

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.51

51eme 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)

procéder d'un consentement librement donné et que le libre arbitre est absolument incompatible avec la contrainte, sous toutes ses formes. La pression économique peut déterminer le consentement avec autant d'efficacité; il serait donc incongru de déclarer que les traités peuvent être nuls par l'effet de la force armée, mais non d'une pression économique tout aussi efficace. Le représentant des Philippines n'est pas d'avis que l'article 49 doive être limité à la force physique et armée; il approuve donc l'amendement des dix-neuf Etats (A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1/Corr.1), qui n'élargirait pas de façon excessive la portée de l'article, surtout si l'on tient compte de la référence aux principes de la Charte. L'élément essentiel de cette disposition est la « contrainte » et même ceux qui ne se rallient pas à l'amendement reconnaissent, que la pression économique et politique doit être condamnée, si elle équivaut à une contrainte.

69. M. DEVADDER (Belgique) déclare que, selon l'article 49, tout traité dont la conclusion a été obtenue par le recours à la menace ou à l'emploi de la force, en violation de la Charte des Nations Unies, est nul, parce qu'il est contraire à un principe de *lex lata* du droit international moderne. L'usage de la force peut revêtir différentes formes et varier en degré, de sorte qu'il risque d'être parfois difficile d'établir, si le recours à la force a été d'une nature telle, qu'il entraîne la nullité du traité.

70. Les pressions économiques ou politiques peuvent être extrêmement variables et, dans la plupart des cas, il serait difficile de déterminer s'il y a vraiment eu pression; aussi M. Devadder pense-t-il que la mention de ces formes de pression rendrait l'article impossible à appliquer et créerait une regrettable incertitude sur la situation des traités régulièrement conclus. Il est indispensable de prévoir que tous les cas de nullité seront soumis au règlement d'une instance impartiale, conformément aux procédures fixées à l'article 62.

La séance est levée à 13 heures.

CINQUANTE ET UNIÈME SÉANCE

Vendredi 3 mai 1968, à 15 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 les membres de la Commission à poursuivre l'examen de l'article 49 du projet de la Commission du droit international.

2. M. DADZIE (Ghana) dit que la délégation ghanéenne est elle-même coauteur de l'amendement des dix-neuf Etats (A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1/Corr.1) et qu'elle

s'associe pleinement aux arguments avancés par les délégations qui ont présenté cet amendement. Il ne fait aucun doute qu'il s'agit d'un des articles les plus importants et les plus controversés de la convention. La plupart des délégations acceptent le principe fondamental énoncé dans l'article, mais l'accord ne peut se faire sur la portée et l'interprétation de l'expression « par la menace ou l'emploi de la force ».

3. Le droit international, tel qu'il existait avant le Pacte de la Société des Nations, ne tenait pas compte des effets de la contrainte lors de la conclusion d'un traité imposé au vaincu par le vainqueur; la situation s'est modifiée depuis que la guerre a été interdite par le Pacte de la Société des Nations et le Pacte Briand-Kellogg. En formulant un principe juridique, on tient compte généralement des circonstances qui existent au moment où ce principe est établi. Cela explique probablement que les Etats qui ont élaboré la Charte à la fin de la deuxième guerre mondiale aient voulu employer les mots « menace » et « emploi de la force » dans le sens de force militaire.

4. Quel que soit le sens qu'on ait voulu leur donner dans la Charte, ces mots ne peuvent avoir aujourd'hui que la signification que leur donne la pratique moderne et les circonstances actuelles. A titre d'exemple, on peut citer le mot « port » qui a été employé dans plusieurs traités relatifs à l'extradition. Ce mot avait alors le sens de « port maritime ». Maintenant il y a des aéroports et personne ne peut soutenir qu'un traité sur l'extradition ne s'applique pas à une personne arrivant dans un aéroport.

5. L'emploi de la force armée pour menacer un pays est un cas si évident qu'il pose relativement moins de problèmes. Le cas de contrainte économique et politique n'est pas toujours aussi évident, même parfois pour la victime elle-même, et c'est pourquoi il importe de le condamner. Aucun orateur n'a nié la nécessité de protéger les Etats économiquement faibles de toute pression politique et économique. On sait quelle est la position de ces Etats au cours de la négociation d'un traité, qu'il s'agisse d'obtenir les produits alimentaires, les médicaments ou les matériaux de construction qui leur sont indispensables. De nombreuses délégations ont exprimé leur sympathie à l'égard de la cause défendue dans l'amendement en question. La sympathie ne suffit pourtant pas. Elle doit s'exprimer par des actes, à savoir, en l'occurrence, par un vote en faveur de cet amendement.

6. M. THIAM (Guinée) rappelle que sa délégation s'est jointe aux délégations des pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine qui ont présenté l'amendement des dix-neuf Etats (A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1/Corr.1). Cette délégation appuie, en conséquence, les arguments avancés par le représentant de l'Afghanistan et les autres auteurs de l'amendement.

