



SOMMAIRE

	Page
<i>Point 71 de l'ordre du jour:</i>	
<i>Examen des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies (suite)</i>	163

Président: M. José María RUDA (Argentine).

POINT 71 DE L'ORDRE DU JOUR

Examen des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies (A/5470 et Add.1 et 2, A/C.6/L.528, A/C.6/L.530, A/C.6/L.531 et Corr.1 et 2, A/C.6/L.535, A/C.6/L.537) [suite]

1. M. MONOD (France) déclare que le sujet à l'examen est un grand sujet parce qu'il concerne quatre des principes fondamentaux de la Charte, par sa portée politique et ses dimensions juridiques et par les conséquences proches et lointaines qu'il pourrait avoir sur l'Organisation, sur la solidarité de ses membres et sur leur manière de comprendre leurs droits et leurs devoirs. On aiderait grandement à la clarté du débat si l'on pouvait renoncer à l'idée un peu simpliste, et de l'avis de la délégation française entièrement fausse, de deux camps opposés — les statiques et les dynamiques, les progressistes et les conservateurs, les hardis et les timides, les riches et les pauvres, les faibles et les forts. Le débat, précisément parce qu'il concerne l'amitié et la coopération entre les Etats, devrait permettre une large et loyale confrontation dont serait banni tout sectarisme. La cause que tous veulent servir est celle du droit considéré dans sa permanence et dans son universalité. La délégation française ne prétend nullement que les positions idéologiques nées des événements des 18 dernières années puissent être oubliées ou mises de côté. Bien au contraire, ceux qui essaient de dégager de ces événements de nouvelles règles de droit international ne peuvent échapper à la nécessité d'évaluer leur contenu politique. La délégation française affirme, en revanche, que cette tâche serait vouée à l'échec ou à la stérilité si elle n'était pas accomplie dans un souci de scrupuleuse objectivité.

2. Le mandat donné à la Commission a sa source dans l'Article 13 de la Charte, qui autorise l'Assemblée générale à provoquer des études et faire des recommandations en vue de développer la coopération internationale dans le domaine politique et d'encourager le développement progressif du droit international et sa codification. Mais la résolution 1815 (XVII) de l'Assemblée générale n'impose à la Commission aucune obligation autre que celle de procéder à l'étude

des quatre principes figurant au paragraphe 3 du dispositif. La Commission est donc libre de statuer sur la suite qu'il convient de donner à cette étude. Rien ne l'oblige à s'engager dans une voie déterminée, pas plus dans le domaine du développement progressif que dans celui de la codification. Il ne faut pas interpréter la résolution comme impliquant un mandat de reformuler les principes de la Charte.

3. La délégation française est d'ailleurs d'avis que le mandat de la Commission intéresse le développement progressif plutôt que la codification. La résolution 1815 (XVII) mentionne certes l'un et l'autre, mais ceci s'explique par le fait que l'étude confiée à la Commission se place dans le cadre de l'Article 13 de la Charte. Le paragraphe 1 de la résolution ne se réfère qu'au seul développement progressif, et les réponses des gouvernements comme le débat qui se déroule à la Commission prouvent que les principes étudiés ne se prêtent pas encore à la codification, au sens de la définition qu'en donne l'article 15 du statut de la Commission du droit international. Ainsi, les résultats de l'examen de la Sixième Commission ne pourraient prendre d'autre forme que celle d'une recommandation tendant à élargir le droit international existant au moyen de traités ou de conventions. La délégation française ne pourrait en aucun cas se rallier à une procédure qui tendrait à incorporer dans un projet de résolution, et encore moins dans une déclaration, des dispositions prétendant énoncer de nouvelles règles de droit international ou en élaborer et formuler les règles existantes. L'Assemblée générale ne tient de la Charte des Nations Unies aucune compétence l'autorisant à élaborer des règles de droit international par le biais d'une résolution. L'Assemblée générale n'est pas un législateur international. Sur ce point, la délégation française partage l'opinion exprimée par la délégation italienne à la 802^e séance. Elle ne peut se ranger à l'avis formulé par le représentant de la Hongrie lors de la 806^e séance, selon lequel il existerait déjà une sorte de jurisprudence qui permettrait à l'Assemblée générale, procédant par voie de déclaration, c'est-à-dire par voie de résolution, de légiférer en quelque sorte au premier degré. Une résolution de l'Assemblée générale serait du droit international en puissance, qu'une convention transformerait ensuite en règle universelle et obligatoire. Cette procédure présente le danger de brouiller la distinction entre une résolution de l'Assemblée générale et une règle de droit international.

