

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.49

49eme 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)

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

d'un pays, surtout si son économie dépend de la culture d'un seul produit, ou de l'exportation d'un seul article.

9. Le fait de reconnaître la pression économique et politique comme cause de nullité des traités augmenterait la confiance des Etats nouvellement indépendants dans le droit international. Les Etats qui ont participé à la Conférence des pays non alignés, qui s'est tenue au Caire en 1964, ont condamné la pression économique et politique et ont déclaré que le mot « force », qui figure dans le paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies, devrait être interprété comme englobant cette pression.

10. En terminant, M. El Dessouki déclare que sa délégation n'est pas encore en mesure de se prononcer sur les autres amendements à l'article 49, mais qu'elle les examinera avec le plus grand soin. Néanmoins, elle ne pourrait accepter aucun amendement tendant à modifier la substance du texte de l'article 49, tel qu'il est proposé dans l'amendement des dix-neuf Etats.

11. M. ALVAREZ TABIO (Cuba), rappelant que l'amendement dont il est l'un des coauteurs (A/CONF.39/C.1/L.289 et Add.1) a été admirablement défendu par les représentants de la Tchécoslovaquie et de l'Equateur, se bornera à apporter quelques précisions au sujet de l'article 49, qui énonce une norme dont on reconnaît déjà le caractère de *jus cogens*.

12. En précisant que les principes dont il est question dans l'articles 49 sont « des principes de *droit international incorporés* dans la Charte des Nations Unies », l'amendement souligne que le principe établissant la nullité absolue d'un traité dont la conclusion a été obtenue par la menace ou l'emploi de la force est bien antérieur à la création de l'Organisation des Nations Unies. Depuis le Pacte de la Société des Nations et le Pacte de Paris, il n'est plus admis que la menace ou l'emploi de la force puissent être la base légitime des relations internationales. Depuis ces instruments, la menace et la contrainte font partie du droit pénal international et le *jus ad bellum* est devenu *jus contra bellum*. Il est donc logique, en formulant cette cause de nullité *ab initio* d'un traité, de se référer aux principes du droit international général, dont l'incorporation dans la Charte des Nations Unies n'a fait que renforcer la vigueur.

13. L'importance toute particulière de l'article 49 réside dans le fait qu'il vise à abolir les anciennes pratiques consacrées par une longue tradition des puissances dominatrices, dont les juristes avaient fait comme une doctrine universellement acceptée, et à rejeter, comme étant contraires au droit international, les dispositions fondées sur les relations de subordination imposées au moyen d'une pression grave et injuste.

14. Il faut veiller à ne pas établir de restriction aux effets pratiques du principe dans la définition des formes de contrainte ou de menace; en effet, le néo-colonialisme a recours aujourd'hui à des méthodes de pression subtiles pour créer des situations abusives. C'est pourquoi la pression économique et politique doit être mentionnée dans l'article 49, au même titre que la menace ou l'emploi de la force, non pour des raisons purement théoriques, mais pour tenir compte de la réalité. Le développement progressif du droit international exige une condamnation

sans équivoque de toutes les formes de pression, afin d'établir les relations internationales et le droit conventionnel sur une base solide et équitable.

15. Aussi la délégation cubaine votera-t-elle pour l'amendement des dix-neuf Etats (A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1/Corr.1), qui fait figurer la pression économique ou politique au nombre des formes de contrainte entraînant la nullité du traité.

16. M. RIPHAGEN (Pays-Bas) précise que les observations qu'il présente au sujet de l'article 49 s'appliquent également à l'article 50.

17. Un traité conclu et appliqué conformément aux articles 5 à 22 du projet de convention est valide à première vue et devrait, de ce fait, avoir tous les effets juridiques qui sont résumés, dans le titre de l'article 23, par la formule *pacta sunt servanda*. Les règles établies par un tel traité sont la loi des parties. Néanmoins, deux catégories de motifs peuvent être invoquées pour ne pas donner à ce traité, valide à première vue, tous ces effets juridiques: ce sont, d'une part, certaines circonstances qui accompagnent la conclusion du traité, telles que le dol et la corruption et, d'autre part, certaines circonstances qui accompagnent l'application du traité, telles que la disparition ou la destruction définitive d'un objet indispensable à son exécution. Dans les deux cas, les conséquences juridiques peuvent être les mêmes, à savoir que les règles du traité ne sont plus ou ne sont plus entièrement la loi des parties; en d'autres termes, que le « *pactum* » n'est plus « *servandum* ».

18. Une telle dérogation au fondement même du droit des traités ne peut se justifier que si l'on soutient que l'application des règles établies dans le traité irait à l'encontre de l'application d'autres règles extérieures au traité, dont on invoque la primauté. C'est ce qui ressort particulièrement des articles 49 et 50. D'après l'article 49, l'application d'un traité dont la conclusion a été obtenue par la menace ou l'emploi de la force est contraire à la norme qui déclare illégaux la menace et l'emploi de la force, sauf en cas de légitime défense. En vertu de l'article 50, l'application d'un traité en conflit avec une norme impérative du droit international général est une violation d'une règle du *jus cogens*.

