



CANADA

C  
O  
M  
M  
U  
N  
I  
Q  
U  
É

Press Release No. 8  
Friday, October 6, 1972

Statement in the Sixth Committee  
on the Report of the International  
Law Commission, by the Canadian  
Representative Mr. J.A. Beesley.

CHECK AGAINST DELIVERY

---

Communiqué de presse n<sup>o</sup> 8  
Vendredi le 6 octobre 1972

Déclaration devant la Sixième  
Commission sur le Rapport de  
la Commission pour le Droit  
international par le représentant  
canadien, M. J. A. Beesley.

VERIFIER AU MOMENT DU DISCOURS

**CANADIAN DELEGATION  
TO THE UNITED NATIONS**

**DELEGATION DU CANADA  
AUPRES DES NATIONS UNIES**

o.  
i:  
d  
n:  
a:

as  
"e  
de  
fo  
of  
qu  
le  
si

it  
in  
sta  
nun  
int  
ass

ref.  
the  
to ;  
art:  
supp  
To c  
cert  
wisc  
to c

betw  
arra:  
anal:  
mean:  
outs:  
put i  
artic  
provi  
relat  
crite

Mr. Chairman, the Report of the International Law Commission on the work of the 24th session deals with two important subjects, namely, Succession of States in respect of Treaties and Protection of Diplomats. The draft treaty articles submitted by the Commission on these two subjects are fully in accord with the high standard of the Commission's previous work on other subjects and I should like to begin by expressing my Delegation's congratulations to the Commission for the depth of scholarship and soundness of judgment reflected in these two drafts. I should also like to add a personal note of congratulations to Sir Humphrey Waldock for this further major contribution to the codification and progressive development of international law which he has made through his draft articles and accompanying commentaries on Succession of States in respect of Treaties.

I propose to offer at this stage only preliminary comments on the two drafts and on the procedures we might adopt concerning them and shall do so with some brevity in the light of the number of speakers on the list and in keeping with the precedent which has been set by other delegations.

DRAFT ARTICLES ON SUCCESSION OF STATES IN RESPECT OF TREATIES

The Commission has quite rightly, in our view, confined the scope of the draft articles to the question "how far treaties previously concluded and applicable with respect to a given territory might still be applicable after a change in the sovereignty of that territory". Other aspects of states succession will be treated separately by the Commission. We recognize that a consequence of this approach is that the question of treaty succession has been considered essentially within the context of the law of treaties rather than as simply another aspect of the law of state succession and we find this a sound approach for the reasons which follow.

The law of treaties is based on the concept of consent. (Indeed if one analyses the process of the development of customary international law, it can and has been argued that the consensual element is as much present in that process as it is in the codification and progressive development of international law through multilateral treaties.) It would, therefore, in our view, be unwise and impractical to adopt a basic approach to treaty succession which attempted to thrust upon newly independent states certain rules of devolution without giving them the option of consenting or declining to be bound. A major, and seemingly competing, consideration is the need for stability of treaty relationships. We would suggest, however, that this desirable stability can best be brought about by basing the law of treaty succession on the Charter principles of self-determination and sovereign equality of states, as do the Commission's draft.

It is also wise, in our view, that the draft articles give special attention to the practice concerning newly independent states. Leaving aside doctrinal differences concerning the competing theories of continuity and the clean slate, it is important to ensure that the law

The Commission has shown wisdom also in avoiding any confusion between questions relating to the succession itself and the related questions of assumption of treaty rights and benefits. Much apparent conflict between competing views on the relevant legal principles will be avoided in future by the clear distinction the Commission has drawn between, on the one hand, the fact of the replacement of one state by another in the responsibility for the international relations of a territory and, on the other, the transmission of treaty rights and obligations from the predecessor to the successor state. The definition of the expression "succession of states" for the purpose of the draft provided in Article 2 reflects this clear distinction.

The Commission Report states frankly that a close examination of state practice on state succession afforded no concrete evidence of any general doctrine and that existing practices cannot be explained on the basis of any fundamental principle of "succession". Indeed, the differing theories of succession reflected in the writings of jurists gives ample evidence of the difficulties of deducing general principles or rules from practice. For all these reasons the question of succession in respect of treaties is best approached from the point of view of the law of treaties where, as indicated in the Commission's Report, certain general rules are discernable from practice. The major contribution, therefore, that the draft articles will provide is the stability which will result from certainty of the law. Those of us concerned with having to advise governments on particular treaty succession problems will, therefore, welcome the solutions proposed in the draft articles.

