

Conférence des Nations Unies sur le droit des traités

Vienne, Autriche
Première session
26 mars-24 mai 1968

Document:-
A/CONF.39/C.1/SR.48

48eme séance de la Commission plénière

Extrait des Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Première session (Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière)

estime de son intérêt de ne pas contester la validité du traité. C'est en tout cas à elle de juger.

58. En proposant ainsi d'harmoniser la rédaction de l'article 48 avec celle des articles 45 à 47, la délégation française n'entend nullement préjuger la question des effets de la nullité prévue à l'article 48 et, notamment, le point de savoir s'il s'agit d'une nullité relative ou d'une nullité *ab initio*. Selon elle, cette question ne se pose pas à propos des articles 45 et suivants, qui sont destinés à énumérer les cas de nullité des traités. Cette question devrait être tranchée dans le cadre de l'article 65, qui pourrait être complété et précisé en ce sens. La délégation française se propose de revenir sur ce point le moment venu.

La séance est levée à 12 h 55.

QUARANTE-HUITIÈME SÉANCE

Jeudi 2 mai 1968 à 15 h 10

Président : M. ELIAS (Nigeria)

Examen de la question du droit des traités conformément à la résolution 2166 (XXI) adoptée par l'Assemblée générale le 5 décembre 1966 (suite)

ARTICLE 48 (Contrainte exercée sur le représentant d'un Etat) (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 48 du projet de la Commission du droit international.

2. M. SINCLAIR (Royaume-Uni) souligne que, contrairement à ce qui a lieu pour l'article 47, le commentaire de l'article 48 indique que l'histoire fournit un certain nombre d'exemples où la contrainte a été exercée sur un représentant afin de l'amener à signer, accepter ou approuver un traité. Le concept qui est à la base de cet article a donc sa source dans le droit international coutumier.

3. La délégation du Royaume-Uni souscrit aux arguments avancés par les représentants de la France et des Etats-Unis et estime qu'il n'y a aucune raison de prévoir la nullité absolue lorsque le consentement d'un Etat a été obtenu par la contrainte exercée sur son représentant et de n'appliquer que la nullité relative lorsqu'il a été obtenu par dol ou par la corruption du représentant. Il est certain que la contrainte est grave, mais l'est-elle suffisamment pour priver le consentement exprimé de tout effet juridique ?

4. M. Sinclair suppose que, dans le cas d'un traité multilatéral, seul le consentement qui a été obtenu par la contrainte exercée sur le représentant de l'Etat sera vicié et que le traité doit demeurer en vigueur pour les autres Etats contractants. C'est pourquoi M. Sinclair appuie les amendements des Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.277), de la France (A/CONF.39/C.1/L.300) et de l'Australie (A/CONF.39/C.1/L.284).

5. M. MARESCA (Italie) est d'avis que l'article 48 est nécessaire dans l'économie générale de la convention et qu'il devrait reprendre la terminologie utilisée dans les autres articles auxquels il fait suite. Cet article doit être conçu dans l'intérêt de l'Etat dont le représentant a été l'objet de la contrainte. Comme une série d'autres articles auxquels il se rattache, cet article appelle l'application d'une procédure appropriée, sans laquelle le risque serait grand de tomber dans l'arbitraire.

6. Le représentant de l'Italie appuie les amendements des Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.277), de la France (A/CONF.39/C.1/L.300) et de l'Australie (A/CONF.39/C.1/L.284), qui donnent plus de clarté à l'article.

7. M. LOUKACHOUK (République socialiste soviétique d'Ukraine) déclare que, dans le système de la convention, l'article 48 joue le même rôle que les articles 45 à 47. La délégation ukrainienne appuie le paragraphe 1 de l'amendement des Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.277), mais elle est opposée au paragraphe 2, qui tend à substituer une nullité relative à la nullité absolue et qui, s'il était adopté, diminuerait sensiblement la valeur juridique et la portée morale de l'article 48. Cette dernière observation vaut aussi pour l'amendement de la France (A/CONF.39/C.1/L.300).

8. M. Loukachouk partage l'opinion émise par M. Briggs que l'Etat coupable d'un acte de contrainte ne doit pas pouvoir tirer parti de l'article 48 pour demander lui-même, au cas où il y aurait intérêt, la nullité du traité. Cependant, M. Loukachouk estime que cette règle ne doit pas être prévue dans l'article 48, mais doit se déduire des principes généraux du droit international.

9. Enfin, il n'approuve pas l'insertion du délai de procédure proposé dans l'amendement de l'Australie, (A/CONF.39/C.1/L.284).

10. M. NAHLIK (Pologne) est en faveur du libellé actuel de l'article 48. La contrainte exercée contre le représentant d'un Etat viole si gravement les principes du droit et de la morale, que son résultat doit être considéré comme dépourvu d'effet juridique *ab initio*.

11. Quand le délégué de l'Australie a présenté l'amendement de ce pays (A/CONF.39/C.1/L.284), il a dit que la délégation polonaise avait fait observer, lors des débats sur les articles 46 et 47, que les articles 45 à 48 constituaient un groupe homogène. En réalité, la délégation polonaise ne songeait alors qu'aux origines de ces articles et à certains caractères qui leur sont communs; cela ne signifiait pourtant pas que les articles en question devaient être tous modelés sur le même patron et perdre leurs caractères individuels.