19. En droit, cette hiérarchie des normes n'est pas exceptionnelle; elle existe dans tous les systèmes juridiques nationaux. Toutefois, l'établissement des hiérarchies dans le domaine du droit international présente certaines difficultés découlant de la structure même de la société internationale, qui est composée d'Etats souverains et indépendants. Quitte à simplifier à l'excès le problème, on peut demander s'il est possible d'établir une hiérarchie des règles internationales, alors qu'il n'existe pas de hiérarchie dans les relations entre les Etats ou groupes d'Etats qui constituent la communauté internationale. Quoi qu'il en soit, le vrai problème est de déterminer quelles règles doivent avoir la primauté et qui décidera de leur application dans un cas donné. Si l'on ne parvient pas à donner une réponse claire et définitive à ces questions, l'adoption du principe de la hiérarchie, qui est contenu implicitement dans les articles 49 et 50, portera atteinte à la foi fondamentale *pacta sunt servanda*, qui est la base du droit des traités.

20. Bien entendu, il est extrêmement difficile d'énumérer à l'avance toute la gamme des règles du droit international qui ont la primauté sur les règles établies par des traités conclus entre deux ou plusieurs Etats. Néanmoins, il faut s'assurer que l'établissement de la nullité d'une règle d'un traité déterminé ne sera pas laissé à la décision unilatérale de l'une des parties à ce traité. Sans cette garantie, le principe *pacta sunt servanda* devient un vœu sans efficacité.

21. En elle-même, la règle énoncée dans l'article 49 est parfaitement claire et précise. Pour sa part, M. Riphagen appuie le principe dont s'inspire cet article, selon lequel un Etat agresseur ne doit pas, en droit, bénéficier d'un traité qu'il a imposé de force à sa victime. Néanmoins, il faut tenir compte du fait qu'il existe une divergence fondamentale d'opinions sur la signification des mots « la menace ou l'emploi de la force », qui figurent dans le paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies. Si l'on pouvait interpréter ces mots comme comprenant toutes les formes de pression exercée par un Etat sur un autre Etat, et non pas seulement la menace ou le recours à la force armée, la portée de l'article 49 serait telle que cet article constituerait un grave danger pour la stabilité des relations entre les Etats. C'est une chose de condamner l'intimidation; c'en est une autre de déclarer nuls les traités prétendument conclus sous l'effet de celle-ci. Même dans les systèmes de droit interne, où la stabilité des rapports contractuels a bien moins d'importance que dans la société internationale, seul le pouvoir judiciaire ouvre une voie de redressement, lorsque l'une des parties a exercé sur l'autre une influence abusive; et, même ainsi, le juge doit trouver un équilibre délicat entre l'intérêt qu'il peut y avoir à sanctionner le comportement répréhensible de l'une des parties à un contrat et celui que présente le maintien de la validité des conventions.

22. La délégation néerlandaise ne peut accepter l'article 49 proposé par la Commission du droit international que si cet article vise uniquement les traités dont la conclusion a été obtenue par la menace ou l'emploi de la force armée et si l'établissement de la nullité du traité ne repose pas sur l'affirmation unilatérale de l'une des parties.

23. En ce qui concerne l'article 50, M. Riphagen est le premier à affirmer qu'il existe dans le droit international des règles qui relèvent du *jus cogens* et que ces règles doivent avoir la primauté sur toute obligation qu'un Etat peut contracter en vertu d'un traité. Ces règles défendent, d'une part, tout acte constituant une menace à la paix et tout acte d'agression et commandent, d'autre part, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. Tout traité en conflit avec l'une de ces normes impératives ne saurait avoir d'effet juridique. Néanmoins, M. Riphagen ne peut accepter l'article 50 sous sa forme actuelle. En effet, cet article ne contient aucune précision quant au contenu et aux sources des règles du *jus cogens* et, de ce fait, un Etat qui a conclu un traité peut toujours invoquer le *jus cogens* pour se dégager des obligations qu'il a acceptées en concluant le traité. Ce danger est d'autant plus grave que, d'après le système établi dans la section 4 de la partie V du projet, cet Etat n'est pas tenu d'accepter une détermination objective de l'existence de la règle du *jus cogens* qu'il invoque et de son applicabilité.

24. M. Riphagen signale que sa délégation n'a pas encore présenté d'amendement, car elle estime qu'il est trop tôt pour le faire. Il demande toutefois à la Commission de bien vouloir prendre en considération les observations qu'il a présentées. En effet, le concept de *jus cogens* doit être défini avec plus de précision dans le projet et une procédure doit être établie, afin d'assurer une détermination objective de la nullité d'un traité qui serait considéré, par l'une des parties, comme étant en conflit avec une norme impérative du droit international.

25. M. HADDAD (Algérie), en tant que coauteur de l'amendement présenté par divers pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine (A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1/Corr.1) partage les vues exprimées par le représentant de l'Afghanistan. Il aurait aimé voir des pays d'autres continents se joindre aux auteurs de cet amendement; il espère que ces pays lui réserveront du moins un accueil favorable.

26. L'initiative prise par la Commission du droit international, en consacrant le principe de la nullité 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, marque un progrès du droit international. Malheureusement, certaines délégations hésitent ou se refusent à accepter le principe de l'article 49 comme une règle de droit, sous prétexte que l'on ouvrirait la porte à quiconque voudrait élargir les obligations découlant d'un traité. Pour sa part, M. Haddad pense que l'article proposé par la Commission du droit international constituerait un véritable progrès, s'il présentait expressément les pressions économiques comme une cause de nullité absolue, au même titre que la menace ou l'emploi de la force. La pression économique revêt des formes multiples et, de toute évidence, les effets qui en découlent sont identiques par leur nature, pour la partie qui en est victime, à ceux qui résultent de la menace ou de l'emploi de la force.