Turning to some specific issues raised by the draft articles, my Delegation is inclined to share the position expressed by the distinguished Delegate of Australia that Article 2, sub-paragraph 1(n) ought to be slightly amended to read "international organization" means an international intergovernmental organization."

Part III of the draft articles and particularly Article 11 reflect quite properly, in our view, the principle of tabula rasa with respect to newly independent states.

Article 12, like Article 11, also reflects the consensual element which is the essence of treaty relationships in providing for the consent of the parties to multilateral treaties to enable a new state to participate. Some delegations have suggested that newly independent states should be bound by treaties of a general law-making character concluded under the auspices of the United Nations, and there would seem to be merit in principle in this suggestion but this is a matter to which we should like to give further thought.

There is some logic also in the point raised by the Australian Delegation that with respect to Article 15 the principle of tabula rasa would seem to run counter to the suggested text which in effect provides that with respect to reservations the new state should assume the reservations of its predecessor. Our initial reaction is that it might be preferable that the new state be required to renew reservations of the predecessor state if it wishes to maintain them. Not only would this solution seem to be more closely consistent with the general thrust of the draft, which is to enable a new state to exercise its own options but it would tend to weigh the balance in favour of the stability of world order through the widest possible extension of treaty relationships. Somewhat similar considerations apply with respect to Article 16 dealing with consent to be bound by parts only of the treaties and the choice between differing provisions.

The draft articles on bilateral treaties, particularly Articles 19, 20 and 21 are in accord with the Canadian position on this question. As pointed out on page 135 of the report, "The Canadian approach has been along essentially empirical lines and has been a two-stage one. Where a newly independent State has announced that it intends to be bound by all or certain categories of treaties which in the past were extended to it by the metropolitan country concerned, Canada has, as a rule, tacitly accepted such a declaration and has regarded that country as being a party to the treaties concerned. However, where a State has not made any such declaration, or its declaration has appeared to Canada to be ambiguous, then as the need has arisen we have normally sought information from the Government of that State as to whether it considered itself (the state) a party to the particular multilateral or bilateral treaty in connection with which we require such information."

A number of delegates have pointed to the apparent anomaly in attempting to draft a treaty based on the "clean slate" principle which is intended to apply to new-born states not parties to the treaty. The answer, I think, lies in the very process of development of international law including in particular the interpenetration between customary and conventional international law. It is, of course, important that all concerned should have some prior knowledge of the regime which will be applicable on attainment of statehood. The more practical answer may, however, be that, since the proposed treaty is specifically designed to leave all options open to the newly independent state, then the question is academic as to whether a newly independent state is, or is not, bound by this proposed law-making treaty to which it is not yet a party.

Article 26 on the uniting, dissolution and separating of states appears to take account of what state meagre practice there is, but these articles raise complex questions concerning which most governments will presumably wish to have time for consideration.

With respect to Articles 29 and 30 on boundary regimes or other territorial regimes established by a treaty, the Commission draft reflects the attitude of Canada as quoted at page 211 of the report in the following language.

"The view of the Government on the question of Newfoundland treaty succession has in the past been that Newfoundland became part of Canada by a form of cession and that consequently, in accordance with the appropriate rules of international law, agreements binding upon Newfoundland prior to union lapsed, except for those obligations arising from agreements locally connected which had established proprietary or quasi-proprietary rights, ...."

Mr. Chairman, it will be evident from my foregoing remarks that my delegation considers that the International Law Commission has made a notable contribution to the development of the law of treaty succession. We share the view expressed by a number of delegations, however, that governments should be given time to consider these rather complex articles and comment on them with a view to their reconsideration by the International Law Commission at its next session. I doubt that many modifications will prove necessary, although additional articles looking to new forms of associations of states may be useful.

