

Document:-
A/CN.4/SR.1189

Compte rendu analytique de la 1189e 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>)*

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.

9. Il est intéressant de noter à cet égard que les constitutions des quatorze Etats d'Afrique qui sont d'anciennes colonies britanniques reconnaissent à tout accusé le droit d'être jugé par un tribunal constitué conformément à la loi et dont l'indépendance et l'impartialité sont garanties.

10. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, dit qu'il est lui aussi d'avis de remplacer le mot « procès » par une expression plus appropriée.

11. M. BARTOŠ estime que la question soulevée par M. Bilge mérite d'être examinée attentivement. Il faut trouver la formule qui, en français, traduira l'idée, exprimée dans le texte original anglais, que les personnes en cause doivent se voir garantir un traitement équitable pendant toute la procédure, ainsi qu'un jugement équitable par un tribunal indépendant. Cette idée de tribunal indépendant est importante car les tribunaux qui sont constitués pour connaître d'affaires politiques ne sont pas toujours indépendants.

12. M. USTOR dit que le but essentiel est clair dans l'esprit de chacun, mais qu'il faut trouver le libellé qui convient tant en anglais qu'en français pour exprimer non seulement l'idée de procès équitable, mais aussi celle de traitement équitable à tous les stades de la procédure.

13. M. YASSEEN est lui aussi d'avis que le texte français doit être amélioré.

14. De plus, il tient à attirer l'attention sur le fait que la disposition de l'article 8 pourrait aboutir à une discrimination. En effet, au cas où la législation interne ferait bénéficier les personnes accusées d'avoir commis une infraction de garanties d'un niveau supérieur au niveau international, on peut se demander sur lequel de ces niveaux, national ou international, on devra se placer. La solution serait d'exiger, pour les personnes visées par l'article, les garanties généralement accordées par toutes les législations internes à n'importe quel accusé. Le but n'est pas de faire des personnes visées dans l'article 8 une catégorie d'accusés à part ; il ne faut ni les favoriser, ni les défavoriser. Or, c'est à une discrimination de ce genre que pourrait aboutir l'application d'un critère abstrait comme celui qui est énoncé à l'article 8.

15. M. SETTE CÂMARA dit que la garantie d'un « procès équitable » accordée aux accusés existait déjà dans le Statut du Tribunal de Nuremberg. La Commission du droit international a retenu cette notion lorsqu'elle a formulé les « Principes du droit international consacrés par le Statut du Tribunal de Nuremberg et dans le jugement de ce Tribunal », qu'elle a adoptés en 1950 ; le principe V est ainsi libellé : « Toute personne accusée d'un crime de droit international a droit à un procès équitable, tant en ce qui concerne les faits qu'en ce qui concerne le droit »³.

16. M. ELIAS pense que, les membres de la Commission étant d'accord sur l'idée à rendre, il faut laisser au Groupe de travail le soin de trouver le libellé le plus approprié. Pour répondre à l'objection soulevée par M. Bilge, il convient de mentionner, dans le commentaire, la garantie d'un jugement par un tribunal indépendant et impartial, et celle d'un traitement juste et équitable depuis le moment de l'arrestation jusqu'au jugement.

17. M. BILGE précise que ses observations ne se limitaient pas à la version française de l'article. Ce qu'il demande, c'est que des éléments de garantie soient introduits dans l'article 8. Puisque l'article 2 impose à tous les Etats parties de faire en sorte que leur législation interne sanctionne de peines sévères les infractions visées par le projet, il est normal de prévoir aussi des garanties, supplémentaires s'il le faut, pour les auteurs de ces infractions. Il ne s'agit pas là de discrimination.

18. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, dit qu'il faudra utiliser des termes assez généraux pour tenir compte des grandes différences existant entre les systèmes de justice pénale des divers pays et entre les garanties accordées aux accusés.

19. M. YASSEEN persiste à penser qu'il pourrait y avoir une discrimination dans le cas où la législation interne d'un Etat accorde aux accusés, quels qu'ils soient, des garanties supérieures à celles que reconnaît le droit international. Si l'on veut formuler un critère international, celui-ci doit avoir pour effet de remédier aux lacunes ou aux insuffisances des législations internes et non de priver un accusé des garanties supérieures que pourrait lui reconnaître le droit interne, comme il adviendrait si l'on donnait à un Etat un prétexte pour mettre en œuvre des garanties inférieures à celles que son droit interne reconnaît à tout accusé. Il ne faudrait pas que les auteurs des infractions visées par l'article en question soient soumis à un traitement différent de celui des autres accusés de droit commun. C'est en ce sens qu'il pourrait y avoir discrimination. Il faudrait préciser dans l'article que les personnes inculpées doivent bénéficier de toutes les garanties de droit commun de l'ordre juridique interne de l'Etat dont il s'agit, à condition que celles-ci ne tombent pas en dessous de ce qu'exige le critère international établi.