7. La délégation guinéenne approuve pleinement le principe selon lequel toute contrainte doit être bannie des relations internationales, mais elle estime que le texte actuel de l'article 49 n'est qu'une simple déclaration de principe. La Commission du droit international avait pour objectif de sanctionner par une nullité complète tout traité dans lequel le consentement d'un Etat a été vicié par la contrainte exercée sur cet Etat. Or, à l'article 48, la notion de contrainte a été entendue dans son

acception la plus large, ainsi qu'il ressort du paragraphe 3 du commentaire de la Commission sur cet article. En revanche, dans l'article 49, la Commission a cru devoir préciser que la contrainte exercée sur un Etat ne peut vicier son consentement que si cette contrainte se concrétise par la menace ou l'emploi de la force. Ainsi, la Commission ouvre la voie à une interprétation trop restrictive du principe qu'elle énonce. Il aurait été plus logique d'admettre toutes les formes sous lesquelles peut se manifester la contrainte, à l'instar de ce qui a été fait à l'article 48.

8. Au cours du débat, de nombreuses délégations ont soutenu que l'interdiction de l'emploi de la force armée devait maintenant être considérée comme une règle du *jus cogens*. Il semble donc que l'article 49 fasse double emploi avec l'article 50, à moins qu'il ne soit modifié dans le sens de l'amendement des dix-neuf Etats, qui précise que l'emploi de la force comprend aussi la pression économique et politique.

9. Personne ne saurait nier l'existence de la pression économique et de la pression politique. Si ces deux phénomènes sont difficiles à définir, ils n'en sont pas moins faciles à déceler objectivement. Aujourd'hui, il est difficile de recourir à la force brutale. La pression économique est donc devenue l'arme favorite de certaines puissances, qui cherchent à imposer leur volonté à de nombreux Etats et à conserver ainsi des avantages qui ont généralement été obtenus dans le passé par l'emploi de la force. Cette situation est d'autant plus grave que le fossé qui sépare les pays riches et les pays pauvres s'élargit de plus en plus.

10. Il est évident qu'il faut mettre fin à une situation qui est contraire à toute idée de justice et qui est une atteinte grave à l'égalité souveraine des Etats. En présentant l'amendement en question, ses auteurs ont eu pour unique souci d'éliminer des relations internationales certaines injustices et de favoriser le développement harmonieux de la véritable coopération internationale. L'article 49 doit énoncer expressément le principe incontestable, selon lequel toute contrainte, quelle que soit la forme sous laquelle elle se présente, vicie le consentement de l'Etat sur lequel elle s'exerce.

11. M. KHLESTOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) souligne l'importance exceptionnelle que sa délégation attache à l'article 49; en effet, celui-ci déclare nul *ab initio* tout traité dont la conclusion a été obtenue par la menace ou l'emploi de la force. Actuellement, les cas de contrainte physique sont assez rares, mais il arrive fréquemment qu'un Etat plus puissant exerce une pression économique ou politique sur un Etat plus faible.

12. Autrefois, la doctrine ne mettait pas en question la validité d'un traité dont la conclusion avait été obtenue par la menace ou l'emploi de la force. Au début du *xx^e* siècle, on a essayé d'introduire ce principe dans les relations internationales, et l'URSS, depuis la révolution d'octobre, a toujours pris position contre l'emploi de la force dans les relations entre Etats. Le Pacte Briand-Kellog a interdit la guerre comme moyen de règlement des différends internationaux. Ce principe a été confirmé dans de nombreux ouvrages juridiques publiés avant et après la deuxième guerre mondiale et par le tribunal de

Nüremberg. Il a été inclus dans la Charte et dans certaines résolutions de l'Assemblée générale. Plusieurs conférences, notamment celles de Bandung, de Belgrade et du Caire, ont demandé aux Etats de s'abstenir de toute forme de contrainte. C'est pourquoi il faut se féliciter que la Commission du droit international ait tenu compte de cette question dans l'article 49. L'inclusion d'un tel article renforce le droit international et protège les Etats faibles qui pourraient être soumis à des pressions.

13. Au cours du débat, certaines délégations ont dit que l'inclusion d'un tel article risquait de compromettre la stabilité des traités. Cela n'est pas exact, car ce principe ne s'applique qu'aux traités conclus par la force. C'est un moyen juridique supplémentaire pour faire obstacle à l'emploi de la force lors de la conclusion des traités. Le principe en question ne porte pas atteinte à la règle *pacta sunt servanda*. Il est bon que la Commission du droit international ait précisé qu'il s'agissait de « l'emploi de la force en violation des principes de la Charte des Nations Unies »; ainsi, la Commission a-t-elle fait une distinction très juste entre la contrainte exercée par l'agresseur et les mesures qui peuvent être prises contre lui.

14. Le projet d'article 49 pourrait toutefois être amélioré. La délégation soviétique appuie l'amendement des quatorze Etats (A/CONF.39/C.1/L.289 et Add.1) et s'associe aux arguments très convaincants avancés à ce sujet par la délégation tchécoslovaque. L'amendement visant à ajouter les mots « et notamment par la pression économique et politique » (A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1/Corr.1) est justifié. En effet, de l'avis de la délégation soviétique, le mot « force » signifie toutes les différentes formes de contrainte. L'amendement du Japon (A/CONF.39/C.1/L.298 et Add.1) a plutôt trait à une question de procédure qu'à une question de fond; il complique l'article et la délégation soviétique ne peut l'appuyer. Les autres amendements n'améliorent pas l'article.

15. M. MARESCA (Italie) estime qu'il faut savoir gré à la Commission du droit international d'avoir voulu introduire dans la convention un article qui représente un progrès remarquable en matière de droit international, puisqu'il prévoit que l'emploi de la force ou la simple menace lors de la conclusion d'un traité est une cause de nullité absolue. La Commission a eu raison de rattacher ce principe à la Charte des Nations Unies, qui interdit expressément l'emploi de la force.