#### PROTECTION OF DIPLOMATS

I should now like to turn to the draft articles on the "Protection of Diplomats". It is extremely gratifying that the Commission should have responded so quickly and so effectively to the need expressed during last year's session of the U.N. General Assembly to produce a draft convention on Protection of Diplomats. It is interesting that the Commission showed its well-known flexibility evident so often in its drafting groups (which operate in essence as conciliation groups) by setting up a working group with representatives from the various geographic areas without deeming it necessary to follow its usual procedure of appointing a special rapporteur. By this means the Commission was able to give an early first reading to the draft articles and give guidance to the working group for adjustments in the draft before second reading by the Commission. It is all the more noteworthy that in the light of the rapidity with which the Commission has moved the draft articles are of the same high quality which has characterized its codification and progressive development. In our view the Commission responded most adequately to the direction contained in Resolution 2780 (XXVI) of December 3, 1971 "to study as soon as possible" in the light of "comments of a member-state" the question of "protection and inviolability of diplomatic agents and other persons entitled to special protection under



international law" with a view to preparing a set of draft articles "for submission to the General Assembly at the earliest date appropriate." The basic principle so important to the maintenance of normal relations and communications between states which is reflected throughout the draft is the inviolability of diplomatic agents and the corresponding duty of states to protect these persons. This duty is a high one and it is important that we join together in reaffirming it and in giving greater precision to it. The basic purpose and greatest value of a draft on this subject is, as expressed in the comments submitted by the Government of Canada on April 25, 1972 to the Commission on this subject (U.N. Document A/8710/add 1) its deterrent effect. As pointed out in the Canadian comments:

"Security and the absence of coercion are the two essential elements in inter-State and international relations. It is for this reason that one of the oldest institutions of international law is the inviolability of ambassadors and their staff, an inviolability which imposes on the receiving State the obligation to protect them from any attack against their person, freedom or dignity. This rule of inviolability is still as essential today as ever for the proper conduct of international relations. The attacks of a new kind against diplomatic and consular inviolability which we have been witnessing in recent years must be countered in every appropriate way. It is the Canadian Government's opinion that an international convention to ensure the inviolability traditionally accorded by international law to those professionally engaged in international relations is highly desirable... If its work is to be useful, the International Law Commission should embody in its draft convention, above all, the elements most likely to have a deterrent effect with regard to crimes against foreign representatives. In the opinion of the Canadian Government, this deterrent effect is the most important feature of any convention intended to ensure the security of international relations through better protection of diplomats, consuls and other agents concerned with international relations."

In the view of the Canadian Delegation the draft articles fulfill this basic criterion.

Some delegates have referred to the need for precision concerning the categories of persons to be protected and categories of offences to be covered. On this issue, the Canadian Government commented, "The Canadian Government's main suggestion is that a restrictive approach should be adopted to the classes of persons covered and the crimes to which the convention will apply." With respect to the persons entitled to special protection, it is our view that the persons covered

by the Convention on Special Missions need not enjoy the protection of the future convention on protection of diplomats since they are less exposed to dangers of the kind which threaten members of permanent missions. The persons who should be protected, however, in our view, are foreign dignitaries such as heads of state, heads of government and ministers or persons of ministerial rank, diplomats and consular officials and persons entitled to the same inviolability as they under the Vienna Convention of Diplomatic Relations of 1961 and on Consular Relations of 1963, and high officials of important international organizations and representatives of states to those organizations.

With respect to the types of crimes to be covered, it is our view, as pointed out in Canada's comments to the Commission, that only crimes constituting a serious infringement of the inviolability of persons protected by the proposed convention should be taken into consideration such as murder, kidnapping, illegal restraint and serious assault. Because of the desirability of bringing the convention into force as soon as possible, it would be preferable not to create crimes that are new to the domestic law of state-parties. The Canadian Government would, however, favour a provision imposing a heavier penalty for crimes committed against persons protected by the convention. Such a provision would be in accordance with the generally recognized principle of international law that states owe an especially high duty to protect foreign diplomatic agents.

Perhaps the most important provision in a draft convention on diplomatic agents is that state parties should recognize in specific terms that these crimes cannot be classed as political crimes giving grounds for political asylum. An offence under the proposed convention should be regarded not merely as an offence against a particular state but as an offence against all states. Such offences are not merely breaches of the laws of any particular state but are breaches of the law of nations itself. Without such provisions the deterrent effect of the convention would not be fully met. We recognize, however, that because of the importance attached by some states to political asylum it may be necessary to accept the solution proposed in the draft articles of placing the obligation upon the state parties in whose territory the alleged offender is present to take the appropriate measures under international law so as to ensure he is presented for prosecution or extradition (as provided in Article 5 of the draft), and that if such state does not extradite the alleged offender, to submit the case to its competent authorities for the purpose of prosecution and penalty in accordance with the law of that state (as provided for in Article 6 of the draft). We are aware of the heavy pressure upon governments which arises when a diplomat or an important dignitary of a foreign state is kidnapped. We consider, however, that it is essential,

if we are to deter such offences in the future, to make clear that all states are prepared to act firmly in both the prevention and punishment for such offences.