20. M. USTOR pense qu'il convient de traiter la question conformément aux dispositions appropriées du Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 (XXI).

21. M. YASSEEN dit que le critère fixé par la Déclaration universelle des droits de l'homme⁴ est le critère minimal exigé par la communauté internationale. Rien n'empêche un Etat de le dépasser. Toutefois, la notion de « traitement équitable » est un critère abstrait, imprécis. Mieux vaut demander un traitement égal à celui dont bénéficie tout accusé conformément au droit commun.

22. M. BARTOŠ pense qu'il s'agit en l'espèce de respecter la norme de droit international général établie

³ Voir *Yearbook of the International Law Commission*, 1950, vol. II, p. 375. Texte français dans *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquième session, Supplément n° 12 (A/1316)*, p. 13.

⁴ Résolution 217 (III) de l'Assemblée générale.

par la Déclaration universelle des droits de l'homme et considérée comme ayant force obligatoire pour tous les Etats, que ceux-ci acceptent ou non formellement la clause qui l'énonce. C'est une clause type, énoncée en des termes plus ou moins différents, qui se retrouve non seulement dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, mais dans les conventions régionales relatives aux droits de l'homme, notamment la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁶, de même que dans des instruments comme les statuts des tribunaux de Nuremberg et de Tokyo, et dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'essentiel est donc de trouver une formule générale qui reprenne l'idée de cette clause type, ce qui a certainement été l'intention du Groupe de travail. Même s'il n'est pas possible de trouver un meilleur libellé, il conviendra d'interpréter le texte de l'article 8 comme l'expression d'une norme de droit international général.

23. M. ELIAS estime qu'il n'est pas souhaitable de modifier radicalement le libellé de l'article 8. Tout essai de décrire en détail les garanties requises risque de soulever le même problème que la règle de l'épuisement des recours internes. Le libellé de l'article 8 doit être suffisamment général pour exprimer des idées qui sont communes à tous les systèmes juridiques.

24. M. HAMBRO dit qu'il importe de ne pas oublier que tous les progrès réalisés dans la protection internationale des droits de l'homme ont été dus au refus d'accepter des normes purement nationales. En même temps, le projet d'articles ne doit pas chercher à intervenir exagérément dans les systèmes judiciaires nationaux.

25. M. BILGE dit que sa proposition était fondée sur l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. S'il est précisé dans le commentaire que l'expression « *fair trial* » couvre tous les éléments mentionnés dans l'article 14 du Pacte, il n'insistera pas pour que le libellé de l'article 8 soit modifié.

26. M. YASSEEN aurait voulu que l'on fixe, non pas des garanties minimales, mais des garanties telles qu'un pays dont les normes sont plus élevées que la norme internationale ne défavorise pas la catégorie d'accusés visée par le projet en ne leur accordant que les garanties prévues par cette dernière. C'est là le danger de discrimination contre lequel il faut se prémunir non seulement en fixant une norme internationale, mais en exigeant que la norme nationale soit appliquée si elle lui est supérieure.

27. M. BARTOŠ est d'avis que les craintes de M. Yasseen sont justifiées et que la Commission doit se prononcer à ce sujet. En tant que juriste, il est convaincu qu'en général les Etats n'ont pas à réserver aux étrangers un traitement plus favorable que celui dont jouissent leurs propres ressortissants. C'est dire que tout Etat doit appliquer aux étrangers visés par le projet d'articles les normes ordinairement appliquées dans le pays, à

condition qu'elles ne soient pas inférieures à la norme internationale reconnue comme norme des Nations Unies, car alors, c'est cette dernière qui est applicable. Il en a toujours été ainsi en droit international privé et il conviendrait donc, comme le demande M. Yasseen, que la Commission indique clairement que toute personne contre laquelle une procédure est engagée en raison d'une des infractions réprimées par le projet a le droit de bénéficier à la fois des garanties prévues par la législation interne du pays où elle est jugée, et de celles qui correspondent à la norme internationale, si celle-ci est supérieure.

28. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'autres observations, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 8 au Groupe de travail pour qu'il l'examine à la lumière du débat⁷.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 9

29.

Article 9

Il n'existe pas de prescription légale en matière de délai pour intenter des poursuites en raison des infractions définies à l'article 2.

30. Le PRÉSIDENT dit qu'aucune des trois conventions qui ont servi de modèle ne contient de disposition analogue à l'article 9. La question de la prescription a été longuement débattue au sein du Groupe de travail, où il est apparu que les avis sur la disposition catégorique de l'article 9 étaient très partagés. Au cours du débat, il a été suggéré qu'au lieu d'exclure toute prescription, l'article 9 précise que le délai dans lequel pourraient être intentées des poursuites en raison des infractions définies à l'article 2 serait celui qui est fixé pour les infractions les plus graves dans chacun des différents Etats parties.