16. La délégation italienne comprend les raisons qui ont poussé certaines délégations à présenter l'amendement des dix-neuf Etats (A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1/Corr.1), mais, pour établir une règle de droit international, qui est chose durable, on ne peut se fonder sur les sentiments ou la passion; il faut faire appel à la logique et à la technique juridique. L'introduction des mots « et notamment par la pression économique ou politique » pose un dilemme. Ou bien on estime que cette notion est déjà implicitement contenue dans la Charte, auquel cas il est inutile de préciser dans l'article 49 quelle forme peut prendre la menace ou l'emploi de la force. Ou bien la Charte parle uniquement de l'emploi de la force armée et, dans ce cas, l'adjonction proposée pose la question de l'évolution des principes de la Charte; certes la Charte pourra être modifiée, mais la Conférence n'est pas habilitée à le faire. Telles sont les raisons pour lesquelles la délé-

gation italienne, tout en étant favorable à l'idée contenue dans l'amendement en question, ne sera pas en mesure de l'appuyer.

17. Pour ce qui est de l'amendement des quatorze Etats (A/CONF.39/C.1/L.289 et Add.1), il faut reconnaître qu'il s'inspire d'une rigueur juridique fort louable, car il introduit la notion de droit international incorporé dans la Charte. Cependant, si l'on invoque le droit international incorporé dans la Charte, on doit faire la même chose pour d'autres articles qui traduisent des principes déjà existants dans l'ordre juridique international. Il semble préférable de renvoyer aux principes de la Charte dans toute leur puissance et leurs possibilités d'avenir.

18. L'adjonction des mots « s'il est établi », proposée dans l'amendement du Pérou (A/CONF.39/C.1/L.230) paraît très utile. On éviterait ainsi de tomber dans l'arbitraire. L'amendement du Japon (A/CONF.39/C.1/L.298 et Add.1) pose certains problèmes juridiques; en effet, si l'organe compétent de l'Organisation des Nations Unies s'est prononcé et si le traité est ratifié, on peut se demander si la nullité du traité est établie et quelle procédure il faudrait appliquer pour l'établir. Il ne s'agit pas, par exemple, de la procédure appliquée par le Conseil de sécurité pour le maintien de la paix. C'est une procédure tout autre qu'il faudrait mettre au point. C'est pourquoi la délégation italienne fait quelques réserves à l'égard de cet amendement.

19. La Commission plénière est arrivée à un point très délicat et très grave de son travail de codification. En adoptant la méthode classique du vote, elle risquerait de bâcler ses travaux. De l'avis de la délégation italienne, il serait préférable de ne pas mettre les amendements aux voix, mais de les confier à un comité restreint, qui les examinerait et chercherait ce qu'il serait utile de retenir. Ainsi la Commission serait en mesure de présenter à la Conférence un texte qui pourrait être approuvé à l'unanimité.

20. M. MWENDWA (Kenya) estime que, dans un monde où règne de plus en plus la violence et où l'esprit de fraternité tend à disparaître, le concept de la force ne saurait s'appliquer seulement à la force armée et devrait incontestablement s'étendre aux pressions économiques et politiques.

21. Le principe de l'égalité souveraine des Etats oblige à écarter toute disposition qui pourrait aider un Etat à faire peser sa suprématie sur un autre Etat. Le chemin de l'égalité est ardu et les séquelles de la dégradation et de l'humiliation résultant de l'oppression ne peuvent évidemment pas être éliminées du jour au lendemain, mais il convient de ne pas favoriser leur perpétuation. C'est dans cet esprit que la délégation du Kenya a accepté d'être coauteur de l'amendement des dix-neuf Etats (A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1/Corr.1).

22. Certains représentants ont soutenu que le droit international n'est pas encore mûr pour une codification dans ce domaine. Or, s'il était retenu, cet argument poserait des difficultés insurmontables, tant pour la codification que pour le développement progressif du droit international dans tous les domaines et non seulement dans ce cas particulier. Un représentant a fait valoir que, suivant la règle de « l'acte contraire », l'amendement des dix-neuf

Etats signifierait que ses coauteurs ont reconnu que le terme « force », au paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies, ne peut signifier que la force armée. La délégation du Kenya ne peut accepter, ni cette interprétation erronée de l'attitude des coauteurs, ni l'interprétation très étroite et rétrograde donnée au terme « force » par les délégations qui souhaitent limiter ce concept à la force armée ou à la force physique. L'amendement dont la délégation du Kenya est coauteur devrait être considéré comme ayant été introduit *ex abundante cautela*.

23. M. SMALL (Nouvelle-Zélande) comprend parfaitement le problème des besoins de l'économie et du développement des pays dont les représentants ont appuyé l'amendement des dix-neuf Etats (A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1/Corr.1). La question économique intéresse spécialement la Nouvelle-Zélande, pays géographiquement isolé et qui dépend entièrement de l'exportation de quelques produits.

