

Document:-
A/CN.4/SR.1185

Compte rendu analytique de la 1185e 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>)*

vernement français (A/CN.4/253/Add.3), la meilleure solution consisterait à proposer une définition pénale des infractions visées, qui serait incorporée dans le droit interne. En effet, les définitions pénales variant beaucoup d'un pays à l'autre, la Commission va au devant de difficultés considérables si elle ne donne pas dans le projet une définition pénale autonome. Il est donc souhaitable que cette définition soit plus précise.

50. M. USTOR pense que M. Ruda placerait le Groupe de travail devant une tâche irréalisable s'il lui demandait de donner des définitions précises de délits et d'infractions qui correspondent à des notions très différentes selon les systèmes de droit pénal des divers pays du monde. Il estime quant à lui que ce qu'il faut c'est une définition générale et neutre du genre de celle que contient le texte actuel, encore que celui-ci soit sans doute susceptible d'améliorations.

51. M. SETTE CÂMARA, se référant aux observations de M. Reuter et de M. Ruda, dit que le Groupe de travail a été attentif à la nécessité d'établir un texte aussi précis que possible, mais sans y faire figurer des catégories de délits qui ne sont pas reconnues dans la législation interne de certains pays, comme le complot (*conspiracy*) et l'agression (*assault*).

52. Il suggère de résoudre les difficultés de M. Reuter en reprenant les termes du paragraphe 1 de l'article premier de la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, de 1971¹, où il est dit : « Commet une infraction pénale toute personne qui illicitement et intentionnellement... ». Suivrait la liste des actes en question.

53. Le PRÉSIDENT pense que la difficulté tient au fait que l'expression française « acte de violence » ne correspond pas tout à fait à l'expression anglaise « *violent attack* ». L'élément d'intention qu'implique l'expression « *violent attack* » en droit anglais ne se retrouve peut-être pas dans l'expression française « acte de violence ».

54. M. REUTER dit qu'il n'a pas une connaissance suffisante du droit pénal des pays de *common law* pour émettre un avis catégorique sur cette question, qui devra être réglée par le Comité de rédaction. Il lui semble cependant que les actes que vise le projet d'articles impliquent quelque chose de plus que l'intention, à savoir un élément de préméditation.

55. M. SETTE CÂMARA pense, comme M. Reuter, qu'il serait bon de mentionner l'intention, mais non la préméditation, car les actes en question n'impliquent pas tous la préméditation.

La séance est levée à 13 heures.

1185^e SÉANCE

Jeudi 22 juin 1972, à 15 h 10

Président : M. Richard D. KEARNEY

Présents : M. Alcívar, M. Bartoš, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Castañeda, M. Elias, M. Hambro, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, 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

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 2 du projet d'articles soumis par le Groupe de travail (A/CN.4/L.186).

2. M. BEDJAOUI demande, à propos de la formule « conformément à sa législation interne » qui figure à l'article 2, s'il faut comprendre que les Etats devront adapter leur législation ou simplement la prendre en considération.

3. Le PRÉSIDENT dit que le problème mentionné par M. Bedjaoui se pose surtout en relation avec le dernier membre de phrase de l'article : « qu'il ait été commis à l'intérieur ou en dehors de son territoire ». Il pense que presque tous les pays devront en effet adopter une législation spéciale pour donner aux tribunaux nationaux compétence pour connaître d'une infraction commise à l'étranger par un étranger contre un étranger. Bien entendu, la compétence pour juger des infractions commises à l'étranger par un national ou par un étranger contre un national est déjà prévue par beaucoup de systèmes juridiques. Cependant le présent projet, comme certains traités internationaux en vigueur, notamment la Convention unique sur les stupéfiants², de 1961, et la Convention de La Haye pour la répression de la capture illicite d'aéronefs³, de 1970, prévoit la possibilité d'engager des poursuites dans un Etat partie contre les

¹ OACI, document 8966 ; voir *International Legal Materials*, vol. X, p. 1151.

¹ Pour le texte de ces articles, voir 1182^e séance, par. 18.

² Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 520, p. 205.

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

auteurs de certaines infractions, même si elles sont commises à l'étranger par un étranger contre un étranger. Presque tous les Etats se verraient donc obligés d'édicter des textes législatifs pour étendre leur juridiction à de tels cas. En ce qui concerne les infractions elles-mêmes, chaque Etat devra examiner s'il a besoin d'édicter de nouvelles lois pour adapter les règles de fond de son droit pénal interne aux stipulations des articles proposés.

4. M. BILGE demande si l'acte de violence visé à l'alinéa *a* de l'article 2 a, en soi, une gravité particulière justifiant une peine sévère, comme semble l'indiquer la formule « à raison de la gravité particulière de l'acte », ou s'il doit être intentionnel, comme le voudrait M. Reuter.