31. M. YASSEEN dit qu'il ne peut accepter l'article 9, dont les dispositions vont trop loin. Sans vouloir rappeler tous les arguments en faveur de la prescription en matière pénale, il tient à souligner que la prescription existe dans la plupart des ordres juridiques internes, non pour favoriser les coupables, mais pour des raisons d'ordre public de caractère général. La Commission se souviendra des efforts qu'il a fallu déployer pour faire adopter par l'ONU une résolution excluant toute prescription pour les crimes de guerre⁸. Il ne fait pas de doute que les crimes contre les diplomates sont abominables et qu'il faut assurer la protection de ceux-ci, mais non au prix d'un bouleversement de presque tous les systèmes de droit pénal du monde.

32. M. HAMBRO est tout à fait d'avis, lui aussi, que les dispositions de l'article 9 sont excessives. Il ne croit pas qu'il soit vraiment nécessaire de faire figurer dans le projet une disposition sur la question de la prescription ; mais, si les autres membres de la Commission y tiennent,

⁶ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 213, p. 223.

⁷ Pour la suite du débat, voir 1192^e séance, par. 8.

⁸ Résolution 2391 (XXIII) de l'Assemblée générale.

il propose d'adopter une formule de compromis qui pourrait être ainsi conçue :

La prescription légale en matière de délai pour intenter des poursuites en raison des infractions définies à l'article 2 est, dans chaque Etat partie, celle qui est fixée pour les infractions les plus graves en vertu de sa législation interne.

33. La prescription n'a pas pour but de protéger l'auteur de l'infraction ; elle se fonde sur une règle générale d'ordre public et elle est destinée à protéger les innocents contre des accusations qu'il serait difficile de réfuter parce qu'elles ont trait à des événements qui ont eu lieu dans un passé reculé.

34. Si l'on veut que les Etats puissent accepter l'ensemble du projet, il faut éviter les difficultés que soulèverait le maintien des dispositions catégoriques de l'article 9 sous sa forme actuelle.

35. M. BARTOŠ, se référant aux observations de M. Yasseen, reconnaît que la prescription est dictée par le souci du maintien de l'ordre public général et n'est pas une mesure de clémence en faveur des coupables. Toutefois, les délais de prescription et la notion même de prescription variant beaucoup d'un pays à l'autre, il a été décidé que les crimes de guerre ne seraient pas soumis aux règles de la prescription, afin d'éviter que, dans certains pays, il n'y ait prescription à leur égard après un délai assez court.

36. Il est permis de se demander si, dans le cas des crimes contre les diplomates, la prescription ne risquerait pas de donner lieu à une discrimination selon que l'infraction a été commise par un étranger ou par un ressortissant du pays où les poursuites ont lieu. Le projet prévoit que la future convention ne s'appliquera pas aux infractions commises par les nationaux d'un pays contre d'autres nationaux du même pays, mais il ne prévoit pas le cas où un national qui commettrait une infraction contre un diplomate étranger se trouverait dans une situation plus favorable que l'étranger qui commettrait la même infraction. C'est là une lacune du projet, qu'il convient de combler.

37. Il y a lieu de faire une distinction entre le délai de prescription de l'action et le délai dans lequel le condamné peut être grâcié. La grâce qui est parfois accordée automatiquement après un certain délai est, en fait, une amnistie cachée ou une forme de prescription. Là encore, la pratique varie d'un pays à l'autre et il y aurait lieu de prévoir, à cet égard, une règle de droit international uniforme. Le Groupe de travail devrait donc se pencher sur cette question. L'objet de l'article 9 devrait être d'assurer un châtement égal pour tous ceux qui commettent des délits contre les diplomates ou autres délits de caractère international.

38. M. BILGE est contre l'article 9 et ne saurait accepter une solution de compromis. La question très controversée de la prescription relève, dans certains pays, de la constitution. C'est ainsi que la Turquie n'a pas accepté le principe de l'absence de prescription, même pour les crimes de guerre.

39. L'article 9 n'est pas nécessaire puisqu'il est déjà

stipulé, à l'article 2, que les infractions visées par le projet doivent être passibles de « peines sévères » et que le délai de prescription pour les infractions sanctionnées de telles peines est généralement assez long. En outre, d'autres dispositions du projet prévoient une collaboration interétatique pour prévenir et punir ces infractions.

