

Document:-
A/CN.4/SR.1188

Compte rendu analytique de la 1188e 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>)*

73. Le PRÉSIDENT demande si l'on doit entendre qu'il est loisible aux Etats qui avaient conclu des traités avec le Pakistan de dire que ces traités ont cessé de s'appliquer.

74. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) dit qu'en l'occurrence on peut trouver une indication sur la manière d'agir dans la position qu'ont prise l'Organisation mondiale de la santé et l'Organisation internationale du travail. L'ancien Pakistan occidental est considéré comme le Pakistan et l'autre partie du pays comme un nouvel Etat.

75. Le PRÉSIDENT fait observer que si l'article parlait de la division et de l'extinction de l'ancien Etat sans définir l'extinction, la question de savoir si l'ancien Etat continue ou non d'exister risquerait de prêter à controverse.

76. M. OUCHAKOV pense, comme M. Ustor, qu'il y a lieu de tenir compte des cas où la division s'est opérée par consentement mutuel et où l'on a réparti entre les Etats nés de la division, au moyen d'un traité de dévolution, les obligations contractées envers des Etats tiers. Lorsqu'il n'y a pas consentement mutuel, il ne s'agit pas de division, mais de séparation.

77. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) dit que, en vertu des règles posées par le droit des traités, un traité de dévolution ne peut, en soi, créer un lien juridique suffisant pour établir la continuité. L'expression du consentement à être lié est nécessaire à cet effet. Dans les cas dont parle M. Ouchakov, on procède généralement à certains arrangements à l'amiable, avec la participation des Etats tiers.

78. M. OUCHAKOV dit qu'on peut avoir des hésitations pour ce qui est de la succession en matière de traités, mais que, dans les matières autres que les traités, les Etats tiers conservent certaines obligations envers les nouveaux Etats, s'agissant par exemple de dettes à répartir entre plusieurs Etats successeurs. Peut-être y a-t-il lieu de se demander s'il n'en va pas de même en matière de traités.

La séance est levée à 18 h 5.

1188^e SÉANCE

Mardi 27 juin 1972, à 9 h 40

Président : M. Richard D. KEARNEY

Présents : M. Ago, M. Alcívar, M. Bartoš, M. Bilge, M. Elias, M. Hambro, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Sette Câmara, M. Tammes, M. Thiam, 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 Corr.1 et L.186)

[Point 5 de l'ordre du jour]

(reprise du débat de la 1186^e séance)

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 6 (suite)¹ et ARTICLE 7

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 6 du projet présenté par le Groupe de travail (A/CN.4/L.186) et à examiner simultanément l'article 7, qui est ainsi libellé :

Article 7

1. Les infractions définies à l'article 2 sont considérées comme figurant parmi les infractions donnant lieu à extradition dans tout traité d'extradition en vigueur entre les parties. Les parties s'engagent à faire figurer ces infractions parmi celles qui donnent lieu à extradition dans tout traité d'extradition futur qui serait conclu entre elles.

2. Si une partie qui subordonne l'extradition à l'existence d'un traité reçoit une demande d'extradition d'une autre partie, avec laquelle elle n'a pas conclu de traité d'extradition, elle considère les présents articles comme constituant la base juridique de l'extradition à l'égard de ces infractions. L'extradition est soumise aux autres conditions prévues par la législation de l'Etat requis.

3. Les parties qui ne subordonnent pas l'extradition à l'existence d'un traité reconnaissent ces infractions comme donnant lieu à extradition entre elles, sous réserve des conditions prévues par la législation de l'Etat requis.

4. Toute demande d'extradition émanant de l'Etat dans lequel l'infraction a été commise est prioritaire si l'Etat sur le territoire duquel l'auteur présumé de l'infraction a été découvert la reçoit dans les six mois qui suivent la notification requise au paragraphe 1 de l'article 5.

2. Les dispositions de l'article 7 se fondent sur les dispositions correspondantes des conventions de Montréal et de La Haye². A noter au paragraphe 2 un changement important, qui tient à ce que le Groupe de travail a opté pour la formule « elle considère », plus catégorique que celle que l'on trouve dans les conventions antérieures : « a la latitude de considérer ». Le paragraphe 4 de l'article 8 de la Convention de Montréal est l'expression d'une position juridique déjà précisée à l'article 2 du présent projet ; il est donc inutile de la réitérer.

3. Le paragraphe 4 du présent article traite de la procédure à suivre à l'égard des demandes d'extradition émanant de plus d'un Etat. Le Groupe de travail a jugé préférable de donner la priorité à l'Etat sur le territoire

¹ Pour le texte de cet article, voir 1186^e séance, par. 24.

² OACI, document 8966 ; OACI, document 8920.

duquel l'infraction a été commise, parce que les poursuites sont grandement simplifiées si le procès a lieu dans cet Etat et que c'est à celui-là qu'incombe l'obligation de protéger la ou les victimes de l'infraction. Si une demande émanant de l'Etat où l'infraction a été commise est reçue dans un délai de six mois après qu'on lui ait notifié que l'auteur présumé de ladite infraction a été découvert, cet Etat a la priorité. En raison des procédures assez compliquées auxquelles sont soumises les demandes d'extradition, il a été décidé d'autoriser un tel délai, bien que cela risque de retarder le procès.

4. M. QUENTIN-BAXTER dit qu'il est prêt à accepter le libellé de l'article 6, qui correspond à celui de l'article 7 des conventions de Montréal et de La Haye. Cependant, il estime que la deuxième phrase de l'article 7 de ces conventions antérieures, qui atténue quelque peu le caractère préemptoire de la première phrase, devrait également être insérée dans le projet.