24. Cependant, la délégation de la Nouvelle-Zélande estime que cet amendement ne pose pas une simple question économique, mais va beaucoup plus loin en essayant d'interpréter et d'expliquer le sens de l'une des clauses les plus importantes de la Charte des Nations Unies et d'en indiquer toute la portée dans une formule raccourcie, que l'on insérerait à l'article 49. Cette tâche a déjà été entreprise par divers organes, dont la Sixième Commission, et le Comité des relations amicales, mais ceux-ci n'ont pas pu aboutir à un accord général sur ce point, en dehors de la reconnaissance de la forme élémentaire de violence dont la Charte s'occupe incontestablement.

25. Si l'amendement était adopté et si la définition du mot « force » était incorporée dans l'un des articles d'un instrument qui semble destiné à être l'un des plus importants de l'époque moderne, la définition en question devrait inévitablement avoir quelque incidence sur la Charte elle-même; on peut affirmer, du point de vue politique, que tout ce qui aura été décidé à Vienne passera pour l'interprétation normale de la Charte dans sa mise en œuvre. Or, les délégations qui participent à la Conférence n'ont pas qualité pour régler la question dans le cadre du projet d'une convention spécialisée sur le droit des traités.

26. On peut espérer que les coauteurs de l'amendement n'insisteront pas pour qu'il soit mis aux voix, afin d'éviter de diviser les membres de la Conférence. La délégation de la Nouvelle-Zélande pense qu'il convient d'établir, à l'article 62, un système approprié de règlement judiciaire ou arbitral des différends pouvant surgir dans l'application de la partie V, surtout en ce qui concerne l'article 49, étant donné la gravité intrinsèque de toute allégation relative à l'emploi de la force contre un Etat. La délégation néo-zélandaise ne prendra parti définitivement sur l'article 49, qu'en fonction de la manière dont elle appréciera l'équilibre établi entre le texte de cet article, tel qu'il sortira des travaux de la Conférence, et la version définitive de l'article 62, ou de son équivalent.

27. M. Small estime que certains amendements contiennent de bons éléments, en particulier ceux du Japon (A/CONF.39/C.1/L.298 et Add.1) et de la Chine

(A/CONF.39/C.1/L.301), et il espère que ces amendements, ainsi que l'article lui-même, pourront être examinés par l'organe de conciliation et de consultation qui pourrait être créé en dehors de la Commission plénière. L'amendement proposé par la Tchécoslovaquie (A/CONF.39/C.1/L.289 et Add.1) concerne apparemment, selon les explications interprétatives données par ses coauteurs, la question de l'application temporelle du principe énoncé dans l'article. S'il en est ainsi, cette question devrait être traitée de façon plus explicite. En outre, la portée temporelle de la convention elle-même est une question distincte, qui devrait être étudiée en temps utile par la Conférence.

28. M. DE CASTRO (Espagne) dit que la partie V du projet marque un progrès remarquable dans la formulation du droit international moderne et progressif et qu'elle est conforme à l'esprit de la Charte et des résolutions de l'Organisation des Nations Unies. L'article 49 consacre ouvertement et clairement cette conception du droit international. Malheureusement, sa rédaction et certaines expressions du commentaire de la Commission du droit international font craindre qu'il ne soit considéré comme le reflet d'une idée rétrograde, visant à renforcer le *statu quo* existant, en contradiction avec le système général du projet et les principes mêmes de la Charte.

29. Le paragraphe 7 du commentaire de l'article 49 a été interprété de façon très contradictoire. Certains représentants ont affirmé que ce paragraphe voulait dire que les traités conclus par la force avant la date de l'entrée en vigueur des principes de la Charte étaient pleinement valables, non seulement *ab initio*, mais aussi sans limitation de durée. Selon d'autres représentants, ce paragraphe signifie que l'article 49 n'annule pas *ab initio* le traité imposé par la force, ni les actes accomplis avant l'établissement du nouveau droit international, mais, qu'à partir de cette date le traité perd toute force juridique et ne satisfait plus aux conditions requises pour la mise en œuvre d'un acte juridique, car sa nullité a été déclarée *ex nunc*.

30. Les partisans de la première interprétation ont cité, à l'appui de leur thèse, le principe général de la non-rétroactivité et, surtout, la tendance à maintenir le *statu quo*, même quitte à fermer les yeux sur les vices d'un traité. Les partisans de la deuxième interprétation s'appuyaient sur le concept de la non-rétroactivité, adopté à l'article 24 du projet, et sur la portée que ce dernier a donnée aux nouvelles normes de *jus cogens* dans l'article 61. La référence aux principes de la Charte, à l'article 49, se bornerait donc à rappeler que l'emploi de la force peut, parfois, être licite et que les traités imposés par la force peuvent être valides, comme le prévoit l'article 70, qui vise l'hypothèse de l'Etat agresseur.

31. Il s'agit de savoir quelle est la portée que l'on peut attribuer au principe de la non-rétroactivité. La restriction de la portée temporelle de l'article 49 serait imposée par le respect dû aux traités conclus conformément à l'ancien droit, qui étaient considérés comme valides bien qu'ayant été imposés par la force. Cette affirmation doit être nuancée, car elle peut conduire à des conclusions inexacts ou même injustes. De plus, si l'on affirmait la validité entière et illimitée des anciens traités, cela reviendrait à créer une règle nouvelle ayant effet rétroactif et à conférer à ces traités une validité qu'ils n'ont jamais eue. La doc-

trine classique n'est pas exactement résumée lorsqu'on se contente de dire, au paragraphe 1 du commentaire, que la validité d'un traité ne se trouvait nullement atteinte du fait que sa conclusion avait été obtenue par la menace ou l'emploi de la force. Les auteurs enseignaient bien que la menace et la contrainte viciaient les traités, mais, comme il n'existait pas d'autre moyen que la justice privée pour assurer l'application du droit, il fallait admettre, en général, la licéité de la guerre et considérer comme valide le traité qui terminait celle-ci. Les traités injustes comportant oppression ou dépouillement, imposés uniquement par la contrainte du plus fort, étaient considérés comme illicites. La guerre entreprise pour imposer un tel traité était considérée comme « injuste », alors que la guerre déclenchée pour annuler un tel traité, la guerre de libération, était réputée « juste ».

