

713-34(7) - MX/mm

Convention sur la prévention et la répression
des infractions contre les personnes jouissant
d'une protection internationale, y compris les
agents diplomatiques

	Pages
I. INTRODUCTION	1
II. PARTICIPATION DE LA SUISSE AUX DIS- CUSSIONS DE LA SIXIEME COMMISSION DE L'ONU	4
III. ANALYSE DE LA CONVENTION	7
IV. CONCLUSIONS	16

I. INTRODUCTION

Le point de départ des travaux qui ont conduit à l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies d'une convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, est une lettre adressée au Président du Conseil de sécurité le 14 mai 1970 par le Représentant permanent des Pays-Bas auprès de l'ONU concernant la nécessité de prendre des mesures pour assurer la protection et l'inviolabilité des agents diplomatiques, en raison du nombre croissant d'agressions dirigées contre eux. Le Président de la Commission du droit international (CDI), à qui cette lettre avait été transmise, rappela dans sa réponse les travaux passés de la Commission dans ce domaine et indiqua qu'elle continuait d'y prêter attention. Toutefois, en examinant en 1971 son programme de travail pour 1972, la CDI décida que, si l'Assemblée générale le lui demandait, elle était prête à préparer un projet d'articles sur ce sujet.

Par sa résolution 2780 (XXVI) du 3 décembre 1971, l'Assemblée générale pria le Secrétaire général de l'ONU d'inviter les Etats membres à communiquer à la CDI leurs commentaires sur la question de la protection des diplomates et demanda à la CDI d'étudier la question le plus tôt possible en vue de préparer un projet d'articles.

Après un bref débat tenu au début de sa 24^{ème} session (1972), la CDI décida que la question était suffisamment urgente et importante pour justifier l'adoption d'une méthode s'écartant de la procédure habituelle, qui consiste à charger un rapporteur spécial d'élaborer un avant-projet d'articles à l'intention de la Commission. Elle désigna un groupe de travail de sept membres ¹⁾

1) MM. Ago, Hambro, Ouchakov, Sette Câmara, Thiam et Tsuruoka (président).

et l'invita à rédiger un projet d'articles en se fondant sur les textes existants relatifs à la protection des agents diplomatiques et d'autres personnes se livrant à des activités internationales, ainsi que sur les traités concernant des types déterminés d'actes de terrorisme. Le groupe de travail disposait ainsi, en sus des observations écrites de vingt-six Etats membres de l'ONU et de documents de travail établis par certains d'entre eux (Danemark, Uruguay), d'un projet d'articles préparé par M. Kearney (Etats-Unis), président de la CDI, sur les infractions commises contre des personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international. Il a tenu compte également de la Convention conclue dans le cadre de l'Organisation des Etats américains (OEA) pour la prévention et la répression des actes de terrorisme,²⁾ ainsi que de deux instruments adoptés sous les auspices de l'OACI : Convention de La Haye pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, du 16 décembre 1970, et Convention de Montréal pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, du 23 septembre 1971.

Le groupe de travail présenta successivement, au cours de la même session, trois brefs rapports accompagnés d'un projet d'articles. Après discussion, la CDI adopta un projet de douze articles sur la prévention et la répression des infractions commises contre des agents diplomatiques et d'autres personnes ayant droit à une protection internationale; elle décida de le soumettre à l'Assemblée générale et aux gouvernements pour observations.

2) Convention pour la prévention et la répression des actes de terrorisme qui prennent la forme de délits contre des personnes ainsi que de l'extorsion connexe à ces délits lorsque de tels actes ont des répercussions internationales, conclue à Washington le 2 février 1971.

Aux termes de sa résolution 2926 (XXVII) du 28 novembre 1972, l'Assemblée générale invita les Etats (et non plus seulement les Etats membres) à présenter leurs commentaires sur le projet d'articles de la CDI; elle décida en outre d'inscrire l'examen du projet à l'ordre du jour de sa 28ème session en vue de l'élaboration d'une convention par l'Assemblée.

A la 28ème session, la Sixième Commission de l'Assemblée générale (affaires juridiques) examina le projet d'articles en deux phases. Elle procéda tout d'abord à une première lecture du projet, qu'elle envoya ensuite à un comité de rédaction de quinze membres, présidé par le représentant de la Yougoslavie, vice-président de la Sixième Commission³⁾. Après une interruption consacrée à la discussion d'autres points de son ordre du jour, la Sixième Commission poursuivit l'examen en deuxième lecture des dispositions recommandées par le comité de rédaction. Au cours de cette phase, les débats se concentrèrent principalement sur une proposition faite par plusieurs pays africains et asiatiques et tendant à soustraire à l'application de la convention les peuples colonisés et opprimés luttant pour leur indépendance (sic). Au terme de consultations prolongées et de compromis en compromis, une formule put être trouvée qui, sans satisfaire vraiment partisans et adversaires de cette proposition, permit enfin à la Sixième Commission d'adopter par consensus, le 1er décembre 1973, le texte d'un projet de résolution et d'un projet de convention. Ceux-ci furent approuvés par l'Assemblée générale, également par consensus, le 14 décembre 1973 (voir annexes).