5. Il existe une différence manifeste entre l'article 7 du présent projet et les articles correspondants des conventions de Montréal et de La Haye. Dans ces deux conventions, il est clair qu'il s'agit d'ajouter de nouvelles infractions au dictionnaire du crime ; or, l'énumération donnée à l'article 2 du projet se limite à des infractions graves dirigées contre des personnes et ces infractions rentrent toutes dans la catégorie des crimes de droit commun. C'est pourquoi, si la première phrase de l'article 7 est essentielle dans les conventions antérieures, il n'en va pas de même dans le présent projet puisque les Etats feront normalement figurer ces délits dans leurs traités d'extradition. M. Quentin-Baxter suggère donc de modifier comme suit la première phrase du paragraphe 1 de l'article 7 : « *If any of the crimes set forth in article 2 are not included as extraditable offences in extradition treaties, then they shall be deemed to be so included* » (« Toute infraction définie à l'article 2 qui, dans les traités d'extradition, ne figure pas parmi les cas d'extradition, est considérée comme y étant comprise »). Ce libellé permettrait de préciser qu'il est demandé aux Etats non pas d'ajouter de nouvelles infractions à la liste, mais seulement d'élargir le champ de leur juridiction. C'est à dessein qu'au lieu de l'expression « *extraditable crimes* » employée dans le projet, M. Quentin-Baxter a utilisé l'expression « *extraditable offences* », car c'est celle qui a toujours été utilisée par le passé et il ne semble pas y avoir de raison valable d'innover dans le présent projet.

6. M. Quentin-Baxter est étonné qu'au paragraphe 2 de l'article 7, le Groupe de travail n'ait pas suivi les précédents qu'il a suivis de si près dans la partie antérieure du projet et qu'il ait préféré la formule obligatoire à la formule facultative. On imagine mal comment les conventions de Montréal et de La Haye auraient pu rallier tant de suffrages si cette formule n'avait pas été utilisée. Pour que le projet de convention soit largement appuyé, il importe qu'il suive d'aussi près que possible les précédents chaque fois que ceux-ci sont susceptibles d'application.

7. M. REUTER croit comprendre que l'article 6 sera complété par un principe fondamental du droit inter-

national, qui a déjà son expression dans les conventions de La Haye et de Montréal, à savoir la libre appréciation de l'opportunité d'engager des poursuites. En France, ce principe s'applique même en cas d'attentat contre un chef d'Etat. Si l'Etat sur le territoire duquel l'auteur présumé d'une infraction est découvert décidait qu'il ne convient pas d'engager des poursuites, notamment pour des raisons politiques, il ne devrait donc pas être considéré comme tenu d'extrader puisqu'il aurait satisfait à l'alternative contenue à l'article 6.

8. S'il en est ainsi, l'article 7 appelle deux observations. Tout d'abord, l'obligation d'extrader en vertu de traités en vigueur ou futurs, qui figure au paragraphe 1, doit s'entendre compte tenu de l'alternative énoncée à l'article 6. Dans sa rédaction actuelle, cette disposition de l'article 7 est beaucoup plus sévère que l'article 6.

9. Pour présenter sa seconde observation, M. Reuter recourt à un exemple purement hypothétique. Il suppose qu'un ressortissant cubain appartenant à un mouvement insurrectionnel se soit enfui en France après avoir assassiné un ambassadeur de Cuba aux Etats-Unis ; par la suite, ses complices se seraient emparés du pouvoir à Cuba. Le Gouvernement des Etats-Unis, se fondant sur le texte qu'examine la Commission, pourrait mettre la France devant l'alternative contenue à l'article 6. La France se trouverait dans une situation très embarrassante au cas où le Gouvernement de Cuba l'informerait ensuite que l'extradition de son ressortissant, ou l'ouverture de poursuites contre lui, détériorerait gravement les relations entre les deux pays. Par ailleurs, aux termes du paragraphe 4 de l'article 7, la demande d'extradition émanant de l'Etat dans lequel l'infraction a été commise est prioritaire. Pour éviter des situations de ce genre, M. Reuter propose d'insérer dans l'article 7 une disposition selon laquelle l'Etat sur le territoire duquel l'auteur de l'infraction a été découvert peut se considérer comme dispensé de l'obligation d'extrader ou de poursuivre lorsque l'Etat où le crime a été commis, et non pas l'Etat dont la victime est le ressortissant, le met devant cette alternative.

10. Sans insister sur l'insertion d'une telle disposition, M. Reuter tient à faire observer que si l'article 7 n'était pas modifié dans ce sens, les Etats se réserveraient sans doute le droit de ne pas engager des poursuites, en vertu du principe de l'opportunité.

11. M. OUCHAKOV dit que non seulement les articles du projet relatifs à l'extradition, mais bien d'autres encore peuvent soulever des difficultés d'application dans certaines situations exceptionnelles, auxquelles n'importe quel Etat peut se trouver confronté. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que le devoir de la Commission est d'élaborer des articles propres non seulement à assurer la protection des diplomates et autres personnes assimilées, mais encore à préserver les relations amicales entre les Etats. A cet effet, elle doit se borner à envisager les situations les plus susceptibles de se présenter. D'ailleurs, on peut s'attendre que les Etats soient assez sages pour ne pas demander une extradition qui puisse entraîner une détérioration de la situation poli-

tique. C'est pourquoi M. Ouchakov juge acceptables les articles 6 et 7 proposés par le Groupe de travail.

12. Au paragraphe 2 de l'article 7, l'option qui figurait dans la disposition correspondante de la Convention de Montréal a été changée en une obligation d'extrader, lorsque l'Etat en cause décide de ne pas poursuivre l'auteur présumé de l'infraction. Pour M. Ouchakov, cette clause d'option est étrange, car elle n'implique pas un choix entre une extradition ou des poursuites, mais exprime plutôt la faculté, pour l'Etat intéressé, de ne pas extrader l'auteur de l'infraction et de lui accorder asile. En effet, il faut distinguer deux étapes. Tout d'abord, l'Etat doit se prononcer sur l'opportunité des poursuites. Si sa décision est négative, il n'est évidemment question ni d'extrader, ni de punir l'auteur présumé de l'infraction, auquel on ne peut dès lors qu'accorder asile. Ce n'est que dans le cas contraire que se pose le choix entre l'extradition ou les poursuites.