27. Certes, l'époque du pacte colonial est révolue ou en voie de disparition. Néanmoins force est bien de constater que certains pays ont recouru à des méthodes nouvelles plus insidieuses, adaptées à l'état actuel des relations internationales, pour essayer de maintenir et de perpétuer des liens de sujétion. Ces pressions économiques, bien caractéristiques du néo-colonialisme, deviennent de plus en plus courantes dans les relations de certains pays avec les Etats nouvellement indépendants.

28. L'indépendance politique ne saurait être une fin en soi; elle est même illusoire, si elle n'est pas renforcée par une réelle indépendance économique. C'est pourquoi certains pays ont choisi le système politique économique et social qu'ils ont jugé être le meilleur pour sortir du sous-développement dans les délais les plus brefs. Ce choix provoque des oppositions acharnées de la part de certains intérêts, qui croient leurs privilèges menacés et qui, par le biais de pressions économiques, cherchent à annihiler, ou du moins limiter, le droit qu'ont les peuples de choisir leur propre destin. Il convient donc de dénoncer avec la plus grande rigueur ces pratiques néo-colonialistes, qui affectent plus des deux tiers de la population mondiale et qui freinent, ou détruisent, tout effort dans la lutte contre le sous-développement.

29. On ne répétera jamais assez qu'il est dans l'intérêt de toutes les nations du monde que cette lutte aboutisse à la victoire. Pour atteindre ce but, il faut que s'instaure dans les relations internationales, sur la base de l'égalité des Etats, une coopération honnête, fructueuse, servant les intérêts mutuels des parties. Une telle coopération ne peut que renforcer la stabilité des relations internationales, assurer une paix réelle et durable et ouvrir la voie au progrès.

30. Pour toutes ces raisons, la délégation algérienne estime qu'une clause relative aux pressions économiques considérées comme une cause de nullité absolue des traités doit être incluse dans le texte de l'article 49.

31. M. STREZOV (Bulgarie) dit que l'amendement dont il est l'un des coauteurs (A/CONF.39/C.1/L.289 et Add.1) vise à apporter une plus grande précision au texte de l'article 49. Les mots « en violation des principes de la Charte des Nations Unies » ne traduisent pas les faits avec toute l'exactitude voulue. Le principe énoncé dans l'article 49 a été formulé bien avant la création de l'Organisation des Nations Unies. A San Francisco, les auteurs de la Charte y ont incorporé des principes de droit international déjà reconnus. La nullité d'un traité obtenu par la menace ou l'emploi illégal de la force relevait déjà, à cette époque, de la *lex lata* dans le droit international moderne. C'est pourquoi il importe de préciser, à la fin de l'article 49, qu'il s'agit « des principes de droit international incorporés » dans la Charte des Nations Unies.

32. M. Strezov, estime que l'article 49 répond aux exigences du droit international et espère que la conférence l'adoptera, en substance, à l'unanimité de ses membres. Le texte peut sans doute être amélioré. C'est pourquoi M. Strezov a examiné très attentivement l'amendement des dix-neuf Etats (A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1/Corr.1). Quant à l'amendement du Pérou (A/CONF.39/C.1/L.230), la délégation bulgare ne peut l'accepter, car il introduit un élément d'imprécision et de doute. Il en va de même pour l'amendement du Japon (A/CONF.39/C.1/L.298), qui ne ferait que compliquer le problème, au lieu de l'élucider.

33. M. JIMÉNEZ DE ARECHAGA (Uruguay) déclare que sa délégation est pour l'article 49 du projet, tel que l'a rédigé la Commission du droit international ou, à défaut, pour la rédaction proposée dans l'amendement des quatorze Etats (A/CONF.39/C.1/L.289 et Add.1), qui ne modifie pas profondément l'article 49 et en conserve la principale qualité: cet article est, en effet, un compromis entre des points de vue divergents, et offre une formule, qui est seule susceptible de réaliser l'accord général nécessaire, pour faire admettre effectivement le principe de la nullité des traités dont la conclusion a été obtenue par la contrainte. Il ne faut pas qu'un perfectionnisme excessif fasse obstacle à un si remarquable progrès.

34. La délégation de l'Uruguay estime qu'il lui est difficile de voter pour l'amendement présenté par la délégation de l'Afghanistan et de nombreuses autres délégations (A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1/Corr.1) pour cinq raisons.

35. Tout d'abord, la notion de pression économique et politique est trop imprécise pour qu'on puisse la retenir comme vice du consentement. Ce n'est pas toujours la plus grande puissance qui exerce ce genre de pression.

Un membre de la Commission du droit international, qui est ressortissant d'un grand pays industriel, a dit que son pays négociait de nombreux accords commerciaux à partir d'une position de faiblesse, due à la nécessité de pourvoir en matières premières et en produits alimentaires un pays ayant une population nombreuse et un territoire limité.

36. En second lieu, l'expression « la menace ou l'emploi de la force », qui figure dans l'article 49, est une formule classique et large, qui est consacrée par la Charte des Nations Unies; elle n'exclut pas des cas de contrainte économique particulièrement graves, comme le blocus économique, par exemple, auquel se réfère expressément le projet de l'Afghanistan (A/CONF.39/C.1/L.67) dans l'exposé écrit de ses motifs; le blocus économique est l'une des mesures de contrainte que la Charte énumère expressément à ce titre.