5. M. OUCHAKOV répond que la gravité de l'acte ne change pas, mais que le fait qu'il soit dirigé contre une personne jouissant d'une protection internationale est une circonstance aggravante aux fins de l'application des peines. La formule « à raison de la gravité particulière de l'acte » devra être modifiée dans le texte français, de façon à rendre clairement cette idée, mieux exprimée dans le texte anglais.

6. La traduction de l'expression anglaise « *violent attack* » posant des problèmes tant en russe qu'en français, peut-être serait-il préférable de modifier l'anglais et de remplacer le mot « *attack* » par « *act* ». Mises à part ces questions de forme, l'article 2 est parfaitement acceptable.

7. Le PRÉSIDENT dit que le remplacement, dans le texte anglais, du mot « *attack* » par le mot « *act* » risque d'étendre le champ d'application de l'article à un acte non intentionnel, tel que le fait de causer un accident de la circulation.

8. M. SETTE CÂMARA pense comme M. Ouchakov qu'il faudrait modifier la partie du texte français qui vise la gravité particulière de l'infraction afin qu'elle corresponde mieux au texte anglais. Ce qu'on veut dire, manifestement, c'est que le fait que la victime soit un diplomate ou une autre personne protégée sera considéré comme une circonstance aggravante pour déterminer la peine.

9. M. REUTER ne peut se prononcer sur des problèmes de rédaction qui sont très délicats du fait que ce qu'élabore la Commission est la définition internationale d'un délit. Peut-être est-il possible, dans certains pays, de créer directement un délit par un texte international, alors que, dans d'autres, il faudra introduire une législation d'application, même pour ce qui est de la définition. Cependant, il est clair que, dans tous les pays, il faudra une législation pour ce qui est des peines, puisque la Commission ne les institue pas.

10. Il est clair aussi que le projet de convention oblige les Etats à utiliser deux poids et deux mesures pour un même délit, la peine étant plus ou moins grave selon la qualité de la personne contre laquelle l'acte, ou plutôt l'agissement, a été dirigé. En effet, selon le texte anglais, ce sont les peines et non les délits qui sont nuancés selon que la victime est ou non un diplomate. Une telle disposition rappelle la loi salique et le Moyen Age.

M. Reuter comprend la portée du projet de convention, mais doute que les parlements acceptent d'introduire une telle discrimination dans leur législation nationale.

11. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, fait ressortir que, dans beaucoup de pays, le droit pénal fait déjà des distinctions fondées sur les fonctions qu'exerce la victime de l'infraction. Dans la plupart des pays, le meurtre d'un agent de police dans l'exercice de ses fonctions est passible d'une peine plus lourde que le meurtre d'une autre personne, distinction fondée sur le principe de la défense de l'autorité publique. De même, dans le projet à l'étude, on s'efforce de protéger les personnes qui exercent une forme d'autorité internationale.

12. M. RAMANGASOAVINA considère l'article 2 comme trop imprécis pour être acceptable. Tout d'abord, l'expression « acte de violence » ne correspond pas tout à fait à l'expression anglaise qu'elle veut traduire. Le Groupe de travail a voulu utiliser une notion assez large pour couvrir toutes sortes de violences, mais il y a des degrés dans la violence. Par ailleurs, on voudrait que les différents délits énumérés dans les alinéas *a*, *b*, *c* et *d* soient tous considérés comme constituant des infractions passibles de peines sévères, quelle qu'en soit la gravité. Or, en droit pénal, il y a différentes sortes d'atteintes à la personne physique et des degrés de gravité différents. En outre, il ne ressort pas clairement de l'article si la gravité tient à l'acte même ou à la qualité de la victime.

13. M. OUCHAKOV précise que, dans l'idée du Groupe de travail, la peine infligée devra être la peine maximale, le fait que la victime soit un diplomate étant une circonstance aggravante. Peut-être pourrait-on exprimer plus clairement cette idée en modifiant le libellé de l'article et en donnant des précisions dans le commentaire.

14. M. ALCÍVAR indique que la traduction espagnole de l'expression « *violent attack* », à savoir *atentado violento*, est tout à fait satisfaisante.

15. En droit pénal interne, il est généralement spécifié pour chaque infraction une peine maximale et une peine minimale ; c'est certainement le cas pour toutes les infractions graves dans la plupart des pays. Ainsi, la peine effectivement infligée par un tribunal dans chaque cas particulier varie selon que le tribunal juge que l'infraction a été commise dans des circonstances atténuantes ou aggravantes.

16. Le but de la disposition à l'examen est donc de préciser que le fait que la victime soit un diplomate ou une autre personne protégée constituera une circonstance aggravante. Toutefois, les termes employés ne rendent pas cette idée avec suffisamment de clarté et doivent être améliorés.