13. M. AGO, se référant à l'intervention de M. Reuter, dit que l'article 7 pourrait donner l'impression de contenir une obligation d'extrader. En fait, d'après ce texte, les Etats restent entièrement libres d'extrader ou non. L'article, tel qu'il est rédigé, se borne à vouloir éviter que l'extradition soit rendue impossible en raison de l'existence d'un traité ou de dispositions législatives internes excluant les crimes politiques de la catégorie des infractions donnant lieu à extradition. Une fois ces obstacles éliminés, l'Etat reste quand même libre de décider s'il veut extrader ou s'il préfère poursuivre lui-même l'auteur présumé de l'infraction. La seule obligation à laquelle il ne peut échapper consiste à choisir l'une ou l'autre solution. Ce système paraît logique, mais il est essentiel de l'énoncer clairement.

14. Contrairement à M. Reuter, M. Ago pense qu'il ne faut pas voir une clause de sauvegarde dans la dernière phrase de l'article 7 de la Convention de Montréal, rédigée comme suit : « Ces autorités prennent leur décision dans les mêmes conditions que pour toute infraction de droit commun de caractère grave conformément aux lois de cet Etat ». En effet, il ne semble pas qu'un Etat puisse se retrancher derrière cette disposition pour ne pas extrader ni poursuivre l'auteur présumé de l'infraction. M. Ago juge cette phrase équivoque et doute, en tout cas, qu'il faille prévoir une échappatoire pour le cas où les auteurs d'un acte de violence prennent le pouvoir. Dans tous les cas, leur crime reste répréhensible et cette hypothèse n'a pas sa place dans les articles à l'examen. Peut-être la clause susmentionnée de la Convention de Montréal pourrait-elle être insérée entre crochets dans le projet, pour que les gouvernements puissent donner leur avis sur la question.

15. M. RAMANGASOAVINA dit que le but du paragraphe 1 de l'article 7 est de donner une base juridique à tous les cas d'extradition, qu'il existe ou non un traité en la matière entre les Etats intéressés. Pour atteindre ce but, on a inscrit d'abord une clause d'extension des traités en vigueur, mais M. Ramangasoavina juge qu'il aurait été préférable de mettre l'accent sur l'accord des parties plutôt que de prévoir l'extension obligatoire de leurs traités d'extradition. Cette clause pourrait alors

être rédigée sur le modèle suivant : « Les parties s'accordent [s'engagent] à considérer les infractions définies à l'article 2 comme donnant lieu à extradition dans tout traité d'extradition. » Il ne serait pas nécessaire d'ajouter les mots « en vigueur entre les parties » puisque la règle serait posée d'une manière générale. Cette modification de rédaction est importante car elle permet d'envisager le problème sous un angle tout différent.

16. M. REUTER, se référant à l'intervention de M. Ago, signale que l'article 5 de la Convention de 1971 de l'Organisation des Etats américains³ est rédigé en termes clairs : « L'Etat requis est obligé de porter le cas à la connaissance des autorités nationales compétentes pour les poursuites judiciaires, comme si le fait avait été commis sur son territoire. » Telle est l'unique obligation de l'Etat en matière de poursuites. Si les autorités nationales prennent une décision négative, l'obligation d'extrader ne ressuscite pas. Il est à noter que, dans la plupart des pays, c'est une autorité judiciaire qui décide de l'opportunité d'engager des poursuites, en prenant en considération des éléments de fait. Certes, l'Etat ne doit pas exercer de pression sur ses autorités judiciaires à cet effet, mais il peut fort bien décider qu'il n'y aura pas de poursuites dans un cas particulier. Or, on constate que cette prérogative est amoindrie dans la Convention de Montréal et qu'on voudrait la supprimer tout à fait dans le projet à l'examen. M. Reuter ne saurait admettre que l'Etat qui ne punit pas l'auteur présumé de l'infraction lorsque ses autorités judiciaires ont décidé de ne pas le poursuivre en justice, doive l'extrader. Il se déclare hostile, une fois de plus, aux solutions « maximalistes » que contient le projet. Il n'est certainement pas à craindre que les Etats abusent du principe de l'opportunité des poursuites pour ne pas engager de poursuites en cas de meurtre scandaleux. Contrairement à M. Ouchakov, qui s'en remet à la sagesse des Etats, M. Reuter pense que des considérations politiques pourraient amener bien des Etats à exiger l'application intégrale du texte du projet.

17. Si la définition de l'acte de violence est très large, ce qui est en soi réjouissant, il faut néanmoins laisser aux Etats la possibilité d'appliquer le principe de l'opportunité des poursuites, principe fondamental de la procédure pénale que la plupart d'entre eux ne sont pas prêts à abandonner.

18. M. YASSEEN doute sérieusement que les Etats puissent accepter les articles concernant l'extradition. Non seulement ces articles leur imposent un choix difficile entre l'extradition et les poursuites, mais encore ils vont jusqu'à modifier les traités d'extradition conclus sur la base de conceptions qui leur sont parfois très chères. D'autre part, il est évident que les questions soulevées dans cette partie du projet sont hautement politiques et que leur solution s'inspire en pratique de considérations d'opportunité plus que de légalité. En outre, le projet exclut d'emblée le régime de l'asile, auquel nombre d'Etats attachent une grande importance.

³ OEA, document OEA/Ser.A/17; Voir *Revue générale de droit international public*, avril-juin 1972, n° 2, 76^e année, vol. 76, p. 638 à 641.

