

Document:-
A/CN.4/SR.1182

Compte rendu analytique de la 1182e 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>)*

84. M. OUCHAKOV n'a rien à objecter à la proposition de sir Humphrey Waldock, mais se demande si elle ne pourrait pas être interprétée dans le sens de la clause dite « de Vienne », qui restreint non pas le nombre des parties, mais les catégories d'Etats ayant qualité pour devenir parties.

85. M. AGO déclare que cette interprétation ne lui paraît pas possible. Il s'agit simplement d'envisager le cas où le traité lui-même contient une disposition expresse sur la question, ce qui est le cas, par exemple, du Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne.

86. Le PRÉSIDENT indique qu'en l'absence d'autres observations il considérera que la Commission accepte d'adopter l'article 7, modifié conformément à la proposition du Rapporteur spécial.

Il en est ainsi décidé.

L'article 7, ainsi modifié, est approuvé²⁶.

87. Le PRÉSIDENT déclare qu'en l'absence d'objections, il considérera que la Commission est prête à modifier le paragraphe 3 de l'article 8, de la même manière que le paragraphe 3 de l'article 7.

Il en est ainsi décidé.

L'article 8, ainsi modifié, est adopté²⁷.

La séance est levée à 13 heures.

²⁶ et ²⁷ Pour la simplification ultérieure des titres de ces articles, voir 1187^e séance, par. 25, et pour la suppression des mots « faite conformément à l'article 11 », à la deuxième ligne, voir 1187^e séance, par. 28. Les articles 7 et 8, ainsi modifiés, ont été adoptés à la 1197^e séance.

1182^e SÉANCE

Mardi 20 juin 1972, à 10 h 10

Président : M. Richard D. KEARNEY

Présents : M. Ago, M. Alcívar, M. Bartoš, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Hambro, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, 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.186)

[Point 5 de l'ordre du jour]

(reprise du débat de la 1164^e séance)

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL

1. Le PRÉSIDENT invite M. Tsuruoka, président du Groupe de travail créé par la Commission à sa 1150^e séance, à présenter le rapport de ce groupe de travail (A/CN.4/L.186).

2. M. TSURUOKA (Président du Groupe de travail) rappelle que la Commission a été priée par l'Assemblée générale, aux termes du paragraphe 2 du dispositif de la section III de sa résolution 2780 (XXVI), d'étudier la question qui fait l'objet du point 5 de l'ordre du jour de la Commission « en vue de préparer un projet d'articles concernant les infractions commises à l'encontre des diplomates et autres personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international, projet qui sera soumis à l'Assemblée générale aussitôt que la Commission le jugera opportun »¹. La Commission s'est saisie de cette question dès le début de la session en cours et a institué un groupe de travail chargé d'examiner les problèmes en jeu et d'élaborer une série de propositions à soumettre à la Commission. Entre le 24 mai et le 17 juin, le Groupe de travail a tenu sept réunions, auxquelles ont assisté tous les membres, à l'exception de M. Thiam, absent de Genève pendant cette période. Conformément à la décision de la Commission, le Président, qui est l'auteur du document de travail contenant le projet d'articles publié sous la cote A/CN.4/L.182, a aussi assisté à ces réunions.

3. Outre ce document, le Groupe de travail a examiné les observations présentées, par écrit par les Etats membres (A/CN.4/253 et Add.1 à 5), le texte d'un projet de convention soumis par l'Uruguay à la vingt-sixième session de l'Assemblée générale (A/C.6/L.822) et le projet de convention que le Gouvernement danois a joint à ses observations écrites (A/CN.4/253/Add.2). Le secrétariat a aussi mis à la disposition du Groupe de travail d'autres documents parmi lesquels la « Convention pour la prévention ou la répression des actes de terrorisme qui prennent la forme de délits contre les personnes ainsi que de l'extorsion connexe à ces délits lorsque de tels actes ont des répercussions internationales » de l'Organisation des Etats américains (OEA), en date du 2 février 1971², ainsi que les deux conventions conclues sous les auspices de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), à savoir la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, signée à La Haye le 16 décembre 1970³, et la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signée à Montréal le 23 septembre 1971⁴.