37. D'autre part, l'amendement des dix-neuf Etats, en introduisant expressément la mention de la pression économique et politique, peut amener à penser, *a contrario*, que cette forme de pression, si elle présente un caractère de gravité, n'est pas visée au paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte. En revanche, la formule employée par la Commission du droit international est suffisamment souple et ne préjuge pas le contenu de la Charte. Elle peut être interprétée dans un esprit de progrès, en fonction des circonstances particulières de chaque affaire et « en harmonie avec les situations et les opinions qui marquent chaque époque ». Les résolutions des organes des Nations Unies entreront nécessairement en ligne de compte au moment de résoudre les controverses qui pourront s'élever à propos de l'application de cet article. Il faut veiller à ce que la formule qui sera retenue, en matière de nullité des traités, n'affaiblisse pas la norme dont dépend le domaine, encore plus important, de la sécurité collective.

38. En quatrième lieu, on a cité à l'appui de l'amendement des dix-neuf Etats le principe de non-intervention, qui est affirmé dans la Charte de l'Organisation des Etats américains et qui est le fondement du droit international du continent américain. Toutefois, ce principe de non-intervention dans les affaires politiques et économiques est sans rapport avec le contexte de l'article 49 et l'on ne peut en déduire la nécessité de faire figurer expressément à cet article la pression économique et politique comme cause de nullité des traités. Si un traité a été conclu par un Etat avec toutes les garanties exigées par la présente convention, c'est-à-dire s'il n'y a eu ni recours à la menace ou à l'emploi de la force, ni dol, ni corruption, ni contrainte exercée sur le représentant de cet Etat, le principe invoqué ne trouve pas d'application, car il ne s'agit pas alors d'intervention, mais d'un traité librement accepté.

39. Enfin, dans une conférence chargée de la codification du droit international, on ne peut se placer sur le terrain des revendications économiques et sociales légitimes des pays en voie de développement, revendications qui ont le plein appui de l'Uruguay. Il faut veiller à ne pas établir des normes juridiques susceptibles de varier en fonction de la puissance économique des Etats. Le droit romain protégeait les plus faibles au moyen de la notion de lésion, mais dans la pratique, cette protection étant devenue excessive, personne ne voulait plus contracter avec les personnes qui en bénéficiaient, ce qui créait à leur détri-

ment une sorte d'incapacité de fait. L'amendement des dix-neuf Etats pourrait conduire à un système juridique différentiel. Or, la codification du droit international repose sur le principe de l'égalité juridique de tous les Etats, quelle que soit leur puissance, et le projet de convention reconnaît à l'article 5, déjà adopté, la pleine capacité de tous les Etats de conclure des traités et de protéger leurs propres intérêts.

40. M. KASHBAT (Mongolie) déclare que sa délégation attache une grande importance au principe énoncé à l'article 49 et il estime que le seul fait de consacrer à ce principe un article distinct souligne cette importance, tant pour le droit international en général que pour le droit des traités en particulier. Bien qu'il soit rédigé en termes généraux, cet article traduit bien l'idée fondamentale selon laquelle l'emploi illégitime ou la menace de la force sont interdits, notamment lors de la conclusion d'accords internationaux.

41. Cependant, à la lumière de la réalité contemporaine, on ne peut pas limiter la notion de contrainte au recours à la seule force armée. Il faut tenir compte d'autres formes de contrainte, économique et politique notamment, qui sont aussi dangereuses et, peut-être, plus fréquentes que le recours à la force armée. Une telle interprétation de la notion de contrainte est parfaitement conforme, non seulement au paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies, mais encore aux principes ou dispositions de nombreux instruments internationaux postérieurs à la deuxième guerre mondiale; on peut citer en particulier, la résolution 2160 (XXI), adoptée le 30 novembre 1966, où il est indiqué qu'une « attaque armée d'un Etat contre un autre, ou l'emploi de la force sous toute autre forme contraire à la Charte des Nations Unies, constitue une violation du droit international ». La délégation de la Mongolie estime que, dans l'article 49, la notion de force comprend toutes les variétés de contrainte, notamment d'ordre économique, et elle appuie donc l'amendement des dix-neuf Etats (A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1/Corr.1).

42. La délégation de la Mongolie appuie sans réserve l'amendement des quatorze Etats (A/CONF.39/C.1/L.289 et Add.1) pour les mêmes raisons que celles que le représentant de la Tchécoslovaquie a précédemment exposées. En effet, le principe de l'interdiction du recours à la force existait déjà en droit international avant la création de l'Organisation des Nations Unies; la Charte n'a fait que le reprendre et le développer. En donnant cette précision nécessaire, l'amendement ne limite en rien le principe de la Charte; au contraire, il le rend plus universel.

43. La délégation de la Mongolie ne peut pas appuyer l'amendement du Japon (A/CONF.39/C.1/L.298), notamment parce qu'en vertu de l'Article 39 de la Charte seul le Conseil de sécurité, et non pas n'importe quel organe, est compétent pour constater l'existence d'une menace à la paix et décider quelles mesures seront prises. Elle n'appuie pas non plus l'amendement de l'Australie (A/CONF.39/C.1/L.296), qui n'améliore pas le texte de la Commission du droit international. L'amendement du Pérou (A/CONF.39/C.1/L.230) veut exiger qu'il soit établi que la conclusion du traité a été obtenue par la menace ou par l'emploi de la force, mais sans préciser de quelle manière cela doit être établi.

