

## III

LA TURQUIE A LA CONFERENCE DE  
VIENNE DES NATIONS-UNIES SUR  
LE DROIT DES TRAITES

## I — LE PRINCIPE PACTA SUNT SERVANDA :

L'article 23 du Rapport de la Commission du Droit International sur les travaux de la dix-huitième session (4 mai - 19 juillet 1966) est ainsi rédigé :

*Pacta sunt servanda*

"Tout traité en vigueur lie les Parties et doit être exécuté par elles de bonne foi".

A la séance du 18 avril 1968, l'Ambassadeur Talât Miras, Chef de la Délégation turque, s'est félicité des dispositions de l'article 23, car elles expriment une très vieille règle du droit international coutumier qui est en même temps une règle de morale universelle. Cette règle présente de nos jours une importance toute particulière étant donné les milliers de traités qui sont en vigueur et qui constituent le fondement même de la société internationale actuelle. Il n'est pas exagéré de dire que le maintien de la paix dépend, dans une large mesure, du respect des obligations nées des traités.

La règle *Pacta sunt servanda* a été proclamée dans des instruments internationaux tels que le Pacte de la Société des Nations et la Charte des Nations Unies; celle-ci exprime, dans le 3<sup>e</sup> paragraphe de son Préambule, la détermination des peuples des Nations Unies de "créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées de traités et autres sources du droit international". Et, au paragraphe 2 de l'Article 2, le devoir pour tous les Etats membres de "remplir de bonne foi" les obligations qui leur incombent en vertu de la Charte. Pour ces diverses

raisons, M. Miras approuve la suggestion faite par la Commission du droit international dans la dernière phrase de son commentaire de cet article, selon laquelle il pourrait être indiqué de souligner, dans le Préambule de la Convention, le principe *Pacta sunt servanda*.

Le commentaire de l'article 23 souligne que la règle *Pacta sunt servanda* et le principe de la bonne foi sont indissolublement liés. La Commission du droit international a établi ce lien dans l'article 23, mais elle a adopté une formulation qui est peut-être trop succincte. Le représentant de la Turquie se déclare donc en faveur de l'insertion, dans l'article 23, d'une disposition analogue à celle du paragraphe 2 de l'article, tel qu'il a été rédigé par le Rapporteur spécial dans son troisième rapport de 1964(\*), où il est stipulé que "Toute partie à un traité s'abstiendra de tout acte visant à empêcher que le traité soit dûment exécuté ou à réduire ses objets à néant". De même, il serait sage d'insérer dans cet article une disposition analogue à celle du paragraphe 4, qui figure dans le même Rapport, pour spécifier que "tout Etat qui ne s'acquitte pas des obligations qui lui incombent" aux termes de l'article 23 "engage sa responsabilité internationale"(\*\*). L'inclusion de ces dispositions additionnelles renforcerait la règle énoncée à l'article 23.

De l'avis de la Délégation turque, les mots "en vigueur" sont inutiles : il est évident qu'un traité doit être en vigueur pour que la règle de l'article 23 puisse s'appliquer. Certains orateurs ont donné aux mots "en vigueur" une interprétation contraire à leur signification habituelle et M. Miras ne peut souscrire à cette manière de voir.

Le représentant de la Turquie appuie l'amendement du Pakistan (A/CONF. 39/C. 1/L. 181), qui renforcerait le principe du respect de bonne foi des obligations conventionnelles. Par contre, il ne peut appuyer l'amendement des cinq pays (A/CONF. 39/C. 1. L. 118), de Cuba (A/CONF. 39/C. 1/L. 173), ni celui du Congo

---

(\*) Annuaire de la Commission du droit international, 1964. Vol. II, p. 3.

(\*\*) Annuaire cit. 1964, Vol. 2, p. 3.

(Brazzaville) (A/CONF. 39/C. 1/189), qui affaibliraient les dispositions de l'article 23" (\*\*\*)).