4. Les quatre principes confiés à l'étude de la Sixième Commission font partie des sept principes fondamentaux énoncés par l'Article 2 de la Charte. Ainsi, si les recommandations adoptées par la Commission à la suite de l'étude de ces principes ajoutaient des éléments nouveaux et ne se bornaient pas à une interprétation compatible avec les dispositions de la Charte, on ne pourrait plus procéder par la voie de l'Article 13, car cet article ne prévoit que des

recommandations tendant au développement ou à la codification du droit international et non à la révision de la Charte. Si les études de la Commission révélaient des lacunes dans la Charte, celles-ci ne pourraient être comblées que par la procédure d'amendement de l'Article 108. On pourrait évidemment répondre que les quatre principes énumérés dans la résolution 1815 (XVII) doivent être considérés en tant que principes généraux et autonomes du droit international. Certes, les principes ont été présentés dans un ordre différent de celui de l'Article 2, et la résolution 1815 leur a apporté quelques retouches. Malgré cela, la Commission se trouve bien sur le terrain de la Charte et n'a pas les mains libres. Si, par exemple, les travaux de la Commission aboutissaient un jour à un projet de traité sur les relations amicales entre les Etats, ce document serait en quelque sorte une édition revue et corrigée de la Charte. Le principe du non-recours à la menace et à l'emploi de la force est présenté dans le projet tchécoslovaque^{1/} dans les termes mêmes de l'Article 2, paragraphe 4, de la Charte. Si les "formulations" de ce principe étaient incorporées à une convention, il ne fait pas de doute qu'elles seraient en fait incorporées à la Charte elle-même. Ainsi, l'objet des travaux de la Commission impose des limites, qu'elle ne peut dépasser.

5. Dans le préambule de la résolution 1815 (XVII), l'Assemblée générale rappelle les grands changements politiques, économiques et sociaux et les progrès scientifiques que le monde a connus depuis l'adoption de la Charte ainsi que l'importance vitale des buts et des principes des Nations Unies "et de leur application aux conditions actuelles". La relation de cause à effet entre la partie justificative et la partie opérative de la résolution n'a pas été mise en doute. En fait, c'est un point que les débats n'ont guère mis en lumière; il semble que la nécessité d'ajuster le droit international positif, et la Charte elle-même, à l'évolution que le monde a subie depuis 18 ans soit acceptée par beaucoup de délégations sans autre examen. Pourtant on est ici au cœur même du problème. Tant qu'on n'aura pas analysé et compris les événements contemporains, tant qu'on n'aura pas recherché et également compris quelle a été l'attitude des Etats et celle des Nations Unies sous la pression de ces événements, tant qu'on n'aura pas déterminé si ces événements sont arrivés à une période de pause ou s'ils sont encore en pleine évolution, on ne possédera aucune base solide et sérieuse sur laquelle entreprendre ce développement ou plutôt ce rajustement du droit international. Les juristes, les politiciens et bon nombre de citoyens moyens peuvent fort bien comprendre le lien existant entre le progrès scientifique et le développement du droit; la naissance du droit aérien en est un exemple, celle du droit de l'espace, en est un autre, celle du droit des communications et de l'énergie atomique aussi. En revanche, une estimation de l'évolution politique, économique et sociale du monde actuel dans ses relations avec l'évolution du droit international est une tâche infiniment plus difficile et plus complexe.