3) On notera que le comité de rédaction, selon une tendance qui est en passe de devenir une pratique dans les conférences se déroulant sous les auspices des Nations Unies, ne s'occupa pas uniquement de la mise au point formelle des textes mais fut chargé aussi de formuler des propositions de fond. En dépit de son nom, il se comporta autant, sinon plus, en comité de négociations.

II. PARTICIPATION DE LA SUISSE AUX DISCUSSIONS DE LA SIXIEME COMMISSION DE L'ONU

1. La décision de l'Assemblée générale de remettre à la Sixième Commission le soin d'élaborer une convention sur la prévention et la répression des infractions commises contre des agents diplomatiques et d'autres personnes ayant droit à une protection internationale, a placé la Suisse dans la situation où l'avait mise quelques années auparavant la décision de l'Assemblée de ne pas soumettre à une conférence diplomatique le projet d'articles de la CDI sur les missions spéciales, mais d'en confier l'examen à la Sixième Commission ⁴⁾. Bien qu'en l'occurrence la décision de l'Assemblée générale parût justifiée par l'importance somme toute secondaire de la matière - comparée aux autres questions inscrites au programme de travail de la CDI - et par le petit nombre d'articles proposés, il n'est pas moins vrai que notre pays se trouvait, par là même, empêché à nouveau de prendre part à l'une des activités non politiques de l'ONU à laquelle il tient à être étroitement associé : la codification du droit international. Une absence des débats pouvait être d'autant plus vivement ressentie que la Suisse avait participé aux conférences internationales dont sont issues les Conventions de La Haye et de Montréal mentionnées plus haut et qu'elle allait prendre une part non moins active aux efforts tendant à parfaire les mécanismes internationaux de lutte contre le terrorisme aérien ⁵⁾.

4) Assemblée générale, résolution 2273 (XXII) du 1er décembre 1967.

5) La Conférence diplomatique et l'Assemblée extraordinaire de l'OACI, tenues à Rome en septembre 1973, n'ont cependant abouti à aucun résultat concret.

Des sondages entrepris par notre Observateur auprès des Nations Unies à New York montrèrent qu'une participation de la Suisse, sans droit de vote, aux discussions de la Sixième Commission sur le projet d'articles de la CDI ne devait pas soulever de difficultés; le secrétariat alla même jusqu'à se référer à cet égard au "précédent" que constituait la participation de notre pays aux débats de 1968 et 1969 concernant les missions spéciales. Suivant la procédure qui avait été alors adoptée, l'Observateur de la Suisse à New York fit parvenir au Président de la 28ème Assemblée générale une lettre par laquelle le Chef du Département politique demandait que la Suisse, comme elle y avait été autorisée déjà lors de l'examen de la question des missions spéciales, puisse prendre part, sans droit de vote, aux travaux de la Sixième Commission relatifs au projet de convention sur la prévention et la répression des infractions contre des agents diplomatiques et d'autres personnes ayant droit à une protection internationale.

Cette lettre fut transmise au Président de la Sixième Commission, M. Gonzales Galvez (Mexique), qui la fit publier comme document de la Commission. Lors du débat préliminaire consacré à l'organisation des travaux, M. Gonzales Galves mentionna la requête de la Suisse, à propos de laquelle il cita le "précédent" qu'avait été la participation de la Suisse aux discussions relatives aux missions spéciales; il ajouta qu'en l'occurrence la participation de notre pays devrait se faire aux mêmes conditions, c'est-à-dire sans droit de vote, mais avec la faculté de faire des propositions et de déposer des amendements ⁶⁾.

6) Bien que la décision prise par la Sixième Commission en 1968 ne mentionnât pas expressément le droit pour la Suisse de proposer des amendements, la délégation suisse, lors de la seconde phase de l'examen de la question des missions spéciales, proposa formellement l'adjonction d'un article sur le règlement pacifique des différends.

Cette déclaration provoqua une réaction immédiate de la part de l'URSS qui, alléguant que tous les groupes géographiques n'avaient pas été consultés, s'opposa à ce que la Commission décide sur-le-champ de la suite à donner à la demande de la Suisse. Jugeant vain de s'engager avec la délégation soviétique dans une négociation dont l'issue ne pouvait qu'être incertaine et considérant, d'autre part, que le projet d'articles de la CDI était généralement acceptable pour notre pays, la délégation suisse fit savoir à M. Gonzales Galvez qu'elle ne sollicitait pas le droit de présenter des propositions. La décision d'inviter la Suisse à participer, sans droit de vote, aux travaux de la Commission fut prise alors sans débat, mais fut assortie de la réserve que "la Suisse ne pourrait pas présenter de proposition formelle ou d'amendement pendant l'examen de ce point"⁷⁾.