A related point raised in the comments of the Canadian Government to the Commission is the desirability of spelling out guide lines on the precise nature and extent of the receiving state's responsibility to protect foreign diplomats and high dignitaries. Both the Vienna Consular Convention and the Vienna Diplomatic Convention placed the duty upon states to take "appropriate steps" to fulfill this obligation. It is for consideration whether it would not be desirable to provide in the proposed convention some further indications as to the method of determining the receiving state's responsibility. As pointed out in the Canadian Government's comments to the Commission, "It cannot be expected that because of its duty to provide special protection, the government must give way to heavy demands made by the kidnapers of a foreign representative. No social system could tolerate an obligation carried to that length."

In sum, the Canadian Government strongly supports an international convention designed to increase the stability of international relations by protecting the inviolability of foreign representatives. Ideally, we would have preferred to have the Sixth Committee deal with the convention during this present session of the General Assembly. We are aware of the practical difficulties in the way of such a course and for this reason we strongly support the calling of a diplomatic conference as soon as possible for the conclusion of a convention on the prevention and punishment of crimes against diplomatic agents and other internationally protected persons.

Mr. Chairman, on the other matters raised in the Commission's Report - in particular, its future program of work - I should like to conclude simply by expressing our support for the Commission's continuance of its work on state responsibility, succession of states in respect of matters other than treaties, the most favoured nation clause, the question of treaties concluded between states and international organizations or between two or more international organizations and the question of the priority to be given to the law of non-navigational uses of international water courses. The only exception in the Commission's organization of future work is that we would suggest that they make provision for time to consider comments of governments on the draft convention of succession of states to treaties.



Nous estimons par conséquent que ce serait manquer de sagesse et d'esprit pratique que d'envisager la succession de traités d'une façon qui imposerait aux Etats nouvellement indépendants certaines règles de dévolution sans leur donner la possibilité d'accepter ou de refuser d'être liés. Une considération importante et apparemment opposée est le besoin de stabilité dans les relations établies par traité. Nous croyons toutefois que la meilleure façon de parvenir à cette stabilité souhaitable est de faire reposer le droit des successions de traités sur les principes prévus par la Charte, à savoir l'autodétermination et la souveraineté égale des Etats, et c'est ce que fait le projet de la Commission.

Il serait également sage, selon nous, que le projet d'articles accorde une attention spéciale à la pratique suivie dans le cas des Etats nouvellement indépendants. Passant outre aux différences doctrinales des théories opposées de la continuité et de la "table rase", il est important de veiller à ce que le droit des successions de traités tienne compte des pratiques récemment adoptées par certains Etats, et plus particulièrement de la mesure dans laquelle la Charte des Nations Unies et la décolonisation qui s'est produite sous son égide ont permis aux nouveaux Etats de décider quelles obligations, laissées par leurs gouvernements précédents, elles sont prêtes à remplir.

Le projet d'articles et les commentaires qui l'accompagnent affirment sans équivoque, comme le signale le Rapport de la Commission, que "si la pratique récente est extrêmement riche en ce qui concerne les questions relatives aux nouveaux Etats issus d'un territoire indépendant, on ne peut en dire autant dans d'autres cas comme, par exemple, ceux de la sécession, du démembrement d'un Etat existant, de la formation d'unions d'Etats ou de la dissolution d'une union d'Etats". Sur ces questions, on se demande s'il est possible de relever un élément commun de doctrine juridique dans cette pléthore de solutions à des situations différentes.

S'il est une critique que l'on puisse formuler à l'endroit du projet d'articles, c'est que dans une certaine mesure il a une application rétroactive, dans ce sens qu'il s'attache indûment à un problème en voie de disparition, celui des Etats nouvellement indépendants, car la fin de l'ère de la décolonisation approche. Un certain nombre de représentants ont signalé la nécessité de faire progresser le droit international et, partant, de tenir compte d'associations d'Etats moins rigides, en particulier d'unions économiques ou monétaires.