12. M. BISHOTA (République-Unie de Tanzanie) approuve entièrement l'opinion de la Commission du droit international, exprimée dans le paragraphe 2 du commentaire de l'article 48.

13. M. HARRY (Australie) demande à modifier son amendement (A/CONF.39/C.1/L.284) en supprimant les mots « et au plus tard (douze) mois » et en mettant à leur place l'expression « sans délai », à laquelle il convient d'ajouter le mot « déraisonnable ».

14. Le PRÉSIDENT met aux voix l'amendement de l'Australie (A/CONF.39/C.1/L.284) ainsi modifié.

Par 56 voix contre 17, avec 13 abstentions, l'amendement de l'Australie est rejeté.

15. Le PRÉSIDENT dit que le paragraphe 1 de l'amendement des Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.277) doit être renvoyé au Comité de rédaction et met aux voix le paragraphe 2 de cet amendement.

Par 44 voix contre 26, avec 18 abstentions, le paragraphe 2 de l'amendement des Etats-Unis est rejeté.

16. Le PRÉSIDENT met aux voix l'amendement de la France (A/CONF.39/C.1/L.300).

Par 42 voix contre 33, avec 10 abstentions, cet amendement est rejeté.

17. Le PRÉSIDENT déclare que l'article 48 du projet et le paragraphe 1 de l'amendement des Etats-Unis sont renvoyés au Comité de rédaction¹.

ARTICLE 49 (Contrainte exercée sur un Etat par la menace ou l'emploi de la force)

18. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à examiner l'article 49 et les amendements qui s'y rapportent².

19. M. MOUDILÉNO (Congo-Brazzaville) signale que sa délégation n'est pas l'un des promoteurs de l'amendement publié sous la cote A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1.

20. M. TABIBI (Afghanistan) demande une suspension de séance, conformément à l'article 27 du règlement intérieur, pour consulter les coauteurs de l'amendement qu'il va présenter (A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1).

Par 71 voix contre zéro, avec 9 abstentions, la motion de suspension de séance est adoptée.

La séance est suspendue à 15 h 45 et reprend à 16 h 10.

21. M. TABIBI (Afghanistan) dit que, au paragraphe 3 de son commentaire de l'article 49, la Commission du droit international fait observer qu'elle « a décidé de définir la contrainte comme la menace ou l'emploi de la force en violation des principes de la Charte, bien que quelques-uns de ses membres aient exprimé l'opinion que d'autres formes de pression et notamment la pression économique devraient être mentionnées dans l'article comme relevant du concept de la contrainte ».

¹ Pour la suite des débats sur l'article 48, voir la 78^e séance.

² La Commission était saisie des amendements suivants: Afghanistan, Algérie, Bolivie, Congo (Brazzaville), Equateur, Ghana, Guinée, Inde, Iran, Kenya, Koweït, Mali, Pakistan, Sierra Leone, Syrie, République arabe unie, République-Unie de Tanzanie, Yougoslavie et Zambie, A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1/Corr.1; Pérou, A/CONF.39/C.1/L.230; Bulgarie, Ceylan, Congo (République démocratique du), Cuba, Chypre, Tchécoslovaquie, Equateur, Finlande, Grèce, Guatemala, Koweït, Mexique, Espagne et République socialiste soviétique d'Ukraine, A/CONF.39/C.1/L.289 et Add.1; Australie, A/CONF.39/C.1/L.296; Japon et République du Viet-Nam, A/CONF.39/C.1/L.298 et Add.1; Chine, A/CONF.39/C.1/L.301.

22. La principale différence qui existe entre le Pacte de la Société des Nations et la Charte des Nations Unies, c'est que cette dernière reconnaît le rôle de la force économique dans la vie des peuples. C'est la raison pour laquelle les organes économiques de l'Organisation des Nations Unies prennent une importance croissante. La situation économique difficile de plus des trois quarts de la communauté mondiale ne cesse de s'aggraver provoquant des réactions de plus en plus puissantes, et les relations juridiques ainsi que la structure du droit des gens subissent l'influence de cette force socio-économique, qui est la force véritable de notre époque.

23. Face à cette réalité, les pays en voie de développement ont tenu un certain nombre de réunions, dans lesquelles ils ont exprimé leur préoccupation croissante devant la détérioration de leur situation économique et ont décidé de resserrer leurs relations mutuelles à tous les niveaux et, notamment, lors des conférences internationales. C'est pour rester fidèles à l'esprit de cette décision que les représentants des pays en voie de développement ont présenté leur amendement commun à l'article 49 (A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1/Corr.1). Bien qu'il puisse paraître étrange de parler de faits économiques au cours d'une conférence juridique telle que celle-ci, l'on ne doit pas oublier que l'existence même des Etats et, notamment celle des plus petits d'entre eux, est fondée sur des besoins économiques et, qu'aujourd'hui la force véritable est la force économique qui peut jouer un rôle décisif, compte tenu de la situation déplorable dans laquelle se trouvent un grand nombre de peuples.