4. Le Groupe de travail a d'abord procédé à un échange de vues d'ordre général sur la base d'un résumé analytique des débats tenus par la Commission de sa 1150^e à sa 1153^e séance et d'une liste de sujets de discussion

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-sixième session, Supplément n° 29, p. 145.

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

³ Voir *Annuaire français de droit international*, 1970, p. 58 à 61.

⁴ Voir OACI, document 8966.

dressée par le secrétariat. A la demande du Groupe de travail, le secrétariat a ensuite élaboré une série d'articles regroupant les points sur lesquels les membres du Groupe étaient parvenus à un accord. A partir de ce texte, le Groupe a examiné plus en détail le fond de la question article par article. Les textes recueillant l'adhésion du Groupe, dont certains comportaient deux versions, ont fait l'objet d'un second projet qui, après discussion, a abouti à l'adoption par le Groupe de travail du projet d'articles contenu dans le document A/CN.4/L.186.

5. En élaborant ce projet d'articles, le Groupe de travail a tenu compte du fait que, conformément à la pratique habituelle, les résultats des travaux de la Commission sur la question, qui seront soumis à l'Assemblée générale à la fin de la session en cours, seraient examinés à la lumière des observations des gouvernements. Afin de faciliter, d'une part les discussions au sein de la Commission, d'autre part la tâche des gouvernements, le Groupe de travail a donc décidé de présenter un texte visant, de façon cohérente, à assurer la protection maximale des intéressés. C'est dans cet esprit que les membres du Groupe de travail ont souscrit au projet, même si certains d'entre eux souhaitent exposer leur point de vue individuel sur certains des articles au cours de la discussion à venir. Cela explique aussi que le Groupe de travail ait pu s'entendre sur la présentation d'un seul texte pour chaque article à la seule exception de l'article premier, dans lequel les mots « de caractère universel », à l'alinéa *b*, figurent entre crochets.

6. Comme son titre l'indique, le projet, composé de douze articles, envisage une coopération internationale tant pour la prévention que pour la répression des infractions considérées. Le premier aspect est expressément visé à l'article 3. Le second est axé sur l'obligation qui est faite à chaque Etat partie, aux termes de l'article 2, de considérer les infractions en cause comme constituant, conformément à sa législation interne, des infractions « passibles de peines sévères à raison de la gravité particulière de l'acte », quel que soit le lieu où celui-ci a été commis.

7. Afin de favoriser la coopération internationale en matière de répression, les articles 5, 6 et 7 du projet envisagent l'extradition des auteurs des infractions en question. L'article 4, le paragraphe 1 de l'article 5 et l'article 11 établissent certaines obligations concernant la communication de renseignements à tous les stades de la procédure engagée contre l'auteur présumé de l'infraction. L'article 10 prévoit une entraide judiciaire entre Etats. L'article 12 institue une procédure de conciliation pour tout différend entre les parties né de l'application ou de l'interprétation du projet d'articles. Enfin, le champ d'application du projet est déterminé *ratione personae* par l'article premier qui définit les expressions « personne jouissant d'une protection internationale » et « auteur présumé de l'infraction » ; il est déterminé *ratione materiae* par l'article 2, qui décrit les infractions visées.

8. Le projet du Groupe de travail a pour objet d'inciter les gouvernements à présenter un point de vue mûrement réfléchi sur l'ensemble de la question. Pour l'élaborer, le

Groupe de travail s'est inspiré des récents instruments internationaux relatifs à d'autres infractions qui préoccupent la communauté internationale. Le Groupe espère que la Commission trouvera dans le projet un utile instrument de travail.

9. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, dit qu'il croit comprendre que le Groupe de travail a longuement discuté du problème du terrorisme considéré dans son ensemble et de la possibilité de lui trouver des solutions. Il a été convenu qu'il serait fait mention de la question dans le commentaire, probablement dans les observations liminaires dont sera précédé le projet, de façon à attirer l'attention de l'Assemblée générale sur la nécessité d'envisager l'adoption de mesures en la matière.

10. M. RAMANGASOAVINA soulève un point d'ordre, appuyé par M. BEDJAOUÏ, et fait observer que les membres de la Commission qui ne font pas partie du Groupe de travail n'ont pas disposé d'assez de temps pour étudier le document A/CN.4/L.186. Aussi souhaite-t-il que le Président remette au lendemain la discussion générale des articles proposés par le Groupe de travail.