2. La position de la Suisse en ce qui concerne sa participation aux discussions de la Sixième Commission, loin de s'améliorer comme on aurait pu le penser, enregistre ainsi un recul par rapport aux expériences précédentes. S'il est vrai que notre pays fut admis à prendre part en 1968 et en 1969 aux discussions de la Sixième Commission sur la question des missions spéciales et en 1971 aux débats de la même Commission au sujet du rôle de la Cour internationale de Justice, l'Union soviétique prit soin chaque fois de déclarer que les autorisations données à la Suisse de s'associer aux travaux de la Sixième Commission ne pouvaient pas constituer de précédents. La présentation de la requête suisse par M. Gonzales Galvez, reflet des bonnes dispositions de ce dernier à l'égard de notre pays, ne pouvait dès

7) Voir le Rapport de la Sixième Commission à l'Assemblée générale, XXVIII^e session, sur le point 90 de l'ordre du jour, paragraphe 4 (Document A/9407).

lors qu'avoir les effets négatifs qu'entraîne tout excès de zèle.

Sans doute le principal obstacle politique de nature à barrer l'accès de la Suisse à la Sixième Commission avait-il été levé avec l'entrée des deux Allemagnes aux Nations Unies. Il n'en reste pas moins que l'URSS, qui forme avec ses alliés un groupe minoritaire à l'ONU, continue de voir dans un respect scrupuleux des dispositions de la Charte la meilleure sauvegarde de ses intérêts au sein de l'Organisation. Enfin, la délégation soviétique était d'autant moins disposée à accepter la manière de voir du Président touchant la participation de la Suisse que la proposition d'amendement introduite par elle en 1969 au sujet des missions spéciales visait une question - le règlement obligatoire des différends - à laquelle les Etats communistes sont fermement opposés.

3. Le soussigné prit part aux discussions pendant la première phase de l'examen du projet d'articles de la CDI. Lors de la seconde phase, le siège de la Suisse fut occupé par un membre du Bureau de l'Observateur à New York.

III. ANALYSE DE LA CONVENTION

1. La Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, se compose de vingt articles dont les sept derniers constituent les clauses

finales. Elle compte un article de plus que le projet de la CDI, qui en contenait douze. La Sixième Commission, en effet, a scindé en deux un article du projet et a ajouté un article nouveau sur l'asile; d'autre part, elle a biffé l'article du projet relatif à la prescription. Un article additionnel proposé par trente-cinq Etats d'Afrique et d'Asie au sujet des peuples colonisés et opprimés luttant pour leur indépendance ne fut pas inséré dans le corps de la Convention; sa substance, passablement modifiée, a été reprise dans un paragraphe de la résolution adoptée par la Sixième Commission puis par l'Assemblée générale (voir ci-dessous pages 13 et suivantes).

Quant au fond, la Convention ne diffère guère du projet de la CDI, sauf sur un point important : le principe de la compétence universelle a été abandonné au profit d'un système limité de juridiction suivant de près la réglementation mise en place par les Conventions de La Haye et de Montréal. De manière générale, les autres modifications apportées au projet tendent à aligner ses dispositions sur celles de ces deux Conventions.

2. La Convention a pour objet d'instituer entre les Parties un système de coopération en vue de prévenir et de réprimer certaines infractions dirigées contre des agents diplomatiques et d'autres personnes jouissant d'une protection en vertu du droit international.

L'article premier détermine, "ratione personae", le champ d'application de la Convention. L'expression "personnes jouissant d'une protection internationale" couvre les chefs d'Etat,

les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères, ainsi que les membres de leurs familles (al. 1, lettre a). Elle vise également les représentants, les fonctionnaires et les personnalités officielles des Etats et des organisations internationales, pour autant qu'ils puissent prétendre, conformément au droit international, à une protection spéciale contre toute atteinte à leur personne, à leur liberté et à leur dignité (al. 1, lettre b). Cette formule, non exempte d'ambiguïté, tend à faire entrer dans les prévisions de la Convention les personnes (agents diplomatiques, fonctionnaires consulaires, membres de missions spéciales, membres de délégations permanentes auprès d'organisations internationales, fonctionnaires internationaux) qui jouissent d'un statut privilégié minimum, à l'exclusion de personnes telles que les experts et les coopérants techniques exerçant leur activité sur la base d'accords bilatéraux.

L'alinéa 2 jette quelque lumière sur ce qu'il faut entendre par "auteur présumé de l'infraction".

L'article 2 définit, "ratione materiae", la sphère d'application de la Convention. Les Etats parties s'engagent à considérer comme constituant une infraction selon leur droit interne les types d'infractions et les degrés de réalisation et de participation prévus à l'alinéa premier. On notera que, d'après le commentaire de la CDI, le mot "intentionnel" signifie que l'auteur de l'infraction doit savoir que la victime a le statut d'une personne jouissant d'une protection internationale⁸⁾.

8) Rapport de la CDI sur les travaux de sa 24ème session, Assemblée générale, documents officiels, XXVIIe session (Supplément No 10) (A/8710/Rev.1), p. 101, paragraphe 8 ad art. 2.

Des propositions tendant à renforcer le lien entre l'infraction et la qualité de la victime pour en faire un lien causal - l'infraction étant commise en raison de la qualité de la victime -⁹⁾ furent rejetées par la Sixième Commission.