44. M. CRUCHO DE ALMEIDA (Portugal) dit que l'article 49 soulève trois questions fondamentales: le contenu du mot « force », la sanction prévue pour l'usage de la force et les limites d'application de l'article dans le temps.

45. En dehors d'opinions très individuelles, il a toujours été entendu que « force », en droit international, veut dire « force armée », qu'elle soit employée ouvertement, ou sous des formes indirectes bien connues. Cependant, l'amendement des dix-neuf Etats (A/CONF.39/C.1/L.67/Rev./Corr.1), reflète une tendance récente à étendre cette interprétation traditionnelle, pour inclure dans la notion d'autres formes de pression, soit économique, soit politique.

46. La délégation portugaise ne peut appuyer cet amendement, car aucune méthode d'interprétation, textuelle, historique ou téléologique, ne permet de tirer des dispositions de la Charte ce sens élargi du mot « force », et une telle extension viderait de son sens l'affirmation solennelle, par la Commission plénière, de la règle *acta sunt servanda* et du principe de la bonne foi. L'amendement a pour but, dit-on, la protection des petits Etats; mais il faut rappeler que l'Europe, par exemple, a toujours connu l'existence de pays puissants ou faibles et que, cependant, l'on n'a jamais songé à protéger ces derniers par l'introduction de principes, qui pourraient ébranler la stabilité des traités et servir de prétexte à la violation d'obligations régulièrement acceptées.

47. En deuxième lieu, il est permis de se demander si la sanction de la nullité absolue, prévue à l'article 49, est compatible avec la structure particulière du droit international. La nullité absolue a trois conséquences spécialement importantes. Premièrement, l'acte atteint de nullité absolue ne peut être confirmé. L'article 49 du projet admet cet effet de la nullité, mais, en droit international, la différence entre une confirmation et la conclusion d'un nouveau traité n'a pas de réelle signification pratique. Deuxièmement, la nullité absolue opère *ipso jure*, c'est-à-dire automatiquement, ou, comme certains préfèrent dire, *ab initio*. Cet effet est rejeté expressément par le projet de la Commission du droit international, qui indique que toute cause de nullité doit être soumise à la procédure de vérification prévue à l'article 62. En effet, le paragraphe 3 de l'Article 2 de la Charte impose aux Etats le devoir de régler leurs différends par des moyens pacifiques qui sont énumérés à l'Article 33 de la Charte. Ces articles excluent clairement toute possibilité d'une action unilatérale.

48. Troisièmement, la nullité absolue produit ses effets *erga omnes*. Cela paraît avoir été admis par la Commission du droit international, qui a donné, en conséquence, un libellé particulier aux articles 49 et 50. Cependant, la Commission du droit international ouvre ainsi une voie dangereuse, qui peut mener, non pas au développement progressif du droit international, mais au reniement partiel d'un de ses principes fondamentaux, à savoir la non-intervention. Un Etat quelconque ou un organe international pourrait tirer parti de cet effet de la nullité pour intervenir dans un différend qui se serait élevé entre deux Etats au sujet d'une prétendue cause de nullité absolue. Les deux Conventions de La Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux reconnaissent que l'offre de médiation, mais elle seule, ne peut pas être considérée comme un acte inamical et ces conventions,

ainsi que le Statut de la Cour permanente de Justice internationale et celui de la Cour internationale de Justice, ont soumis l'intervention des Etats tiers devant les juridictions internationales à des conditions très restrictives. Enfin, l'Inde, la République arabe unie et d'autres Etats ont, en 1966, saisi le Comité spécial des principes du droit international touchant les relations amicales entre les Etats d'un texte (A/AC.125/L.12/Rev.1 et Corr.1) affirmant qu'aucun Etat n'a le droit d'intervenir directement ou indirectement dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre Etat. Pour ces raisons, qui valent aussi pour l'article 50, la tentative d'introduire, dans le droit international, la notion de nullité absolue semble discutable. L'amendement de l'Australie a donc le plein appui de la délégation portugaise.

49. En ce qui concerne l'application dans le temps de l'article 49, le rapport de la Commission du droit international indique que la condamnation de l'emploi de la force a été prononcée par le droit international moderne, mais elle s'abstient de préciser la date de l'établissement de ce droit. La délégation portugaise pense qu'il n'y a eu de certitude sur ce point qu'après la formation du droit de la Charte des Nations Unies, qui formule le principe de manière expresse au paragraphe 4 de son Article 2.

50. Vu ce qui précède et étant donné aussi les liens qui existent entre cet article et l'acceptation des garanties arbitrales indispensables à son application, la délégation portugaise est d'avis qu'il serait plus sage de soumettre l'article 49 à l'étude d'un groupe de travail, chargé de dissiper les ambiguïtés et les doutes qu'il soulève sous sa présente forme actuelle.

51. M. BLIX (Suède) dit que sa délégation donne son accord à la règle énoncée dans l'article 49, qui est la conséquence logique de la mise hors la loi de la menace et de l'emploi de la force à l'époque moderne. Si l'on admettait la validité des traités dont la conclusion a été obtenue par de tels moyens, cela donnerait une prime inconcevable à ceux qui s'en servent. Cette règle est donc nécessaire. En outre, elle peut servir à attirer l'attention des Etats sur la précarité des avantages qu'ils retireraient des traités conclus grâce à ces pratiques condamnées.