24. La Charte de l'Organisation des Nations Unies interdit l'emploi de la force dans les relations entre Etats au paragraphe 4 de l'Article 2 ainsi que dans d'autres dispositions, mais les Etats d'Amérique latine ont reconnu en théorie et appliqué en pratique la règle de l'interdiction de tout recours à la force, quelle que soit la forme sous laquelle elle se manifeste, bien avant la rédaction de la Charte des Nations Unies. Les articles 15 et 16 de la Charte de l'Organisation des Etats américains³ n'interdisent pas seulement l'usage de la force armée, mais aussi beaucoup d'autres formes d'immixtion, ou de tentatives d'intimidation aux dépens de la personnalité de l'Etat; parmi leur nombre figure la mise en œuvre de mesures de contrainte de caractère économique ou politique en vue de faire céder la volonté souveraine d'un autre Etat, car les pressions économiques et politiques produisent fréquemment des effets beaucoup plus préjudiciables que l'intervention armée elle-même.

25. Les chefs d'Etat ou les gouvernements des pays non alignés ont adopté à Belgrade, en 1961, et au Caire, en 1964, une déclaration interdisant l'emploi de la pression économique et politique dans les relations entre Etats. Il s'agit là d'un principe de droit au sens de l'Article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice et des articles 15 et 16 de la Charte de l'Organisation des Etats américains, ainsi que du projet de déclaration sur les droits et les devoirs des Etats préparé par la Commission du droit international⁴.

26. La pression économique et politique est contraire au droit à l'autodétermination politique et économique

³ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 119, p. 52.

⁴ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1949, p. 287.

des nations ainsi qu'à la règle de l'égalité des Etats reconnue par la Charte et par de nombreuses résolutions et déclarations de l'Organisation des Nations Unies. Tels sont les motifs qui ont inspiré la proposition commune des pays d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie (A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1/Corr.1).

27. M. JAGOTA (Inde) souscrit entièrement aux observations faites par le représentant de l'Afghanistan. L'amendement dont son pays est coauteur (A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1/Corr.1), a pour but de préciser la portée de l'article 49 et de stipuler que l'expression « la menace ou l'emploi de la force » englobe la pression économique ou politique. Cette précision est nécessaire, parce que l'histoire a prouvé que la pression économique et politique a servi, autant que la menace ou l'emploi de la force armée, à imposer aux pays faibles la volonté des pays puissants. Ainsi qu'elle l'a indiqué dans le paragraphe 3 de son commentaire sur l'article 49, la Commission du droit international a considéré que la portée précise de « la menace ou l'emploi de la force en violation des principes de la Charte » doit être déterminée, en pratique, par l'interprétation des dispositions pertinentes de la Charte. Cependant, la Conférence est parfaitement compétente pour définir les expressions employées dans les articles qu'elle examine et qu'elle adopte.

28. La thèse selon laquelle « la menace ou l'emploi de la force » englobe la pression économique ou politique a été largement admise par les hommes d'Etat, les diplomates et les juristes, et elle est étayée par la pratique des Etats. Elle a été reconnue par le Comité juridique consultatif africano-asiatique, lorsqu'il a examiné l'article 49 au cours de sa neuvième session, tenue à New Delhi en décembre 1967 (A/CONF.39/7, page 15). L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté diverses résolutions en faveur de l'abolition de la pression économique ou politique et de la contrainte dans les relations entre Etats: notamment les résolutions 2131 (XX) et 1803 (XVII). Les deux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, c'est-à-dire les droits économiques, sociaux et culturels, d'une part, et les droits civils et politiques, d'autre part, proclament, dans leur article premier, la souveraineté des Etats sur leurs richesses et leurs ressources naturelles.

29. Le Comité spécial des principes du droit international touchant les relations amicales entre les Etats étudie cette question depuis 1964. A sa session de 1967, une proposition a été présentée par dix pays, disant en substance que l'expression « force » comprend notamment toutes les formes de pression, y compris celles de caractère politique et économique, qui menacent l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un Etat.

30. En dehors des organismes des Nations Unies, ce principe a été affirmé dans la pratique des Etats. Pour ne citer que deux exemples, la seconde Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement des pays non alignés, en 1964, et la Réunion tripartite du président Tito, du président Nasser et de M^{me} Indira Gandhi, premier ministre, en octobre 1966, ont mis l'accent sur la pression économique et politique comme élément de la force exercée par certaines puissances contre les pays en voie de développement, et ont condamné l'utilisation de l'aide économique et financière comme instrument de pression.

Ne pas reconnaître ce principe, c'est aller contre le courant de l'histoire et refuser d'établir une règle qui assurerait l'égalité des Etats et la liberté dans la conclusion des traités.

31. M. KEMPFER MERCADO (Bolivie) souligne l'importance de l'article 49, qui prononce la nullité *ab initio* de tout traité dont la conclusion a été obtenue par la menace ou l'emploi de la force en violation des principes de la Charte des Nations Unies. Il rappelle que la Bolivie, comme de nombreux autres pays, a affirmé à plusieurs reprises, au sein de la Sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies, que le concept de menace ou d'emploi de la force pour obtenir la conclusion d'accords internationaux englobe non seulement la force armée, mais aussi d'autres formes de contrainte, qui visent à faire pression sur la volonté souveraine d'un Etat et qui portent atteinte au principe fondamental du libre consentement. L'amendement qui figure dans le document A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1/Corr.1 est destiné à préciser la portée de l'article 49 dans ce sens.