On peut dire également que le projet d'articles ne tient pas suffisamment compte d'une pratique plus ancienne, en particulier celle qui a trait, par exemple, à ce qu'on est convenu d'appeler "les vieux pays du Commonwealth".

Toutefois, il n'est pas exagéré de dire qu'il est extrêmement difficile, voire impossible, de faire reposer le projet sur une telle pratique car il existe de nombreux précédents dans le cas de la continuité et aussi de la "table rase". Il est futile, croyons-nous, de contester ces questions car l'important, c'est une certitude dans le droit de l'avenir et la Commission a fait preuve de sa sagesse habituelle en se prononçant en faveur du principe de la "table rase", avec certaines exceptions également fondées sur le principe du consentement.

Le Rapport de la Commission fait ressortir à juste titre la distinction entre une succession résultant de l'application du droit et celle résultant d'un arrangement volontairement conclu par les Etats intéressés et fait une mise en garde contre les analogies avec le droit interne. Quant à nous, la certitude du droit peut être assurée par la méthode suggérée dans le projet d'articles sans avoir à s'inspirer des principes généraux qui découlent des pratiques d'Etats. Autrement dit, il ne nous importe pas tellement de savoir si le projet d'articles constitue une codification ou un progrès du moment qu'il établit des règles logiques et pratiques qui assureront la stabilité des relations par traité, et selon nous, le projet d'articles répond précisément à ce critère fondamental.

La Commission a également fait preuve de sagesse en évitant toute confusion entre les questions relatives à la succession et les questions connexes relatives à la présomption de droits et d'avantages. Il sera possible à l'avenir d'éviter beaucoup de désaccords apparents entre des vues opposées grâce à la distinction que la Commission a nettement établie entre, d'une part, le remplacement d'un Etat par un autre pour ce qui est de la responsabilité des relations internationales du territoire et, d'autre part, la transmission des droits et obligations prévus par le traité du prédécesseur au successeur. La définition de l'expression "succession d'Etats" aux fins du projet qui figure à l'article 2 établit cette nette distinction.

Le Rapport de la Commission déclare franchement qu'une étude approfondie de la pratique d'Etat au sujet de la succession d'Etats ne révèle l'existence d'aucune doctrine générale et que les pratiques actuelles ne peuvent s'expliquer par aucun principe fondamental de "succession". En fait, les théories opposées relatives à la succession qui sont exposées dans les ouvrages de la pratique des juristes démontrent bien les difficultés qu'il y a de déduire des règles ou principes généraux. Pour toutes ces raisons, il est préférable d'aborder la question de la succession en matière de traités du point de vue du droit des traités qui permet, comme le Rapport l'indique de dégager certaines règles de la pratique. Par conséquent, le principal apport du projet d'articles sera la stabilité qui découlera de la certitude du droit. Ceux d'entre nous qui ont à conseiller les gouvernements sur certains problèmes de successions de traités se réjouiront donc des solutions proposées dans le projet.

Pour ce qui est maintenant de certaines questions précises soulevées par le projet d'articles, ma délégation tend à être d'accord avec la position du distingué représentant de l'Australie, à savoir que l'alinéa n) du paragraphe 1 de l'article 2 devrait être légèrement modifié et se lire comme suit: "l'expression 'organisation internationale' s'entend d'une organisation intergouvernementale internationale".

La Troisième partie du projet, et en particulier l'article 11, pose fort bien, à notre avis, le principe de la "table rase" dans le cas des Etats nouvellement indépendants.

A l'instar de l'article 11, l'article 12 expose l'élément d'accord qui est le noeud des relations par traités prévoyant le consentement des parties aux traités multilatéraux pour permettre la participation d'un nouvel Etat. Certaines délégations ont suggéré que les Etats nouvellement indépendants devraient être liés par des traités d'un caractère juridique général conclus sous les auspices des Nations Unies, et cette suggestion semble avoir du bon en principe, mais c'est là une question que nous aimerions examiner plus avant.