11. M. OUCHAKOV, appuyé par M. BARTOŠ, suggère que les membres de la Commission qui se sont déjà formé une opinion sur le texte proposé par le Groupe de travail, notamment ceux qui ont participé à ses travaux, soient invités à exposer leurs vues. En particulier, il serait utile qu'ils signalent, sans plus attendre, les principales questions débattues au Groupe de travail.

12. Sir Humphrey WALDOCK dit que la Commission a déjà procédé à un débat général sur l'ensemble de la question de sa 1150^e à sa 1153^e séance. Elle est désormais saisie d'un projet d'articles et il n'est pas nécessaire de tenir un nouveau débat général. Au stade actuel, la Commission pourrait, pour faire progresser ses travaux, examiner les articles 1 et 2 du projet du Groupe de travail, lesquels déterminent le champ d'application du projet, le premier en donnant une définition des expressions « personne jouissant d'une protection internationale » et « auteur présumé de l'infraction », et le second en énumérant les infractions visées. La Commission pourrait examiner ces importantes dispositions générales sans s'engager nécessairement dans une discussion des articles qui suivent. Sir Humphrey suggère donc qu'un membre du Groupe de travail rende compte des travaux préparatoires des articles 1 et 2 et des raisons qui ont amené le Groupe à adopter les formules particulières contenues dans le document A/CN.4/L.186.

13. M. ALCÍVAR insiste pour qu'il y ait un débat général, car il a de sérieuses réserves à formuler sur l'ensemble du projet. En fait, il attache beaucoup plus d'importance à ce qui a été omis qu'à ce qui y figure. De son point de vue, il est indispensable que la Commission procède à un débat général avant d'examiner le projet article par article.

14. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, approuve la suggestion de sir Humphrey Waldock qui a demandé des explications sur les raisons ayant conduit à l'adoption du libellé de chaque article. Puisque les articles sont rédigés en

anglais et que lui-même a participé à leur élaboration. M. Kearney est prêt à donner des indications préliminaires sur chacun d'eux, en commençant par les articles 1 et 2.

15. M. BEDJAOUI pense qu'il serait utile que les membres de la Commission qui ont déjà une connaissance approfondie du sujet, notamment le Président, exposent leurs vues.

16. M. AGO suggère que le Président donne un aperçu général des travaux du Groupe de travail et indique en particulier quels critères ont été retenus. Quant à la discussion générale, elle pourrait être renvoyée au lendemain.

17. M. TSURUOKA (Président du Groupe de travail) pense qu'il serait utile que le Président fournisse des explications sur chacun des articles proposés par le Groupe, en commençant par les articles 1 et 2.

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

18.

Article premier

Aux fins des présents articles :

1. L'expression « personne jouissant d'une protection internationale » désigne

a) Tout chef d'Etat et tout chef de gouvernement se trouvant dans un pays étranger, ainsi que les membres de sa famille qui l'accompagnent ;

b) Toute personnalité officielle ou tout fonctionnaire d'un gouvernement étranger ou d'une organisation internationale [de caractère universel] se trouvant dans un Etat aux fins ou en raison de l'accomplissement de fonctions officielles au nom de ce gouvernement ou de cette organisation internationale et qui a droit à une protection spéciale par cet Etat conformément au droit international ou à un accord international, ainsi que les membres de sa famille qui font partie de son ménage ou, selon le cas, qui l'accompagnent.

2. L'expression « auteur présumé de l'infraction » désigne toute personne dont on a des raisons de croire qu'elle a commis une ou plusieurs des infractions définies à l'article 2.

Article 2

Le fait, quel que soit le mobile,

a) De commettre un acte de violence contre l'intégrité physique ou la liberté d'une personne jouissant d'une protection internationale,

b) De commettre, contre les locaux officiels ou le domicile privé d'une personne jouissant d'une protection internationale, un acte de violence susceptible de porter atteinte à son intégrité physique ou à sa liberté,

c) De tenter d'accomplir l'un de ces actes, ou

d) De participer en tant que complice à l'un de ces actes ; est considéré par chacun des Etats parties comme constituant, conformément à sa législation interne, une infraction passible de peines sévères à raison de la gravité particulière de l'acte, qu'il ait été commis à l'intérieur ou en dehors de son territoire.

19. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, précise que l'article premier règle le problème essentiel qui consiste à déterminer les personnes à protéger en vertu du droit international général et des accords en vigueur, tels que la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires, la Convention de 1969 sur les missions spéciales et les conventions générales de 1946 et 1947 sur les privilèges et immunités des Nations Unies et des institutions spécialisées.

20. Le Groupe de travail a d'abord examiné, pour cet article, deux versions différentes. La première mentionnait expressément les conventions pertinentes ; la deuxième, beaucoup plus brève, est celle qui a finalement servi de base pour le texte de l'article premier figurant dans le document A/CN.4/L.186. Une des raisons qui ont milité en faveur de ce texte plus bref a été la nécessité d'éviter des difficultés concernant le statut des diverses personnes protégées. On désire, bien entendu, protéger non seulement les diplomates accrédités auprès des Etats, mais aussi les membres des missions permanentes auprès des organisations internationales et les représentants des Etats aux conférences internationales. Or, ces deux dernières catégories ne sont couvertes par aucune des conventions en vigueur ; elles ne sont visées que dans le projet d'articles de la Commission relatif aux représentants des Etats auprès des organisations internationales, qui figure dans le rapport de la Commission sur les travaux de sa vingt-troisième session⁵ et au sujet duquel l'Assemblée générale n'a pas encore pris de décision.

21. Comme il s'agissait d'assurer au projet un champ d'application aussi vaste que possible, le Groupe de travail a préféré le libellé plus général qui figure à l'article premier. A ce propos, le Groupe a examiné assez longuement s'il convenait de restreindre la portée de l'expression « organisation internationale » en lui ajoutant les mots « de caractère universel » ; il a fini par placer ces mots entre crochets, laissant ainsi la question en suspens. Ces mots seront supprimés si la Commission décide que le projet d'articles doit couvrir non seulement les organisations universelles, mais aussi les organisations régionales et les petites organisations, dont certaines n'en ont pas moins une importance considérable. Ce faisant, la Commission fournirait un nouvel argument en faveur d'une formulation générale de l'article premier, du fait qu'il est impossible d'énumérer les innombrables accords de siège et autres conventions pertinentes concernant la protection des personnes accréditées auprès de ces organisations non universelles ou travaillant pour elles.

22. M. Kearney donnera quelques renseignements préliminaires au sujet du libellé de l'article premier. Au paragraphe 1, alinéa a, de cet article sont mentionnés les chefs d'Etat et de gouvernement, mais non les personnes ayant rang de ministre, dont l'inclusion avait cependant été proposée. Outre que le sens exact de

⁵ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1970, vol. II, p. 294 à 319.

l'expression « rang de ministre » est incertain, le Groupe de travail est arrivé à la conclusion que, selon le droit international contemporain, un ministre d'Etat qui séjourne en vacances dans un pays étranger n'a pas droit à une protection spéciale. Il pense qu'en mentionnant uniquement les chefs d'Etat et de gouvernement étrangers et les membres de leur famille qui les accompagnent, le paragraphe 1, alinéa *a*, reflète les règles de droit international actuellement admises.

23. Les dispositions du paragraphe 1, alinéa *b*, concernent les personnalités officielles et les fonctionnaires des gouvernements étrangers ou des organisations internationales, et font dépendre de trois conditions générales leur droit à une protection spéciale. La première est que la personnalité officielle ou le fonctionnaire en question doit être au service soit du gouvernement d'un Etat autre que celui à qui la protection spéciale est demandée, soit d'une organisation internationale ; dans ce cas, indépendamment de sa nationalité. La deuxième est que l'intéressé doit se trouver dans cet Etat « aux fins ou en raison de l'accomplissement de fonctions officielles » au nom de son gouvernement ou de son organisation ; la locution « aux fins » vise la protection spéciale devant être accordée par l'Etat accréditaire ou l'Etat de résidence, selon le cas, tandis que la locution « en raison » se rapporte à la protection spéciale devant être accordée par l'Etat de transit que l'intéressé peut avoir à traverser pour exercer ses fonctions. La troisième condition est que la personnalité officielle ou le fonctionnaire ait droit à une protection spéciale « conformément au droit international ou à un accord international ». Les mots « conformément au droit international » sont peut-être un peu vagues, mais une certaine imprécision est inévitable si l'on veut assurer à la disposition un champ d'application étendu.