32. Ces formes de contrainte peuvent comprendre la pression économique, le blocage des communications, et divers autres moyens, qui compromettent gravement l'économie, le développement et la libre activité d'un Etat. Les précédents ne manquent pas dans ce domaine, et, si la Commission a eu raison de ne pas les citer dans son commentaire, afin de prévenir toute polémique, il n'en reste pas moins indispensable d'affirmer catégoriquement la nullité absolue des traités imposés par la contrainte, afin que soient respectés les principes de la Charte des Nations Unies et le principe de justice, sur lesquels repose le droit international d'aujourd'hui.

33. M. BISHOTA (République-Unie de Tanzanie) déclare que sa délégation appuie l'article 49. Cet article n'innove pas vraiment, puisque le paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies proscrit déjà la menace ou l'emploi de la force dans les relations entre Etats. Si, à l'heure actuelle, l'emploi de la force armée pour obtenir la conclusion d'un traité est peu probable, d'autres moyens, dont la pression économique, ont été utilisés et le seront encore pour forcer le consentement. On peut citer, parmi ces moyens, le retrait de l'aide ou d'une promesse d'aide, le rappel d'experts en économie, etc. En adoptant l'amendement des dix-neuf Etats (A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1/Corr.1), on contribuerait à renforcer l'indépendance économique et politique des pays pauvres.

34. Certains feront peut-être valoir que l'expression « pression économique » n'est pas clairement définie. Cependant, tel est le cas d'autres expressions utilisées dans le projet et, comme pour celles-ci, la définition sera déterminée par la pratique. De plus, les causes de nullité énoncées dans cette partie du projet sont exhaustives et, si la pression économique n'est pas mentionnée expressément dans l'article 49, elle ne sera pas visée par cet article. La Commission plénière devrait donc adopter l'amendement.

35. M. ALVARADO (Pérou), présentant l'amendement de sa délégation (A/CONF.39/C.1/L.230), souligne que l'article 49 vise un cas déterminé dans le cadre plus général des articles 50 et 61. Ces derniers se réfèrent aux

normes impératives du *jus cogens* et à celles qui pourraient survenir en droit international général. Les principes de la Charte mentionnés à l'article 49 entrent dans le champ d'application de l'article 50. Par conséquent, comme il existe, d'un côté, une règle générale, l'article 50 et, de l'autre, une règle particulière, l'article 49, il faudrait que cette dernière soit exprimée en termes concrets et précis. C'est la raison pour laquelle la délégation péruvienne propose de remplacer le mot « principes » par les mots « normes pertinentes ».

36. L'autre changement que propose la délégation péruvienne, à savoir l'adjonction des mots « s'il est établi que », est destiné à mettre en relief le lien qui existe entre l'article 49 et l'article 62 et il se fonde également sur le commentaire de la Commission du droit international. Il est indispensable de fixer des garanties juridiques et de préciser la procédure à laquelle doivent être subordonnées toutes les contestations relatives à la validité d'un traité, quels qu'en soient les motifs. La rédaction actuelle de l'article 49 n'est pas parfaitement claire. Elle ne met pas suffisamment en évidence que les cas de nullité *ipso facto* sont subordonnés à la procédure envisagée à l'article 62.

37. La délégation péruvienne appuie donc le maintien de l'article 49 avec les modifications qu'elle a proposées, qui ont un caractère technique et qui concernent la procédure. Les normes pertinentes de la Charte des Nations Unies constituent un exemple manifeste de normes de droit international qui ont acquis, en vertu de la Charte, le caractère de *jus cogens* et la délégation péruvienne pense comme la Commission du droit international l'a indiqué au paragraphe 8 de son commentaire, que l'article 49, « par son libellé, reconnaît implicitement que la règle qu'il formule est en tout cas applicable à tous les traités conclus depuis l'entrée en vigueur de la Charte ».

38. M. SMEJKAL (Tchécoslovaquie) appuie entièrement le principe de nullité absolue d'un traité dont la conclusion a été obtenue par la menace ou l'emploi de la force, qui est contenu dans l'article 49.

39. Il souligne que l'amendement dont la Tchécoslovaquie est coauteur (A/CONF.39/C.1/L.289 et Add.1 et 2) a essentiellement pour but de préciser l'élément temporel de l'effet de l'interdiction de recourir à la menace ou à l'emploi de la force. La Commission du droit international dit elle-même, dans le paragraphe 8 de son commentaire sur l'article 49, qu'il « serait illogique et inacceptable de formuler la règle de l'article 49 de manière qu'elle s'applique seulement à partir de la date de conclusion d'une convention sur le droit des traités ». Autrement dit, elle admet l'effet rétroactif de la règle et la délégation tchécoslovaque partage entièrement cette opinion.

40. Cependant, le texte du projet paraît un peu restrictif et semble en contradiction, dans ses conséquences, avec les propres vues de la Commission du droit international. En effet, si la Charte des Nations Unies constitue la déclaration la plus impérative des principes du droit coutumier moderne, elle n'en est pas le premier ni le seul instrument, ainsi qu'il ressort du commentaire même de la Commission sur l'article 49. Ces principes ont été exprimés dans d'autres actes conventionnels adoptés

avant et après la Charte des Nations Unies, en particulier, en Amérique latine.

41. En formulant l'amendement commun (A/CONF.39/C.1/L.289 et Add.1 et 2), les auteurs ont tenu compte du point de vue de la Commission, selon lequel il ne lui appartient pas, en codifiant le droit moderne des traités, d'indiquer à quelle date précise une règle générale existant dans une autre branche du droit international a été reconnue comme telle et c'est la raison pour laquelle l'amendement dit « ... en violation des principes de droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies ». Le libellé de l'amendement indique mieux que ne le fait la formule de la Commission que l'article 49 n'est pas limité dans son application aux Membres des Nations Unies.