17. M. TSURUOKA (Président du Groupe de travail), répondant à la dernière observation de M. Ramangasoavina, dit que, dans l'idée du Groupe de travail, l'aggravation tient plutôt à la nature de l'acte qu'à la qualité de la victime. Le texte proposé laisse aux autorités du pays intéressé le pouvoir discrétionnaire de tenir compte de tous les éléments voulus. Dans une certaine mesure,

le rang de la personne à protéger ou le degré de danger auquel elle est exposée aux fins d'assurer la bonne marche du mécanisme diplomatique peuvent donc être pris en considération.

18. M. BARTOŠ interprète la disposition comme signifiant que les Etats doivent, soit prévoir un délit spécial pour le cas où un acte criminel est dirigé contre une personne jouissant d'une protection internationale, soit invoquer les circonstances aggravantes. Par exemple, en droit français, le meurtre d'un agent de police dans l'exercice de ses fonctions est un délit spécial et, même si tel n'était pas le cas, la qualité de la victime et le fait qu'elle ait été attaquée en sa qualité officielle ajouteraient à la gravité de l'acte. Il en va de même pour les diplomates et les personnes assimilées. Nombreux sont les pays où le fait de porter atteinte à l'intégrité physique de certaines catégories de personnes sont des délits spéciaux. C'est le cas, par exemple, aux Etats-Unis des attentats perpétrés contre le Président, le Vice-Président, ou les candidats aux élections présidentielles, dont la répression est soustraite à la compétence des tribunaux des Etats pour être confiée aux tribunaux fédéraux. Tel qu'il est rédigé, l'article 2 ouvre aux Etats la possibilité soit de créer un délit spécial, soit d'invoquer les circonstances aggravantes. M. Bartoš peut donc l'accepter.

19. M. REUTER insiste sur le fait que les parlements nationaux, qui auront à se prononcer sur le texte de la Convention, sont hostiles aux privilèges, qu'il convient donc de réduire au minimum. Tous les actes dont peut être victime un diplomate ne sont pas forcément dirigés contre lui à raison de ses fonctions, et il n'est pas justifié de réclamer dans tous les cas la peine la plus sévère. Une formule comme « acte de violence dirigé contre telle ou telle personne à raison de sa qualité officielle » permettrait peut-être de surmonter cette objection.

20. M. BEDJAOUI comprend la préoccupation de M. Reuter, mais la formule qu'il vient de proposer se heurte aux dispositions de l'article premier, dont le paragraphe 1, alinéa *a* se réfère aux personnes des chefs d'Etat ou de gouvernement se trouvant dans un pays étranger même en dehors de leurs fonctions officielles.

21. M. Bedjaoui ne craint pas, comme M. Reuter, que même les homicides involontaires résultant, par exemple, d'un accident de la route tombent sous le coup de l'article 2 à cause du membre de phrase « quel que soit le mobile ». En pareil cas, s'il n'y a pas eu d'intention, il n'y a pas de mobile. Puisqu'en fait le Groupe de travail a voulu couvrir tous les mobiles possibles, crapuleux ou autres, on pourrait peut-être mieux traduire cette idée en remplaçant les mots « le fait quel que soit le mobile » par « le fait délibéré ».

22. M. TSURUOKA (Président du Groupe de travail) reconnaît que le Groupe de travail devra modifier la forme de l'article 2, mais il attire l'attention des membres de la Commission sur le fait que, pour déterminer quels actes entrent ou non dans le cadre du projet, il suffit de se référer au but et à l'objet de la future convention.

23. M. QUENTIN-BAXTER dit que l'article 2 soulève trois grandes questions, qui sont en grande partie liées. La première a trait à la définition des actes couverts

par le projet d'articles, la deuxième à la gravité particulière attachée à l'infraction, et la troisième à l'emploi de l'expression « quel que soit le mobile ».

24. En ce qui concerne la première de ces questions, le libellé neutre de la définition donnée dans l'article 2 lui paraît satisfaisant. Dans les traités d'extradition, en particulier ceux qui sont signés entre deux Etats ayant des systèmes juridiques différents, il est tout à fait courant de donner une définition neutre du contenu d'une infraction plutôt qu'une définition technique qui soulèverait des difficultés par suite de la non-concordance des définitions nationales. Le texte actuel couvrira les notions bien connues d'homicide, d'enlèvement et de voies de fait contre les personnes, qui sont des infractions dans les législations de presque tous les pays du monde.

25. Les Etats qui adhéreront à l'instrument international issu du projet n'auront donc pas à créer de nouvelles infractions. Le but de cet instrument sera de demander à ces Etats de se reconnaître compétents dans le cas de certaines infractions même si elles ne sont pas commises sur leur territoire. Le problème qui se pose est que les diplomates, précisément en raison de la protection spéciale qui leur est due, peuvent être la cible d'infractions ayant des mobiles politiques. Ce n'est pas que les pays ne considèrent pas certains actes de violence comme des infractions graves, mais tout simplement que les diplomates courent un risque spécial.