24. Le Groupe de travail a envisagé d'employer à l'article premier la formule « inviolabilité ou protection spéciale », mais il a fini par conclure que l'expression « protection spéciale » engloberait toutes les personnes qui ont droit à l'invocabilité et il a donc préféré employer cette expression dont le sens est plus large.

25. En ce qui concerne les membres de la famille des personnalités officielles ou fonctionnaires auxquels doit s'étendre la protection, deux expressions ont été employées à l'article premier : « qui font partie de son ménage », pour les familles des agents diplomatiques ordinaires, des cadres consulaires et autres personnages semblables et « qui l'accompagnent » pour la famille d'un chef d'Etat ou de gouvernement de passage ou d'un membre d'une délégation à une conférence.

26. Le Groupe de travail s'est demandé s'il fallait définir la personne accusée d'avoir commis une des infractions auxquelles s'applique le projet d'articles. Il a jugé que cela était nécessaire aux fins de la rédaction des autres articles et, en conséquence, a fait figurer au paragraphe 2 une définition de l'expression « auteur présumé de l'infraction ».

27. Enfin, le Groupe de travail avait envisagé de définir dans le projet les expressions « locaux officiels » et « domicile privé », qui figurent à l'alinéa *b* de l'article 2,

mais il a estimé que leur signification était assez claire pour que des explications soient superflues.

28. M. Kearney donnera plus tard des renseignements au sujet de l'article 2.

29. M. TAMMES rappelle que, pendant les discussions antérieures, il avait déjà exprimé des doutes concernant les travaux que la Commission s'apprêtait à entreprendre sur le point 5 de l'ordre du jour ⁶.

30. Le projet que le Groupe de travail a élaboré en un temps remarquablement court, sans avoir le bénéfice des méthodes éprouvées de la Commission, suit le plan général et parfois même reprend le libellé exact de la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs signée à La Haye le 16 décembre 1970 ⁷. Cependant, la solution proposée pour certaines questions importantes diffère complètement des décisions qu'ont prises les Etats, à de fortes majorités, tant à la Conférence de La Haye, où a été adoptée la Convention de 1970, qu'à l'Assemblée générale lors des débats qui ont abouti à la convocation de cette conférence. Comme les articles du présent projet ne sont pas accompagnés de commentaires, il serait très utile, non seulement pour les membres de la Commission, mais aussi pour les gouvernements que le rapport de la Commission contient une explication circonstanciée des raisons pour lesquelles, dans chaque cas, le modèle de 1970 a ou n'a pas été suivi.

31. Au stade actuel, M. Tammes se contentera de signaler qu'il y a, entre le modèle de 1970 et le présent projet, des différences touchant des principes fondamentaux, en ce qui concerne par exemple l'extradition des auteurs des infractions et les poursuites intentées à la suite de ces dernières. Les principes fondamentaux en cause sont pourtant les mêmes qu'il s'agisse des infractions visées par la Convention de 1970 ou de celles que doit viser le présent projet, même si les deux catégories d'infractions peuvent différer.

32. Le PRÉSIDENT assure qu'il sera pleinement tenu compte de la suggestion de M. Tammes lors de la rédaction des commentaires que la Commission joindra aux différents articles.

33. M. USTOR se bornera à parler de l'article premier, qu'il approuve dans l'ensemble. Le texte en est d'une brièveté exemplaire, tout en assurant à l'article un large champ d'application. Son interprétation pourrait évidemment soulever quelques difficultés, mais aucun texte ne peut échapper à cet inconvénient.

34. En ce qui concerne la rédaction, il est un point sur lequel on pourrait peut-être envisager d'aligner l'un sur l'autre les textes des alinéas *a* et *b* du paragraphe 1 : à l'alinéa *a* l'adjectif « étranger » qualifie l'Etat qui est tenu d'accorder une protection spéciale, tandis qu'à l'alinéa *b*, ce même adjectif qualifie le gouvernement de l'Etat dont relève la personnalité officielle ou le fonctionnaire lui-même.