52. La délégation suédoise a conscience, cependant, que, si cette règle ôte toute valeur juridique aux traités obtenus par de telles actions, elle n'empêche pas de recourir à ces dernières. On y retrouve la faiblesse de toutes les politiques de non-reconnaissance: si ces politiques ne donnent pas de résultats dans un délai raisonnable, elles risquent d'être interprétées comme des refus de reconnaître, non seulement les actes illégaux, mais aussi les réalités.

53. En ce qui concerne le champ d'application dans le temps de l'article 49, la Commission du droit international, se fondant sur le paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies, estime que le principe fait partie de la *lex lata* et qu'il s'applique, en tous cas, à tout traité dont la conclusion a été obtenue par la menace ou par l'emploi de la force postérieurement à l'entrée en vigueur de la Charte. Sans vouloir traiter de la question de la date exacte de l'avènement de ce principe en droit international, le représentant de la Suède estime qu'il serait sage de décider, dans le cours des travaux de la Conférence, que les articles de la convention sur le droit des traités ne s'appliquent qu'après l'entrée en vigueur

de celle-ci. Ainsi, l'article 49 n'aura pas, lui non plus, d'effet rétroactif. Cela n'empêchera pas, cependant, les Etats d'invoquer le principe que cet article énonce, à propos de tout traité dont la conclusion a été obtenue par la menace ou l'emploi de la force, après l'introduction de ce principe dans la *lex lata*, mais avant l'entrée en vigueur de la convention.

54. La menace ou l'emploi de la force en violation des principes de la Charte n'est malheureusement pas une notion précise et l'amendement des quatorze Etats (A/CONF.39/C.1/L.289 et Add.1) ne remédie pas à cet inconvénient; toutefois, le sens du texte, comme cela ressort du paragraphe 5 du commentaire, est bien celui que lui donne cet amendement.

55. L'amendement du Japon (A/CONF.39/C.1/L.298), par la condition qu'il introduit à l'article 49, peut réduire le risque de voir un Etat l'invoquer de manière injustifiée dans le seul souci de se soustraire à des obligations indésirables. Cependant, il peut arriver que la menace ou l'emploi de la force, pour n'avoir pas été signalés aux Nations Unies, n'en aient pas moins existé. L'amendement du Japon n'en mérite pas moins d'être pris en considération dans le processus de consultations et de conciliation auquel il sera indispensable de recourir pour cet article.

56. L'amendement des dix-neuf Etats (A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1/Corr.1) développe aussi la notion de menace ou d'emploi de la force en l'étendant aux cas de pression économique ou politique. Cette proposition repose sur une interprétation controversée de la Charte et provoque des divergences de vues, qu'il y a peu d'espoir de dissiper au stade actuel. C'est pourquoi la Commission du droit international a préféré laisser à la pratique le soin de dégager les formes de contrainte visées par l'article 49. La délégation suédoise estime qu'il serait discutable, aussi bien d'introduire expressément la notion de pression économique et politique, que de limiter expressément la formule de l'article 49 à l'emploi de la force armée. De toute façon, sur une question d'une telle importance, il ne serait pas sage d'imposer une décision majoritaire qui n'aurait pas l'appui de tous les groupes d'Etats. La délégation suédoise espère donc que les auteurs de l'amendement des dix-neuf Etats n'insisteront pas pour qu'il soit mis aux voix. Il pourrait en revanche être pris en considération avec les autres amendements dans le cadre des consultations.

57. Si, comme le souhaiterait la délégation suédoise, on devait s'en remettre à la pratique pour définir la portée du concept, il serait alors capital de disposer d'un mécanisme de règlement des différends qui contribuerait à la solution du problème que pose cette définition.

58. La délégation suédoise estime que l'amendement du Pérou (A/CONF.39/C.1/L.230) est inutile. Certes, il y a une différence de terminologie entre les articles 43 à 47, d'une part, et les articles 49 et 50, d'autre part. Toutefois, cette différence est sans conséquence juridique car, dans les deux cas, la cause de nullité doit être invoquée, son bien-fondé n'apparaîtra que s'il est établi conformément à la procédure fixée à l'article 65 et, alors, la nullité opérera toujours *ex tunc*.

59. L'amendement de l'Australie (A/CONF.39/C.1/L.296) améliorerait légèrement le texte en donnant plus

d'uniformité à la terminologie de la version anglaise des articles, sans entraîner de modification de fond; même avec l'emploi du mot « *invalid* », la nullité devrait être établie et, une fois établie, elle opérerait *ex tunc*.

60. La délégation suédoise considère comme indispensable d'améliorer considérablement la procédure d'établissement de la nullité et, le moment venu, elle examinera l'opportunité d'instituer des mécanismes de conciliation et d'arbitrage. Les problèmes de terminologie, eux, sont secondaires.