40. M. ELIAS insiste pour que l'on supprime complètement l'article 9 et ses dispositions extrêmement discutables.

41. La proposition de M. Hambro tendant à adopter le délai le plus long autorisé par le droit interne soulève le problème des systèmes juridiques qui ne prévoient pas de délai de prescription du tout ; il faudrait inclure dans l'article une disposition spéciale prévoyant cette sorte de situation. M. Elias demande donc à M. Hambro de bien vouloir retirer sa proposition et consentir à la suppression de l'article 9.

42. Le but essentiel de la future convention sera amplement servi par les dispositions des articles 2, 6, 7 et 8 ; la seule autre disposition importante du point de vue de la procédure est celle de l'article 12. Si la Commission décide de supprimer l'article 9, non seulement elle s'épargnera des difficultés considérables, mais elle facilitera aussi, pour ceux qui éprouvent des doutes au sujet des articles 6 et 7, l'adoption du projet définitif.

43. M. SETTE CÂMARA est d'avis de conserver l'article 9 sous sa forme actuelle. Le problème doit être examiné compte tenu à la fois des principes et de la pratique.

44. Pour ce qui est des principes, M. Sette Câmara reconnaît que cet article peut faire naître certains doutes, car il déroge à l'un des principes les plus hautement respectés du droit pénal. Cependant, la Commission a déjà dérogé à certains de ces principes dans son projet. Elle s'est déjà écartée du principe de la juridiction territoriale en matière d'infractions pénales, ainsi que du principe de la qualification unilatérale des délits dans les cas d'extradition. Elle est appelée maintenant à décider si elle doit encore écarter un autre principe, celui dit de la « prescription des délits ».

45. Si on examine la législation pénale de n'importe quel pays, on y trouvera des articles définissant chaque délit, en indiquant la peine qui le sanctionne, laquelle détermine le délai de prescription applicable. Le projet à l'étude ne couvre pas seulement les crimes les plus graves ; son champ d'application va du meurtre d'un chef d'Etat à une attaque mineure contre le domicile privé d'une personne protégée. Pour certaines des infractions visées, le délai de prescription est parfois court, de six mois par exemple ou même moins. Il serait donc très facile à un pays de tourner complètement la future convention en différant tout simplement l'engagement de poursuites contre les auteurs des infractions.

46. Du point de vue pratique, si la Commission décide de supprimer l'article 9, il subsistera une grave échappatoire dans le projet. D'après les remarques faites au cours de la discussion au sujet des crimes de guerre, il est clair que ce n'est pas la première fois qu'on envisage

la possibilité d'écarter la prescription pour des infractions.

47. Cependant M. Sette Câmara reconnaît que le libellé de l'article 9 est peut-être trop catégorique et il consentirait à ce que la Commission invite le Groupe de travail à examiner des suggestions comme celles de M. Hambro. En même temps, il tient à ce qu'il soit pris acte de ce qu'il est pour sa part, en faveur du maintien de l'article sans changement.

48. M. QUENTIN-BAXTER n'est pas d'accord avec ce que vient de dire l'orateur qui l'a précédé. Le système juridique de son pays ne prévoyant aucune prescription pour les infractions graves, on ne peut le soupçonner de partialité. Cependant, il a assisté à de nombreuses réunions au cours desquelles la question de l'« imprescriptibilité » des crimes de guerre a été discutée et, par conséquent, il se rend compte de la gravité des difficultés. Incontestablement, si le projet comprend le principe énoncé à l'article 9, il sera plus difficile aux Etats de ratifier la future convention. M. Quentin-Baxter estime que la Commission serait fondée à ne pas adopter de principe car elle a choisi d'inviter les Etats, dans l'article 2, à incorporer les infractions en cause dans leur droit interne, plutôt que de suivre une méthode plus générale consistant à essayer d'instaurer un droit pénal international.

49. Sur le plan des principes, le projet ne s'écarte à son avis que d'un seul principe fondamental, celui de la juridiction territoriale. Cependant, cette dérogation s'appuie sur d'excellents précédents, qui remontent à un siècle, aux lois contre la traite des esclaves. Il pense que le meilleur moyen de convaincre l'opinion mondiale d'adopter la convention proposée est de montrer non pas que le projet déroge à un grand nombre de principes fondamentaux, mais plutôt qu'il ne contient qu'une seule innovation, et une innovation très honorable.

50. M. TSURUOKA se déclare partisan de supprimer l'article 9, surtout pour les raisons invoquées par MM. Bilge, Elias et Quentin-Baxter. En pratique, cette disposition ne faciliterait en rien l'accomplissement du but du projet, à savoir la protection des diplomates contre les actes de terrorisme.