Il y a également une certaine logique dans le point soulevé par la délégation australienne au sujet de l'article 15 et selon lequel le principe de la "table rase" semble aller à l'encontre du texte proposé qui stipule, à propos des réserves, que le nouvel Etat doit maintenir les réserves de son prédécesseur. Notre première réaction est qu'il serait peut-être préférable d'exiger que le nouvel Etat formule à nouveau les réserves de son prédécesseur s'il désire les maintenir. Cette solution semble non seulement plus conforme au but général visé par le projet, c'est-à-dire permettre au nouvel Etat de prendre ses propres décisions, mais elle tendrait à stabiliser l'ordre mondial en étendant le plus possible les relations par traités. Il y a des considérations assez semblables qui s'appliquent dans le cas de l'article 16 qui porte sur le consentement à être lié uniquement par les parties des traités et le choix entre les dispositions différentes.

Les articles sur les traités bilatéraux, en particulier les articles 19, 20 et 21, vont dans le sens de la position canadienne sur cette question. Comme il est indiqué à la page 149 du Rapport, "La position canadienne est essentiellement empirique et comporte deux aspects. Quand un Etat nouvellement indépendant annonce qu'il a l'intention d'être lié par tous les traités ou par certaines catégories de traités dont l'application a été étendue à son territoire dans le passé par la métropole intéressée, en règle générale le Canada accepte tacitement cette déclaration et considère ledit Etat comme étant partie aux traités visés.

Toutefois, quand un Etat ne fait pas une telle déclaration, ou quand sa déclaration paraît au Canada ambiguë, normalement nous nous informons auprès du gouvernement de cet Etat lorsque cela devient nécessaire pour savoir s'il se considère comme partie au traité multilatéral ou bilatéral au sujet duquel nous avons besoin de cette information."

Certains délégués ont souligné l'anomalie apparente qui serait d'essayer de préparer un traité reposant sur le principe de la "table rase" et cherchant à s'appliquer aux nouveaux Etats qui ne sont pas parties au traité. On peut trouver la réponse, je crois, dans le processus même de développement du droit international, plus particulièrement dans l'interpénétration du droit international coutumier et du droit international conventionnel. Bien entendu, il est important que tous les intéressés sachent à l'avance quel régime existera lors de la proclamation du nouvel Etat. Il se peut toutefois que la réponse la plus logique soit que, puisque le traité en question cherche précisément à laisser toute latitude à l'Etat nouvellement indépendant, il est purement théorique de chercher à savoir si un Etat nouvellement indépendant est lié ou non par ce futur traité auquel il n'est pas encore partie.

L'article 26, qui porte sur l'unification, la dissolution et la séparation d'Etats, semble tenir compte des quelques rares pratiques des Etats, mais il soulève des questions complexes que la plupart des Etats voudront sans doute étudier plus à loisir.

Pour ce qui est des articles 29 et 30 sur les régimes de frontière ou autres régimes territoriaux établis par un traité, le projet de la Commission va dans le sens de la position du Canada exposée à la page 231 du Rapport dans les termes suivants:

"Terre-Neuve étant devenue une province du Canada grâce à une forme de cession et, en conséquence, conformément aux règles appropriées du droit international, les accords qui liaient Terre-Neuve avant l'Union sont devenus caducs, à l'exception des obligations découlant d'accords intéressant le territoire lui-même, qui ont établi des droits de propriété ou de quasi-propriété..."

On concluera facilement de ces remarques, Monsieur le Président, que ma délégation estime que la Commission du droit international a fait un apport remarquable au développement du droit des successions de traités.



Nous partageons l'opinion de plusieurs autres délégations, à savoir qu'on devrait accorder aux gouvernements le temps d'étudier ces articles assez complexes ainsi que les commentaires qui les accompagnent afin que la Commission les étudie de nouveau lors de sa prochaine session. Je ne crois pas qu'il faudra apporter beaucoup de modifications, bien que d'autres articles visant à de nouvelles formes d'associations d'Etats puissent être utiles.

