

Document:-
A/CN.4/SR.1191

Compte rendu analytique de la 1191e 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>)*

ment en faveur du principe de la table rase. Ce que sir Humphrey s'est efforcé de faire tout au long du projet d'articles, c'est de refléter la pratique la plus répandue. Le Comité de rédaction doit considérer les articles 19, 20 et 21 comme formant un tout, car ils sont étroitement liés entre eux.

46. Jusqu'à une date assez récente, la notion d'union d'Etats était relativement claire, l'élément déterminant étant la personnalité internationale distincte ; mais cette notion a été quelque peu obscurcie par des événements récents tels que la formation de la République arabe unie. Bien que cet exemple semble constituer un cas indiscutable d'union de deux entités tout à fait distinctes, la constitution de la République arabe unie était, en fait, aussi proche que possible de celle d'un Etat unitaire. Elle précisait que le corps législatif de l'Union, au Caire, devait être celui de l'ensemble du territoire de l'Union et aucune assemblée législative distincte n'était prévue en Syrie. En raison de ce précédent et de l'application du principe de la continuité *ipso jure* fondée sur le fait que l'Egypte et la Syrie étaient deux entités distinctes, la ligne de démarcation très nette qui existait autrefois est devenue floue. A partir du moment où le critère n'est plus la conservation effective d'une personnalité internationale distincte, il devient extrêmement difficile de définir l'union d'Etats.

47. La notion que sir Humphrey s'est efforcé de présenter dans le projet d'articles n'est pas pleinement exprimée sous la forme d'une définition de l'union d'Etats, car cette définition porte avant tout sur la formation de ces unions. En pratique, il y a soit une union d'Etats parce que les entités qui composent l'union étaient des Etats avant la formation de celle-ci, soit une union de territoires dans laquelle les territoires en question acquièrent la personnalité internationale, comme dans le cas de l'union entre la Norvège et la Suède ou de l'Islande et du Danemark. La principale question est de savoir si la Commission va instituer une catégorie d'unions d'Etats qui sera nécessairement liée à la reconnaissance d'un certain élément de personnalité distincte. Pour sir Humphrey, les Etats-Unis d'Amérique, par exemple, sont une union d'Etats, car il demeure un certain élément de personnalité internationale distincte, alors que le Royaume-Uni — qui était à l'origine une union d'Etats — ne l'est plus, parce qu'aucun élément de ce genre ne subsiste.

48. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 21 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé ⁶.

La séance est levée à 13 heures.

1191^e SÉANCE

Jeudi 29 juin 1972, à 10 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. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Humphrey Waldoock, 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, L.186 et L.188 et Add.1)

[Point 5 de l'ordre du jour]

(reprise du débat de la 1189^e séance)

DEUXIÈME RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL : 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 PREMIER

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le texte révisé de l'article premier présenté par le Groupe de travail dans son deuxième rapport (A/CN.4/L.188 et Add.1), qui est ainsi libellé :

Article premier

Aux fins des présents articles :

1. L'expression « personne jouissant d'une protection internationale » s'entend de :

a) Tout chef d'Etat ou 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 Etat ou d'une organisation internationale qui, conformément au droit international ou à un accord international, a droit à une protection spéciale aux fins ou en raison de l'accomplissement de fonctions au nom de cet Etat ou de cette organisation internationale, ainsi que les membres de sa famille qui ont également droit à une protection spéciale.

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

3. L'expression « organisation internationale » s'entend d'une organisation intergouvernementale.

2. L'alinéa *b* du paragraphe 1 a été considérablement modifié pour tenir compte des diverses objections et suggestions faites lorsque la Commission a examiné le

⁶ Pour la suite du débat, voir 1196^e séance, par. 59.

premier projet¹. On a fait valoir que l'expression « gouvernement étranger » entraînait une certaine confusion, en particulier du fait que le mot « Etat » était employé ailleurs dans le paragraphe ; le Groupe de travail a donc décidé de la remplacer par le mot « Etat ». Tous les membres de la Commission ont été d'accord pour supprimer les mots « de caractère universel » qui figuraient entre crochets dans le premier projet. Des doutes avaient été exprimés quant au sens des mots « se trouvant dans un Etat ». Le Groupe de travail a décidé que le critère fondamental était le fait que la personne ait droit à une protection spéciale au moment de l'infraction ; il a donc supprimé les mots en question et remanié tout l'alinéa de façon à bien faire ressortir ce point. Le Groupe de travail a décidé aussi que le même critère devrait s'appliquer aux membres de la famille. Le mot « officielles » après le mot « fonctions » a été supprimé, parce qu'on a estimé qu'il était superflu. M. Kearney estime que la nouvelle version de l'alinéa *b* est ainsi beaucoup plus simple et plus facile à comprendre.

3. Aucune modification n'a été apportée au paragraphe 2. Par suite de la suppression des mots « de caractère universel » à l'alinéa *b* du paragraphe 1, un nouveau paragraphe 3 a été ajouté, qui reprend la définition de l'organisation internationale figurant dans la Convention de Vienne sur le droit des traités².