51. M. HAMBRO dit qu'il est disposé à accepter la suppression de l'article 9.

52. M. OUCHAKOV estime, comme M. Sette Câmara, que l'article 9 doit être maintenu. La notion d'imprescriptibilité peut être introduite dans le projet au même titre que l'a été la notion de juridiction extra-territoriale. Si l'article 9, dans sa rédaction actuelle, est jugé inacceptable par la majorité de la Commission, le Groupe de travail devra chercher une solution de compromis. Néanmoins, il est indispensable que le projet contienne une disposition telle qu'un délinquant ne puisse pas échapper aux poursuites du simple fait que le délai de prescription est court, comme c'est le cas dans certains pays. Enfin, M. Ouchakov souligne que l'article 9 vise la prescription en matière de poursuites et non la prescription de la peine.

53. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'autres observations, il considérera que la Commission décide

de renvoyer l'article 9 au Groupe de travail pour qu'il l'examine compte tenu de la discussion.

*Il en est ainsi décidé*⁸.

ARTICLE 10

54.

Article 10

1. Les Etats parties s'accordent l'entraide judiciaire la plus large possible dans les procédures pénales engagées en raison desdites infractions, notamment en communiquant toutes les preuves dont ils disposent et qui sont nécessaires aux fins des poursuites.

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

55. Le PRÉSIDENT indique que les dispositions de l'article 10 s'inspirent de celles de l'article 11 de la Convention de Montréal de 1971. Le dernier membre de phrase du paragraphe 1 a été ajouté afin de remédier aux difficultés auxquelles l'Etat intéressé se heurtera pour fournir des preuves contre l'accusé si les autres Etats ne lui communiquent pas les preuves dont ils disposent.

56. M. BILGE fait remarquer que l'expression « entraide judiciaire » employée dans le texte français au début du paragraphe 1, couvre normalement la notification d'un acte judiciaire, mais ne s'étend pas à la communication des preuves, qui relève plutôt de la collaboration administrative ou policière. Il conviendrait donc de revoir la rédaction du dernier membre de phrase du paragraphe 1.

57. M. YASSEEN souligne la nécessité de prévoir une entraide judiciaire dans le projet et se déclare tout à fait favorable à l'article 10. Toutefois, il partage les doutes de M. Bilge quant à la rédaction du dernier membre de phrase du paragraphe 1.

58. M. ELIAS estime que, dans l'ensemble, l'article 10 est satisfaisant, mais que le Groupe de travail devrait envisager d'en améliorer le texte à certains égards. Il propose de faire commencer le dernier membre de phrase du paragraphe 1 par les mots « y compris la communication de toutes les preuves... ».

59. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'autre observation, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 10 au Groupe de travail pour qu'il l'examine compte tenu de la discussion.

*Il en est ainsi décidé*⁹.

ARTICLE 11

60.

Article 11

L'Etat où les poursuites ont été exercées communique le résultat définitif des procédures judiciaires engagées contre l'auteur présumé de l'infraction au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, qui en informe les autres Etats parties.

⁸ Pour la suite du débat, voir 1192^e séance, par. 10.

⁹ Pour la suite du débat, voir 1192^e séance, par. 26.

61. Le PRÉSIDENT dit que l'article 11 est rédigé sur le modèle de l'article 13 de la Convention de Montréal de 1971. La communication au Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale étant remplacée par une communication au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Le libellé de l'article 11 du projet est plus simple que celui de l'article 13 de la Convention de Montréal, mais la procédure qu'il prévoit vise le même but.

62. M. QUENTIN-BAXTER dit que la question se pose de déterminer quels cas il conviendra de signaler.

63. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, propose de supprimer le mot « judiciaires » après le mot « procédures ». Toutes les procédures juridiques, même si elles ne se déroulent devant un tribunal, devraient faire l'objet d'une communication. Même lorsqu'une affaire ne va pas plus loin que le parquet, par exemple, elle doit être signalée.

64. Parlant en tant que Président, il dit que, s'il n'y a pas d'autres observations, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 11 au Groupe de travail pour qu'il l'examine compte tenu de la discussion.

*Il en est ainsi décidé*¹⁰.

ARTICLE 12

65.

Article 12

1. Tout différend entre les parties né de l'application ou de l'interprétation des présents articles qui n'est pas résolu par des négociations peut être porté devant une commission de conciliation, constituée conformément aux dispositions du présent article, par l'un quelconque des Etats parties au différend, qui adressera à cet effet une notification écrite à l'autre Etat ou aux autres Etats parties au différend et au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

2. La commission de conciliation sera composée de trois membres. Chacun des Etats parties au différend désignera un membre. Si, d'un côté ou de l'autre, il y a plus d'un Etat partie au différend, ils désigneront d'un commun accord le membre de la commission de conciliation. Il sera procédé à ces deux désignations dans un délai de deux mois à compter de la notification écrite visée au paragraphe 1. Le troisième membre, le président, sera choisi par les deux autres membres.