32. Le droit moderne a changé radicalement la situation juridique de la communauté internationale. La condamnation de la guerre s'étend à la guerre de conquête, aussi bien qu'à celle de reconquête. Cette évolution a posé des conditions nouvelles pour l'exercice des droits, fondées sur les normes internationales. Les anciens traités viciés par la force et qui pouvaient être annulés par l'exercice de la justice privée, ce qui était le cas d'une guerre juste victorieuse, doivent continuer à être nuls et annullables. Aujourd'hui, l'instrument de cette annulation ne peut être la guerre, mais les moyens pacifiques prévus par le nouveau droit. Il ne serait donc pas justifié, sur le plan juridique, de renforcer rétroactivement les traités viciés, dès l'origine, du fait que leur conclusion a été obtenue par la force. Ces traités, dont l'annulation était auparavant obtenue par la force, seront annullables suivant une autre procédure.

33. La portée attribuée au principe de la non-rétroactivité est conforme au système du projet; les actes et effets du traité antérieurs à la déclaration de nullité seront considérés comme valables. En revanche, dès le moment où le nouveau droit est applicable, le traité conclu par la menace ou l'emploi de la force pourra être déclaré nul. Par exemple, conformément aux articles 50 et 61, un traité conclu sur la traite des esclaves, considéré comme valide *ab initio*, est déclaré nul dès le moment de l'entrée en vigueur du nouveau droit. Le traité, imposé par la force, qui réduit en esclavage et dépouille un peuple peut être considéré comme valide *ab initio*, mais on pourra invoquer sa nullité conformément au nouveau droit. De tels traités sont en contradiction avec les principes de la Charte, qui affirme, dans son préambule, que le respect dû aux obligations nées des traités est subordonné à la résolution de « créer les conditions nécessaires au maintien de la justice ». On ne saurait, sans aller à l'encontre de l'esprit et de l'objet de la Charte, considérer comme toujours obligatoire un traité dans lequel des conditions évidemment injustes ont été imposées par la force.

34. L'amendement dont l'Espagne est l'un des coauteurs (A/CONF.39/C.1/L.289 et Add.1) tend à éviter que l'article 49 puisse être interprété comme rendant inattaquables des traités conclus illicitement et condamnés par des résolutions des Nations Unies. La délégation de l'Espagne sait que l'on peut considérer qu'un tel amendement risque de porter atteinte à la tranquillité et à la paix internationales. Pourtant, selon l'article 49, la déclaration de nullité d'un ancien traité ne touchera que les situations

fondées uniquement sur le traité vicié; elle n'affectera en rien les situations fondées également sur un autre titre, ni celles qui ont pour base un traité dont les vices ou défauts ont été couverts conformément à l'article 42 du projet.

35. De plus, l'article 49 ne créera pas de nouvelles causes d'inquiétude pour la vie internationale. Les situations qui existent encore en raison d'un traité imposé par la force comportent un danger latent et persistant pour la paix. L'article 49 offrira un moyen d'éliminer définitivement les causes d'instabilité et de différends. L'objet de l'amendement dont l'Espagne est un des coauteurs est de respecter le plus possible le libellé du texte du projet et de faire ressortir que l'article 49 n'a pas un effet rétroactif indésirable: c'est-à-dire qu'il ne valide pas, en les rendant inattaquables, les traités conclus avant la date à laquelle la guerre a été mise hors la loi par la Charte. L'emploi du terme « incorporés » tend à montrer qu'il existait des principes, ceux du maintien de la justice, avant la rédaction de la Charte. Les traités dont le fondement unique est la force doivent être considérés comme nuls, quelle que soit la date de leur conclusion, et pourront être déclarés nuls par la juridiction internationale compétente, à la demande de l'Etat ayant qualité pour le réclamer. Les cas d'anciens traités visés par l'article 49 seront peu nombreux, mais il faut maintenir la déclaration de principe contenue dans cet article, conformément aux exigences de la justice et de l'égalité souveraine des Etats.

36. L'idée qui est à la base de l'amendement de l'Afghanistan et d'autres pays (A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1/Corr.1), à savoir que les traités internationaux doivent toujours respecter la liberté, l'indépendance et la dignité de tous les peuples, mérite la sympathie de tous les Etats. Cependant, il ne paraît pas possible, pour le moment, de donner à cette idée la formulation que propose l'amendement, car elle n'est pas susceptible de recueillir l'approbation générale. Il faut distinguer, dans ce concept général de pression, divers cas possibles: il y a la pression dolosive, qui est illicite, et la pression juridique et moralement justifiée, comme celle qui sert à repousser l'agression; il y a aussi la pression que les romains qualifiaient de *dolus bonus*, telle que les pressions normalement exercées pendant les négociations des traités commerciaux. D'autre part, si l'on acceptait cet amendement, on pourrait en déduire que la formule « la menace ou l'emploi de la force en violation des principes de droit international incorporés dans la Charte », contenue dans l'amendement dont l'Espagne est un des coauteurs (A/CONF.39/C.1/L.289 et Add.1), ne vise que la force physique ou la guerre. Or, il n'en est pas ainsi, car une interprétation adéquate de l'esprit de la Charte condamne tout exercice illicite de la force quel qu'il soit et pourra englober, dans certains cas, l'abus qui consiste à exploiter les besoins de développement des peuples.