26. Sur la question de la gravité particulière à attacher à l'infraction, M. Quentin-Baxter partage certains des doutes exprimés par d'autres orateurs. Dans beaucoup de pays, y compris le sien, il n'existe pas de loi spéciale applicable aux actes de violence commis contre les diplomates étrangers, ou même contre les ministres de la couronne ou le Premier Ministre. Cela étant, il sera très difficile à beaucoup de pays de s'engager à faire de ces actes de nouvelles infractions spéciales ou à prévoir dans leur législation des peines plus lourdes pour certaines infractions existant déjà lorsqu'elles sont commises contre une catégorie particulière de personnes. En outre, pour autant qu'il le sache, la question n'a pas d'importance pratique. Le vrai problème n'est pas d'imposer des peines plus lourdes mais simplement de faire en sorte que les auteurs de certaines infractions soient traduits en justice. Mentionner la gravité particulière de l'infraction serait préjudiciable du point de vue politique et psychologique. Dans beaucoup de pays, il serait très difficile de persuader le Parlement que des délits qui sont de toute manière considérés comme très graves doivent être traités d'une manière spéciale parce que les victimes appartiennent à une catégorie de personnes privilégiée.

27. L'expression « quel que soit le mobile » n'est pas satisfaisante, parce qu'elle aura pour conséquence de faire entrer dans le champ d'application du projet les risques normaux que présente l'existence en tout lieu et à tout moment, risques auxquels les diplomates ne sont pas plus exposés que n'importe qui d'autre. Le libellé de la disposition indique clairement que l'infraction doit avoir un mobile, mais non que l'auteur de l'infraction doit avoir agi en sachant que la victime avait la qualité

de diplomate ou d'une autre personne protégée. Le mécanisme de la convention pourrait donc jouer dans le cas d'une infraction dont un diplomate ou une autre personne protégée serait victime de façon purement fortuite. Il faut tout au moins modifier le texte de manière à faire ressortir clairement que l'auteur présumé de l'infraction doit avoir été au courant de la qualité de sa victime. Idéalement, il faudrait, comme M. Reuter l'a suggéré, établir une relation entre les infractions définies dans l'article et la connaissance de la situation officielle de la victime.

28. En conclusion, M. Quentin-Baxter insiste pour que le texte de l'article soit remanié de manière à bien montrer aux parlements qu'il ne leur est pas demandé de créer des infractions nouvelles, ni d'établir une catégorie spéciale de personnes comprenant les diplomates et autres personnes protégées, mais simplement d'étendre la compétence de leurs autorités judiciaires nationales aux actes mentionnés dans le projet.

29. M. HAMBRO est d'avis, lui aussi, qu'il faut soigneusement éviter de donner l'impression qu'on est en train de créer une nouvelle classe particulière de personnes privilégiées. On ne doit pas perdre de vue la nécessité d'obtenir un nombre suffisant de ratifications pour l'instrument international auquel aboutira le projet d'articles si l'on veut que cet instrument serve à quelque chose. Cela est d'autant plus important que la classe de personnes protégées sera très vaste ; en vertu des dispositions de l'article premier, auront droit à une protection spéciale non seulement une large catégorie de personnalités officielles, mais aussi les membres de leur famille.

30. M. Hambro croit qu'il sera plus facile d'obtenir des ratifications si on renonce dans l'article 2 à la formule trop brutale « quel que soit le mobile ». Il propose aussi que, dans l'alinéa a les mots « comme telle » soient ajoutés après les mots « personne jouissant d'une protection internationale », afin de traduire l'idée qu'il doit s'agir d'un acte commis contre une personne protégée qui est attaquée en sa qualité de chef d'Etat ou de gouvernement, ou en sa qualité de personnalité officielle ou de fonctionnaire d'un gouvernement étranger ou d'une organisation internationale.

31. M. Hambro ne trouve pas du tout choquante l'idée qu'une infraction soit aggravée en raison de la catégorie de personnes dont fait partie la victime. Comme il l'a déjà fait observer, dans la législation des Etats-Unis, un attentat perpétré contre le Président ou le Vice-Président, ou même contre un candidat aux élections présidentielles, est considéré comme une catégorie spéciale d'infractions d'un caractère particulièrement grave, relevant de la compétence des tribunaux fédéraux et non des tribunaux des Etats.