3. Si, d'un côté ou de l'autre, il n'a pas été procédé à la désignation du membre dans le délai visé au paragraphe 2, le Secrétaire général procédera à cette désignation dans un nouveau délai de deux mois. Si l'accord n'a pu se faire sur le choix du président dans un délai de cinq mois à compter de la notification écrite visée au paragraphe 1, le Secrétaire général désignera comme président, dans un nouveau délai d'un mois, un juriste qualifié qui ne devra pas être ressortissant d'un Etat partie au différend.

4. Toute vacance sera remplie de la façon spécifiée pour la désignation initiale.

5. La commission établit elle-même son règlement intérieur et prend ses décisions et recommandations à la majorité des voix. Elle a le pouvoir de demander à tout organe autorisé par la Charte des Nations Unies ou conformément à ladite Charte à demander un avis consultatif à la Cour internationale de

Justice de présenter une telle demande au sujet de l'interprétation ou de l'application des présents articles.

6. Si, dans les six mois qui suivent la première réunion, la commission ne parvient pas à réaliser un accord entre les parties sur un règlement du différend, elle établit aussitôt que possible un rapport sur ses travaux et le soumet aux parties et au dépositaire. Le rapport contiendra les conclusions de la commission sur les points de fait et de droit et les recommandations qu'elle a soumises aux parties en vue de faciliter le règlement du différend. Le délai de six mois peut être prorogé par décision de la commission.

7. Le présent article est sans préjudice des dispositions concernant le règlement des différends contenues dans les accords internationaux en vigueur entre les Etats.

66. Le PRÉSIDENT dit que l'article 12 prévoit une procédure de conciliation analogue à celle qui est prévue dans l'article 82 du projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales¹¹ que la Commission a rédigé en 1971. Quelques modifications ont été apportées pour tenir compte du fait que le présent projet traite de cas un peu différents.

67. A la différence de l'article 82 de ce projet de 1971, l'article à l'examen ne prévoit pas l'intervention d'une organisation internationale dans le différend, bien que le projet assure la protection des fonctionnaires des organisations internationales. Il y a des chances, en effet, pour que les différends qui surgiraient au sujet d'une infraction commise contre un fonctionnaire international n'intéressent que des Etats, à savoir les Etats dont la victime et l'auteur de l'infraction sont les ressortissants et l'Etat sur le territoire duquel l'infraction a été commise.

68. Comme la disposition correspondante de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, l'article 12 confie au Secrétaire général de l'ONU, lorsqu'une des parties n'a pas désigné de membre à la Commission de conciliation, le soin de procéder à cette désignation.

69. Le Groupe de travail a examiné la possibilité d'autoriser la Commission de conciliation à demander un avis consultatif à la Cour internationale de justice. Il a décidé que cette idée ne soulevait aucune objection de principe et a donc inclus dans le paragraphe 5 la disposition qui habilite la Commission de conciliation à demander à tout organe qui en a le pouvoir, soit en vertu de la Charte des Nations Unies, soit conformément à ladite Charte, de solliciter un avis consultatif.

70. M. YASSEEN relève que le Groupe de travail a suivi le modèle de la Convention de Vienne sur le droit des traités¹² et du projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales. Il est à noter cependant que l'on a géné-

¹¹ Voir document A/8410/Rev.1, chap. II, sect. D, publié dans l'*Annuaire de la Commission du droit international*, 1971, vol. II (1^{re} partie).

¹² 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. 323, annexe.

¹⁰ Pour la suite du débat, voir 1192^e séance, par. 33.

ralement recours à la conciliation pour des litiges de caractère moins strictement juridique que ceux qui sont visés à l'article 12.

71. Certes, ce mode de règlement des différends présente des avantages. En particulier, les Etats acceptent de se soumettre aux recommandations d'une commission de conciliation qui ne sont pas obligatoires, plus facilement qu'ils ne s'engagent à accepter d'avance des sentences obligatoires. Cependant, les fonctions de la commission de conciliation, telles qu'elles sont énoncées notamment au paragraphe 6, devraient être adaptées au cas particulier devant lequel on se trouve. Il faudrait dire carrément que la commission de conciliation exprime son point de vue sur l'interprétation de la convention et qu'elle se prononce aussi sur un point de droit.

72. Quant à la faculté d'entamer une procédure consultative auprès de la Cour internationale de justice, telle qu'elle est prévue au paragraphe 5, M. Yasseen est tout à fait d'avis qu'il faut encourager une telle pratique. La rédaction de cette disposition pourrait cependant être améliorée, compte tenu du texte de la Charte, pour en faire disparaître certaines obscurités.