42. M. HARRY (Australie), présentant l'amendement de sa délégation (A/CONF.39/C.1/L.296), déclare que cet amendement doit être interprété en corrélation avec l'amendement de l'Australie à l'article 65 (A/CONF.39/C.1/L.297). La délégation australienne admet que, lorsque l'existence de la cause de nullité énoncée à l'article 49 sera établie selon la procédure que fixera la Convention, il en résultera la nullité *ab initio* du traité. Cependant, elle ne peut accepter qu'il suffise à un Etat d'alléguer que, lorsqu'il a exprimé son consentement à être lié par le traité, il agissait sous la contrainte, pour que, *ipso facto*, cet Etat puisse considérer le traité comme nul.

43. Le mot « *void* », qui figure dans l'article 49, pourrait conduire à des malentendus, car il ne met pas suffisamment en lumière le fait que la cause de nullité énoncée à l'article 49, tout comme les autres causes de nullité exposées dans la section 2 de la partie V, est subordonnée aux procédures qui seront fixées à l'article 62. La délégation australienne propose de remplacer ce mot par le mot « *invalid* », qui est utilisé dans le titre de la partie V et au début de l'article 39. Cet amendement est de caractère technique et va dans le même sens que celui du Pérou (A/CONF.39/C.1/L.230). La délégation australienne ne demande pas qu'il soit mis aux voix, mais elle souhaite qu'il soit renvoyé au Comité de rédaction.

44. L'amendement des dix-neuf Etats (A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1/Corr.1), ainsi que les observations que les représentants de l'Afghanistan et de la République-Unie de Tanzanie ont faites à son sujet, soulèvent une question très importante quant à l'interprétation de la Charte des Nations Unies. Si on applique à l'Article 2 de la Charte les règles d'interprétation qui ont été adoptées dans les articles 27 et 28 du projet, on ne peut que réfuter la thèse selon laquelle l'expression « l'emploi de la force » peut avoir un autre sens que celui de force armée. Ce concept ne renferme pas plus aujourd'hui qu'en 1945 celui de pression économique ou politique. La Commission plénière ne peut pas bafouer, dans la partie V, les règles d'interprétation qu'elle a adoptées dans la partie III et cet amendement n'est donc pas acceptable. La délégation australienne convient que ces pressions économiques ou politiques sont à condamner pour des raisons morales et qu'elles ne sont pas souhaitables du point de vue politique, mais elle ne souscrit pas à la thèse selon laquelle ces pressions devraient rendre nul un traité *ipso facto* et elle conteste que ce principe relève déjà de la *lex lata*.

45. M. FUJISAKI (Japon) estime qu'à l'heure actuelle un Etat menacé de l'emploi de la force porterait certainement l'affaire devant un organe compétent de l'Organisation des Nations Unies, en espérant que les mesures nécessaires seraient prises pour écarter cette menace. Il ne lui arriverait en aucun cas de céder purement et simplement à la force et de conclure un traité contre sa volonté. De même, il est difficile de supposer que l'agresseur pourrait aujourd'hui réussir à obtenir la conclusion d'un traité en sa faveur grâce à la mise en œuvre effective de la violence et qu'il ne se produirait rien jusqu'au moment où la victime de l'agression invoquerait la nullité du traité, en disant que sa conclusion a été obtenue par l'emploi de la force. L'article 49, donne l'impression que, s'il reconnaît l'existence de la Charte des Nations Unies, il méconnaît, en quelque sorte, celle des Nations Unies elles-mêmes, dans leur rôle d'organisation internationale chargée de la responsabilité du maintien de la paix et de la sécurité. On doit tenir compte du rôle des Nations Unies.

46. Il semble raisonnable de demander à un Etat victime d'une menace, ou de l'emploi de la force, de jouer son rôle pour empêcher qu'un tel crime international ne soit commis, dans l'intérêt de la communauté des nations, ainsi que dans le sien propre, avant de lui permettre, conformément au présent article, de déclarer un traité nul pour la raison qu'il a été conclu sous l'effet de la menace ou de l'emploi de la force. Ce sont ces considérations qui ont amené la délégation japonaise à présenter son amendement (A/CONF.39/C.1/L.298).

47. La délégation japonaise ne peut appuyer l'amendement des dix-neuf Etats (A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1/Corr.1), non parce qu'elle estime que la pression politique et économique n'est pas condamnable, mais parce que la notion de « pression politique et économique » n'est pas encore suffisamment définie et établie sur le plan juridique pour être incluse dans la Convention à titre de cause de nullité des traités. En effet, la nullité d'un traité est un acte très grave dans le domaine du droit international.

48. M. HU (Chine) dit que la délégation chinoise attache une très grande importance à l'article 49, car la Chine a été soumise pendant plus de 100 ans à des traités obtenus par la menace ou l'emploi de la force. Il faut maintenant faire le nécessaire pour que pareilles situations ne puissent pas se reproduire. La délégation chinoise appuie donc pleinement cet article et elle est prête à l'approuver sous sa forme actuelle. Cela ne veut cependant pas dire qu'il ne puisse être amélioré.