L'article 3 concerne la compétence des Etats parties de poursuivre les auteurs des infractions mentionnées à l'article 2. Le projet de la CDI fondait cette compétence sur le principe de l'universalité, établissant ainsi une base juridictionnelle comparable à celle qui sert d'appui à la prévention et à la répression d'actes illicites intéressant l'ensemble de la communauté internationale, tels que la traite des esclaves et le trafic des stupéfiants. La majorité de la Sixième Commission a préféré s'inspirer du modèle des Conventions de La Haye et de Montréal et a rétréci la base juridictionnelle. Selon l'alinéa premier, la compétence des Etats parties pour connaître des infractions prévues par la Convention est déterminée par trois principes : principe de la territorialité, principe de la personnalité active et principe de la personnalité passive; l'alinéa 2 vise en outre le cas où l'auteur présumé de l'infraction se trouve sur le territoire d'un Etat partie qui ne l'extrade pas. Le 3ème alinéa réserve la compétence des Etats parties exercée en application de leur législation criminelle.

L'article 4 mentionne les diverses mesures que les Etats parties doivent prendre en collaborant à la prévention des infractions prévues par la Convention.

Les articles 5 et 6, de même que l'article 11,

9) Des amendements furent déposés à cette fin sous des formes différentes par la Jamaïque et par la France. Dans ses observations, la Suisse s'était prononcée dans le même sens.

énumèrent un ensemble de notifications à la charge des Etats parties en ce qui concerne les faits relatifs à l'infraction et les mesures prises à l'égard de son auteur présumé.

L'article 7 est la disposition-clé de la Convention. Il consacre le principe "aut dedere aut judicare", que l'on trouve déjà dans les Conventions de La Haye et de Montréal. Selon ce principe, l'Etat partie sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé de l'infraction a le choix entre les deux solutions suivantes : extraditer ce dernier ou soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale. En d'autres termes, l'Etat en question est tenu d'agir de l'une ou l'autre manière, étant libre d'opter pour l'une ou l'autre.

En vue d'aider les Etats parties à réaliser l'option prévue à l'article 7, l'article 8 fixe les obligations des Etats parties en matière d'extradition dans les hypothèses suivantes : lorsqu'un traité d'extradition en vigueur ne prévoit pas les infractions mentionnées par la Convention parmi les cas d'extradition; en l'absence d'un traité d'extradition; lorsque les Etats parties ne subordonnent pas l'extradition à l'existence d'un traité.

L'article 9 tend à sauvegarder les droits de l'auteur présumé de l'infraction du moment où il a été découvert jusqu'au prononcé de la décision finale sur l'affaire.

L'article 10 prévoit une coopération entre les Etats parties dans toute procédure pénale concernant les infractions mentionnées par la Convention et leur impose l'obligation de s'accorder l'entraide judiciaire la plus large.

L'article 12, qui résulte d'une proposition faite par plusieurs Etats d'Amérique latine, réserve les traités en vigueur relatifs à l'asile. Il s'agit en l'occurrence des traités conclus dans le cadre du système interaméricain au sujet d'une institution propre aux Etats d'Amérique latine ¹⁰⁾. Il suit de là que ces traités ne peuvent être invoqués que par les Etats parties à la Convention qui sont simultanément parties aux traités en question et ce uniquement dans leurs relations réciproques. En d'autres termes, un Etat partie à la Convention et à un des traités sur l'asile ne pourrait pas bloquer la mise en oeuvre de la Convention en invoquant l'asile à l'égard d'un Etat partie à la Convention qui ne serait pas partie aussi à un traité sur l'asile ¹¹⁾.

L'article 13 vise le règlement des différends concernant l'interprétation ou l'application de la Convention. La CDI proposait un choix entre deux versions prévoyant, l'une, le règlement par voie de conciliation (version A), l'autre, une forme d'arbitrage facultatif (version B). Lors de l'examen de cette disposition par la Sixième Commission, des propositions d'amendements furent déposées par l'URSS et la Tchécoslovaquie, d'une part, en vue de supprimer tout article sur le règlement des différends, et par les Etats-Unis, d'autre part, pour renforcer

10) Convention de La Havane sur l'asile, du 20 février 1928; Convention de Montevideo sur l'asile politique, du 26 décembre 1933; Convention de Caracas sur l'asile diplomatique, du 28 mars 1954.

11) On remarquera que l'article 12 n'a pas recueilli un soutien sans restrictions au sein de la Sixième Commission. Il a été adopté en effet par 50 voix contre 0 avec 52 abstentions.

le mécanisme de solution des litiges suggéré par la CDI. La proposition américaine, qui combinait de façon ingénieuse les deux versions de la CDI de façon à obliger les parties à un différend à recourir en tout cas à la conciliation, fut retirée après que les délégations soviétique et tchécoslovaque eurent fait savoir qu'elles n'insistaient pas sur leurs propositions si la délégation des Etats-Unis en faisait autant. Au vote, la version A de la CDI fut repoussée par 65 voix contre 4 avec 10 abstentions; la version B fut alors adoptée par 73 voix contre 0 avec 28 abstentions; devenue l'article 13 de la Convention, cette disposition reproduit le texte des clauses correspondantes des Conventions de La Haye (article 12) et de Montréal (article 14).