37. Pour ces raisons, ainsi que pour celles qui ont été exposées par le représentant de l'Uruguay, la délégation espagnole ne peut appuyer l'amendement de l'Afghanistan (A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1/Corr.1) qui, dans sa forme actuelle, pourrait être utilisé pour interpréter de façon restrictive le mot « force » dans la Charte.

38. M. SAMAD (Pakistan) approuve entièrement les arguments développés par le représentant de l'Afghanistan. Les pressions économiques et politiques sont bien

plus fortes que les pressions militaires et relèvent du concept de l'emploi de la force interdit par le paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte. L'amendement dont le Pakistan est un des coauteurs (A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1/Corr.1) vise à assurer la stabilité et la sécurité des traités internationaux, en rendant plus clair le texte de l'article 49. Le concept de la pression politique ou économique a été accepté bien avant la rédaction de la Charte de l'Organisation des Nations Unies et a été réaffirmé dans la résolution 2160 (XXI) de l'Assemblée générale.

39. Enfin, M. Samad appuie le principe de l'amendement de la Tchécoslovaquie (A/CONF.39/C.1/L.289 et Add.1).

40. M. RUEGGER (Suisse) déclare que le renvoi pur et simple aux principes de la Charte des Nations Unies, contenu dans l'article 49 du projet, peut poser un problème important, du point de vue strictement juridique, pour un pays comme la Suisse, qui n'est pas signataire de la Charte et qui n'est pas membre de l'Organisation des Nations Unies, sous l'aspect politique de cette organisation. Ce problème peut être résolu, soit par une réserve de la part de la Suisse, soit par une modification du texte de l'article 49, dans le sens de l'amendement des quatorze Etats (A/CONF.39/C.1/L.289 et Add.1). La Suisse est favorable à cet amendement, qu'on pourrait encore préciser, en disant « ... en violation des règles de droit international généralement reconnues comme telles et incorporées dans la Charte des Nations Unies ». Ce libellé ferait mieux ressortir que ces règles sont déclaratoires, plutôt que constitutives; il reprend la formule que la Syrie a proposée pour l'article 34 et qui a été adoptée (A/CONF.39/C.1/L.106).

41. La Suisse reconnaît la haute valeur et l'importance des principes de la Charte des Nations Unies, qui découlent, en grande partie, des principes du Pacte de la Société des Nations auxquels la Suisse, Membre de la Société des Nations, avait adhéré. Dans la Charte de San Francisco, signée au lendemain de la deuxième guerre mondiale, il n'y avait pas place pour la neutralité intégrale de la Suisse. Cependant, la pratique de l'Organisation des Nations Unies a reconnu la valeur et la force de la neutralité permanente, dans certains cas où la Charte ne pouvait pas jouer, ainsi que l'importance d'un intermédiaire neutre, impartial et indépendant, comme la Suisse.

42. Le débat sur le sens à donner au terme « force » dans l'article 49 a porté essentiellement sur l'interprétation des dispositions de la Charte. Toutefois, la délégation suisse est d'avis que la Conférence, en élaborant la convention sur le droit des traités, n'a pas à entrer dans ces considérations. Les principes de la Charte sont appelés à évoluer: il est donc difficile d'inclure dans une convention purement juridique un renvoi à des éléments peu précis, susceptibles de se modifier en fonction de critères dépourvus de caractère juridique.

43. La délégation suisse ne met pas en cause les principes, actuels ou futurs, de la Charte, mais leur application. Pour ne citer qu'un exemple, ce qui prime pour la Suisse, c'est la protection de la personne humaine, conformément aux Conventions de Genève¹; or, les faits ont démontré qu'il peut y avoir conflit entre le droit humanitaire

¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 75.

contenu dans ces conventions et certaines opérations coercitives et militaires des Nations Unies. Ce problème a été étudié, notamment, par l'Institut de droit international, qui a conclu à la pleine applicabilité, en toutes circonstances, des règles de droit humanitaire, même dans les cas d'action coercitive des Nations Unies contre un agresseur².

44. Il importe avant tout que la convention sur le droit des traités soit aussi universelle que possible et qu'elle recueille le plus large appui. C'est la raison pour laquelle la délégation suisse renouvelle la proposition qu'elle avait faite, à la trente-neuvième séance, de constituer un groupe spécial, qui serait chargé de concilier, dans la mesure du possible, les opinions trop divergentes, afin d'éviter un vote en séance plénière, qui ne ferait que cristalliser ces oppositions. Dans le cas présent, cette méthode permettrait de ne pas poursuivre en séance plénière l'examen de l'amendement au sujet duquel la Commission est divisée. Ce groupe spécial ne devrait être constitué qu'après l'examen de l'article 62, complément indispensable de l'article 49. La France, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède ont donné leur soutien à cette proposition.