#### PROTECTION DES DIPLOMATES

Je voudrais maintenant aborder le projet d'articles sur la "protection des diplomates". Il est très heureux que la Commission ait répondu avec tant de rapidité et d'efficacité au désir exprimé lors de la dernière session de l'Assemblée générale des Nations Unies, à savoir préparer un projet de convention sur la protection des diplomates. Il est intéressant de noter que la Commission a démontré une fois de plus la souplesse qu'on constate si souvent dans ses groupes de rédaction (qui, à toutes fins utiles, sont des groupes de conciliation) en créant un groupe de travail composé de représentants des diverses régions géographiques, sans pour autant suivre la méthode habituelle, qui est de nommer un rapporteur spécial. La Commission a ainsi pu faire sans tarder la première lecture du projet d'articles et prodiguer des conseils au groupe au sujet des amendements au projet avant que la Commission en fasse la deuxième lecture. Il est remarquable que malgré la rapidité des initiatives de la Commission, le projet d'articles ait la même haute qualité que sa codification et son progrès. A notre avis, la Commission a fort bien suivi la directive que contenait la résolution 2780 (XXVI) du 3 décembre 1971 qui demandait "une étude, dans les plus brefs délais, et vu les commentaires des Etats membres, de 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", dans le but de préparer un projet d'articles qui sera soumis à l'Assemblée générale le plus tôt possible. Le principe de base qui est si important pour le maintien des relations et communications normales entre les Etats et que l'on retrouve dans tout le projet est l'inviolabilité des agents diplomatiques et la responsabilité des Etats de protéger ces personnes qui en découle. Il s'agit là d'une grande responsabilité et il importe que tous les Etats la réaffirment et la précisent. Le but fondamental et la plus grande valeur d'un tel projet sont, comme il est mentionné dans les commentaires faits par le gouvernement canadien à ce sujet le 25 avril 1972 (document des Nations Unies A/8710/add. 1), son élément dissuasif.



Le Canada déclarait ce qui suit: "La sécurité et l'absence de contrainte sont les deux éléments essentiels des relations inter-étatiques et internationales. C'est pour cette raison qu'une des plus anciennes institutions du droit international est celle de l'inviolabilité des ambassadeurs et de leur suite, inviolabilité qui impose à l'Etat d'accueil l'obligation de les protéger de toutes atteintes contre leur personne, leur liberté, leur dignité. Cette règle d'inviolabilité demeure à notre époque aussi essentielle que jamais au bon fonctionnement des relations internationales. Les assauts d'un nouveau genre dont nous avons été témoins au cours des dernières années contre l'inviolabilité diplomatique et consulaire doivent être contrés de manière appropriée. C'est l'avis du gouvernement canadien qu'une convention internationale pour assurer l'inviolabilité traditionnellement reconnue par le droit international aux professionnels des relations internationales et hautement désirable... Pour faire oeuvre utile, la Commission du droit international devrait dans son éventuel projet de convention retenir surtout les éléments les plus susceptibles d'avoir un effet de dissuasion relativement aux crimes contre les représentants étrangers. Cet élément dissuasif est, de l'avis du gouvernement canadien, le caractère le plus important de toute convention visant à assurer la sécurité des relations internationales, grâce à une protection accrue des diplomates, consuls et autres agents de relations internationales."

La délégation canadienne estime que le projet d'articles répond à ce critère fondamental.

Certains délégués ont parlé de la nécessité de préciser la catégorie de personnes qui doivent être protégées ainsi que la catégorie de crimes à prévoir. A ce propos, le gouvernement canadien a fait le commentaire suivant: "A cette fin, le gouvernement canadien suggère principalement une approche limitative dans les catégories de personnes couvertes et les crimes tombant sous le coup de la convention." Quant aux personnes qui ont droit à une protection spéciale, nous sommes d'avis que les personnes couvertes par la Convention sur les missions spéciales n'ont pas besoin de la protection qu'accordera la future convention sur la protection des diplomates, étant donné qu'elles sont moins exposées aux dangers courus par les membres des missions permanentes. Les personnes qui devraient cependant être protégées, selon nous, sont les dignitaires étrangers tels que les chefs d'Etat et de gouvernement ainsi que les ministres ou les personnes de rang ministériel, les diplomates, les fonctionnaires consulaires ainsi que les personnes partageant l'inviolabilité de ces deux dernières catégories de personnes par l'effet de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (1961) et consulaires (1963), de même que les hauts fonctionnaires des organisations internationales importantes et les représentants des Etats auprès de ces mêmes organisations.