49. La délégation chinoise votera en faveur de l'amendement des dix-neuf Etats (A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1/Corr.1) qui, par l'adjonction de quelques mots, donne beaucoup plus de force au texte original. En revanche, l'amendement des quatorze Etats (A/CONF.39/C.1/L.289) limiterait le champ d'application des principes de la Charte et affaiblirait l'article en question; la délégation chinoise ne peut l'accepter. Elle approuve l'amendement du Pérou (A/CONF.39/C.1/L.230), visant à ajouter les mots « s'il est établi ». En effet, alléguer qu'un Etat a eu recours à la menace ou à l'emploi de la force, est une accusation grave; il ne faut pas qu'une simple affirmation suffise pour provoquer l'annulation du traité.

50. Il semble que, dans le projet, le mot « nul » ait été employé dans des sens différents. La délégation chinoise a donc proposé dans son amendement (A/CONF.39/C.1/L.301) d'ajouter les mots « *ab initio* », immédiatement après le mot nul, de façon à écarter tout doute possible. Cette adjonction serait encore plus nécessaire si l'amendement péruvien était adopté sous sa forme actuelle.

51. Dans son amendement, la délégation chinoise a proposé aussi d'ajouter un nouveau paragraphe. Sa proposition se fonde sur cette idée très simple: puisque la Convention s'efforce de stabiliser les relations contractuelles entre Etats, il vaut mieux prévenir le mal que le guérir. En d'autres termes, le refus de conclure un traité imposé par la contrainte est préférable à l'annulation ultérieure du traité ainsi conclu. Certes, le refus peut être difficile, si l'Etat victime de la contrainte est petit, mais cet Etat pourra recourir alors aux organes compétents des Nations Unies. M. Hu estime que la question mérite d'être sérieusement examinée par la Commission plénière.

52. M. AL-RAWI (Irak) dit que l'une des tâches les plus importantes de la communauté internationale est de maintenir la paix et d'assurer le respect de la souveraineté de tous les Etats, en leur permettant de conclure librement des traités sans être victimes de menace ou de l'emploi de la force. La liberté du consentement et l'égalité sont deux aspects de la souveraineté des Etats. Ces principes sont très importants pour assurer la stabilité des traités et leur exécution de bonne foi. Tout traité doit donc être nul si sa conclusion a été obtenue par la menace, l'emploi de la force, ou toute autre forme de pression économique ou politique. L'article 23, qui a été adopté par la Commission, dit que tout traité doit être exécuté de bonne foi par les parties, mais comment pourrait-on exécuter un traité de bonne foi, s'il a été imposé à l'Etat par la force ?

53. Il faut respecter les droits fondamentaux de tous les Etats. Il s'agit d'un principe qui a été reconnu par la Communauté internationale. L'emploi de la force était déjà interdit dans le Pacte de la Société des Nations et dans le Pacte Briand-Kellogg; l'idée de la nullité des traités obtenus par des moyens illégaux a déjà été étudiée et elle a déjà été reconnue dans la pratique des Etats. La Charte des Nations Unies a ensuite énoncé la notion d'interdiction de la force, au paragraphe 4 de son Article 2, ainsi que dans d'autres articles. Au XIX^e siècle, la menace et l'emploi de la force étaient considérés comme des moyens légitimes de conclure des traités, mais, aujourd'hui, il n'en est plus ainsi, puisque ces moyens ont été interdits par la Charte.

54. L'interdiction de recourir à la menace ou à l'emploi de la force est maintenant un principe du droit international et le terme « force » signifie non seulement la force armée, mais aussi toutes les autres formes de pression, économique ou politique. Telle est l'opinion de la majorité des nations, énoncée dans la résolution 2131 (XX) de l'Assemblée générale. La Conférence des pays non alignés, qui s'est tenue au Caire en 1964, a aussi condamné l'application de la pression politique et économique sur le plan des relations internationales. La menace ou l'emploi de la force, de la pression économique et

politique doivent être condamnés ou interdits, si l'on souhaite assurer la stabilité des relations internationales.

55. Il est difficile de rejeter ce principe, bien que certains auteurs et certains Etats n'en reconnaissent pas l'existence en droit international, afin de justifier leurs actes illégaux, de préserver leurs intérêts et d'assurer leur suprématie. Ils le critiquent afin d'imposer leur volonté aux Etats plus faibles, ou de maintenir une situation créée par des moyens illégaux et imposée par la force ou la pression. Il y a là un risque sérieux d'instabilité, qui peut aboutir à des situations constituant une menace pour la sécurité et la paix. Ainsi, les traités conclus par le moyen de la contrainte doivent être considérés comme nuls. L'article 49 sous sa forme actuelle, ne correspond pas à la position adoptée par la délégation irakienne. C'est pourquoi cette délégation appuiera l'amendement des dix-neuf Etats (A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1/Corr.1).