45. M. KEARNEY (Etats-Unis) estime que l'article 49 devrait être accepté dans son libellé actuel et que l'amendement de l'Afghanistan (A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1/Corr.1) devrait être rejeté. Le représentant des Etats-Unis tient à expliquer les raisons de son opposition audit amendement, car l'article 49 est l'un des articles essentiels du projet de convention et le texte définitif de cet article pourra jouer un grand rôle dans la détermination de la position que la délégation des Etats-Unis adoptera à l'égard de l'ensemble de la convention.

46. Il est dit au paragraphe 5 du commentaire: « la Commission a estimé que la règle devrait être énoncée en termes aussi simples et catégoriques que possible ». La Commission est parvenue à cette conclusion après s'être demandé si le fond de quelques-uns des amendements dont la Commission plénière est saisie devait être inséré dans l'article.

47. Dans son cinquième rapport présenté en décembre 1965, le Rapporteur spécial a pris note du fait que, en 1963, l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies a créé, par sa résolution 1966 (XVIII), le Comité spécial des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre Etats; la composition du Comité devrait tenir compte du principe d'une représentation géographique équitable et de la nécessité d'assurer la représentation des principaux systèmes juridiques du monde. Au nombre des principes que le Comité spécial est chargé d'étudier figure « le principe que les Etats s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies »³. Le Rapporteur spécial a indiqué que, si la Commission du droit international

essayait elle-même de développer la règle énoncée dans le texte qui forme actuellement l'article 49, en l'interprétant de façon détaillée, elle traiterait d'un sujet que l'Assemblée générale a confié au Comité spécial⁴.

48. La délégation des Etats-Unis estime que la Commission a eu raison de suivre les conseils du Rapporteur spécial à cet égard. Le Comité spécial a déjà étudié, lors de ses sessions de 1964, 1966 et 1967, la question de savoir si l'obligation de s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force comprenait notamment la pression politique ou économique. D'autre part, le 6 décembre 1967, par sa résolution 2287 (XXII), l'Assemblée générale a convoqué la première session de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités et, quelques semaines plus tard, par sa résolution 2327 (XXII), elle a prié le Comité spécial de compléter la formulation du principe interdisant la menace ou l'emploi de la force en violation de la Charte. Ces faits montrent en toute clarté que la Conférence des plénipotentiaires sur le droit des traités n'a pas été chargée de formuler le principe inclus dans l'article 49 du texte de la Commission du droit international.

49. Les auteurs de l'amendement en question ont fait valoir que, comme la Conférence va donner une définition de l'emploi de la force aux fins de la présente convention, elle n'ira pas à l'encontre des travaux entrepris par d'autres organes des Nations Unies. Or, la Conférence n'a pas été chargée d'interpréter la Charte de l'Organisation des Nations Unies, en particulier dans des domaines qui comportent des aspects politiques importants et dangereux. La seule tâche qui incombe aux participants est d'adopter une convention sur le droit des traités en vue d'unifier les relations internationales. Si l'on entreprend de résoudre des problèmes de définition, ou des difficultés politiques, à propos de la Charte, dans le contexte d'une convention sur le droit des traités, cela risque d'aboutir au rejet du projet de convention par les Etats qui seront en désaccord avec la définition proposée.

50. En outre, le concept de « pression économique ou politique », mentionné dans l'amendement, est tellement dépourvu de contenu juridique valable, qu'il jetterait les doutes les plus graves sur tout article dans lequel il figurerait. Bien des Etats en prendraient prétexte pour se débarrasser de traités dont les obligations leur seraient devenues pesantes.

51. En ce qui concerne l'intervention du représentant de l'Afghanistan, les Etats-Unis sont les premiers à reconnaître que l'objectif commun doit être de réduire l'écart entre pays riches et pays pauvres, et ils l'ont suffisamment prouvé; mais ils ne pensent pas que l'amendement puisse contribuer à la réalisation de cet objectif, tout au contraire. Les bailleurs de fonds verront dans cet amendement un accroissement de leurs risques et ils augmenteront donc le coût de leurs investissements. Le résultat probable de l'amendement serait donc de porter préjudice à ceux qu'il est censé aider.

52. L'amendement des quatorze Etats (A/CONF.39/C.1/L.289 et Add.1) soulève le problème de l'élément temporel dans l'application de l'article 49, problème que la Commission a évoqué dans les paragraphes 7 et 8 de son

² *Annuaire de l'Institut de Droit international, 1963*, vol. 50, tome I, p. 120; ou *ibid.*, 1965, vol. 51, tome I, p. 354.

³ *Annuaire de la Commission du droit international, 1966*, vol. II, p. 20, par. 3.

⁴ *Ibid.*, par. 5.

commentaire sur cet article. La façon dont cet amendement s'efforce de résoudre le problème n'est pas satisfaisante. En effet, il pose deux questions: à quels traités existants la convention doit-elle s'appliquer? A quel moment le principe condamnant l'emploi de la force, contenu dans la Charte, est-il devenu un principe de droit international général? La première question devra être réglée dans les clauses finales de la convention sur le droit des traités. Quant à la seconde, l'amendement des quatorze Etats pourrait être interprété comme signifiant que le principe contenu dans le paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte est antérieur à la Charte elle-même. Il est donc difficile à la délégation des Etats-Unis d'appuyer un amendement qui prête à pareille interprétation et qui ne résout pas de façon suffisamment précise les questions qu'il soulève.