6. La délégation française croit que les événements qui ont changé la face du monde depuis 20 ans ont influencé l'évolution du droit, et elle est entièrement persuadée de la nécessité de cette évolution. Mais la relation entre les événements et le droit et, plus

précisément, le moment où le droit cesse d'être en harmonie avec les événements restent à établir. Ainsi, la naissance à la vie internationale d'un nombre considérable de nouveaux Etats est certes un événement d'une immense importance, mais il est nécessaire de déterminer si l'augmentation numérique du nombre des Etats a modifié ou fait éclater les règles classiques du droit international en matière de relations entre Etats et si le principe de l'égalité souveraine des Etats a de ce fait évolué. Un vaste travail de recherche devra être accompli avant qu'il soit possible de répondre à ces questions. On peut poser les mêmes questions à propos du recours à la menace ou à l'emploi de la force, de la non-intervention et du règlement pacifique des différends.

7. La "formulation" par le représentant de la Tchécoslovaquie des corollaires des quatre principes est en réalité une tentative de réponse à la question sur la relation entre les événements et le droit. Mais la "formulation" proposée n'a pas clarifié et encore moins fait progresser les principes de la Charte. Au contraire, elle y introduit de sérieux éléments de doute et de controverse. Ainsi, l'introduction du désarmement général et universel comme corollaire du principe de non-recours à la menace ou à l'emploi de la force constitue une confusion flagrante entre un principe de droit et un objectif politique. Le désarmement général, universel et contrôlé est une aspiration de tous les peuples et gouvernements et un objectif fondamental de la politique extérieure de la France. Mais, les conditions dans lesquelles le désarmement pourrait être réalisé n'ayant pas encore été déterminées, il n'existe pas de règle de droit dans ce domaine. De l'avis de la délégation française, la proposition tchécoslovaque retarderait le développement progressif du droit international, car on affaiblit le droit en voulant le compléter par des notions étrangères au droit.

8. Le principe de la non-intervention dans les affaires relevant de la compétence nationale des Etats mériterait à lui seul une étude exhaustive. Un des phénomènes les plus remarquables de l'époque actuelle est que la prise de conscience nationale, consécutive en partie à l'accession à l'indépendance de nouveaux Etats, se produit au moment même où le domaine international ne cesse de grandir. L'époque actuelle recherche une conciliation entre ces deux tendances, en apparence contradictoires, mais cependant parallèles et complémentaires. Le danger que présente une tentative de codification alors qu'on en est au cœur de cette évolution est évident.

9. Bien des "formulations" proposées par le représentant de la Tchécoslovaquie en marge des principes de non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats et d'égalité souveraine des Etats sont contestables; d'autres sont des reformulations de principes déjà admis. Comme la délégation suédoise (806ème séance), la délégation française est sceptique sur l'utilité de procéder par voie de réaffirmation. C'est même une méthode dangereuse dans la mesure où, étant fragmentaire et incomplète, elle tend à restreindre la portée des grands principes de la Charte et à en fausser le sens. Une illustration particulièrement frappante de ce danger est la formulation proposée par le représentant de la Tchécoslovaquie pour le principe du règlement pacifique des différends. Dire que les différends entre Etats doivent être réglés "en particulier" par voie de négociations directes, ce n'est pas seulement l'affirmation d'une évidence qui n'a aucun besoin d'être réaffirmée puisque tous les

^{1/} Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-septième session, Annexes, point 75 de l'ordre du jour, document A/C.6/L.505.

différends commencent par faire l'objet de discussions bilatérales, ce serait aussi une conception restrictive du règlement des différends et une limitation de la portée de l'Article 33 de la Charte. Cette formule relève non pas du développement progressif, mais de la régression progressive du droit international.

10. Les partisans d'une codification accélérée ont également mentionné la déclaration figurant dans le communiqué final de la Conférence des pays d'Afrique et d'Asie tenue à Bandoung, la Déclaration des chefs d'Etat ou de gouvernement des pays non alignés, publiée à l'occasion de la Conférence de Belgrade, et la charte de l'Organisation de l'unité africaine. Certes ces textes sont de toute première importance, mais ils sont fort récents, et il est douteux que l'on puisse dès 1963 peser et évaluer leurs conséquences politiques avec assez de certitude pour affirmer qu'ils ont déjà eu un effet normatif sur le droit international. Dans ces instruments, il est nécessaire de distinguer ce qui est déclaratif du droit international existant et en particulier de la Charte; mais il faudra aussi entreprendre une étude approfondie des dispositions qui concernent plus particulièrement les relations des nouveaux Etats africains et asiatiques entre eux et avec les autres Etats. Cette étude n'est guère possible lorsqu'on se trouve au centre d'événements dont l'évolution n'est pas prévisible. Le représentant de la France pense, comme le représentant de la Belgique (807ème séance), qu'elle sera en tout état de cause nécessaire.