73. Le PRÉSIDENT rappelle que l'article 14 de la Convention de Montréal de 1971 prévoit le règlement des différends par voie d'arbitrage ou par une décision de la Cour internationale de justice si, dans un délai de six mois à compter de la date de la demande d'arbitrage, les parties sont incapables de se mettre d'accord sur l'organisation de l'arbitrage. Le Groupe de travail a cependant estimé qu'une procédure de conciliation serait peut-être mieux acceptée dans le cas présent.

74. M. BILGE tient à préciser qu'il a toujours été partisan d'étendre la compétence de la Cour internationale de justice, organe judiciaire principal de l'Organisation des Nations Unies.

75. M. HAMBRO dit qu'il partage cette opinion. Une procédure de conciliation ne conduit pas vraiment au règlement du différend qui y est soumis, si bien que le texte proposé pour l'article 12 représente un recul. En particulier, le paragraphe 7 n'apporte pas de réponse au problème qu'il est censé régler, car on pourrait prétendre que les dispositions de l'article 12, dans les cas prévus par le projet, se substituent à tout accord antérieur sur le règlement des différends. On pourrait aussi faire valoir que les dispositions de l'article 12 constituent une *lex specialis* et, qu'à ce titre, elles prévalent sur tous accords généraux antérieurs concernant le règlement des différends.

76. Afin de surmonter ces difficultés, M. Hambro a proposé, au Groupe de travail, d'exprimer l'idée fondamentale du paragraphe 7 au début du paragraphe 1, de manière à limiter la portée de tout ce paragraphe aux cas où il n'existe pas d'accord entre les parties au sujet du règlement des différends. On ferait ressortir ainsi qu'on n'entend pas imposer aux Etats d'obligation nouvelle de soumettre les différends à l'arbitrage ou à un règlement judiciaire ; en même temps, on ne risquerait pas d'affaiblir les clauses existantes qui prévoient l'arbi-

trage obligatoire ou la juridiction de la Cour internationale de justice.

77. M. OUCHAKOV préférerait, pour sa part, que le projet ne prévoie aucune procédure de règlement des différends. En effet, il voit mal quels différends pourraient surgir entre les Etats parties quant à l'interprétation des articles, puisque ceux-ci se réduisent à offrir aux Etats une alternative : poursuivre ou extraditer les auteurs des infractions. Toutefois, si la majorité de la Commission jugeait indispensable une disposition sur la question, l'article 82 du projet de 1971 sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales devrait être reproduit textuellement dans le projet à l'examen. En s'écartant du libellé précédemment adopté, la Commission renierait ses propres travaux. La suggestion faite par M. Hambro ne semble pas justifiée compte tenu des précisions données par la Commission dans son commentaire relatif à la disposition correspondante du projet d'articles de 1971.

78. M. AGO pense, comme M. Yasseen, que la procédure de conciliation ne convient pas dans tous les cas. Lorsqu'il s'agit d'un litige où une partie fait valoir l'extinction d'un traité, par exemple en raison d'un changement fondamental de circonstances, une commission de conciliation peut s'avérer très utile pour trancher des questions de fait ou de problèmes de caractère politique. La procédure de conciliation avait donc bien sa place dans le projet de 1971. Cependant on peut douter de l'opportunité d'introduire ce système dans le projet puisque les litiges qui pourraient naître de son interprétation auraient un caractère essentiellement juridique.

79. M. AGO se réjouit que la Cour internationale de Justice soit mentionnée au paragraphe 5, mais doute que cette disposition ait une grande portée pratique. Il voit mal comment une commission de conciliation pourrait requérir l'Assemblée générale, par exemple, de demander un avis consultatif à la Cour internationale de Justice.

80. En conclusion, M. AGO estime que le système prévu à l'article 14 de la Convention de Montréal conviendrait mieux au projet à l'examen, quand bien même certains Etats estimerait devoir formuler des réserves.

81. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, signale que parmi les différends qui pourront surgir, il faut prévoir ceux dont l'enjeu sera de savoir si un Etat s'est acquitté de bonne foi des obligations lui incombant en vertu de la future Convention ; cette question pourrait revêtir un caractère hautement politique, par exemple en cas de refus d'extrader l'auteur de l'infraction.

82. M. YASSEEN insiste sur le fait que la méthode classique de conciliation ne convient pas au règlement des litiges qui surgiraient à propos de l'interprétation des dispositions du projet. Une telle interprétation doit être objective et de caractère purement juridique. Le système de conciliation prévu à l'article 12 présente donc des particularités nouvelles en ce sens que la commission de conciliation doit donner son avis sur un différend de caractère juridique et technique, sans que cet avis soit obligatoire pour les parties.