53. L'amendement du Pérou (A/CONF.39/C.1/L.230), qui n'est pas un amendement de fond, pourra être examiné lorsque, le sort des autres amendements ayant été réglé, la forme de l'article 49 sera mise à l'étude.

54. Pour ce qui est de l'amendement proposé par le Japon et la République du Viet-Nam (A/CONF.39/C.1/L.298 et Add.1), la délégation des Etats-Unis appuie la première condition, selon laquelle la menace ou l'emploi de la force doivent avoir été signalés à un organe compétent de l'Organisation des Nations Unies; mais la seconde condition, à savoir que cet organe n'ait pas pris les mesures nécessaires, lui paraît impossible à appliquer.

55. M. TABIBI (Afghanistan) remercie, au nom des coauteurs de l'amendement des dix-neuf Etats (A/CONF.39/C.1/L.67/Rev.1/Corr.1), les nombreuses délégations qui ont donné leur appui à cet amendement et qui représentent la majorité des participants à la Conférence.

56. Certaines délégations, tout en reconnaissant que la formule de l'article 49 est suffisamment large pour englober la pression économique et politique comme cause de nullité, ont estimé que la notion de pression économique et politique est vague et qu'il faudrait s'en tenir au texte du projet. Or, si cette notion est vague, il en va de même pour celle de pression militaire. Les auteurs de l'amendement ne cherchent pas à introduire un élément nouveau dans l'article 49, mais seulement à préciser le texte par une formule qui soit acceptable pour la majorité des Etats du monde; ils proposent d'insérer la notion de pression économique et politique, car celle-ci, dans certains cas, est plus puissante que la menace ou l'emploi de la force armée.

57. Selon les déclarations des représentants de l'Australie et du Royaume-Uni, le paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies ne peut s'entendre que de la force armée et seule celle-ci, par conséquent, peut être reconnue dans le cadre de l'article 49 du projet; mais il suffit de parcourir le texte de cet article et le commentaire correspondant pour voir que la Commission du droit international avait en vue, non seulement le paragraphe 4 de l'Article 2, mais aussi toutes les autres dispositions de la Charte, lorsqu'elle a élaboré cet article; dans le paragraphe 3 de son commentaire, elle a exprimé les vues des membres qui se sont prononcés en faveur d'une mention expresse de la pression économique et elle a estimé que la définition serait précisée par l'interprétation.

58. Le représentant du Royaume-Uni s'est appuyé sur le septième alinéa du Préambule de la Charte, mais il ne s'est pas référé au huitième alinéa, qui parle de progrès économique, ni au paragraphe 3 de l'Article premier. De même, il a cité le Chapitre VII de la Charte et, en particulier, les Articles 41 et 42, mais il n'a pas relevé les mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée qui peuvent être prises sur décision du Conseil de sécurité; or, ce sont, précisément, celles qu'un Etat peut utiliser pour obtenir la conclusion d'un traité et qui sont mentionnées dans l'amendement.

59. Le représentant de l'Australie ne doit pas oublier que, depuis l'adoption de la Charte, de grands changements se sont produits dans le monde, que la Charte elle-même a été modifiée à plusieurs reprises et que, depuis l'adoption de la résolution « Unis pour la paix », l'interprétation du rôle de la Charte dans le maintien de la paix a considérablement évolué.

60. Si, à la Conférence de San Francisco, l'amendement du Brésil, qui visait à inclure la mention expresse de la pression économique, a été rejeté, ce n'est pas parce que la Conférence refusait de reconnaître la pression économique: si tel avait été le cas, la Charte n'aurait pas mentionné les mesures économiques et politiques énoncées à l'Article 41. Au reste, l'importance des problèmes économiques est reconnue dans le Préambule et dans de nombreux articles de la Charte, en particulier dans les Chapitres IX et X.

61. Les coauteurs de l'amendement des dix-neuf Etats considèrent que l'amendement des quatorze Etats (A/CONF.39/C.1/L.289 et Add.1), dans son principe, n'est pas incompatible avec le leur, ni avec le texte de la Commission, et ils voteront en sa faveur.

62. Pour ce qui est des propositions de conciliation, les coauteurs de l'amendement des dix-neuf Etats sont disposés à accepter des propositions raisonnables. Ils ne souhaitent pas se servir de la majorité des voix qu'ils détiennent pour imposer leur point de vue à la minorité, mais ils demandent à celle-ci de comprendre leur position et de ne pas exiger d'eux, parce qu'elle est puissante, qu'ils sacrifient leurs intérêts.

63. M. RIPHAGEN (Pays-Bas) pense que des consultations officieuses pourraient contribuer à résoudre la question de l'article 49 d'une manière qui soit acceptable pour l'ensemble de la Commission. La délégation néerlandaise propose donc que l'article 49 et les amendements qui s'y rapportent ne soient pas mis aux voix à ce stade des travaux, mais que des consultations officieuses aient lieu entre des représentants des divers groupes, en vue de faire l'accord sur le texte d'une résolution qui accompagnerait l'article 49 et, de ce fait, faciliterait son adoption; il serait rendu compte des résultats de ces consultations à la Commission plénière le lundi soir, 6 mai, au plus tard.

Il en est ainsi décidé ⁵.

La séance est levée à 18 heures.

⁵ Pour la suite des débats sur l'article 49, voir la 57^e séance.