11. Les grands accords régionaux et les accords conclus sous les auspices des institutions spécialisées pourraient à eux seuls faire l'objet de plusieurs thèses. Leur importance sur le progrès du droit international est capitale, mais là aussi il convient de distinguer entre ce que les auteurs appellent le droit international général et le droit international universel. Les représentants du Chili (804ème séance) et du Mexique (806ème séance), qui ont fait des exposés d'un grand intérêt sur l'élaboration des accords régionaux entre les Etats américains, ont souligné le rattachement de ces accords au système général de la Charte des Nations Unies, mais ils n'ont pas dit que l'application de la charte de l'Organisation des Etats américains exigeait un nouvel examen des principes de la Charte des Nations Unies.

12. La création de la Communauté économique européenne est également importante, mais six ans après sa naissance on n'a pas encore tenté de définir quelle orientation permanente elle pourrait imprimer au droit international. La délégation française pense que la proposition faite par le représentant des Pays-Bas (803ème séance) concernant les enquêtes mérite d'être étudiée avec soin.

13. Se référant plus spécialement à certains aspects du principe du règlement pacifique des différends, le représentant de la France pense qu'il est paradoxal que les Etats, si empressés à proclamer leur attachement au règne du droit, soient aussi réticents quand il s'agit de soumettre leurs litiges au juge international. Il faut bien admettre que, sauf exceptions, toute une catégorie de litiges — différends exclusivement ou essentiellement politiques et litiges affectant certains intérêts vitaux des Etats — échapperont au règlement judiciaire et même arbitral tant que les rapports entre nations n'auront pas subi une profonde transformation. Il y a cependant toute une catégorie de différends mettant en jeu des intérêts économiques fort divers et, en général, ceux énumérés à l'Article 36

du Statut de la Cour internationale de Justice, qui pourraient être l'objet d'un règlement judiciaire; si les gouvernements adoptaient à cet égard une politique plus libérale, ils aideraient puissamment à la construction du droit international, au moyen d'un des matériaux les plus précieux qui soient, les décisions jurisprudentielles.

14. Il faut donc regretter que sur les 111 Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies, 37 seulement aient accepté la clause facultative de juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice. Il y a aussi la question des réserves à l'acceptation de la juridiction de la Cour. S'il n'est pas encore possible d'envisager l'abandon des réserves, un nouvel examen de celles-ci dans un sens plus libéral serait une contribution importante des gouvernements à l'édification du droit international. A ce propos, le Gouvernement français a renoncé en 1959 à la réserve de compétence nationale, telle qu'elle est conçue par l'Etat lui-même, en faveur de la clause plus libérale de la compétence nationale, telle qu'elle est comprise dans le droit international. L'ensemble de cette question a été examiné par l'Institut du droit international, et le rapport de M. Jenks à la session d'Amsterdam, en 1957, ainsi que la résolution adoptée à Neuchâtel en 1959 devraient un jour être pris en considération par les gouvernements. Les Etats, bien sûr, n'aiment pas être jugés ni condamnés. Il s'agit là, comme le disait C. de Visscher, d'un phénomène de psychologie politique. C'est pourquoi, dans l'état actuel du monde, on ne peut pas demander aux Etats de soumettre aux juges leurs différends politiques. Il n'en reste pas moins qu'il y a dans le contentieux international des conflits très fréquents mettant en jeu de difficiles points de droit qui sont souvent une cause de tension entre les Etats; et les négociations bilatérales peuvent fort bien échouer, parce que chaque partie est convaincue de la solidité de sa position en droit. C'est à ces conflits que la fonction du juge international est adaptée par excellence, et c'est dans ce domaine qu'un effort de libéralisation de l'attitude des Etats est souhaitable et possible.