⁶ Voir 1151^e séance, par. 2 à 9.

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

35. On pourrait aussi préciser, dans le commentaire de l'article premier, que l'expression « chef d'Etat » peut désigner les membres d'un organe collectif, le pouvoir exécutif étant, dans certains pays, dévolu à un tel organe. Le commentaire devrait expliquer en outre que les mots « tout chef d'Etat et tout chef de gouvernement » englobent les personnes assimilées à des chefs d'Etat ou de gouvernement, telles que les membres de l'organe politique suprême ou les chefs suprêmes de partis.

36. A l'alinéa *b* du paragraphe 1, il suffirait peut-être de dire que la personnalité officielle ou le fonctionnaire doit « avoir droit à une protection spéciale » de la part de l'Etat intéressé, « conformément au droit international ou à un accord international ». Il n'est pas indispensable de préciser que cette personnalité ou ce fonctionnaire doit se trouver dans l'Etat intéressé « aux fins ou en raison de l'accomplissement de fonctions officielles » ; dans la plupart des cas, cette condition sera couverte par la stipulation selon laquelle le droit à une protection spéciale doit exister en vertu du droit international. En revanche, il est nécessaire de tenir compte du fait qu'en vertu des accords internationaux, les personnalités officielles ou les fonctionnaires de gouvernements étrangers ont parfois droit à une protection même si leur présence dans l'Etat intéressé n'est pas due à l'exercice de fonctions officielles.

37. M. HAMBRO indique qu'il a mentionné, au sein du Groupe de travail, certains points importants sur lesquels il n'a pas eu l'appui des autres membres. Il n'a pas l'intention, pour le moment, de faire des propositions formelles, mais il tient à signaler ces points dans l'espoir que d'autres membres les développeront.

38. En premier lieu, si les dispositions du paragraphe 1 sont, à son avis, satisfaisantes du point de vue de la protection, elles ne le sont pas entièrement du point de vue des poursuites et de la répression des infractions. Pour ce qui est de la protection, il est juste que les dispositions prévues ne concernent que les chefs d'Etats ou de gouvernements étrangers et les membres de leur famille, mais en ce qui concerne les poursuites, la répression et l'extradition, il faut aussi prévoir le cas où la victime est le chef d'Etat ou de gouvernement du pays dans lequel l'infraction est commise. Un groupe de terroristes ou de combattants de la liberté, selon l'appellation que l'on choisit de leur donner, pourrait aller enlever le chef d'Etat ou de gouvernement d'un autre pays ou un membre de sa famille, et le ramener comme otage dans leur propre pays ; ces individus poursuivraient exactement les mêmes buts que ceux qui tentent d'enlever un chef d'Etat ou de gouvernement alors qu'il se trouve dans un pays étranger. L'infraction et le but étant ainsi les mêmes, on ne voit pas pourquoi les mêmes dispositions ne s'appliqueraient pas aux deux catégories de délinquants en ce qui concerne la répression et l'extradition.

39. Il en va de même des dispositions de l'alinéa *b* du paragraphe 1. Un diplomate, ou un fonctionnaire international en poste à Genève peut être enlevé ou assassiné pendant qu'il assiste à un concert à Divonne. Si cette infraction est de même nature que l'infraction visée à l'alinéa *b* et le but identique, les dispositions concernant

la répression et l'extradition devraient s'appliquer, que l'acte ait été commis en Suisse ou en France.

40. Enfin, M. Hambro est en faveur de la suppression des mots « de caractère universel » qui ont été placés entre crochets à l'alinéa *b* du paragraphe 1. Il n'y a aucune raison pour qu'un représentant auprès de l'organisation des Etats américains (OEA) ou un haut fonctionnaire du secrétariat de cette organisation, ou encore un juge de la Cour européenne des droits de l'homme ne jouissent pas de la même protection qu'un représentant auprès d'un organisme des Nations Unies ou un haut fonctionnaire du Secrétariat de l'ONU. M. Hambro est donc opposé à l'idée de restreindre la portée du projet à la protection des personnalités officielles ou des fonctionnaires des organisations internationales « de caractère universel ».