32. M. ALCÍVAR note que, plus on examine l'article 2, plus il paraît soulever de difficultés.

33. En droit international, les diplomates jouissent d'une protection spéciale ; le droit interne des Etats contient, d'autre part, les dispositions nécessaires pour réprimer toutes voies de fait dont seraient victimes des diplomates. Néanmoins, dans le projet, on s'efforce de parer

aux attentats qui sont commis, pour des mobiles politiques, contre les diplomates ou autres personnes protégées. Or, cette tentative risque de créer de graves difficultés en droit interne. Par exemple, dans le droit pénal équatorien, l'homicide simple (*homocidio simple*) est puni d'une peine maximale de douze ans de prison. L'assassinat (*asesinato*) est défini juridiquement comme un homicide accompagné de circonstances aggravantes et son auteur est passible de la peine la plus lourde qui soit prévue par le droit équatorien, à savoir seize ans de réclusion criminelle (*reclusion mayor*). Un assassin ne peut jamais être condamné à plus de seize ans de réclusion quelles que soient les circonstances ; il serait donc impossible à l'Equateur d'appliquer une disposition d'un instrument international exigeant que l'assassinat d'un diplomate soit considéré comme un cas d'assassinat aggravé.

34. M. RAMANGASOAVINA estime que la formule « quel que soit le mobile », qui est censée viser les mobiles politiques, va au-delà de l'intention des auteurs en rendant punissables de peines sévères des actes commis de façon non intentionnelle contre les personnes à protéger. En conséquence, pour faire ressortir l'idée d'intention et indiquer que l'auteur de l'infraction doit avoir agi en pleine connaissance de cause quant à la qualité de la victime, M. Ramangasoavina propose de remplacer les mots « Le fait, quel que soit le mobile, de commettre », au début de l'article 2, par « Le fait de commettre sciemment ». Ainsi, le fait d'avoir commis un acte de violence contre un diplomate parce qu'il s'agit d'un diplomate aura un caractère aggravant.

35. M. OUCHAKOV voit mal comment un pays, quel qu'il soit, accepterait d'inscrire dans sa législation pénale que la qualité de personne jouissant d'une protection internationale confère un caractère aggravant à toute infraction dont une personne ayant cette qualité est victime, quelles que soient les circonstances. L'auteur de l'infraction ne pourra même pas plaider l'ignorance, puisque nul n'est censé ignorer la loi. Les tribunaux devront donc infliger dans tous les cas les peines les plus sévères. Cette exigence est excessive et outrepassé la compétence de la Commission. C'est à chaque pays d'en décider « conformément à sa législation interne », comme le précise l'article 2.

36. M. USTOR dit que lorsqu'on rédige une convention, il faut toujours trouver un équilibre entre deux extrêmes. D'une part, on doit éviter d'inclure dans le projet des règles trop rigides, parce que cette rigidité empêcherait les Etats de ratifier le futur instrument et d'autre part, on doit éviter d'édulcorer les règles au point que cet instrument en devienne inutile. Dans le cas présent, il est souhaitable de présenter le projet sous une forme qui laisse à une future conférence de plénipotentiaires le soin de trouver le juste milieu, au besoin en atténuant certaines des dispositions proposées. Cela dit, M. Ustor est opposé à la suggestion tendant à supprimer les mots « quel que soit le mobile » dans la première phrase de l'article 2 ; ces mots constituent un élément important de l'ensemble de l'article.

37. M. ELIAS pense, comme M. Ustor, que la Commission doit prendre soin de ne pas édulcorer les articles

proposés au point de les rendre pratiquement inefficaces. Les règles ne doivent pas être formulées seulement en vue de recueillir l'approbation des parlements des divers pays. Bien des conventions rédigées par la Commission dans le passé contenaient des éléments de développement progressif du droit international qui ont été acceptés par les gouvernements ; la Commission ne doit pas craindre de définir une nouvelle norme de comportement international. Les gouvernements auront l'occasion de présenter des observations sur le projet d'articles et ce sont eux qui prendront la décision définitive lors d'une conférence internationale.

38. La définition de l'expression « personne jouissant d'une protection internationale », dans l'article premier, comprend deux catégories de personnes. Pour ce qui est de la première catégorie, définie à l'alinéa *a* du paragraphe 1, il arrive souvent que le chef d'Etat et le chef de gouvernement ne soient qu'une seule et même personne. Cet alinéa devrait donc commencer par les mots : « tout chef d'Etat ou tout chef de gouvernement » et non pas « tout chef d'Etat et tout chef de gouvernement ». M. Elias est tout à fait d'accord pour supprimer, à l'alinéa *b* du paragraphe 1, les mots placés entre crochets. Il n'y a pas de raison d'établir une distinction entre les fonctionnaires d'organisations internationales de caractère universel et les fonctionnaires d'autres organisations internationales. En faisant mention de l'accomplissement de fonctions officielles, la définition donnée à l'alinéa *b* vient étayer ce qu'a dit M. Quentin-Baxter, à savoir que l'auteur de l'infraction doit savoir que la victime est un diplomate ou un fonctionnaire d'une organisation internationale.