S'agissant des clauses finales, on relèvera que la Convention est ouverte à tous les Etats (articles 14, 16 et 19). Ainsi, la célèbre formule de Vienne, qui interdisait à un certain nombre d'Etats du bloc socialiste l'accès des conventions élaborées sous les auspices de l'ONU, a été remplacée par une clause reflétant le caractère aujourd'hui (quasi) universel de l'Organisation mondiale. On notera d'autre part que la Convention peut être dénoncée en tout temps par les Etats parties (article 18). Cette disposition, dont on ne trouve pas l'équivalent dans les instruments de codification, est conforme à la réglementation de La Haye et de Montréal.

3. La résolution adoptée en même temps que la Convention ne constitue pas seulement l'acte de procédure par lequel habituellement l'Assemblée générale approuve formellement un instrument élaboré dans le cadre de l'Organisation. La disposition

contenue au paragraphe 4 de la résolution, liée à la disposition prévue au paragraphe 6, représente en effet le compromis, mentionné plus haut, qui permit à la Sixième Commission de clore ses travaux sur le projet d'articles de la CDI autrement que sur un constat d'échec. Il n'est pas sans intérêt de rappeler que le nouvel article proposé au départ par trente-cinq Etats africains et asiatiques ¹²⁾ avait la teneur suivante :

"Aucune des dispositions des présents articles ne peut être appliquée aux peuples qui luttent contre le colonialisme, la domination étrangère, l'occupation étrangère, la discrimination raciale et l'apartheid dans le cadre de l'exercice de leurs droits légitimes à l'autodétermination et à l'indépendance."

Etant donné l'opposition (notamment de la part des pays occidentaux) à laquelle se heurta cet article, au demeurant mal conçu et mal rédigé, on aboutit finalement, après de longs marchandages, à une solution que seule, sans doute, la lassitude permit aux Etats occidentaux d'accepter. Elle repose sur les deux éléments suivants : l'idée inspirant la proposition afro-asiatique est exprimée d'une façon plus générale, qui l'édulcore; d'autre part, elle ne figure plus dans la Convention même, mais dans la résolution par laquelle l'Assemblée doit adopter le projet de convention. Sur ces deux points le compromis consacre toutefois une ambiguïté fondamentale.

Le paragraphe 4 de la résolution prévoit que les dispositions de la Convention ne portent pas atteinte à l'exercice

12) La proposition fut déposée au nom de trente-huit Etats; mais, peu après, trois Etats africains modérés (Botswana, Côte d'Ivoire et Lesotho) retirèrent leur caution.

du droit légitime à l'autodétermination et à l'indépendance des peuples luttant contre le colonialisme, la domination et l'occupation étrangères, la discrimination raciale et l'apartheid. S'il paraît évident qu'une telle clause concerne une matière qui n'a rien à voir avec l'objet de la Convention et qu'elle ne peut pas, dès lors, affecter les obligations établies par celle-ci, l'opinion a cependant été émise que le droit des peuples à l'autodétermination, principe fondamental du droit positif, rendait "inapplicables les dispositions (de la Convention) lorsqu'elles sont incompatibles avec l'exercice de ce droit" ¹³⁾.

La même équivoque marque le paragraphe 6 de la résolution où il est dit que ses "dispositions sont en relation avec la Convention jointe en annexe" et qu'elles "seront toujours publiées avec elle". La plupart des délégués des pays occidentaux qui ont expliqué leur vote ont déclaré que la résolution et la Convention forment deux instruments juridiquement distincts et que celle-là n'est pas une partie intégrale de celle-ci. Mais un avis exactement opposé a été exprimé ¹⁴⁾.

13) Explication de vote du délégué de l'Algérie après l'adoption de la résolution et de la Convention par l'Assemblée générale (compte rendu sténographique provisoire de la 2202ème séance plénière, document A/PV/2202/p. 126 ss).

14) Déclaration du représentant de l'Algérie (loc.cit., p. 127). Le délégué de l'Irak est arrivé au même résultat par un cheminement différent : "... la résolution fait certes partie du contexte de la convention. Si elle n'est pas une annexe, elle est davantage car elle s'annexe à la convention. Cette résolution fait donc partie du contexte de la convention. Il est par conséquent indispensable, pour interpréter la convention, de se référer à la résolution car la méthode d'interprétation des traités, reconnue par le droit international positif, prescrit que le traité doit être interprété selon le sens ordinaire à attribuer aux termes dans leur contexte" (loc.cit., p. 99).

Le compromis auquel toutes les délégations se sont finalement ralliées est un mauvais compromis dans la mesure où, loin de surmonter les thèses opposées, il permet à leurs tenants de maintenir intégralement leur position. Né dans l'ambiguïté, il la perpétue et ne résout rien.