41. M. YASSEEN souligne que l'article premier est l'article clef du projet de convention, car il délimite la portée de la protection et de la répression, c'est-à-dire du projet tout entier. Il faut donc le rédiger en des termes clairs et non ambigus pour en assurer la bonne application.

42. Le projet de convention relève du droit international pénal et, s'agissant de liberté individuelle, une méthode d'interprétation appropriée s'impose en droit international comme en droit interne. Les textes pénaux sont d'interprétation stricte, de sorte qu'on ne peut en étendre la portée ni par analogie, ni par un procédé quelconque de libre recherche scientifique. Il s'agit en l'occurrence uniquement d'interpréter le droit, non de le créer. Ainsi, les catégories de personnes auxquelles doit s'appliquer le projet sont nettement définies à l'article premier et ne peuvent pas être étendues par analogie, ni même par le recours aux travaux préparatoires, c'est-à-dire au commentaire de la Commission. M. Yasseen ne pense donc pas, comme M. Ustor, que l'expression « chef d'Etat » puisse s'appliquer aux membres d'une présidence collégiale. Elle pourrait à la rigueur s'appliquer au collège tout entier, mais non à une partie de celui-ci seulement. Si la Commission souhaite au contraire qu'il en soit ainsi, il faut le dire clairement. On pourrait, en droit pénal, avoir recours à l'analogie *in bonam partem*, c'est-à-dire en faveur de l'accusé, mais non contre lui. En l'espèce, la base de l'incrimination est la détermination des catégories de personnes à protéger et, comme il est impossible d'étendre l'incrimination par analogie, on ne peut étendre la protection prévue par le projet d'articles aux personnes que M. Ustor a appelées les « personnes assimilées » à des chefs d'Etat ou de gouvernement, même si elles méritent d'être protégées.

43. Comme M. Hambro, M. Yasseen est d'avis qu'il n'y a pas de raison de limiter la protection des personnalités officielles et des fonctionnaires à ceux des organisations internationales de caractère universel, étant donné surtout que la protection doit avoir pour base le droit international général ou un accord international. Il convient donc de supprimer les mots « de caractère universel » laissés entre crochets dans l'alinéa *b* du paragraphe 1.

44. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, suggère qu'au paragraphe 1, alinéa *b*, de l'article premier, le membre de phrase « et qui a droit à une protection spéciale par cet Etat conformément au droit international ou à un accord international » soit modifié de façon à en élargir la portée, par l'adjonction des mots « ou s'est vu accorder une protection spéciale par cet Etat, en vertu de sa législation interne ».

45. L'article 2 diffère quelque peu des dispositions correspondantes d'autres textes, en particulier de celui de l'OEA, en ce sens qu'il ne fait pas expressément mention d'infractions particulières telles que le rapt, l'homicide ou les attentats contre la vie ou l'intégrité des personnes. Le Groupe de travail a jugé préférable d'employer des termes plus généraux afin d'éviter tout différend concernant la définition précise d'infractions particulières, ces définitions variant inévitablement d'un pays à l'autre selon le système de droit pénal. Il a donc décidé d'utiliser l'expression « acte de violence », qui englobe non seulement le rapt mais encore toute tentative d'occupation par la force des locaux officiels ou du domicile privé d'une personne jouissant d'une protection internationale, tentative qui, selon la législation pénale du pays, sera ou non constitutive du crime de rapt. Il s'agit là d'une définition non technique, visant à assurer au projet une portée étendue et à répondre aux critiques qu'a suscitées la formulation de la convention de l'OEA.

46. L'alinéa *b* renferme une idée nouvelle que l'on ne trouve pas dans la convention de l'OEA. Les actes de violence dirigés contre les locaux officiels ou le domicile privé de personnes jouissant d'une protection internationale, qu'il s'agisse d'un attentat à la bombe contre une ambassade, de la pénétration par effraction dans les locaux d'une mission diplomatique ou l'utilisation d'armes à feu dans les locaux d'une mission, sont devenus dernièrement si fréquents qu'il semble nécessaire d'en tenir compte. L'alinéa ne visera cependant pas les intrusions mineures, telles que les sollicitations d'un vendeur faisant du porte à porte.