19. Les infractions visées par le projet doivent, si possible, être poursuivies, mais il faut tenir compte de la nature des relations internationales et de l'ordre juridique international. Face à ces infractions, les Etats adoptent des attitudes très différentes et il ne faut pas leur imposer des comportements qui soient manifestement incompatibles avec leurs convictions politiques.

20. C'est pourquoi l'alternative énoncée à l'article 6 doit s'interpréter comme permettant aux autorités nationales de décider, conformément à la législation interne, de ne pas poursuivre l'auteur présumé de l'infraction, ce qui dispense l'Etat en cause de son obligation d'extrader.

21. Conscient des réalités politiques et soucieux de l'efficacité des travaux de la Commission, M. Yasseen pense que les dispositions des articles 6 et 7 sont trop rigides: elles réduisent à l'excès la liberté d'appréciation des Etats, laquelle est souvent fondée sur des considérations politiques. De toute façon, il est difficile de considérer les articles 6 et 7 comme reflétant le droit international positif.

22. M. SETTE CÂMARA est partisan du maintien du libellé actuel des articles 6 et 7. Le système envisagé par le Groupe de travail se fonde sur l'extradition ou des poursuites. Si l'on y ajoute une autre possibilité, à savoir la faculté pour un Etat de décider s'il est opportun d'engager des poursuites, la situation restera ce qu'elle est actuellement et le projet de convention ne servira à rien. Si, lorsqu'il parle de décision en matière de poursuite, M. Reuter pense au stade de la procédure pénale, où le juge, se fondant sur l'enquête préliminaire, décide si l'action pénale va être poursuivie, sa position est tout à fait acceptable. Si en revanche il entend que le gouvernement lui-même a une autre possibilité et peut décider qu'il n'y aura ni extradition, ni poursuites, l'objet de la Convention est réduit à néant.

23. M. Sette Câmara approuve la suggestion de M. Ago visant à insérer entre crochets la dernière phrase de l'article 7 de la Convention de Montréal, car lui aussi trouve ambigu le texte actuel.

24. M. AGO souligne qu'une question de procédure pénale est à l'origine de la discussion. L'Etat en cause ne doit pas choisir entre l'extradition et la punition mais entre l'extradition et les poursuites. En cas de poursuites, il n'est pas obligé de punir. En effet, le juge d'instruction peut rendre un non-lieu ou le tribunal peut reconnaître l'innocence de l'auteur de l'infraction. La législation pénale de fond devrait être modifiée uniquement afin que les actes visés par le projet, s'ils sont poursuivis sur place et si leurs auteurs sont reconnus coupables par les tribunaux, soient punis avec une sévérité particulière; de plus, la procédure pénale devrait être modifiée de manière qu'au cas où l'extradition serait écartée, on ne puisse pas invoquer une exception d'incompétence juridictionnelle fondée sur la territorialité.

25. L'article 6 ne contient donc pas une obligation de punir, mais une obligation d'examiner l'affaire aux fins de poursuites et la formule employée dans la Convention de l'OEA serait peut-être préférable parce que plus explicite. C'est donc à tort que certains membres ont cru déceler dans le projet des solutions « maximalistes », qui

sont en définitive les mêmes que celles des conventions dont s'inspirent les articles à l'examen. C'est pourquoi M. Ago ne verrait pas d'inconvénient à ce que le projet suive plus étroitement le modèle des conventions existantes, surtout si ses chances d'acceptation devaient en être augmentées.

26. M. Elias croit comprendre que le projet de convention a pour objet de créer une situation nouvelle, excluant la possibilité d'accorder l'asile s'il est prouvé que l'une des infractions énumérées à l'article 2 a été commise. Plusieurs membres de la Commission l'ont mise en garde contre le danger qu'il y avait d'opposer, en termes absolus, l'obligation de poursuites ou d'extradition et le droit d'asile, car on rendrait difficile l'acceptation du projet de convention. Cet argument ne manque pas de poids. Le problème réside dans le fait qu'aux termes de l'article 6 l'Etat sur le territoire duquel l'auteur présumé de l'infraction est découvert n'a que deux possibilités: engager des poursuites ou extradier le coupable. Si l'expression « poursuites » et interprétée comme signifiant que l'Etat en question doit engager la procédure interne normale, et notamment la procédure nécessaire pour établir la responsabilité *prima facie* de l'auteur présumé de l'infraction, M. Elias ne pense pas qu'il y ait lieu de s'inquiéter. L'article ne dit pas que l'auteur présumé doit être puni dans tous les cas, puisqu'on ne peut évidemment pas demander aux Etats de présumer sa culpabilité. De l'avis de M. Elias, il serait contraire aux règles normales d'interprétation de vouloir interpréter l'article autrement. Si l'Etat était habilité en dernier ressort à décider si l'auteur de l'infraction doit être puni ou non, même s'il était reconnu coupable, rien ne serait changé à la situation actuelle et il n'y aurait aucune raison d'élaborer le projet de convention.

27. M. Reuter a fait observer que, si l'article 6 offre le choix entre les poursuites et l'extradition, l'article 7 est entièrement consacré aux problèmes de l'extradition, et que le lien entre les deux articles n'est pas clair. On pourrait, pour répondre à cette observation, ajouter les mots « Sous réserve des dispositions de l'article 6 » au début de l'article 7, pour montrer que cet article doit être interprété à la lumière de l'article 6.

28. M. Quentin-Baxter a soutenu qu'à la différence des conventions de Montréal et de La Haye, le présent projet ne concerne pas un nouveau type d'infraction. Cependant il tente de créer une situation nouvelle, dans laquelle les infractions commises contre des diplomates ne seront plus tolérées et les Etats n'auront plus une trop grande latitude une fois que la culpabilité aura été établie. Les idées nouvelles énoncées dans le projet de convention devront être soumises aux gouvernements et à l'Assemblée générale pour examen. Il est possible d'améliorer le libellé des articles 6 et 7, dans le sens indiqué par M. Elias, mais le fond de ces dispositions est parfaitement acceptable.