4. M. YASSEEN fait remarquer que, dans sa nouvelle rédaction, l'alinéa *a* du paragraphe 1 conserve à peu près la même portée : il vise uniquement les chefs d'Etat et les chefs de gouvernement. Il ne pourrait donc pas s'appliquer en cas de présidence collégiale. En effet, comme le projet d'articles touche à des questions de droit pénal, l'application de ses dispositions ne pourra pas être étendue par analogie.

5. L'expression « les membres de sa famille qui ont également droit à une protection spéciale », qui figure à la fin de l'alinéa *b* du paragraphe 1, devrait être clarifiée car elle peut donner à penser que le droit à cette protection spéciale a son fondement dans le projet lui-même. Il conviendrait de préciser que, comme dans le cas des personnalités officielles et fonctionnaires visés dans la première partie de l'alinéa *b*, le droit de bénéficier de cette protection doit découler du droit international ou d'un accord international.

6. M. BARTOŠ fait sienne la dernière remarque de M. Yasseen. Il fait observer en outre que l'alinéa *b* ne précise pas dans quelles circonstances les membres de la famille ont droit à une protection spéciale. Certes, il n'est pas dans l'intention ni du Groupe de travail, ni de la Commission, de reconnaître une protection spéciale à ces personnes lorsqu'elles n'accompagnent pas le chef de famille, notamment lorsqu'elles se rendent dans un autre pays pour leur propre compte. Elles ne doivent

donc pas jouir d'une protection individuelle, mais d'une protection liée à celle du chef de famille.

7. En raison de ces imprécisions du texte, M. Bartoš se verra obligé de voter contre l'article premier.

8. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, fait observer qu'en ce qui concerne la protection spéciale des membres de la famille, le même critère est applicable qu'ils bénéficient du droit à cette protection à cause de leurs liens avec la personnalité officielle ou à titre personnel. Il serait peut-être plus clair de répéter les mots « conformément au droit international ou à un accord international » à la fin de l'alinéa *b*. La question d'une présidence collégiale a été débattue mais, faute de précédents, le Groupe de travail a décidé de retenir la formule classique utilisée dans plusieurs conventions.

9. M. ELIAS estime qu'en répétant les mots « conformément au droit international ou à un accord international » à la fin de l'alinéa *b* du paragraphe 1, on alourdirait le texte. Il suggère qu'il soit fait mention des membres de la famille dans la première partie de la phrase et que l'alinéa *b* se termine par les mots « organisation internationale ». Quant aux formes collégiales de présidence, il serait peut-être utile d'ajouter, à l'alinéa *a* du paragraphe 1, les mots « ou tout membre d'une présidence collégiale ».

10. M. BARTOŠ souligne qu'il n'est pas rare que les épouses de diplomates, ou même leurs enfants, prétendent bénéficier d'une protection spéciale au cours de voyages touristiques. C'est pourquoi il est indispensable de préciser dans quels cas les membres de la famille seront régis par le projet d'articles, d'autant qu'il y est prévu une aggravation des peines.

11. M. USTOR dit qu'à son avis le Groupe de travail a beaucoup amélioré l'article premier. Le texte actuel de l'alinéa *b* du paragraphe 1 lui donne entière satisfaction. L'article premier concerne les définitions, et on voit mal comment l'alinéa *b* pourrait s'interpréter comme conférant à quiconque le droit de bénéficier d'une protection spéciale. L'interprétation normale est que les personnes visées ont déjà droit à une protection spéciale en vertu du droit international ou d'un accord international. De même, il est très peu probable qu'un Etat qui introduirait des changements dans sa législation interne sur la base du projet de convention en exclue une personne ou des personnes exerçant les fonctions de chef d'Etat dans un Etat où la présidence est collégiale. La Commission pourrait mentionner expressément ce cas, comme l'a proposé M. Elias, mais même si elle ne le fait pas les membres d'un collège de ce genre auront droit à la protection.

12. M. OUCHAKOV voudrait faire quelques observations d'ordre rédactionnel concernant le texte français. A l'alinéa *b* du paragraphe 1, les mots « *any official* » ont été traduits en français par la formule « toute personnalité officielle ou tout fonctionnaire », qui s'applique aussi bien aux Etats qu'aux organisations internationales. Or, il est certain qu'on restreint la portée de cette disposition si l'on y vise les « personnalités officielles » des Etats. Dans ce même alinéa, le mot « *entitled* » devrait

¹ Voir de la 1182^e séance à la 1185^e séance et document A/CN.4/L.186.

² Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 311.

être traduit par une expression qui, mieux que les mots « a droit », indique que ce n'est pas la personne comme telle qui a droit à une protection spéciale, mais qu'on lui a conféré cette protection. De même, M. Ouchakov estime que le mot « également » n'est pas l'équivalent du terme anglais « *likewise* ».

13. M. QUENTIN-BAXTER dit que la définition d'une organisation internationale qui est donnée au paragraphe 3 n'engloberait pas le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), qui doit s'acquitter de fonctions spéciales en vertu des Conventions de Genève. Le CICR se trouve dans une situation très particulière et il a besoin du genre de protection assurée par le projet beaucoup plus que certaines autres organisations internationales auxquelles s'appliquerait la définition.

14. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, dit qu'il est très difficile de tracer une limite, mais que, si l'on admet le CICR, beaucoup d'autres organisations non gouvernementales revendiqueront un droit égal. Il doute qu'en droit international général les représentants du CICR aient droit à une protection spéciale.

15. M. HAMBRO est entièrement d'accord avec M. Quentin-Baxter pour penser que le CICR a un statut très particulier mais, malheureusement, il ne voit pas comment on pourrait lui faire une place dans le présent projet de convention. En tout cas, il ne saurait accepter de considérer que le CICR est sur un pied d'égalité avec d'autres organisations non gouvernementales.

16. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, dit qu'au paragraphe 1, alinéa *b*, les membres de la famille ne peuvent pas être mentionnés au début de la phrase, comme l'a proposé M. Elias, car le texte mentionne ensuite l'accomplissement des fonctions. Il pense, comme M. Ustor, que le texte est tout à fait satisfaisant tel quel, mais ne voit pas grand inconvénient à ce que les mots « conformément au droit international général ou à un accord international » soient répétés.

17. M. ELIAS pense qu'il est préférable de ne rien changer à l'alinéa *b* du paragraphe 1 et de donner des explications plus détaillées dans le commentaire.

18. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, est du même avis. Il pense que l'on devrait conserver aussi l'alinéa *a* sous sa forme actuelle en donnant de même dans le commentaire des explications sur son application à une présidence collégiale.

19. M. YASSEEN estime qu'il faudrait préciser dans le commentaire que certains membres de la Commission ont émis l'avis qu'étant donné la méthode d'interprétation qui convient aux articles à l'examen, le paragraphe 1, alinéa *a* de l'article premier devra s'appliquer uniquement aux chefs d'Etats et aux chefs de gouvernements, tandis que d'autres membres ont exprimé un avis contraire.

20. M. BARTOŠ dit qu'une telle mention n'aurait aucune portée pratique. Les commentaires des articles n'ont qu'une valeur doctrinale puisqu'ils ne sont pas adoptés par les Etats. Même lorsqu'ils expriment l'avis

unanime de la Commission, ils n'ont pas pour autant force obligatoire.

21. M. USTOR pense, comme M. Bartoš, que le commentaire n'a pas de valeur réelle en droit. Toutefois, étant donné qu'il existe des divergences d'opinion entre les membres de la Commission et que le projet sera examiné ultérieurement par l'Assemblée générale ou lors d'une conférence, il serait utile d'exposer ces divergences d'opinion dans le commentaire.

22. M. OUCHAKOV propose de dire à l'alinéa *a* du paragraphe 1 « tout chef d'Etat, tout chef de gouvernement ou toute autre personnalité de haut rang ».

23. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, dit que la Commission a déjà envisagé d'utiliser une telle expression dans ses travaux sur les missions spéciales et les relations entre les Etats et les organisations internationales, mais qu'elle y a renoncé parce que son sens n'est pas suffisamment précis.

24. M. USTOR croit que la meilleure solution serait d'accepter la formule proposée par M. Ouchakov ; sinon, il faudra donner des explications dans le commentaire.

25. M. HAMBRO est opposé à cette formule. La Commission a discuté plusieurs fois de l'emploi de cette expression et a toujours décidé de ne pas l'adopter.

26. Le PRÉSIDENT propose que la Commission approuve l'article premier du projet à titre provisoire, étant entendu que les diverses opinions exprimées au sujet des alinéas *a* et *b* du paragraphe 1 seront exposées dans le commentaire.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 2³

27. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le texte révisé de l'article 2 présenté par le Groupe de travail, qui est ainsi libellé :

Article 2

1. Le fait intentionnel, quel que soit le mobile,

a) De commettre une attaque violente 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, une attaque violente susceptible de porter atteinte à son intégrité physique ou à sa liberté,

c) De tenter d'accomplir une telle attaque, ou

d) De participer en tant que complice à une telle attaque, est considéré par tout Etat partie comme constituant une infraction au regard de sa législation interne, que l'attaque ait été commise à l'intérieur ou en dehors de son territoire.

2. Tout Etat partie rend ces infractions passibles de peines sévères du fait de la gravité particulière de l'acte.

3. Tout Etat partie prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître de ces infractions.

³ Pour les débats antérieurs, voir de la 1182^e à la 1185^e séance.

28. La première modification importante apportée par le Groupe de travail est l'adjonction du mot « intentionnel » après le mot « fait », au paragraphe 1. Certains membres de la Commission avaient fait valoir qu'en raison du membre de phrase « quel que soit le mobile », le paragraphe 1 pourrait être interprété comme s'appliquant, par exemple, à un homicide résultant d'un accident d'automobile. Le Groupe de travail a donc décidé d'ajouter le mot « intentionnel » afin d'exclure une telle interprétation.