61. M. JACOVIDES (Chypre) attache une grande importance au maintien et au renforcement du principe de l'article 49. Alors que, avant le Pacte de la Société des Nations, la doctrine traditionnelle ne considérait pas la menace ou l'emploi de la force comme des motifs pour annuler les traités dont la conclusion avait été obtenue par de tels moyens, plusieurs instruments internationaux et, en particulier, la Charte des Nations Unies, ont fait passer dans la *lex lata*, depuis lors, le principe consacré par l'article 49. Dès 1963, en commentant le projet d'article relatif à cette question, la délégation de Chypre a exprimé l'opinion suivante devant la Sixième Commission: « Lorsqu'en méconnaissance de l'esprit et des principes fondamentaux de la Charte un traité est imposé à un Etat sans libre assentiment de sa part, celui-ci a la faculté d'opter librement pour ou contre le maintien du traité, dès qu'il se trouve juridiquement à égalité avec l'autre Etat contractant ». D'une manière générale, sa délégation estime que l'analogie tirée du droit privé en matière de contrats conclus sous l'effet, soit de la violence, soit d'une influence abusive, doit entrer en ligne de compte, lorsqu'il s'agit de déterminer la validité d'accords internationaux élaborés par des parties qui ne se trouvaient pas sur un pied d'égalité pour marchander.

62. La notion de force a fait l'objet, dans le passé, d'interprétations divergentes. Elle comprend évidemment la force armée et toute contrainte qui, sans aller jusqu'à l'emploi de la force armée, exclut la liberté de choix. La délégation chypriote approuve l'amendement des dix-neuf Etats (A/CONF.39/C.1/L.67) Rev.1/Corr.1), qui précise de manière expresse que le terme « force » recouvre aussi la pression économique et politique. La pression politique, en particulier, doit être visée expressément dans la mesure où, même sans emploi de la force armée, elle constitue une contrainte qui viole des principes de la Charte comme ceux de l'égalité souveraine ou de l'autodétermination. Le représentant de Chypre est d'autant plus favorable à cet amendement que certains Etats se sont attachés à donner au mot « force » une interprétation excessivement restrictive; l'amendement fera disparaître toute possibilité de doute sur ce point. De plus, cette position coïncide avec celle qu'ont prise les participants à la Conférence du Caire de 1964.

63. La délégation de Chypre est l'un des auteurs de l'amendement des quatorze Etats (A/CONF.39/C.1/L.289 et Add.1), qui développe un peu le texte de l'article, pour souligner que le principe de l'interdiction du recours à la force dans les relations internationales existait antérieurement à la Charte, puisque divers instruments internationaux déjà cités l'avaient affirmé, et qu'il valait également comme règle coutumière du droit international.

L'adoption de cet amendement ne peut que renforcer la portée juridique du principe.

64. Sans vouloir discuter de la valeur juridique des résolutions de l'Assemblée générale à l'égard des règles de droit, le représentant de Chypre rappelle que la résolution 2160 (XXI) a mis l'accent sur le principe considéré, ce qui montre son caractère vivant et les possibilités d'évolution et de développement qu'offre l'interprétation.

65. La délégation de Chypre regrette de ne pouvoir appuyer l'amendement de l'Australie (A/CONF.39/C.1/L.296), car elle estime qu'un traité obtenu par la force doit être nul *ab initio* et elle approuve la position prise sur ce point par la Commission du droit international.

66. Quant aux amendements du Pérou (A/CONF.39/C.1/L.230), du Japon (A/CONF.39/C.1/L.298) et de la Chine (A/CONF.39/C.1/L.301), le représentant de Chypre estime que, sauf le paragraphe 1 de ce dernier amendement, ils n'améliorent pas le texte. Le paragraphe 1 de l'amendement de la Chine, qui propose d'ajouter les mots « *ab initio* » après le mot « nul », à la première ligne, est une amélioration d'ordre rédactionnel.

67. M. DE LA GUARDIA (Argentine) a une position mitigée à l'égard de l'article 49. D'un côté, il ne doute pas que le principe énoncé ressortisse à la *lex lata* en droit international. Ce principe semble donc pouvoir figurer dans la convention. Pourtant, d'un autre côté, les termes employés par la Commission du droit international comportent de sérieuses imprécisions. Il est des cas, en effet, où l'emploi de la force peut être légitime, par exemple lorsqu'on y recourt au nom de la communauté internationale conformément à la Charte des Nations Unies. Le droit international n'offre pas de définition de l'agression, ce qui rend hasardeuse l'application du principe de la condamnation de l'emploi de la force.

68. En outre, la notion de force est elle-même mal définie. La délégation de l'Argentine ne pense pas que cette notion puisse être étendue à tous les types de pression économique et politique et elle ne se rallie pas aux propositions qui vont en ce sens. Une telle extension du concept ne ferait qu'étendre le champ de l'imprécision. Dans son deuxième rapport, au paragraphe 6 du commentaire de l'article 12¹, sir Humphrey Waldock a déclaré que, « si l'on devait considérer la « coercion » comme englobant d'autres formes de pression exercées à l'égard d'un Etat, les pressions politiques ou économiques par exemple, ce serait donner aux Etats la possibilité de se dérober aux obligations que leur font les traités ».

69. En revanche, les amendements qui tendent à préciser sur le plan juridique l'énoncé ou l'application de ce principe, comme l'amendement des quatorze Etats (A/CONF.39/C.1/L.289 et Add.1) et l'amendement du Pérou (A/CONF.39/C.1/L.230), ont retenu toute l'attention de la délégation de l'Argentine. Quant aux arguments que certains croient pouvoir tirer des institutions juridiques du système interaméricain, le représentant de l'Argentine déclare qu'il approuve la réponse que leur a faite le représentant de l'Uruguay.