29. M. OUCHAKOV signale que, dans le texte français, à la fin de l'article 6, au lieu de l'expression « aux fins de poursuites », il conviendrait d'employer la formule « pour l'exercice de l'action pénale », comme dans l'article 7 des conventions de La Haye et de Mont-

réal. L'article 6 du projet reprend presque mot pour mot la première phrase de l'article 7 de ces conventions, à ceci près que le membre de phrase « et que l'infraction ait ou non été commise sur son territoire » a été supprimé, le Groupe de travail l'ayant jugé superflu puisque la juridiction extraterritoriale est prévue dans l'article 2 du projet. En outre, la formule « sans retard injustifié » a été ajoutée. Il n'y a donc pas, comme le pense M. Reuter, une si grande différence entre l'article 6 du projet et l'article 7 des conventions antérieures.

30. Le Groupe de travail a préféré remplacer la dernière phrase de l'article 7 des conventions de La Haye et de Montréal par l'article 8 du projet, qui est plus fort. M. Ouchakov ne verrait pas d'inconvénient à ce que l'on rétablisse cette dernière phrase dans l'article 6 du projet, mais sa préférence va à l'article 8.

31. On voit donc que le projet reprend assez fidèlement les conventions antérieures et, si les dispositions de ces conventions ont été acceptées, il n'y a aucune raison que l'article 6 ne le soit pas.

32. M. TSURUOKA (Président du Groupe de travail) fait siennes les observations de MM. Ago et Ouchakov. Le projet dans son ensemble, et les articles 6 et 7 en particulier, sont conçus de la même façon que les conventions antérieures. Le projet est fondé sur l'idée que, d'une part, les Etats parties doivent prévoir, dans leur législation interne, des peines plus sévères pour les crimes visés à l'article 2 que pour des crimes analogues perpétrés contre des personnes ne bénéficiant pas d'une protection internationale et, d'autre part, que les Etats parties sont tenus de reconnaître la juridiction extraterritoriale pour ces crimes.

33. Le projet précise en outre comment les Etats parties doivent collaborer dans la lutte contre le terrorisme qui s'attaque aux personnes jouissant d'une protection internationale. Il est très simple et ne constitue pas une innovation par rapport aux instruments antérieurs. Certains membres du Groupe de travail l'ont même jugé trop modéré. Les hypothèses exceptionnelles évoquées à la Commission seront traitées de façon exceptionnelle. Les craintes qui ont été exprimées sont exagérées. En tout état de cause, il ne s'agit que d'un projet provisoire, au sujet duquel les gouvernements formuleront des observations et qui, selon la suite que la Sixième Commission décidera d'y donner, fera l'objet d'un nouvel examen, compte tenu des observations des gouvernements, de la Sixième Commission et des membres de la Commission.

34. M. USTOR ne partage pas les craintes de M. Yasseen quant à l'avenir du présent projet. La décision politique a déjà été prise par l'Assemblée générale et il ne reste à la Commission que la tâche pratique d'élaborer le texte d'un projet de convention.

35. Certains membres se sont montrés surpris qu'il ne soit pas question du droit d'asile dans le projet. A cet égard, il est à retenir que les infractions visées par le projet d'articles constituent des violations des buts et principes des Nations Unies, qui sont expressément exclues du champ d'application de la plupart des instruments internationaux qui ont trait à l'asile.

36. M. Ustor est opposé à la suggestion tendant à introduire, dans l'article 6, la dernière phrase de l'article 7 de la Convention de La Haye de 1970 et de l'article 7 de la Convention de Montréal de 1971. Cela n'ajouterait rien au texte de l'article 6 de préciser que les autorités intéressées prennent leur décision dans les mêmes conditions que pour toute infraction de droit commun de caractère grave conformément aux lois de l'Etat intéressé. Aux termes du projet d'article 6, il va sans dire que l'ensemble de la question relève de la législation de l'Etat intéressé. On a estimé cependant que la phrase en question pouvait fournir une échappatoire commode. S'il en va de la sorte, c'est une raison de plus de ne pas la reprendre. M. Ustor, pour sa part, ne veut pas que le texte contienne des échappatoires.

37. Il est clairement précisé, aux paragraphes 2 et 3 de l'article 7, que l'extradition est régie par la législation de l'Etat intéressé. Cette précision est extrêmement importante, car la plupart des lois d'extradition ont un certain nombre de principes en commun. Premièrement, de nombreuses législations nationales excluent l'extradition de leurs ressortissants. Deuxièmement, certains principes importants, comme le principe *ne bis in idem*, sont généralement reconnus ; il ne peut y avoir extradition pour un délit pour lequel un individu est déjà passé en jugement.

38. En ce qui concerne le paragraphe 4 de l'article 7, M. Ustor pense qu'il y a lieu de donner quelques explications quant au fonctionnement du système de priorité. Il est évident que l'Etat sur le territoire duquel l'infraction a été commise aura la priorité, aux fins de l'extradition, sur un autre Etat requérant. Cependant, on peut se demander s'il aura aussi la priorité par rapport à l'Etat où l'auteur présumé aura été découvert. Ce dernier Etat sera-t-il tenu d'extrader le prévenu, même si l'action pénale est déjà engagée ? Il faudra aussi donner des éclaircissements, peut-être dans le commentaire, sur le délai de six mois. Dans le cas d'une demande présentée après l'expiration de ce délai, on peut se demander si cette demande aura des incidences quelconques sur les poursuites entamées dans l'Etat sur le territoire duquel l'auteur présumé de l'infraction a été découvert.

39. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, dit qu'en rédigeant le paragraphe 4 de l'article 7, l'idée du Groupe de travail était de donner priorité sur toute autre demande d'extradition à la demande présentée par l'Etat sur le territoire duquel l'infraction a été commise. L'Etat sur le territoire duquel l'auteur présumé a été découvert peut toujours engager des poursuites et peut, bien entendu, le faire avant l'expiration du délai de six mois mentionné dans ce paragraphe.

40. M. QUENTIN-BAXTER dit qu'en raison des observations présentées par d'autres membres il tient à développer deux points qu'il a soulevés dans sa déclaration précédente.

41. Tout d'abord, ses observations sur les différences entre le présent projet et les conventions de La Haye et de Montréal se rapportaient exclusivement à la nature des infractions. La Convention de Montréal de 1971

couvre un certain nombre d'infractions intéressant la navigation aérienne, comme par exemple le fait d'endommager un aéronef ou des installations de navigation aérienne et de communiquer des informations fausses qui compromettent la sécurité d'un aéronef en vol. La Convention de La Haye elle aussi vise certains actes précis contre la sécurité des aéronefs. Les principaux éléments constitutifs de nombre de ces infractions ne sont pas indiqués de façon satisfaisante dans la liste des infractions donnant lieu à extradition que contiennent généralement les traités d'extradition. Il a donc été jugé nécessaire de faire figurer dans chacune de ces conventions une clause visant à compléter la liste des délits donnant lieu à extradition stipulant que « les infractions sont de plein droit comprises comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition conclu entre Etats contractants ».

42. La situation est tout à fait différente en ce qui concerne le présent projet. Celui-ci a trait exclusivement à des infractions graves dirigées contre les personnes. Ces infractions figurent normalement en tête de la liste que contiennent tous les traités d'extradition existants. A cet égard, le présent projet exige donc bien moins que les conventions de La Haye et de Montréal. Ce n'est que très rarement que la liste que contient l'article 2 du présent projet ajoutera quelque chose à celle des délits donnant lieu à extradition qui figure dans les traités d'extradition existants.

43. Pour toutes ces raisons, M. Quentin-Baxter a estimé qu'il serait plus exact d'ajouter, au début du paragraphe 1 de l'article 7, un membre de phrase rédigé à peu près comme suit : « Toute infraction définie à l'article 2 qui ne figure pas parmi les infractions donnant lieu à extradition dans un traité d'extradition entre les parties est considérée... ».

44. Le deuxième point qu'il tient à développer a trait à l'expression « a la latitude », qui figure au paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention de Montréal, mais qui n'a pas trouvé place dans le présent projet. C'est une chose d'inviter les gouvernements à considérer ce nouvel acte multilatéral comme un traité d'extradition ; c'en est une autre, et combien différente, de les obliger à le faire. Dans de nombreux pays, une telle obligation, dès lors qu'on l'assumerait, entraînerait une révision radicale de la législation en matière d'extradition et l'abandon du principe selon lequel l'extradition est essentiellement une affaire bilatérale. C'est pourquoi, si l'on omettait l'expression « a la latitude », cela opposerait un obstacle considérable à l'acceptation de la convention projetée.

45. M. REUTER dit que lorsque les gouvernements ne sont pas d'accord sur un point, un texte ambigu, que chacun se réserve d'interpréter à son idée, peut être commode ; mais, à la Commission, la clarté est de rigueur. Il tient donc à préciser nettement sa position.

46. Certains membres de la Commission semblent penser que si la Commission n'accepte pas sans réserve leur position, elle n'aura rien changé à ce qui existe. M. Reuter n'est pas de cet avis. La Commission était chargée d'une certaine tâche, dont elle s'est acquittée de façon fort honorable, et même si elle acceptait l'inter-

prétation que lui-même en donne, elle changerait beaucoup de choses. En premier lieu, il n'y aurait plus de droit d'asile politique. En deuxième lieu, les Etats seraient obligés de modifier leur législation pour se rendre compétents aux fins de punir des crimes commis à l'étranger, contre un ordre public étranger, c'est-à-dire qu'ils se priveraient du prétexte facile de l'incompétence pour ne pas tenter de poursuites. En troisième lieu, si les poursuites n'aboutissent pas au châtement sévère souhaité, le projet met tout de même à la charge d'un gouvernement l'obligation redoutable de motiver son comportement, au risque de se trouver dans une situation très délicate s'il est désavoué par les autres. M. Reuter estime donc que même avec l'interprétation qu'il lui donne, le projet d'articles est lourd de conséquences et que bien des gouvernements, qui sont décidés à prendre des engagements jusqu'à un certain point, n'accepteront pas un texte intransigeant.

47. Le point sur lequel il y a divergence d'opinion à la Commission est le sens exact de donner aux termes « poursuivre », ou « transmettre aux fins de l'exercice de l'action pénale » ou, comme l'a dit M. Ago, « examiner la question aux fins de poursuites ». C'est ce qu'il faut préciser. M. Reuter lui-même a commis l'erreur de parler de châtement. Il est bien évident que le texte du Groupe de travail ne comporte pas l'obligation de punir. En effet, dans tous les systèmes juridiques, c'est le juge qui punit et le gouvernement ne peut s'engager pour son juge. En conséquence, même avec l'interprétation la plus stricte du terme « poursuivre », il y aura des acquittements. Dans bien des pays, ce ne sont pas des juges professionnels qui décident en fin de compte, mais des jurés, c'est-à-dire de simples citoyens, souvent sensibles à l'atmosphère du moment et aux arguments d'avocats.