56. M. ALCIVAR-CASTILLO (Equateur) dit que l'article 49 n'apporte rien de nouveau et se borne à énoncer une règle du droit positif, qui remonte à l'époque de Cicéron. C'est seulement une fois que la première grande conflagration mondiale de 1914 eut montré les dimensions que pouvaient atteindre les conflits armés, que l'on a pris conscience de la nécessité de trouver un système de sécurité internationale qui puisse empêcher les guerres futures; c'est ainsi que naquit la Société des Nations. Ses principes ont été énoncés dans son Pacte, qui interdit la guerre en tant que moyen de régler les différends entre Etats et qui exige la solution pacifique de ces différends. Certains ont soutenu que le Pacte interdisait le recours à la guerre, mais non l'emploi de la force. Cet argument ne paraît pas sérieux. En fait, dans le Pacte de la Société des Nations l'interdiction de recourir à la guerre a été une norme du droit international. Invoquer l'argument selon lequel cette norme a été violée à plusieurs reprises, c'est considérer de telles violations comme un procédé normal de dérogation à la loi. Il ne faut d'ailleurs pas oublier que la Charte des Nations Unies a fait elle-même l'objet de nombreuses violations lorsqu'il s'agissait de défendre des intérêts particuliers d'ordre politique.

57. Le Pacte Briand-Kellogg a constitué une étape aussi définitive en ce qui concerne l'interdiction de l'emploi de la force. Dans ce pacte, les Etats contractants renonçaient à la guerre comme instrument de politique nationale, en même temps qu'ils assumaient l'obligation inéluctable de résoudre toujours par des moyens pacifiques tous les conflits et toutes les controverses internationales, quelles que soient leur nature ou leur origine. Le Pacte imposait l'obligation sans réserve de résoudre les conflits par des moyens pacifiques et interdisait définitivement la guerre comme moyen de règlement, de sorte que, depuis l'entrée en vigueur de cet instrument, l'emploi de la force était absolument illicite et ce procédé ne pouvait donc pas créer de droits d'aucune sorte. L'interdiction de l'emploi de la force est donc devenue, à partir du Pacte Briand-Kellogg, une norme impérative du droit international, qui n'admet aucune exception et qui a donc acquis le caractère de *jus cogens*.

58. Le Pacte Briand-Kellogg a eu des répercussions importantes sur le continent américain. Il est vrai que l'Amérique interdisait déjà depuis un siècle les conquêtes territoriales par l'emploi de la force. En 1829, Sucre, le disciple de

Simon Bolivar, proclamait déjà que la victoire ne donnait aucun droit. Le principe de l'interdiction de la force a été énoncé de façon rigoureuse dans les différents instruments qui ont été établis au Congrès de Panama de 1826 et au premier Congrès de Lima de 1847, dans le Pacte de Washington de 1856 et lors du deuxième Congrès de Lima de 1864. La première Conférence internationale américaine réunie à Washington en 1889 a proclamé qu'aucun territoire en Amérique n'était une *res nullius*, que la guerre de conquête entre les nations américaines constituait un acte de violence injustifiable et que l'insécurité du territoire conduirait fatalement au système déplorable de la paix armée. On tenait pour admis que le principe de la conquête était éliminé du droit public américain et que les cessions de territoire seraient nulles, si elles avaient été obtenues par la menace de la guerre ou la pression de la force armée.

59. La septième Conférence internationale américaine, réunie à Montevideo en 1933, a établi la Convention sur les droits et les devoirs des Etats; l'article 11 dispose que les Etats contractants adoptent, comme norme de conduite, l'obligation précise de ne pas reconnaître les acquisitions territoriales ou les avantages spéciaux obtenus par la force. Le territoire des Etats est inviolable et ne peut faire l'objet ni d'une occupation militaire ni d'autres mesures de contrainte imposées par un autre Etat⁵.

60. Il convient de noter tout particulièrement la Déclaration de Lima du 22 décembre 1938, où il est dit que la huitième Conférence internationale américaine réaffirme, comme principe fondamental du droit public américain, que seront tenus pour nuls et ne produiront aucun effet juridique l'occupation ou l'acquisition de territoires ou tout règlement de frontières obtenus par la conquête ou par la force, ou par des moyens qui ne seraient pas pacifiques. L'engagement de ne pas reconnaître les situations découlant des faits susmentionnés constitue une obligation qui ne peut être éludée ni unilatéralement ni collectivement.

61. Il est évident qu'une loi ne peut avoir d'effet rétroactif et il est superflu d'insister sur ce point dans les articles de la convention. La règle énoncée à l'article 49 n'a pas son origine dans la Charte des Nations Unies; c'est une norme juridique qui est apparue dans le monde avec l'établissement du droit moderne, comme l'a indiqué la Commission du droit international. L'amendement des quatorze Etats (A/CONF.39/C.1/L.289 et Add.1), dont l'Equateur est coauteur, n'introduit aucun élément nouveau dans le texte du projet d'articles, mais il paraît plus conforme à la pensée juridique et à l'intention de la Commission du droit international.

62. Sur le plan régional, en Amérique latine, on a conclu des accords internationaux interdisant l'emploi de la force et les conquêtes territoriales par la violence, bien avant l'apparition des actes conclus sur le plan mondial. Il semble que ces accords régionaux soient également soumis à la règle *pacta sunt servanda*. Il y a donc lieu de penser que ces obligations, une fois assumées et incorporées aux normes juridiques qui régissent le continent américain, ne peuvent pas ne pas être prises en considération pour l'interprétation et les effets juridiques de

⁵ Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 165, p. 27.

la règle formulée à l'article 49, du moins en ce qui concerne les cas qui se présentent sur le plan régional.