29. Pour simplifier le libellé, la mention des « peines sévères du fait de la gravité particulière de l'acte » a été placée dans un nouveau paragraphe 2. Le Groupe de travail a décidé de conserver les mots « gravité particulière », car il est arrivé à la conclusion que les actes dont il s'agit sont considérés comme des infractions particulièrement graves et que les Etats sont tenus de les sanctionner par des peines sévères précisément pour cette raison. Un nouveau paragraphe 3 a été ajouté aussi pour répondre à la critique selon laquelle le projet ne prévoyait pas expressément l'établissement d'une compétence pour connaître des infractions qu'il vise. Le Groupe de travail avait pensé que le membre de phrase « à l'intérieur ou en dehors de son territoire », qui figure au paragraphe 1, pouvait suffire, mais il a ajouté le paragraphe 3 pour plus de précaution.

30. M. REUTER constate que le Groupe de travail n'a pas précisé clairement, dans l'article 2, que les infractions qui y sont visées doivent avoir été commises en considération des fonctions que remplissent les victimes. L'importance que M. Reuter a toujours attachée à ce point le conduira à voter contre l'article 2. En outre, il devra adopter la même attitude à l'égard de l'article 6 puisque là non plus ses remarques n'ont pas été écoutées.

31. Le texte français de l'article 2 appelle deux observations. En premier lieu, dans le paragraphe 1, l'expression « attaque violente » a été calquée sur l'expression anglaise, bien que celle-ci ait un sens tout à fait particulier en *common law*. Il conviendrait peut-être de remanier entièrement la version française de l'alinéa *a* de ce paragraphe sur le modèle suivant : « d'attaquer l'intégrité physique ou la liberté d'une personne jouissant d'une protection internationale, en recourant à la violence ».

32. Même ainsi, le texte du paragraphe 1 ne serait pas entièrement satisfaisant, car ce paragraphe ne couvre pas le cas de menaces. La tentative, qui est visée à l'alinéa *c* suppose un commencement d'exécution, mais il peut arriver que des terroristes se bornent à proférer des menaces. Il importe de tenir compte de cette hypothèse, qui est un exemple caractérisé d'infraction dont la Commission doit s'occuper. Les menaces à l'adresse d'une personne protégée par le projet visent toujours l'Etat ou l'organisation qu'elle représente. En conséquence, M. Reuter suggère d'ajouter au texte qu'il a proposé pour l'alinéa *a* le membre de phrase suivant : « ou en menaçant de le faire ».

33. Sa deuxième observation sur le texte français concerne le paragraphe 2. Il est essentiel de s'y référer à la nature de l'infraction et M. Reuter suggère, pour la

dernière partie de cette disposition, d'adopter en français le libellé ci-après, plus étroitement calqué sur la version anglaise : « qui prennent en considération la nature aggravée de l'infraction ». En particulier, le mot « infraction » doit être substitué à « acte ».

34. Le paragraphe 3 est essentiel et doit absolument être maintenu. Il consacre une des innovations les plus utiles du projet.

35. M. ELIAS ne voit pas grand-chose à critiquer dans le nouveau texte de l'article 2. Toutefois il n'est pas certain que l'adjonction du mot « intentionnel » au paragraphe 1 soit la meilleure façon de résoudre le problème. A son avis, il fait apparaître une certaine contradiction dans les termes, en particulier si l'on rapproche le premier membre de phrase et l'alinéa *c*, par exemple. Il serait peut-être préférable de supprimer ce mot.

36. M. BARTOŠ accepte en principe le contenu de l'article 2, mais fait observer qu'il ne s'étend pas à la préparation des infractions qui y sont visées. Aux termes de l'article 3, les Etats doivent prendre des mesures afin de prévenir la préparation de ces infractions. La préparation est à distinguer à la fois de la tentative, qui constitue déjà un commencement d'exécution, et de la complicité.

37. M. Bartoš se demande si c'est à dessein que le Groupe de travail a ainsi omis l'hypothèse des préparatifs, comme elle a été exclue autrefois de la Convention sur le génocide⁴, à la demande des pays de *common law*. En effet, on estime dans ces pays que les conditions d'un délit pénal ne sont réunies qu'à partir du moment où une tentative a été faite.

38. M. RAMANGASOAVINA approuve le libellé du membre de phrase introductif du paragraphe 1. Le mot « intentionnel » n'est pas inutile car il précise la portée exacte de l'article 2, lequel ne devrait pas s'appliquer à un simple accident de la circulation, comme on l'a déjà indiqué. Quant à l'expression « quel que soit le mobile », elle précise utilement le caractère de l'infraction ; elle indique, en effet, que l'on prévoit toutes les circonstances d'où peuvent résulter les situations visées par le projet.

39. L'expression « attaque violente » n'est pas tout à fait adéquate en français, car la notion de violence recouvre toute une gamme d'infractions qui peuvent aller des coups et blessures jusqu'au meurtre. C'est pourquoi le libellé proposé par M. Reuter constituerait une importante amélioration. M. Ramangasoavina n'appuie cependant pas la proposition d'ajouter le membre de phrase « en menaçant de le faire », car cette adjonction soulèverait de délicates questions. En particulier, il serait difficile d'apprécier ce qui constitue une menace non suivie d'exécution, compte tenu du fait qu'une tentative qui n'est pas suivie d'un commencement d'exécution n'est généralement pas punissable.