47. Les alinéas *c* et *d* ont trait aux tentatives d'actes de violence, ainsi qu'à la participation à de tels actes comme complice. Le Groupe de travail a décidé de ne pas prévoir l'extorsion en tant qu'infraction distincte, l'élément d'extorsion n'élargissant pas à son avis la portée du délit, non plus que le complot, dont la définition varie selon les systèmes juridiques. En fait, la définition du « complice », dans la plupart des systèmes de droit écrit, recouvre la notion de complot des systèmes de *common law*.

48. L'article 2 dispose ensuite que les actes mentionnés aux alinéas précédents seront considérés par chacun des Etats parties comme constituant des infractions, conformément à sa législation interne; cette disposition offre ainsi une base de juridiction universelle pour les infractions de cette nature. Le Président propose une légère modification de forme, consistant à préciser le sens de la dernière partie de l'article 2 dans la version anglaise, en plaçant le membre de phrase « *whether the commission of the crime occurs within or outside of its territory* » immédiatement après les mots « *a crime under its internal law* ».

49. L'article 2 stipule aussi que les infractions en question seront « passible(s) de peines sévères à raison de la gravité particulière de l'acte ». L'idée du Groupe de travail a été que les actes de violence commis à l'encontre de personnes jouissant d'une protection internationale qui exercent des activités intéressant la communauté mondiale devraient être punis plus sévèrement que les infractions similaires en droit pénal interne. Le Groupe de travail a aussi envisagé de définir ces peines de façon plus précise, mais a finalement estimé que cela créerait des complications. Par exemple, si l'on fixe le minimum obligatoire de la peine, il faudra définir chaque infraction, ce qui rendra certainement plus difficile l'acceptation générale du projet.

50. Sir Humphrey WALDOCK a des doutes au sujet de l'expression « quel que soit le mobile », employée au début de l'article 2, qui pourrait poser des problèmes dans les systèmes de droit pénal de son pays et d'autres pays. Cette expression viserait-elle, par exemple, le cas d'un cambrioleur qui s'introduirait par effraction dans les locaux d'une personne jouissant d'une protection internationale sans savoir que cette personne bénéficie du statut diplomatique ?

51. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, répond que ces mots ont été empruntés à l'article 2 de la Convention de l'OEA où, selon ce qu'il comprend, ils ont pour objet essentiel de faire ressortir que l'existence de mobiles politiques ne met pas l'auteur de l'infraction à l'abri de poursuites. Dans l'hypothèse évoquée par sir Humphrey, il s'agit de savoir si c'est le cambrioleur qui s'expose au risque de découvrir que la maison dans laquelle il s'est introduit par effraction appartient à un diplomate ou si c'est au ministère public de prouver les mobiles pour lesquels le cambrioleur a agi. D'une façon générale, l'opinion du Groupe de travail est que la charge la plus lourde devrait incomber au cambrioleur plutôt qu'au ministère public.

52. Sir Humphrey WALDOCK souligne que, comme M. Reuter l'a fait remarquer à une autre occasion, il y a toujours une possibilité que le mobile soit sans rapport avec le statut diplomatique de la personne jouissant de la protection internationale : par exemple, un mari jaloux pourrait attaquer un diplomate pour des raisons exclusivement personnelles⁸.

53. Le PRÉSIDENT fait observer que l'auteur de l'infraction sera généralement jugé par les tribunaux de l'Etat où l'infraction a été commise, bien qu'on puisse imaginer que, dans des cas exceptionnels, il s'enfuit dans son pays et que celui-ci se trouve alors dans l'obligation de le condamner à une peine plus sévère que celle que prévoit sa législation interne. Il ne pense pas toutefois que l'accusation doive avoir la charge de déterminer les mobiles de l'acte.

54. Sir Humphrey WALDOCK craint que les mots « quel que soit le mobile » risquent de paraître exclure le fait justificatif de la légitime défense.

55. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, dit qu'à son sens le droit pénal considère

⁸ Voir 1151^e séance, par. 48.

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.

1183^e 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 1971¹, 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 spécial².

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, 76^e année, vol. 76, p. 638 à 641.

² Voir 1151^e séance, par. 10 à 14.