IV. CONCLUSIONS

L'intérêt que porte notre pays à la codification du droit international et sa participation aux travaux entrepris dans ce domaine par les Nations Unies, surtout lorsqu'elle est acquise, comme en l'espèce, en dérogation aux règles internes de l'Organisation, ne sont pas les seuls éléments d'appréciation à retenir lorsque se pose la question de la signature par la Suisse de conventions élaborées dans le cadre de l'ONU. D'autres facteurs entrent en ligne de compte, parmi lesquels : la portée de l'instrument, sa valeur intrinsèque et, surtout, le point de savoir s'il est propre à régler de façon sûre la matière sur laquelle il porte. De ce point de vue, on notera tout d'abord que la Convention qui a été adoptée par l'Assemblée générale présente, techniquement, des améliorations par rapport au texte hâtivement préparé par la CDI; d'autre part, l'abandon du principe de la compétence universelle a eu pour effet de la rendre plus généralement acceptable que ne l'était le projet.

Pour le reste, sa portée limitée ayant été rappelée, force est de constater que la Convention, du fait de l'équivoque décrite ci-dessus, paraît condamnée à demeurer un instrument inefficace. Bien plus, on peut craindre qu'elle ne suscite de ce

- 17 -

fait plus de problèmes qu'elle n'est supposée en résoudre. Ce vice essentiel explique, sans doute, que seul un Etat - les Etats-Unis - l'ait signée jusqu'ici. La Suisse ne l'a pas signée et, à moins qu'un nombre appréciable d'Etats n'y adhèrent et qu'à l'épreuve des faits ses défauts n'apparaissent pas entraver son application, notre pays n'aura guère de raisons de se départir de sa réserve.

Berne, mars 1974



(Monnier)

Annexes :

- Résolution 3166 (XXVIII)
- Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques.

RESOLUTION ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

[sur le rapport de la Sixième Commission (A/9407)]

3166 (XXVIII). Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques

L'Assemblée générale,

Considérant que la codification et le développement progressif du droit international contribuent à la réalisation des buts et à l'application des principes énoncés aux Articles 1 et 2 de la Charte des Nations Unies,

Rappelant que, en réponse à la demande formulée dans la résolution 2780 (XXVI) de l'Assemblée générale, en date du 3 décembre 1971, la Commission du droit international, lors de sa vingt-quatrième session, a étudié la 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 et a préparé un projet d'articles 1/ sur la prévention et la répression des infractions commises contre ces personnes,

Ayant examiné le projet d'articles ainsi que les commentaires et les observations s'y rapportant présentés par les Etats et par les institutions spécialisées et autres organisations intergouvernementales 2/ en réponse à l'invitation formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution 2926 (XXVII) du 28 novembre 1972,

Convaincue qu'il est important de parvenir à un accord international sur des mesures appropriées et efficaces visant à assurer la prévention et la répression des infractions commises contre les agents diplomatiques et autres personnes ayant droit à une protection internationale en raison de la grave menace que la perpétration de ces infractions fait peser sur le maintien et la promotion de relations amicales et de la coopération entre les Etats,

1/ Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-septième session, Supplément No 10 (A/8710/Rev.1), chap. III, sect. B.

2/ A/9127 et Add.1.

/...

A/RES/3166 (XXVIII)

Page 2

Ayant élaboré à cette fin les dispositions figurant dans la Convention en annexe,

1. Adopte la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, jointe en annexe à la présente résolution;

2. Souligne à nouveau la grande importance que revêtent les règles du droit international relatives à l'inviolabilité et à la protection spéciale à accorder aux personnes ayant droit à une protection internationale et aux obligations des Etats à cet égard;

3. Considère que la Convention jointe en annexe permettra aux Etats de s'acquitter plus efficacement de leurs obligations;

4. Reconnait également que les dispositions de la Convention jointe en annexe ne pourront en aucun cas porter préjudice à l'exercice du droit légitime à l'autodétermination et à l'indépendance, conformément aux buts et principes de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies 3/, par les peuples luttant contre le colonialisme, la domination étrangère, l'occupation étrangère, la discrimination raciale et l'apartheid;

5. Invite les Etats à devenir parties à la Convention jointe en annexe;

6. Décide que la présente résolution, dont les dispositions sont en relation avec la Convention jointe en annexe, sera toujours publiée avec elle.

2202ème séance plénière
14 décembre 1973

ANNEXE

Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques

Les Etats parties à la présente Convention,

Ayant présents à l'esprit les buts et principes de la Charte des Nations Unies concernant le maintien de la paix internationale et la promotion des relations amicales et de la coopération entre les Etats,

3/ Voir résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, annexe. /...