39. L'article 2 concerne trois domaines de compétence, relatifs premièrement aux personnes qui seront traduites devant les tribunaux, deuxièmement au genre d'infractions commises et troisièmement à l'étendue de la compétence territoriale des tribunaux nationaux. Dans tous ces domaines, les dispositions de l'article 2 représentent un certain degré d'innovation.

40. En vertu de cet article, chaque Etat partie à la convention sera tenu d'apporter à sa législation interne les modifications qui pourraient être nécessaires. M. Elias estime que cette disposition est parfaitement normale car, avec le temps, les conventions du genre de celles que la Commission a élaborées conduisent généralement à une modification de la législation nationale existante, même lorsque ces conventions, une fois ratifiées, ne sont pas automatiquement incorporées à la législation de l'Etat, comme c'est le cas aux Etats-Unis d'Amérique. En outre, dans le cas présent, le libellé de l'article 2 ne contient rien qui donne à penser qu'on cherche à créer une infraction nouvelle car, dans presque tous les pays, les infractions énumérées sont déjà sanctionnées par la loi. Le but de l'article est de faire de ces infractions des infractions particulièrement graves aux termes de la législation interne des pays lorsqu'elles sont commises contre les personnes énumérées à l'article premier. M. Elias ne pense pas que les dispositions de l'article 2 seraient mieux acceptées par les gouvernements si l'on remplaçait les mots « gravité particulière » par d'autres.

41. Certains membres de la Commission donnent peut-être un sens exagéré au membre de phrase « passible de peines sévères », qui pourrait être interprété comme signifiant que la peine sera double. Il serait peut-être préférable de dire « conformément à sa législation interne, une infraction passible d'une peine sévère », même si l'auteur de l'infraction est passible d'une amende ou de la prison, ou des deux peines à la fois. Tout ce qu'on demande aux Etats, c'est d'infliger les peines les plus sévères prévues par leur législation interne aux individus qui commettent l'une des infractions définies à l'article 2 contre l'une des personnes énumérées à l'article premier.

42. Selon le dernier alinéa de l'article 2, chaque Etat partie est tenu de prendre les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître des infractions énumérées à l'alinéa précédent. Ces dispositions entraîneront généralement une extension de la compétence des tribunaux nationaux, car dans la plupart des pays ceux-ci ne sont compétents que pour connaître des infractions commises à l'intérieur du territoire national ou en partie à l'intérieur et en partie à l'extérieur.

43. Pour M. Elias, les problèmes que soulève le membre de phrase « quel que soit le mobile », au début de l'article, sont étroitement liés à la question de l'extradition et des infractions donnant lieu ou non à l'extradition dont il est question dans les articles 6 et 7. Tout en étant quelque peu enclin à appuyer la suggestion de M. Bedjaoui, tendant à supprimer ce membre de phrase parce que l'idée se trouve déjà dans l'article premier, il pense qu'il faut la conserver jusqu'à ce que la Commission ait examiné les articles 6 et 7 et que les articles 1 et 2 aient été renvoyés au Groupe de travail, qui pourra tenir compte des critiques et des suggestions formulées en vue de les améliorer.

44. M. SETTE CÂMARA croit qu'il est important de conserver dans l'article 2 l'expression « quel que soit le mobile ». On a vu ces dernières années beaucoup d'exemples des infractions dont traitent les articles proposés et, dans la plupart des cas, les auteurs de ces infractions n'ont pas été jugés et sont restés impunis parce que leurs mobiles étaient politiques. M. Alcívar a dit que les individus qui commettaient des actes de ce genre cherchaient très rarement refuge dans un pays étranger⁴, mais le cas s'est produit ; la plupart des responsables de l'enlèvement des trois ambassadeurs au Brésil, par exemple, ont cherché asile dans d'autres pays et n'ont été ni jugés, ni emprisonnés. L'une des principales innovations du projet est qu'en pareil cas le mobile politique ne serait plus admis comme une raison de ne pas traduire en justice et punir les auteurs de l'infraction. Si l'on supprime les mots « quel que soit le mobile », comme M. Bedjaoui l'a proposé, l'article risque de recevoir une interprétation plus étroite.

45. Aussi M. Sette Câmara partage-t-il entièrement le point de vue exprimé par M. Ustor. Il faut conserver ces mots et laisser à une future conférence de plénipo-

⁴ Voir séance précédente, par. 13.

tentaires le soin de trouver le juste milieu, au besoin en atténuant certaines des dispositions proposées.

46. M. REUTER n'est pas d'accord avec MM. Ustor et Sette Câmara. A l'origine, il espérait que le texte contiendrait suffisamment de variantes pour permettre aux Etats de choisir celles qu'ils préfèrent. Actuellement, la Commission semble s'orienter vers des solutions si extrêmes que M. Reuter est obligé de réitérer ses réserves sur l'ensemble du projet.

47. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, dit que l'adjonction des mots « comme telle » après les mots « personne jouissant d'une protection internationale », ou l'emploi de toute autre expression signifiant que l'auteur présumé de l'infraction doit avoir été au courant de la qualité particulière de sa future victime, créerait des difficultés inutiles aux autorités chargées de la répression.

48. Il citera un exemple pour illustrer cette thèse. A New York, une des missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies a été récemment la cible de coups de fusil tirés au moyen d'une arme puissante à longue portée. Heuseusement personne ne fut touché. Si cependant l'on suppose que quelqu'un ait été tué et que l'auteur présumé de l'attentat ait pris la fuite et ait été retrouvé dans un Etat tiers, l'existence d'une disposition du genre de celle que l'on propose signifierait qu'avant que l'Etat puisse punir ou extradier l'auteur de l'attentat, il faudrait établir, en requérant l'application des dispositions de la convention, que l'intéressé savait que les fenêtres contre lesquelles il tirait d'une grande distance étaient les fenêtres de la mission étrangère en question. C'est là quelque chose qu'il serait extrêmement difficile à n'importe quel ministère public de prouver, car il s'agit d'un fait qui, en réalité, n'est connu que de l'auteur de l'infraction lui-même. Si ce dernier garde le silence, il est probable que tout ce que l'on pourra établir, c'est qu'il a tiré le coup de feu et que le coup de feu a traversé la fenêtre d'une mission déterminée. Pour ce qui est de déterminer si l'auteur de l'infraction a agi en connaissance de cause, on pourra tout au plus en tirer une présomption du fait qu'il appartenait à une organisation opposée à la politique du pays représenté par la mission.

49. M. YASSEEN fait remarquer que les règles de la preuve sont beaucoup moins strictes en droit pénal qu'en droit civil. En droit pénal, la preuve peut se dégager des circonstances et emporter la conviction du juge. Sur le point évoqué par le Président, on ne pourrait, par exemple, faire appel à des témoins, mais d'autres moyens de preuve seraient recevables. Il est donc essentiel de préciser que les actes de violence doivent être intentionnels et dirigés sciemment contre des diplomates ou autres personnes assimilées.

50. Le PRÉSIDENT dit que s'il n'y a pas d'autres observations, il considérera que la Commission décide de renvoyer les articles 1 et 2 au Groupe de travail pour qu'il les réexamine en tenant compte de la discussion.

Il en est ainsi décidé ⁵.

⁵ Pour la suite du débat, voir 1191^e séance.

ARTICLE 3

51.

Article 3

Les Etats parties collaborent à la prévention des infractions définies à l'article 2 et, à cet effet, conformément à leur législation interne :

a) Prennent des mesures afin de prévenir la préparation, sur leurs territoires respectifs, d'infractions définies à l'article 2 qui doivent être commises sur le territoire d'un autre Etat ;

b) Echangent des renseignements et coordonnent les mesures administratives à prendre afin d'empêcher que ces infractions ne soient commises.

52. Le PRÉSIDENT parlant en tant que membre de la Commission, dit que le texte de l'article 3 n'exige qu'une brève explication. Ce texte s'inspire de deux sources. La première est l'article 8 de la Convention de l'OEA de 1971 pour la prévention ou la répression des actes de terrorisme ⁶, qui contient, pour l'essentiel, les obligations énoncées aux alinéas a et b de l'article 3. Le Groupe de travail a tenu compte aussi de la Convention de Montréal pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile ⁷, de 1971, et en particulier du paragraphe 1 de l'article 10 de cette Convention, mais le texte de l'article 3 du projet à l'étude est plus proche des dispositions de l'article 8 de la Convention de l'OEA.

53. L'alinéa a traite seulement des mesures prises par les Etats pour prévenir la préparation, sur leur territoire, des infractions définies à l'article 2 lorsque celles-ci doivent être commises sur le territoire d'un autre Etat. Il a été proposé, au sein du Groupe de travail, que les Etats parties soient aussi tenus de prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher qu'aucune des infractions en question puisse être commise sur leur propre territoire. Il n'a pas été donné suite à cette suggestion, surtout parce que les Etats sont déjà astreints à cette obligation en vertu du droit international général en vigueur, notamment de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961 et de la Convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963.

54. M. SETTE CÂMARA pense néanmoins que l'alinéa a, sous sa forme actuelle, donne l'impression que les Etats ne sont pas tenus de prendre des mesures préventives lorsque les infractions en question doivent être commises sur leur propre territoire. A son avis, il faut modifier le texte pour dissiper toute obscurité sur ce point.