15. Lors de la 805ème séance, le représentant de Ceylan a attribué la réticence de certains pays à accepter la juridiction de la Cour au fait qu'elle était composée de juges appartenant en majorité à l'un des deux grands blocs idéologiques. La délégation française pense que le représentant de Ceylan se trompe, car deux juges appartenant à des pays socialistes qui n'ont cependant pas accepté la clause de juridiction obligatoire siègent à la Cour. Personne n'a jamais mis en doute leur impartialité. On serait bien en peine de citer un seul cas où un arrêt de la Cour ait été influencé par des considérations étrangères au droit. Enfin, un juge appartenant à un des jeunes Etats africains vient d'être élu à la Cour. Quant à la remarque du représentant de l'Indonésie (809ème séance) à propos de l'expression "principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées" dans l'Article 38, paragraphe c, du Statut de la Cour internationale de Justice, il convient d'interpréter ce paragraphe comme visant au minimum les règles qui sont communes à toutes les nations qui sont Membres de l'Organisation des Nations Unies.

16. La délégation française n'a pas entrepris une étude détaillée de chacun des quatre principes — bien qu'elle voie dans cette méthode la meilleure manière de mettre en lumière le contenu juridique de ces principes — parce qu'elle estime que l'analyse juridique de principes si importants est tout à fait insuf-

fisante. Par sa résolution 1815 (XVII), l'Assemblée générale a demandé à la Commission de ne pas étudier les principes généraux de la Charte, déjà parfaitement bien connus, mais de les examiner à la lumière de l'évolution politique du monde contemporain afin de décider s'il est nécessaire ou possible de dégager de nouveaux principes susceptibles d'être développés ou codifiés. Cette étude exigerait un travail considérable que bien peu de délégations ont eu le temps d'entreprendre jusqu'à présent. La délégation française pense aussi que le problème devant lequel se trouve placée la Commission n'est pas un problème du développement du droit en vigueur, mais un problème d'application de ce droit. La Commission doit se demander d'abord comment les principes de la Charte sont appliqués dans les rapports entre les Etats. C'est seulement à ce moment qu'il sera possible de vérifier si le comportement des Etats dans leurs rapports entre eux est influencé par l'insuffisance ou l'obscurité des règles existantes, et de décider si celles-ci doivent être complétées ou corrigées.

17. En résumé, la délégation française n'est pas favorable à une méthode qui créerait des principes corollaires ou subsidiaires de ceux de la Charte. Cette méthode affaiblirait la Charte, en particulier dans le cas où la formulation se référerait à des situations transitoires ou en cours d'évolution, et surtout à des concepts politiques ou idéologiques étrangers au droit international. La délégation française est également opposée à une méthode qui consisterait à annoter un texte général par des commen-

taires particuliers au risque d'en restreindre et même d'en fausser le sens. La Charte doit demeurer intacte. La délégation française n'est pas non plus favorable à une réaffirmation de principes déjà reconnus du droit international.

18. Sous cette réserve, elle n'est pas opposée au développement progressif ou à la codification des principes du droit international, même s'ils intéressent la Charte, à condition que ce développement et cette codification résultent du consentement valablement et unanimement exprimé par les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies. Elle pense toutefois que ce résultat ne pourra pas être atteint sans des études approfondies portant à la fois sur la manière dont les gouvernements ont interprété et appliqué la Charte et sur le sens et l'évolution des événements politiques survenus depuis l'adoption de celle-ci. Le rôle de la Sixième Commission, à la présente session, pourrait être de préparer cette enquête et d'en déterminer l'objet et les limites. Le Secrétariat pourrait alors, sur les bases suggérées par la Commission, procéder à de nouvelles consultations avec les gouvernements. Ceci exigera beaucoup de temps et d'efforts, mais sans ces efforts rien de sérieux ne peut être fait. En conclusion, la délégation française est convaincue que si l'esprit et les intentions de la Charte étaient toujours et unanimement respectés, il serait inutile d'y rien ajouter.

La séance est levée à 16 h 5.