Pour ce qui est des crimes, nous estimons, et le Canada l'a déclaré dans ses commentaires à la Commission, que seuls les crimes constituant une atteinte sérieuse à l'inviolabilité des personnes protégées par la convention projetée devraient être considérées, tels le meurtre, l'enlèvement, la séquestration, l'assaut grave. Comme il est souhaitable de donner force de loi à la convention le plus tôt possible, il serait préférable d'éviter de créer de nouveaux crimes par rapport au droit interne des Etats contractants. Le gouvernement canadien favoriserait toutefois une disposition prévoyant l'imposition de peines plus sévères pour les crimes dont la victime est une personne protégée par la convention. Une telle disposition serait conforme au principe généralement accepté dans le droit international selon lequel les Etats ont une responsabilité particulière de protéger les agents diplomatiques étrangers.

La disposition peut-être la plus importante dans un projet de convention sur les agents diplomatiques est que les Etats contractants doivent reconnaître expressément que ces crimes ne peuvent être considérés comme des crimes politiques donnant droit à l'asile politique. Aux termes du projet de convention, un délit ne doit pas être considéré comme un simple délit contre un certain Etat, mais plutôt comme délit contre tous les Etats. De tels délits ne constituent pas simplement des violations des lois d'un Etat, mais bien des violations du droit des nations. Sans ces dispositions, on n'aura pas parfaitement réussi à incorporer l'élément dissuasif dans la convention. Nous admettons toutefois qu'en raison de l'importance attachée par certains Etats à l'asile politique, il faudra peut-être accepter la solution proposée dans le projet d'articles et qui suggère d'obliger les Etats contractants sur le territoire desquels l'auteur présumé de l'infraction à prendre les mesures appropriées en vertu du droit international pour assurer sa présence aux fins de la poursuite ou de l'extradition (cf. l'article 5 du projet) et que si cet Etat n'extrade pas l'auteur présumé de l'infraction, il doit soumettre le cas à ses autorités compétentes aux fins de la poursuite et de la répression en conformité des lois de cet Etat (cf. l'article 6 du projet). Nous connaissons les lourdes responsabilités auxquelles un Etat doit faire face lorsqu'un diplomate ou un dignitaire important d'un Etat étranger est enlevé. Nous estimons toutefois que si nous voulons empêcher de tels crimes à l'avenir nous devons déclarer sans équivoque que tous les Etats sont prêts à agir avec fermeté tant pour leur prévention que pour leur répression.

Un point connexe que notre gouvernement a soulevé dans ses commentaires à la Commission est l'à-propos d'élaborer des principes directeurs sur la nature et l'étendue exactes de la responsabilité qu'a l'Etat d'accueil de protéger les diplomates et les hauts dignitaires étrangers.

Les Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires tenaient les Etats de prendre les "mesures appropriées" pour remplir cette obligation. Le gouvernement canadien faisait le commentaire suivant à ce sujet: "On ne saurait admettre qu'un gouvernement doive se plier, en raison du devoir de protection spéciale, à toutes les exigences des ravisseurs d'un représentant étranger. Aucun système social ne pourrait supporter une obligation poussée si loin".

Somme toute, le gouvernement canadien est tout à fait d'accord avec le principe d'une convention internationale visant à mieux assurer la sécurité des relations internationales par la protection de l'inviolabilité des représentants étrangers. En principe, nous aurions préféré que la Sixième Commission étudie cette convention au cours de la présente session de l'Assemblée générale. Nous nous rendons compte des difficultés pratiques qui se posent à ce sujet et c'est pourquoi nous appuyons énergiquement la convocation d'une conférence diplomatique le plus tôt possible pour adopter une convention sur la prévention et la répression de crimes contre les agents diplomatiques et autres personnes ayant droit à la protection internationale.

Quant aux autres questions soulevées dans le Rapport de la Commission - plus particulièrement ses travaux futurs - je voudrais simplement conclure, Monsieur le Président, en déclarant que nous désirons que la Commission poursuive ses travaux sur la responsabilité des Etats, la succession d'Etats dans les matières autres que les traités, la clause de la nation la plus favorisée, la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, ainsi que la priorité à accorder au droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation. La seule remarque que nous aimerions faire à propos de l'organisation des travaux futurs de la Commission, c'est qu'elle devrait prendre le temps d'étudier les commentaires des gouvernements au sujet du projet de convention sur la succession d'Etats en matière de traités.