55. M. USTOR éprouve lui aussi des doutes au sujet du libellé de l'alinéa a. Le texte actuel semble n'imposer l'obligation de coopérer qu'aux Etats autres que celui sur le territoire duquel l'infraction doit être commise. De toute évidence, ce qu'on veut obtenir c'est que lorsqu'un Etat est informé que certaines personnes se trouvant sur son territoire projettent de commettre les infrac-

⁶ *Revue générale de droit international public*, avril-juin 1972, n° 2, 76^e année, vol. 76, p. 638 à 641.

⁷ OACI, document 8966 ; voir *International Legal Materials*, vol. X, n° 2, mars 1971, p. 257.

tions dont il s'agit sur le territoire d'un autre Etat, il soit tenu de coopérer avec celui-ci et de l'avertir. Cependant, l'obligation de coopérer doit être réciproque et le deuxième Etat doit être tenu lui aussi de coopérer avec le premier Etat. Selon M. Ustor, on pourrait supprimer dans l'alinéa le membre de phrase « qui doivent être commises sur le territoire d'un autre Etat » et peut-être même les mots « sur leurs territoires respectifs ».

56. L'alinéa *b* se termine par les mots « que ces infractions ne soient commises ». On ne voit pas très bien s'il s'agit des infractions définies à l'article 2 en général, ou seulement des infractions qui doivent être commises sur le territoire d'un autre Etat. Ce point aussi doit être éclairci.

57. Enfin, M. Ustor se demande si les mots « conformément à leur législation interne », dans la première phrase de l'article, sont vraiment nécessaires. Ces mots ont été utilisés dans d'autres conventions et, selon son expérience, leur interprétation peut soulever des difficultés. Il va de soi que les Etats doivent agir conformément à leur législation interne et le fait de le préciser semble indiquer une certaine limitation de leur obligation de coopérer.

58. M. TSURUOKA (Président du Groupe de travail), se référant à la suggestion de M. Ustor relative à l'alinéa *a*, dit que l'intention du Groupe était bien de viser l'un et l'autre cas, c'est-à-dire de prévoir pour les Etats une obligation de coopérer tant sur leur propre territoire que sur celui de l'autre Etat. Le Groupe de travail pourra peut-être améliorer la rédaction de cette disposition.

59. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, dit qu'il n'est pas question de limiter l'obligation de l'Etat où les infractions sont préparées à une simple notification adressée à l'autre Etat. Le premier Etat est aussi tenu, lorsque les préparatifs en question constituent des actes illicites au regard de la législation interne, de poursuivre dès ce moment les personnes impliquées afin d'interrompre leurs préparatifs.

60. M. TABIBI pense que la disposition introductive de l'article 3 a une portée suffisamment large, qui couvre tous les points contenus dans les alinéas *a* et *b*. Les deux alinéas semblent en fait affaiblir la règle énoncée au début de l'article. L'alinéa *a* donne l'impression que des mesures préventives n'ont besoin d'être prises que lorsque l'infraction doit être commise sur le territoire d'un autre Etat, et l'alinéa *b* paraît limiter les mesures préventives à des mesures administratives seulement. Il serait préférable de dire simplement que les Etats doivent coopérer à la prévention des infractions définies à l'article 2, conformément à leur législation interne.

61. M. RAMANGASOAVINA pense qu'il aurait été préférable d'employer le verbe « empêcher » plutôt que « prévenir » dans l'alinéa *a*. Toutefois, comme ce changement laisserait malgré tout subsister certaines obscurités, il suggère de remanier entièrement l'alinéa en question sur le modèle suivant : « prennent des mesures afin d'empêcher que leur territoire serve à la préparation des infractions définies à l'article 2 ».

62. Le PRÉSIDENT dit que s'il n'y a pas d'autres observations, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 3 au Groupe de travail afin qu'il le réexamine compte tenu de la discussion.

*Il en est ainsi décidé*⁸.

La séance est levée à 18 heures.

⁸ Pour la suite du débat, voir 1191^e séance, par. 1.

1186^e SÉANCE

Vendredi 23 juin 1972, à 10 h 15

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

ARTICLE 4

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le texte de l'article 4 du projet présenté par le Groupe de travail (A/CN.4/L.186) ; il est ainsi libellé :

Article 4

L'Etat partie sur le territoire duquel ont été commises une ou plusieurs des infractions définies à l'article 2, s'il a des raisons de croire qu'un auteur présumé de l'infraction s'est enfui de son territoire, communique à tous les autres Etats parties tous les faits pertinents concernant l'infraction commise et tous les renseignements dont il dispose touchant l'identité de l'auteur présumé de l'infraction.

2. Il n'existe de principe analogue à celui qu'énonce l'article 4, ni dans la Convention de Montréal, ni dans celle de La Haye, ni dans celle de l'OEA, mais le Groupe