48. M. Reuter tient à bien préciser ce qu'il faut entendre par obligation de poursuivre. Sur le plan des poursuites, la procédure pénale est une procédure progressive. Elle commence, dans le cadre de la future convention, par des relations intergouvernementales et tous les membres de la Commission sont d'accord pour reconnaître que ce n'est pas le gouvernement en tant que tel qui prend ou non la décision de poursuivre. Si tel était le cas, l'obligation découlerait d'une clause purement potestative. Le gouvernement ne peut pas décider de poursuivre ou non, mais il est obligé de transmettre la demande à une autorité judiciaire, laquelle, que ce soit l'attorney général dans les pays de *common law* ou le ministère public dans les pays continentaux, décide, après examen du dossier, s'il est justifié ou non d'intenter une action pénale. Dans l'affirmative, elle met en marche l'action pénale en transmettant l'affaire à un juge, dans les pays de *common law*, ou à un juge d'instruction, dans les pays continentaux, qui décide à son tour ultérieurement s'il y a lieu d'inculper ou non. En d'autres termes, il décide de l'opportunité des poursuites. Pour M. Reuter, dès l'instant où le gouvernement a saisi la première autorité judiciaire, il a entièrement satisfait à l'obligation de poursuivre. Même si, ultérieurement, le ministère public décide qu'il n'y a pas lieu de mettre en œuvre l'action pénale, le gouvernement n'en a pas moins satis-

fait à l'obligation que lui impose la convention. Voilà le point central sur lequel les membres de la Commission ne sont pas d'accord.

49. L'autorité judiciaire peut décider de ne pas poursuivre soit parce qu'elle voit d'emblée que les éléments de preuve ne sont pas suffisants, soit parce qu'en raison des circonstances, le coupable, qui n'en est pas moins un criminel, a la faveur de l'opinion publique et que poursuivre serait s'exposer à un procès scandaleux. En tout état de cause, le gouvernement aura satisfait à l'obligation de poursuivre et il ne sera pas question d'extrader. Même s'il doit se justifier, il pourra alors se retrancher derrière la décision de son autorité judiciaire. C'est une toute petite échappée qui lui est laissée, mais elle est indispensable et, sans elle, bien des gouvernements n'accepteront pas le projet. Certains pensent que l'on trouve toujours des accommodements pour les cas exceptionnels. M. Reuter est d'avis qu'au contraire, ce sont de ces cas que l'opinion s'empare. On ne peut pas demander à un ministère public d'être battu dans un procès qui aura exactement l'effet contraire de celui qui est souhaité, c'est-à-dire d'infliger un châtement au criminel. Le texte de la Convention de La Haye est clair sur ce point. Celui de la Convention de Montréal l'est moins, ce qui explique sans doute qu'elle ait recueilli moins de signatures. Le projet de la Commission laisse subsister de nombreux doutes et M. Reuter ne votera pas pour un texte douteux, car il ne veut pas que l'on puisse appuyer de l'autorité de la Commission une discussion qui se déroulera dans une enceinte internationale. C'est pourquoi, il aurait préféré laisser aux gouvernements le choix entre des versions différentes.

50. M. SETTE CÂMARA dit qu'aux termes des articles 6 et 7, comme aux termes des articles correspondants des conventions de La Haye et de Montréal, une fois que l'Etat a soumis l'affaire aux autorités compétentes aux fins de poursuites, il a fait son devoir sur le plan international. Certes, c'est à ces autorités compétentes qu'il appartient de décider si, à leur avis, il y a des raisons d'engager ou non une action pénale. Les dispositions envisagées ne porteraient en rien atteinte au pouvoir de décision qui, dans de nombreux systèmes juridiques appartient, selon les pays, au ministère public ou à l'attorney général. C'est pourquoi, M. Sette Câmara est convaincu que le projet, dans son texte actuel, répond aux objections soulevées par M. Reuter.

51. M. AGO ne pense pas qu'il y ait divergence de vues entre les membres de la Commission sur le fond. L'objet essentiel du projet d'article est d'obliger les Etats à modifier leur législation de façon à rendre possible soit des poursuites, soit l'extradition. Comme il l'a déjà indiqué, une première réforme doit intervenir sur le plan de la loi pénale, au fond, et une deuxième sur le plan de la juridiction. Il est vrai, comme l'a dit M. Reuter, que le gouvernement ne peut que livrer l'auteur présumé de l'infraction aux autorités judiciaires pour qu'elles appliquent la loi, mais cette loi de fond aura précisément été modifiée. Il est vrai aussi que l'opportunité des poursuites est laissée au pouvoir discrétionnaire du ministère public et du juge d'instruction, mais, là aussi, il convient de rester dans les limites du

raisonnable. Tout en ne mettant pas en cause l'application normale de la loi pénale, M. Ago ne croit pas que la convention serait appliquée si une autorité judiciaire prononçait une décision de non-lieu ou d'acquiescement scandaleux. Si les membres de la Commission sont d'accord sur ce point fondamental, il reste seulement à trouver une rédaction satisfaisante. Peut-être faudrait-il reprendre la dernière phrase de l'article 7 de la Convention de La Haye, ou bien dire, par exemple, que l'Etat est obligé de remettre l'auteur présumé de l'infraction aux autorités judiciaires compétentes.

52. M. OUCHAKOV dit que si l'auteur présumé de l'infraction est acquitté, il va de soi qu'il n'est plus question ni de punir, ni d'extrader. S'il a bien compris M. Reuter, c'est la deuxième phrase de l'article 7 des conventions de La Haye et de Montréal qui ménage une échappatoire aux gouvernements. M. Ouchakov ne voit pas d'inconvénient à ce que cette phrase soit reprise dans le projet, mais elle est superflue puisque l'obligation de renvoyer l'affaire aux autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale, qui doit être conforme à la législation, est déjà prévue. En outre, la formule « pour toute infraction de droit commun » pose des problèmes à certains pays. La deuxième phrase de l'article 7 des conventions antérieures présente donc des avantages ou des inconvénients selon les pays. C'est pourquoi M. Ouchakov est d'avis qu'il vaut mieux ne pas modifier le projet.

53. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, dit qu'il ne s'opposera pas à une modification de l'article 6 qui n'aurait d'autre fin que de préciser que les procédures normales et la législation normale du pays intéressé sont applicables. Cependant, il s'opposera à toute formule qui ouvrirait la voie à des décisions en matière de poursuites qui se fonderaient sur des considérations politiques et non juridiques.

54. Après avoir suivi le débat, il est convaincu que la formule « il a la latitude de considérer la présente convention comme constituant la base juridique de l'extradition », utilisée dans la Convention de Montréal, n'a pas d'incidences différentes de celle qui figure au paragraphe 2 de l'article 7 : « elle considère les présents articles comme constituant la base juridique... ». Le fait est que l'Etat en question aura la possibilité de recourir à l'extradition s'il décide de ne pas soumettre l'affaire à ses autorités compétentes aux fins de poursuite.

55. M. TAMMES dit qu'il a déjà soulevé la question du rapport entre les articles 6 et 7⁴. Il n'y a pas le même rapport entre ces deux articles qu'entre les articles correspondants des conventions de La Haye et de Montréal, par suite de la décision du Groupe de travail de remplacer la formule employée dans la Convention de Montréal, « a la latitude de considérer », par « considère ». M. Tammes a alors exposé en détail son point de vue sur l'obligation stricte d'extrader qui découle de cette formule. A son sens, les mots « a la latitude », dans les conventions de La Haye et de Montréal, ont pour objet de dégager l'Etat intéressé de l'obligation d'extrader dans le cas de délits politiques.

⁴ Voir 1186^e séance, par. 26 et 27.

56. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, dit que l'Etat a l'obligation d'extrader s'il décide de ne pas soumettre l'affaire aux autorités compétentes aux fins des poursuites. L'Etat a, en fait, le choix entre ces deux possibilités.

57. M. OUCHAKOV fait observer que les paragraphes 1 et 3 de l'article 7 sont calqués sur les dispositions correspondantes des conventions de La Haye et de Montréal. On ne peut donc pas prétendre que le rapport entre l'article 6 et ces deux paragraphes soit différent de celui qu'il y a entre les dispositions correspondantes des deux conventions existantes ; et qu'il y ait ou non une différence entre le paragraphe 2 de l'article 7 et les dispositions correspondantes de ces conventions, le rapport entre les deux articles reste le même. En tout état de cause, il ne peut accepter l'interprétation qui a été donnée des mots « a la latitude ».

58. M. TAMMES précise que s'il a bien compris les deux orateurs qui l'ont précédé, l'article 6 devrait, selon eux, avoir la priorité sur l'article 7.

59. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission dit que tel est précisément le fondement même du projet.

Les articles 6 et 7 (A/CN.4/L.186) sont renvoyés au Groupe de travail pour un nouvel examen à la lumière du débat.

La séance est levée à 13 h 10.

1189^e SÉANCE

Mardi 27 juin 1973, à 15 h 15

Président : M. Richard D. KEARNEY

Présents : M. Ago, M. Alcívar, M. Bartoš, M. Bilge, M. Elias, M. Hambro, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Sette Câmara, 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

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le texte de l'article 8 du projet présenté par le Groupe de travail (A/CN.4/L.186), qui est ainsi libellé :

ARTICLE 8

Article 8

Toute personne contre laquelle une procédure est engagée en raison d'une des infractions définies à l'article 2 jouit de la garantie d'un procès équitable à tous les stades de la procédure.

2. Les dispositions de l'article 8 se rapprochent de celles de l'article 4 de la Convention de Montréal de 1971 pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile¹. Elles revêtent le caractère d'une garantie des droits de la défense. Le Groupe de travail a retenu la formule « un procès équitable à tous les stades de la procédure », qui couvre tous les actes de la procédure engagée contre l'auteur présumé de l'infraction à partir du moment où il est arrêté. Les gouvernements ont indiqué dans leurs observations qu'à leur avis une disposition de ce genre constitue un élément fondamental de tout texte relatif à la prévention et à la répression d'infractions dirigées contre des diplomates et autres personnes protégées.

3. M. BILGE fait observer que l'article 13 du projet d'articles figurant dans le document de travail du Président (A/CN.4/L.182) garantissait à la personne inculpée un « procès équitable et impartial ». Lorsque cet article a été examiné par la Commission, il a lui-même suggéré d'y introduire la notion de tribunal indépendant². M. Bilge voudrait donc savoir si la formule retenue par le Groupe de travail répond pleinement à sa préoccupation, qui est d'assurer aux accusés toutes les garanties voulues. Si tel est le cas, il se satisfera d'une explication en ce sens dans le commentaire ; sinon, il faudra améliorer le libellé actuel de l'article 8.

4. M. OUCHAKOV estime que la traduction française ne rend pas l'idée, clairement exprimée en anglais, que les intéressés devront jouir d'un traitement équitable à tous les stades de l'action pénale, y compris le jugement.

5. M. TSURUOKA est du même avis.

6. M. SETTE CÂMARA partage entièrement l'opinion de M. Bilge. Il y a accord unanime sur le fond de la question, mais l'introduction de la notion de « tribunal indépendant » risquerait de ne pas être acceptée par les Etats, car on pourrait en déduire qu'il existe des tribunaux qui ne sont pas indépendants.

7. Il pense lui aussi qu'il est nécessaire de remanier le texte français.

8. M. ELIAS propose de remplacer les mots « procès équitable » par les mots « traitement équitable ». Ce libellé rendrait mieux l'idée, qui est de garantir non seulement que l'auteur présumé de l'infraction sera assuré d'un procès équitable à l'audience, mais aussi qu'il sera traité convenablement aux stades antérieurs de la procédure.

¹ OACI, document 8966 ; *International Legal Materials*, vol. X, n° 6, novembre 1971, p. 1151.

² Voir 1153^e séance, par. 17.