¹ *Annuaire de la Commission du droit international, 1963, vol. II, p. 54.*

70. Le champ d'application dans le temps de l'article 49 est un autre problème à résoudre. La délégation de l'Argentine approuve la position prise par la Commission du droit international, selon laquelle l'article ne doit pas s'appliquer aux traités qui ont été conclus sous l'effet de la menace, ou de l'emploi de la force, à une époque où l'interdiction de ces moyens n'était pas encore entrée dans le droit international, car un acte juridique doit s'interpréter en fonction du droit de l'époque. L'absence de précision de l'article 49 sur ce point ouvre la porte à l'interprétation et au doute. On peut choisir entre la date d'entrée en vigueur de la Charte des Nations Unies et celle de la convention sur le droit des traités comme point de départ de l'application du principe de l'article 49. Le représentant de l'Argentine n'entend pas faire une proposition formelle à cet effet, pour ne pas compliquer le débat, mais déclare que sa délégation est prête à collaborer avec les délégations qui éprouvent les mêmes inquiétudes pour trouver une solution.

La séance est levée à 22 h 35.

CINQUANTIÈME SÉANCE

Vendredi 3 mai 1968, à 10 h 45

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. KORTCHAK (République socialiste soviétique d'Ukraine) déclare que les dispositions de l'article 49 sont le résultat du développement progressif du droit international au cours des 10 dernières années. Le principe de l'égalité souveraine des Etats, qui est à la base du droit international moderne, conduit à envisager dans une optique nouvelle le problème des traités inégaux, dont la conclusion a été obtenue par la contrainte et en violation des règles du droit international relevant du *ius cogens*. Conformément aux principes de la Charte des Nations Unies, un traité dont la conclusion a été obtenue par la menace ou l'emploi de la force sous toutes ses formes est nul. Contrairement à ce qui a été proposé, le devoir qu'ont les Etats, aux termes du paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte, de « s'abstenir, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force », concerne toutes les formes sous lesquelles peut s'exercer la force et non pas simplement la force armée. Il englobe notamment les pressions d'ordre économique ou politique. Le paragraphe 4 de l'Article 2 est formulé dans des termes tout autres que ceux qui sont employés dans des dispositions telles que l'Article 51 sur le droit de

légitime défense, où il est fait expressément mention de « l'agression armée », autrement dit, de l'emploi de la force armée, par opposition aux autres formes que peut revêtir la force.

3. Il est évident que ce qui est illicite, c'est seulement le fait de recourir à la menace ou l'emploi de la force d'une manière incompatible avec les buts et principes de l'Organisation des Nations Unies. L'emploi de la force est licite lorsqu'on y recourt conformément aux principes de la Charte des Nations Unies, d'où l'article 70 du projet, qui a trait aux obligations résultant, pour un Etat agresseur, de mesures prises conformément à la Charte. Un traité imposé à un agresseur par la menace de la force dans ces conditions est valide et doit être respecté. La situation est tout autre dans le cas d'un traité dont la conclusion a été obtenue par un agresseur et qui consacre les résultats de l'agression. C'est ainsi qu'une cession de territoire à un agresseur en vertu d'un traité ainsi imposé est nulle et non avenue.

4. D'une manière générale, le texte de l'article 49 est acceptable, mais il pourrait être amélioré; c'est pourquoi la délégation ukrainienne s'est jointe à celles des treize autres Etats qui ont présenté un amendement à cet effet (A/CONF.39/C.1/L.289 et Add.1). Sa délégation est en revanche opposée à des amendements tels que celui du Japon (A/CONF.39/C.1/L.298), qui traite essentiellement de questions de procédure, celles-ci relevant de la compétence du Conseil de sécurité.

5. M. WERSHOF (Canada) indique que, si sa délégation votait pour une version ou une autre de l'article 49, son vote serait sujet à un réexamen de la part du Gouvernement canadien sur la base des résultats de la discussion concernant l'article 62, dont les dispositions actuelles ne sont pas satisfaisantes. L'article 49, qui vise à exprimer un principe juste et nécessaire, ne doit pas être adopté dans un contexte dont l'effet serait de permettre à un Etat d'alléguer unilatéralement la contrainte et d'exiger d'être juge et jury dans sa propre cause.

6. Le représentant du Canada s'élève vivement contre l'amendement des dix-neuf pays (A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1/Corr.1), car la mention, dans la Charte, de « la menace ou l'emploi de la force », vise la force militaire uniquement; il est par conséquent inexact de dire que cette notion englobe également « la pression économique ou politique ». En outre, l'expression vague « pression économique ou politique », que l'on propose d'inclure dans le texte, menacerait de détruire la règle *pacta sunt servanda*. A l'exception des cas dans lesquels un traité est négocié entre deux superpuissances disposant d'une égale et énorme force économique et politique, ou entre deux petits pays d'égale faiblesse, l'introduction de cette expression équivaldrait à inviter les Etats à annuler des traités, en se servant d'elle comme d'une excuse, chaque fois qu'un Etat partie à un traité estimerait, par la suite, avoir fait une mauvaise affaire. On ne servirait pas les intérêts à long terme des petits et des nouveaux Etats, ni ceux de l'ordre mondial dans son ensemble, en introduisant dans le texte les termes exagérément larges qui ont ainsi été proposés.

7. Le Canada s'est, de tout temps, opposé vigoureusement à l'emploi de pressions, qu'elles soient militaires, économiques ou politiques, si ce n'est pour soutenir