40. En ce qui concerne le paragraphe 2, il est à noter que l'aggravation de la peine se justifie non seulement par la qualité particulière des victimes, mais aussi par

⁴ Voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 78, p. 279.

la nature même des actes perpétrés contre leurs personnes. Peut-être le Groupe de travail pourrait-il trouver une formule plus appropriée.

41. M. BILGE dit qu'il devra voter contre l'article 2 si le cas de menaces n'y est pas prévu, comme il en avait exprimé l'espoir. Selon lui, les atteintes à la liberté d'un diplomate sont presque toujours précédées de menaces. Ce n'est que si l'intéressé oppose une certaine résistance qu'un acte de violence est commis.

42. M. THIAM fait remarquer, à propos de l'expression « attaque violente », qu'il serait préférable d'exclure la notion de violence, car elle restreint la portée de l'alinéa *a*. Quant à la menace, elle constitue parfois un moyen de chantage qui doit figurer dans le projet, au même titre que les préparatifs.

43. M. SETTE CÂMARA est entièrement d'accord avec M. Reuter, M. Thiam et M. Bilge pour penser que l'article ne doit pas exclure la notion de « menace ». La menace de commettre une infraction, qui n'a rien à voir avec la tentative de commettre une infraction, peut causer un préjudice moral et matériel très grave et, dans beaucoup de codes pénaux modernes, elle est considérée comme une infraction en soi.

44. M. OUCHAKOV souligne que les menaces sont parfois plus graves que les actes de violence eux-mêmes. Il pense donc que cette hypothèse devrait être couverte par l'article.

45. Se référant au dernier membre de phrase du paragraphe 1, il fait observer que le mot anglais « *crime* » ne correspond pas au terme « attaque » employé dans le texte français.

46. M. RAMANGASOAVINA voudrait préciser son point de vue sur la question des menaces. Il est conscient de la gravité que peuvent présenter des menaces, surtout lorsqu'elles prennent la forme d'un chantage. S'il est délicat d'introduire cette notion dans le projet, c'est parce que la gravité de menaces est difficile à apprécier. En effet, elle dépend non seulement de la force des auteurs, mais des moyens de défense des victimes. Il arrive même que les tribunaux apprécient les menaces en fonction du sexe de la victime. Pour couvrir cette hypothèse, on pourrait éventuellement ajouter, dans l'alinéa *a* du texte français, les mots « ou morale », après l'expression « l'intégrité physique », puisqu'une atteinte à l'intégrité morale se présente souvent sous forme de menaces.

47. M. REUTER imagine un cas de menaces qui, contrairement aux hypothèses mentionnées par M. Bilge, ne seraient pas suivies de l'exécution d'un acte de violence. Si des terroristes menaçaient de s'en prendre à un représentant diplomatique d'un Etat au cas où ce dernier ne relâcherait pas un certain nombre de détenus, il en résulterait un devoir de prévention de la part des autres Etats parties, conformément à l'article 3. Si l'on parvenait ensuite à identifier les auteurs de la menace, il est bien évident qu'il faudrait les punir sévèrement. En effet, de tels agissements compliquent la tâche de prévention des Etats et perturbent considérablement les relations interétatiques. Dans une telle hypothèse, les

menaces constituent un instrument de terrorisme et créent une situation du genre de celles que la Commission cherche précisément à éviter.

48. M. QUENTIN-BAXTER dit qu'il ne s'est pas encore fait une opinion précise quant à l'opportunité de mentionner la menace. Il reconnaît que les menaces peuvent être extrêmement graves, mais les mentionner dans l'article 2 entraînerait des difficultés en ce qui concerne la preuve ; il y a aussi le risque d'utilisation abusive de la procédure prévue. Il faut donc peser avec soin les termes à adopter.

49. M. Quentin-Baxter accorde à M. Elias que l'expression « *intentional commission* » (« fait intentionnel... de commettre »), au paragraphe 1, peut paraître curieuse, en particulier à un juriste de *common law* ; il y attache néanmoins un très grande importance et insiste pour qu'elle soit maintenue, à moins qu'on ne trouve une meilleure manière de rendre l'idée qu'elle exprime. Il se souvient d'un passage de l'opinion émise par le Juge Moore dans l'affaire du *Lotus*, qui soulignait que, selon une certaine conception de la juridiction extraterritoriale, une personne se trouvant dans un port fréquenté par des marins de nombreux pays pourrait être soumise sans le savoir à la juridiction criminelle d'une douzaine d'Etats³. Dans le cas présent, le nombre d'Etats ayant une compétence extraterritoriale pourrait être beaucoup plus élevé, si l'on n'indique pas clairement dans le projet que c'est une personne protégée qui est l'objectif de l'attaque. Sans cette précision, M. Quentin-Baxter devra voter contre l'article 2.

50. Il est un peu déçu qu'on ait maintenu la mention relative à la gravité particulière de l'infraction au paragraphe 2, car cela soulèvera des difficultés pour l'interprétation des obligations imposées aux Etats. Selon le texte proposé, il ne suffirait pas qu'un Etat étende la compétence de ses tribunaux aux infractions commises à l'étranger, il devrait aussi adopter une législation prévoyant, pour ces infractions, des peines particulièrement sévères. M. Quentin-Baxter croit que si l'on conserve cette idée, cela découragera beaucoup de ministres de la justice d'accepter le projet.