83. M. OUCHAKOV ne voit pas de différence entre l'interprétation d'une convention et celle d'une autre. Si une commission de conciliation peut connaître des différends relatifs à l'interprétation de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, aucune raison valable ne s'oppose à ce qu'une commission semblable règle les différends relatifs à l'interprétation d'un autre instrument international. Cependant, l'interprétation n'est jamais obligatoire si elle émane d'une commission de conciliation, tandis que si elle découle d'un avis consultatif rendu par la Cour internationale de Justice, elle s'impose aux parties qui l'ont demandée. En principe, plusieurs procédures valables peuvent donc être utilisées pour le règlement des différends ; il s'agit de choisir celle qui convient le mieux à une convention donnée.

84. M. YASSEEN fait observer que la procédure de conciliation n'a jamais été proposée par la Commission du droit international elle-même. Ce mode de règlement est issu des travaux de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, où il a été accepté comme un compromis permettant de sauver cette conférence de l'échec. Dans ces conditions, la Commission ne doit pas hésiter à améliorer le texte adopté à Vienne en 1969, en tenant compte des problèmes juridiques et techniques que pourra poser l'interprétation de la future convention.

85. Le PRÉSIDENT dit que s'il n'y a pas d'autres observations, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 12 au Groupe de travail pour qu'il l'examine compte tenu de la discussion.

*Il en est ainsi décidé*¹³.

La séance est levée à 18 h 5.

¹³ Pour la suite du débat, voir 1192^e séance, par. 35.

1190^e SÉANCE

Mercredi 28 juin 1972, à 10 h 10

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.

Succession d'Etats en matière de traités

(A/CN.4/202 ; A/CN.4/214 et Add.1 et 2 ; A/CN.4/224 et Add.1 ; A/CN.4/249 ; A/CN.4/256 et Add.1 à 3 ; A/CN.4/L.183 et Add.1 à 3 ; A/CN.4/L.184 et L.185)

[Point 1 a de l'ordre du jour]

(reprise du débat de la 1187^e séance)

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ARTICLE 21 (Autres cas de démembrement d'un Etat entraînant la création de deux ou plusieurs Etats)
(suite)¹

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 21, présenté par le Rapporteur spécial dans son cinquième rapport sur la succession en matière de traités (A/CN.4/256/Add.3).

2. M. YASSEEN souligne tout d'abord qu'il n'y a pas deux cas semblables de sécession, de séparation ou de division et que, vu la diversité des circonstances, il convient de traiter cette question avec la plus grande prudence et la plus grande souplesse. Le Rapporteur spécial a donc raison de se montrer circonspect et de proposer, si l'on voulait que toutes les hypothèses possibles soient couvertes par un seul article, d'adopter le régime applicable aux Etats nouvellement indépendants, c'est-à-dire l'absence de succession *ipso jure*.

3. Il est raisonnable d'exiger, au paragraphe 2, qu'il ne puisse y avoir succession que par notification ou application du système établi aux articles 7 à 17 pour les Etats nouvellement indépendants. La partie de territoire qui s'est détachée reste parfaitement libre de succéder ou non à tout traité, multilatéral ou bilatéral, dans les conditions prévues par ces articles.

4. Toutefois, il y a un élément de continuité dans l'hypothèse envisagée à l'article 21, à savoir la subsistance d'un Etat originaire, ou plus précisément d'un Etat reconnu comme étant le continuateur de l'ancien Etat, mais avec un territoire amoindri. La question que cela pose est controversée et la Commission ne pourrait, à ce stade, se prononcer à son égard. C'est pourquoi il serait sage d'accepter la solution que propose le Rapporteur spécial, à savoir qu'un Etat n'est pas délié de ses obligations conventionnelles, pas plus qu'il ne perd ses droits conventionnels, du fait qu'il a été amputé d'une partie de son territoire ; il reste partie aux traités qu'il a conclus. Il va de soi qu'il fallait cependant prévoir les cas où il pourrait être juste et indiqué d'opter pour la non-continuité des traités conclus par l'Etat prédécesseur et c'est ce qu'a fait le Rapporteur spécial dans les alinéas a, b et c du paragraphe 3, qui sont parfaitement acceptables.

5. M. Yasseen accepte donc l'article 21 quant au fond. On pourrait toutefois en améliorer la forme, par exemple en évitant la répétition du mot « Etat » dans le texte français au paragraphe 1 et en remplaçant, au paragraphe 3, les mots « du reste du territoire » par « ce qui reste du territoire » ou quelque autre formule plus appropriée.

6. M. USTOR fait observer que le but premier du paragraphe 2 est de préciser que, dans les cas d'Etats nouvellement indépendants nés de démembrements autres que ceux qui sont visés à l'article 20, les dispositions des articles 7 à 17 s'appliquent. La nouveauté de l'article 21 réside dans le paragraphe 3, qui précise quelle

¹ Pour le texte de cet article, voir 1187^e séance, par. 47.