A/RES/3166 (XXVIII)

Page 3

Considérant que les infractions commises contre les agents diplomatiques et autres personnes jouissant d'une protection internationale, en compromettant la sécurité de ces personnes, créent une menace sérieuse au maintien des relations internationales normales qui sont nécessaires pour la coopération entre les Etats,

Estimant que la perpétration de ces infractions est un motif de grave inquiétude pour la communauté internationale,

Convaincus de la nécessité d'adopter d'urgence des mesures appropriées et efficaces pour la prévention et la répression de ces infractions,

Sont convenus de ce qui suit :

Article premier

Aux fins de la présente Convention :

1. l'expression "personne jouissant d'une protection internationale" s'entend :

a) de tout chef d'Etat, y compris chaque membre d'un organe collégial remplissant en vertu de la constitution de l'Etat considéré les fonctions de chef d'Etat; de tout chef de gouvernement ou de tout ministre des affaires étrangères, lorsqu'une telle personne se trouve dans un Etat étranger, ainsi que des membres de sa famille qui l'accompagnent;

b) de tout représentant, fonctionnaire ou personnalité officielle d'un Etat et de tout fonctionnaire, personnalité officielle ou autre agent d'une organisation intergouvernementale, qui, à la date et au lieu où une infraction est commise contre sa personne, ses locaux officiels, son domicile privé ou ses moyens de transport, a droit conformément au droit international à une protection spéciale contre toute atteinte à sa personne, sa liberté ou sa dignité, ainsi que des membres de sa famille qui font partie de son ménage;

2. l'expression "auteur présumé de l'infraction" s'entend de toute personne contre qui il y a des éléments de preuve suffisants pour établir de prime abord qu'elle a commis une ou plusieurs des infractions prévues à l'article 2 ou qu'elle y a participé.

/...

Article 2

1. Le fait intentionnel :

- a) de commettre un meurtre, un enlèvement ou une autre attaque contre la personne ou la liberté d'une personne jouissant d'une protection internationale,
- b) de commettre, en recourant à la violence, contre les locaux officiels, le logement privé ou les moyens de transport d'une personne jouissant d'une protection internationale une attaque de nature à mettre sa personne ou sa liberté en danger,
- c) de menacer de commettre une telle attaque,
- d) de tenter de commettre une telle attaque ou
- e) 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.

2. Tout Etat partie rend ces infractions passibles de peines appropriées qui prennent en considération leur gravité.

3. Les paragraphes 1 et 2 du présent article ne portent en rien atteinte aux obligations qui, en vertu du droit international, incombent aux Etats parties de prendre toutes mesures appropriées pour prévenir d'autres atteintes à la personne, la liberté ou la dignité d'une personne jouissant d'une protection internationale.

Article 3

1. Tout Etat partie prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître des infractions prévues à l'article 2 dans les cas ci-après :

- a) lorsque l'infraction est commise sur le territoire dudit Etat ou à bord d'un navire ou d'un aéronef immatriculé dans ledit Etat;
- b) lorsque l'auteur présumé de l'infraction a la nationalité dudit Etat;

/...

c) lorsque l'infraction est commise contre une personne jouissant d'une protection internationale au sens de l'article premier, qui jouit de ce statut en vertu même des fonctions qu'elle exerce au nom dudit Etat.

2. Tout Etat partie prend également les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître de ces infractions dans le cas où l'auteur présumé de l'infraction se trouve sur son territoire et où il ne l'extrade pas, conformément à l'article 8, vers l'un quelconque des Etats visés au paragraphe 1 du présent article.

3. La présente Convention n'exclut pas une compétence pénale exercée en vertu de la législation interne.

Article 4

Les Etats parties collaborent à la prévention des infractions prévues à l'article 2, notamment :

a) en prenant toutes les mesures possibles afin de prévenir la préparation, sur leurs territoires respectifs, de ces infractions destinées à être commises à l'intérieur ou en dehors de leur territoire;

b) en échangeant des renseignements et en coordonnant les mesures administratives et autres à prendre, le cas échéant, afin de prévenir la perpétration de ces infractions.

Article 5

1. L'Etat partie sur le territoire duquel ont été commises une ou plusieurs des infractions prévues 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 intéressés, directement ou par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, tous les faits pertinents concernant l'infraction commise et tous les renseignements dont il dispose touchant l'identité de l'auteur présumé de l'infraction.

2. Lorsqu'une ou plusieurs des infractions prévues à l'article 2 ont été commises contre une personne jouissant d'une protection

/...

A/RES/3166 (XXVIII)

Page 6

internationale, tout Etat partie qui dispose de renseignements concernant tant la victime que les circonstances de l'infraction s'efforce de les communiquer, dans les conditions prévues par sa législation interne, en temps utile et sous forme complète, à l'Etat partie au nom duquel ladite personne exerçait ses fonctions.

Article 6

1. S'il estime que les circonstances le justifient, 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 de la poursuite ou de l'extradition. Ces mesures sont notifiées sans retard directement ou par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies :

a) à l'Etat où l'infraction a été commise;

b) à l'Etat ou aux Etats dont l'auteur présumé de l'infraction a la nationalité ou, si celui-ci est apatride, à l'Etat sur le territoire duquel il réside en permanence;

c) à l'Etat ou aux Etats dont la personne jouissant d'une protection internationale a la nationalité ou au nom duquel ou desquels elle exerçait ses fonctions;

d) à tous les autres Etats intéressés, et

e) à l'organisation intergouvernementale dont la personne jouissant d'une protection internationale est un fonctionnaire, une personnalité officielle ou un agent.