51. Il se félicite, en revanche, de l'inclusion du paragraphe 3. Personnellement, il aurait préféré que tout l'article 2 soit conçu sous l'angle d'une extension de la compétence pénale, plutôt que d'une définition des infractions.

52. M. ELIAS souhaite préciser qu'il n'a pas d'objection contre le membre de phrase introductif du paragraphe 1 quant au fond. Tout ce qu'il a voulu dire, c'est qu'on pourrait en améliorer le libellé, en particulier pour ce qui est de l'emploi du mot « intentionnel ». Cependant, si la majorité des membres de la Commission souhaite conserver ce mot, il ne s'opposera pas à l'adoption de l'article.

53. M. AGO est d'avis que l'idée de menace est à retenir, à condition de la qualifier, en faisant clairement ressortir que seules sont visées les menaces sérieuses et non celles qui sont faites sans intention réelle de les

³ C.P.J.I., série A, n° 9, p. 92.

mettre à exécution. Une formule comme « menace grave et délibérée » pourrait être employée.

54. M. HAMBRO insiste pour que le mot « intentionnel » soit maintenu dans le membre de phrase introductif du paragraphe 1.

55. Les arguments avancés au cours de la discussion l'ont convaincu qu'il est souhaitable d'inclure dans le projet des dispositions visant non seulement les menaces mais aussi la préparation des infractions. Pour ce faire, on pourrait soit modifier l'alinéa c du paragraphe 1, soit ajouter au paragraphe 1 un nouvel alinéa.

56. Le PRÉSIDENT constate qu'une forte majorité pense qu'il faudrait faire mention des menaces dans l'article 2. Il ne s'agirait évidemment pas de n'importe quelle forme de menace et il ne suffirait pas de parler de « menace grave ». On ne viserait que les menaces de nature à mettre en mouvement le mécanisme gouvernemental prévu pour la protection des diplomates. Ce mécanisme n'entrerait pas en action, par exemple, dans le cas où une lettre de menaces serait écrite par un déséquilibré qui, de toute évidence, n'aurait pas l'intention de mettre ses menaces à exécution. Une façon de résoudre la difficulté serait de lier la question des menaces à celle des tentatives faites pour extorquer une somme d'argent ou obtenir que le gouvernement prenne telle ou telle mesure.

57. Il semble aussi que la majorité appuie l'idée d'inclure dans l'article une disposition visant les actes préparatoires des infractions. Ce serait introduire dans cet article un type d'infraction voisin du complot, avec toutes les difficultés qui s'ensuivraient.

58. Le Président propose d'inviter le Groupe de travail à modifier le texte de l'article 2 de façon qu'il vise aussi les menaces et la préparation ; le Groupe de travail pourra examiner en même temps le problème de rédaction que soulève l'emploi de l'expression « fait intentionnel... de commettre ». En raison du manque de temps, le texte qu'il rédigera devra être inclus dans le projet d'articles qui sera soumis à la Commission pour adoption définitive. S'il n'y a pas d'autres observations, le Président considérera que la Commission accepte cette suggestion.

Il en est ainsi décidé ⁶.

ARTICLE 3 ⁷

59. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le texte modifié de l'article 3 proposé par le Groupe de travail ; il est ainsi libellé :

Article 3

Les Etats parties collaborent à la prévention des infractions définies à l'article 2 :

a) En prenant des mesures afin de prévenir la préparation, sur leurs territoires respectifs, de ces infractions destinées à être commises sur leur propre territoire ou sur d'autres territoires ;

b) En échangeant des renseignements et en coordonnant les mesures administratives à prendre afin d'empêcher que ces infractions ne soient commises.

60. La principale modification, par rapport au texte précédent (A/CN.4/L.186), est la suppression des mots « conformément à leur législation interne » qui figuraient dans la première phrase. On a estimé que ces mots étaient superflus parce l'Etat en cause agira toujours conformément à sa législation interne.

61. Le texte de l'alinéa a a été abrégé et rendu plus clair.

62. M. BARTOŠ n'a rien à redire à l'article 3 dans son nouveau libellé.

63. M. ELIAS accepte l'article 3, mais tient à signaler que, dans le texte anglais, il conviendrait de rectifier la fin de l'alinéa a et de remplacer « *in their own or other territories* » par « *in their own or in other territories* ».

L'article 3, ainsi modifié, est adopté.

ARTICLE 4 ⁸

64. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le texte de l'article 4 préparé par le Groupe de travail ; 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.

65. Il indique qu'aucune modification n'a été apportée au texte précédent (A/CN.4/L.186).

L'article 4 est adopté.

ARTICLE 5 ⁹

66. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le texte modifié de l'article 5 proposé par le Groupe de travail, qui est ainsi libellé :

Article 5

1. L'Etat partie sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé de l'infraction prend les mesures appropriées conformément à sa législation interne pour assurer la présence dudit auteur présumé de l'infraction aux fins des poursuites ou de l'extradition. Ces mesures sont immédiatement portées à la connaissance de l'Etat où l'infraction a été commise, de l'Etat dont l'auteur présumé de l'infraction a la nationalité, de l'Etat dont la personne ayant droit à une protection internationale a la nationalité et de tous les Etats parties intéressés.