63. L'amendement des dix-neuf Etats (A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1/Corr.1), dont l'Equateur est également l'un des coauteurs, vise à étendre la portée du concept de la force qui engloberait aussi la pression économique et politique. L'argument selon lequel, à San Francisco, ce concept se limitait exclusivement à la force armée, est bien connu. Cependant, la Charte des Nations Unies n'est pas un monument historique, mais un instrument vivant, qui progresse grâce à l'action dynamique d'une société internationale qui va de l'avant, et ce dynamisme est plus sensible lorsqu'il s'agit d'atteindre l'objectif primordial de l'Organisation, qui est de maintenir la paix et la sécurité internationales.

La séance est levée à 17 h 55.

QUARANTE-NEUVIÈME SÉANCE

*Jeu*di 2 mai 1968, à 20 h 40

Président : M. ELIAS (Nigeria)

Examen de la question du droit des traités conformément à la résolution 2166 (XXI) adoptée par l'Assemblée générale le 5 décembre 1966 (*suite*)

ARTICLE 49 (Contrainte exercée sur un Etat par la menace ou l'emploi de la force) (*suite*)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 49 du projet de la Commission du droit international.

2. M. NACHABE (Syrie) estime que les dispositions des articles de la partie V portant sur la nullité, la fin et la suspension de l'application des traités, constituent le minimum exigé par le développement progressif du droit international. La Commission plénière doit se garder de détruire ce minimum en essayant d'en limiter la portée et s'appliquer plutôt à construire à partir de cette base. C'est dans cet esprit que la délégation syrienne s'est jointe à d'autres délégations d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine, pour présenter un amendement commun (A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1/Corr.1).

3. Cet amendement n'aurait pas été nécessaire, si tous les membres de la Conférence s'étaient entendus sur le sens à donner au mot « force ». Vouloir limiter la portée de ce mot au sens strict de « force armée », c'est vider la règle énoncée dans l'article 49 d'éléments essentiels, tels que les pressions économiques et politiques, dont l'importance ne doit pas être sous-estimée. Ces pressions se sont révélées être aussi dangereuses et néfastes pour les relations entre les Etats que l'emploi de la force armée. C'est pourquoi l'Assemblée générale des Nations Unies, plusieurs organisations régionales et plusieurs conférences internationales les ont condamnées. Les Etats d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine, qui ont participé à la

Conférence des pays non alignés, au Caire, en 1964, ont été unanimes à déclarer que le mot « force », qui figure dans le paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies, devait être interprété comme englobant les pressions de ce genre. Depuis, les représentants d'un nombre de plus en plus grand d'Etats l'ont répété au sein des Nations Unies et, notamment, à la Sixième Commission, préparant ainsi la voie à une formulation complète et adéquate de la règle juridique.

4. Certains membres de la Commission du droit international ont dit que le libellé de l'article 49 était très souple et assez large pour permettre une interprétation extensive et que, d'autre part, le texte actuel de la Charte n'empêchait pas les Nations Unies d'évoluer. Cette argumentation est séduisante, voire rassurante; elle ne doit pas cependant faire perdre de vue que la règle juridique doit être adéquate et permettre d'éviter des situations qui sont désormais inadmissibles.

5. D'autres délégations ont invoqué la difficulté de définir ces pressions et ont rappelé que le Comité spécial sur les relations amicales et la coopération entre les Etats n'a pas réussi à définir le mot « force » dans le principe du non-emploi de la force. Tout en reconnaissant qu'il est difficile de définir ces pressions, M. Nachabe fait observer qu'une pression économique n'est pas un phénomène subjectif, mais un fait concret; elle se traduit par des actes qu'il est possible de déceler. Par ailleurs, dans le cas du Comité spécial, il est exagéré de parler d'échec. Ce Comité aurait pu aboutir à des résultats positifs si, comme il en a le droit, il avait décidé de recourir à un vote majoritaire pour trancher la question.

6. Se référant aux autres amendements à l'article 49, M. Nachabe appuie l'amendement des quatorze Etats (A/CONF.39/C.1/L.289 et Add.1), étant entendu que le mot « force », qui y figure, doit être interprété, non dans son sens le plus strict, mais dans celui qu'il a indiqué. Par contre, il ne peut accepter l'amendement du Pérou (A/CONF.39/C.1/L.230), ni celui du Japon (A/CONF.39/C.1/SR.298), qui affaiblissent la teneur de l'article.

7. M. EL DESSOUKI (République arabe unie), en tant que coauteur de l'amendement des dix-neuf Etats, (A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1/Corr.1), estime que la règle énoncée dans l'article 49 doit mentionner expressément la pression économique et politique. L'article 49 marque un tournant décisif du droit international moderne. Son adoption pourrait aider à abolir l'ancien concept, selon lequel la contrainte vicie le consentement lorsqu'elle s'exerce sur le représentant, mais non lorsqu'elle s'exerce sur l'Etat lui-même.

8. L'article 49 montre que la Commission du droit international s'est efforcée d'élargir la notion de contrainte; malheureusement, elle n'est pas allée suffisamment loin. Comme formes de contrainte viciant le consentement d'un Etat, l'article 49 ne mentionne que la menace et l'emploi de la force en violation des principes de la Charte des Nations Unies. Or, la contrainte peut s'exprimer par d'autres moyens, tels que la pression économique ou politique, qui sont d'autant plus à craindre qu'ils peuvent passer inaperçus. La pression économique peut être un moyen plus efficace que la menace ou l'emploi de la force pour réduire le pouvoir d'autodétermination