auteurs et de frapper lesdites infractions des sanctions applicables aux crimes de droit commun graves ; deuxièmement, la juridiction extra-territoriale ou, à défaut, l'extradition ; troisièmement, l'assistance mutuelle entre Etats en vue de la prévention des infractions ; et quatrièmement, l'échange de renseignements en ce qui con-

¹ Voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, p. 111.

² Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1971*, vol. II (1^{re} partie), document A/8410/Rev.1, chap. II, sect. D.