2. Toute personne à l'égard de laquelle sont prises les mesures visées au paragraphe 1 du présent article est en droit de communiquer sans délai avec le représentant compétent le plus proche de l'Etat dont elle a la nationalité et de recevoir la visite d'un représentant de cet Etat.

⁶ Pour la suite du débat, voir 1193^e séance.

⁷ Pour les débats antérieurs, voir 1185^e séance, par. 51 et suiv.

⁸ Pour les débats antérieurs, voir 1186^e séance.

⁹ Pour les débats antérieurs, voir 1186^e séance, par. 3 et suiv.

67. De légères modifications ont été apportées au texte antérieur du paragraphe 1 (A/CN.4/L.186). A la première phrase, on a remplacé les mots « est découvert », qui venaient après « l'auteur présumé de l'infraction », par les mots « se trouve ». On a développé la deuxième phrase où il était dit que les mesures en question sont immédiatement portées à la connaissance « de tous les autres Etats parties », en mentionnant expressément trois Etats qui sont particulièrement intéressés : l'Etat où l'infraction a été commise, l'Etat dont l'auteur présumé de l'infraction a la nationalité et l'Etat dont la personne ayant droit à une protection a la nationalité. On se propose ainsi de faire en sorte que ces trois Etats particulièrement intéressés, qu'ils soient parties ou non, soient immédiatement avisés ; étant donné l'urgence, il est nécessaire d'éviter les retards qui pourraient se produire si un grand nombre d'Etats étaient placés sur le même pied aux fins de la notification. Bien entendu, la notification à tous les Etats parties intéressés reste exigée.

68. Aucun changement n'a été apporté au paragraphe 2.

69. M. BARTOŠ dit que, pour tenir compte de l'institution aujourd'hui reconnue de la double nationalité, il faudrait remplacer, dans la deuxième phrase du paragraphe 1, les mots « de l'Etat dont l'auteur présumé de l'infraction a la nationalité » par les mots « des Etats dont l'auteur etc... ».

70. M. USTOR propose de remplacer les derniers mots du paragraphe 1 : « tous les Etats parties intéressés », par les mots « tous les autres Etats intéressés ». Il est parfaitement possible qu'un Etat non partie autre que l'un des trois Etats expressément mentionnés dans la version révisée de la deuxième phrase soit lui aussi particulièrement intéressé par l'affaire. Ce peut être notamment l'Etat où l'auteur présumé de l'infraction a sa résidence permanente : même si cet Etat n'est pas partie, il doit être informé.

71. On peut régler le problème de la double nationalité en disant : « l'Etat ou les Etats dont l'auteur présumé de l'infraction a la nationalité ». Les mots qui suivent devraient être modifiés de la même manière, afin de prévoir le cas où la personne protégée possède une double nationalité.

72. M. BARTOŠ peut admettre que, dans le cas de personnes qui n'ont pas de nationalité, c'est l'Etat où l'intéressé a sa résidence, ou de la protection duquel il bénéficie, qu'il y a lieu de prendre en considération, sans qu'il soit nécessaire de l'indiquer expressément dans le texte puisque l'idée est englobée dans l'expression « tous les Etats parties intéressés ». En revanche, lorsqu'il s'agit de personnes ayant une nationalité, la seule formule possible est « des Etats dont l'auteur présumé de l'infraction a la nationalité ».

73. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'autres observations, il considérera que la Commission approuve l'article 5 avec les modifications proposées par M. Ustor. Les remarques de M. Bartoš seront prises en considération dans le commentaire.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 6¹⁰

74. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le texte modifié de l'article 6 proposé par le Groupe de travail, qui est ainsi libellé :

Article 6

L'Etat partie sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé de l'infraction, s'il décide de ne pas extraditer ce dernier, soumet l'affaire, sans aucune exception et sans retard injustifié, à ses autorités compétentes aux fins de l'action pénale, selon une procédure conforme à la législation de cet Etat.

75. Une modification importante a été apportée au texte antérieur (A/CN.4/L.186) : les mots « selon une procédure conforme à la législation de cet Etat » ont été ajoutés à la fin de l'article afin d'indiquer qu'une fois prise la décision de soumettre l'affaire aux autorités compétentes aux fins de l'action pénale, toutes les mesures subséquentes seront prises conformément à la législation de l'Etat sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé de l'infraction. Le Groupe de travail a ainsi tenu compte d'une des raisons avancées en faveur de l'introduction, dans l'article 6, de la phrase : « Ces autorités prendront leurs décisions dans les mêmes conditions que pour toute infraction de droit commun de caractère grave conformément aux lois de cet Etat, » qui figure dans les articles correspondants des Conventions de La Haye et de Montréal¹¹.

76. Toutefois, il doit être bien entendu que ni les mots ajoutés à l'article 6, ni la formule correspondante des Conventions de La Haye et de Montréal ne peuvent être interprétés comme une clause échappatoire qui permettrait à un gouvernement de prendre une décision sur la question de l'action pénale sans tenir dûment compte des considérations juridiques en jeu.