2. Toute personne à l'égard de laquelle sont prises les mesures visées au paragraphe 1 du présent article est en droit :

a) de communiquer sans retard avec le représentant compétent le plus proche de l'Etat dont elle a la nationalité ou qui est autrement habilité à protéger ses droits ou, s'il s'agit d'une personne apatride, qui est disposé, sur sa demande, à protéger ses droits; et

b) de recevoir la visite d'un représentant de cet Etat.

/...

Article 7

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

Article 8

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

2. Si un Etat partie qui subordonne l'extradition à l'existence d'un traité est saisi d'une demande d'extradition par un autre Etat partie avec lequel il n'est pas lié par un traité d'extradition, il peut, s'il décide d'extrader, considérer la présente Convention comme constituant la base juridique de l'extradition à l'égard de ces infractions. L'extradition est soumise aux règles de procédure et aux autres conditions prévues par le droit de l'Etat requis.

3. Les Etats parties qui ne subordonnent pas l'extradition à l'existence d'un traité reconnaissent ces infractions comme constituant entre eux des cas d'extradition soumis aux règles de procédure et aux autres conditions prévues par le droit de l'Etat requis.

4. Entre Etats parties, ces infractions sont considérées aux fins d'extradition comme ayant été commises tant au lieu de leur perpétration que sur le territoire des Etats tenus d'établir leur compétence en vertu du paragraphe 1 de l'article 3.

Article 9

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

/...

Article 10

1. Les Etats parties s'accordent l'entraide judiciaire la plus large possible dans toute procédure pénale relative aux infractions prévues à l'article 2, y compris en ce qui concerne la communication de tous les éléments de preuve dont ils disposent et qui sont nécessaires aux fins de la procédure.

2. Les dispositions du paragraphe 1 du présent article n'affectent pas les obligations relatives à l'entraide judiciaire stipulée dans tout autre traité.

Article 11

L'Etat partie dans lequel une action pénale a été engagée contre l'auteur présumé de l'infraction en communique le résultat définitif au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, qui en informe les autres Etats parties.

Article 12

Les dispositions de la présente Convention n'affecteront pas l'application des traités sur l'asile, en vigueur à la date d'adoption de ladite Convention, en ce qui concerne les Etats qui sont parties à ces traités; mais un Etat partie à la présente Convention ne pourra invoquer ces traités à l'égard d'un autre Etat partie à la présente Convention qui n'est pas partie à ces traités.

Article 13

1. Tout différend entre deux ou plusieurs Etats parties concernant l'interprétation ou l'application de la présente Convention qui n'est pas réglé par voie de négociation est soumis à l'arbitrage, à la demande de l'un d'entre eux. Si, dans les six mois qui suivent la date de la demande d'arbitrage, les parties ne parviennent pas à se mettre d'accord sur l'organisation de l'arbitrage, l'une quelconque d'entre elles peut soumettre le différend à la Cour internationale de Justice, en déposant une requête conformément au Statut de la Cour.

2. Tout Etat partie pourra, au moment où il signera la présente Convention, la ratifiera ou y adhérera, déclarer qu'il ne se considère pas lié par les dispositions du paragraphe 1 du présent article. Les autres Etats parties ne seront pas liés par lesdites dispositions envers un Etat partie qui aura formulé une telle réserve.

3. Tout Etat partie qui aura formulé une réserve conformément aux dispositions du paragraphe 2 du présent article pourra à tout moment lever cette réserve par une notification adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

/...

Article 14

La présente Convention sera ouverte à la signature de tous les Etats, jusqu'au 31 décembre 1974, au Siège de l'Organisation des Nations Unies, à New York.

Article 15

La présente Convention sera ratifiée. Les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Article 16

La présente Convention restera ouverte à l'adhésion de tout Etat. Les instruments d'adhésion seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Article 17

1. La présente Convention entrera en vigueur le trentième jour qui suivra la date de dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies du vingt-deuxième instrument de ratification ou d'adhésion.

2. Pour chacun des Etats qui ratifieront la Convention ou y adhéreront après le dépôt du vingt-deuxième instrument de ratification ou d'adhésion, la Convention entrera en vigueur le trentième jour après le dépôt par cet Etat de son instrument de ratification ou d'adhésion.

Article 18

1. Tout Etat partie peut dénoncer la présente Convention par voie de notification écrite adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

/...

A/RES/3166 (XXVIII)
Page 10

2. La dénonciation prendra effet six mois après la date à laquelle la notification aura été reçue par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Article 19

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies notifie à tous les Etats, entre autres :

a) les signatures apposées à la présente Convention et le dépôt des instruments de ratification ou d'adhésion conformément aux articles 14, 15 et 16, ainsi que les notifications faites en vertu de l'article 18;

b) la date à laquelle la présente Convention entrera en vigueur, conformément à l'article 17.

Article 20

L'original de la présente Convention, dont les textes anglais, chinois, espagnol, français et russe font également foi, sera déposé auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, qui en fera tenir copie certifiée conforme à tous les Etats.

EN FOI DE QUOI les soussignés, dûment autorisés par leurs gouvernements respectifs, ont signé la présente Convention, ouverte à la signature à New York le 14 décembre 1973.