77. M. RAMANGASOAVINA ne pense pas que le Groupe de travail ait eu raison de remplacer, dans le texte français, l'expression « aux fins de poursuites » par « aux fins de l'action pénale ». Pas plus que les poursuites, l'action pénale n'aboutit nécessairement à une sanction. Il n'y a donc pas de différence de signification. Mieux vaudrait donc revenir à la formule « aux fins de poursuites », qui correspond mieux au terme anglais « *prosecution* ».

78. M. OUCHAKOV explique que le Groupe de travail a voulu reprendre la formule employée dans la traduction officielle des conventions de La Haye et de Montréal, qui est « pour l'exercice de l'action pénale ». Le membre de phrase « s'il décide de ne pas extraditer ce dernier » doit être remplacé par « s'il n'extrade pas ce dernier », car le Groupe de travail est revenu en dernière minute à sa première idée, qui a été rétablie dans le texte anglais, mais non dans le texte français. La formule « selon une procédure conforme à la législation

¹⁰ Pour les débats antérieurs, voir 1186^e séance, par. 24 et suiv.

¹¹ OACI, document 8920 ; voir *Annuaire français de droit international*, 1970, p. 58 à 61 ; OACI, document 8966 ; voir *International Legal Materials*, vol. X, 1971, n^o 6, p. 1154, art. 7.

de cet Etat » devrait être modifiée de façon à mieux correspondre au texte anglais.

79. M. RAMANGASOAVINA estime que la formule « aux fins de l'action pénale » est restrictive. Rien ne dit que le prévenu ne sera poursuivi qu'au pénal ; il peut aussi y avoir une constitution de partie civile. En disant « aux fins de poursuites », on englobe à la fois l'action pénale et l'action civile.

80. M. THIAM partage cette opinion. Se référant à la dernière observation faite par M. Ouchakov, il propose de remplacer la formule « selon une procédure conforme à la législation de cet Etat » par « selon la procédure prévue par la législation de cet Etat ».

81. M. REUTER s'en tient au point de vue qu'il a exposé lorsque la Commission a examiné antérieurement l'article 6¹².

82. M. ELIAS insiste pour que le texte de l'article 6 proposé par le Groupe de travail soit maintenu.

83. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'autres observations, il considérera que la Commission décide d'adopter le texte de l'article 6, étant entendu qu'on s'efforcera d'améliorer la version française.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h 55.

¹² Voir 1186^e séance, par. 32, et 1188^e séance, par. 7.

1192^e SÉANCE

Vendredi 30 juin 1972, à 9 h 45

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. Tabibi, 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, L. 186 et L.188 et Add.1)

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

DEUXIÈME RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL : 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 (suite)

ARTICLE 7¹

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le texte modifié de l'article 7 proposé par le Groupe de travail dans son deuxième rapport (A/CN.4/L.188/Add.1) ; il est ainsi libellé :

Article 7

1. Pour autant que les infractions prévues à l'article 2 ne figurent pas dans la liste de cas d'extradition dans tout traité d'extradition en vigueur entre les parties, elles sont considérées comme y étant comprises. Les parties s'engagent à comprendre ces infractions comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition à conclure entre elles.

2. Si une partie qui subordonne l'extradition à l'existence d'un traité est saisie d'une demande d'extradition par une autre partie, avec laquelle elle n'est pas liée par un traité d'extradition, elle peut, si elle décide d'extrader, considérer les présents articles comme constituant la base juridique de l'extradition à l'égard de ces infractions. L'extradition est soumise aux règles de procédure 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 cas d'extradition entre elles, soumis aux règles de procédure prévues par la législation de l'Etat requis.

4. Toute demande d'extradition émanant de l'Etat dans lequel l'infraction a été commise a priorité sur les autres demandes de même nature 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. La première phrase du paragraphe 1 a été remaniée parce que le texte du premier rapport du Groupe de travail (A/CN.4/L.186) ne tenait pas compte du fait que bon nombre des infractions visées à l'article 2 seraient déjà couvertes dans les traités d'extradition existants par l'article type énumérant les infractions qui donnent lieu à extradition. D'où l'emploi, dans le texte remanié, des mots « ne figurent pas dans la liste », qui marquent bien qu'il s'agit de ces clauses types et non pas de toutes autres dispositions des traités d'extradition qui pourraient fixer les conditions ou les limites de l'extradition.

3. Aux paragraphes 1 et 3, dans le texte anglais, l'expression « *extraditable crimes* » a été remplacée par « *extraditable offences* », conformément à la terminologie usuelle des traités d'extradition.

4. Pour tenir compte des observations de M. Tammes et de M. Elias², le paragraphe 2 a été remanié de manière à préciser le rapport entre les dispositions de l'article 6 et celles de l'article 7. Le nouveau libellé indique clairement que l'Etat requis a le droit exclusif de décider s'il extrade l'auteur présumé de l'infraction ou s'il le poursuit.

¹ Pour les débats antérieurs, voir 1188^e séance.

² Voir 1186^e séance, par. 26 et 1188^e séance, par. 27.