## II — LE PROBLEME DU JUS COGENS :

Les articles 50 et 61 du Rapport de la Commission du Droit International sont ainsi conçus :

### *Article 50:*

*Traités en conflit avec une norme impérative du droit international général (jus cogens).*

"Est nul tout traité en conflit avec une norme impérative du droit international à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifié que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère".

### *Article 61 :*

*Survenance d'une nouvelle norme impérative du droit international général.*

"Si une nouvelle norme impérative du droit international général du genre mentionné à l'article 50 est établie, tout traité existant qui est en conflit avec cette norme devient nul et prend fin".

A la séance du 6 mai 1968, le chef de la Délégation turque s'est exprimé ainsi :

"Par l'entremise de ses Délégations à l'Assemblée Générale des Nations Unies et dans les Commentaires qu'il a présentés, le Gouvernement turc a déjà eu l'occasion d'exprimer son point de vue sur les Articles 50 et 61 du projet que nous sommes en train d'examiner.

Permettez-moi de résumer la position de ma Délégation vis-à-vis de ces Articles relatifs au *jus cogens*, qui constituent un des points les plus controversés du projet.

---

(\*\*\*) A/CONF. 39/C. 1, SR. 29.

La notion de "*règle impérative du droit international général*", que le projet appelle "*jus cogens*", ainsi que les termes utilisés aux Articles 50 et 61 qui codifient cette notion sont tout à fait nouveaux. Ils font partie des cas de nullité figurant à la partie V, empruntés au droit civil.

Dans son désir de présenter un projet aussi complet que possible, la Commission du Droit International a été amenée à faire des innovations multiples et des emprunts au droit civil, au droit des contrats.

Cette tendance civiliste du projet d'Articles est surtout marquée dans la partie V, en ce qui concerne les causes de nullité. Toutes les causes de nullité existant dans le droit des obligations, excepté la lésion, ont été transposées du droit civil au projet sur le droit des traités.

Cela est parfaitement compréhensible, puisque de tout temps cette branche du droit civil a été la principale source d'inspiration pour ceux qui ont essayé de codifier le droit des traités.

Ma Délégation n'est nullement opposée à des emprunts au droit civil. De tels emprunts peuvent enrichir et faire progresser le droit international. Mais à deux conditions : Il faut que la règle se prête à la transposition du droit civil en droit international. Il faut que les précautions nécessaires soient prises pendant la transposition.

La similitude des milieux est une condition essentielle qui domine tout essai de transposition des règles juridiques. Les pays qui ont adopté des lois étrangères le savent très bien. Parfois, pour pouvoir adopter une loi étrangère, des modifications importantes des structures administrative ou judiciaires du pays deviennent nécessaires. Dans d'autres cas, on fait subir des changements à la loi pour l'adapter à son nouveau milieu. Une loi mal adaptée peut même devenir gênante, telle qu'une constitution rédigée suivant un système politique étranger et ne répondant pas aux conditions particulières du pays.

Le problème de la similitude des milieux se pose avec plus d'acuité quand il s'agit de faire passer des règles du droit interne en droit international. La structure du milieu national est complètement différente de celle du milieu international et le traité international est un acte compliqué qui diffère foncièrement du simple

contrat du droit civil. A cause de cette différence dans la structure des milieux, chaque règle du droit interne n'est pas transposable, telle quelle dans le domaine international.

En ce qui concerne les Articles 50 et 61, relatifs au jus cogens, un point doit être souligné. C'est que les commentaires de ces Articles ne sont pas suffisamment explicites sur l'existence du jus cogens en droit international. En effet :

Les commentaires disent que les avis des auteurs ont été partagés, mais que la thèse contraire à l'existence du jus cogens en droit international est de moins en moins soutenable.

Les commentaires disent encore que le droit de la Charte, concernant l'emploi de la force, présuppose l'existence du jus cogens en droit international.

Les commentaires ajoutent que l'apparition des règles relevant du jus cogens est relativement récente.

Les commentaires soulignent enfin qu'on ne dispose encore d'aucun critère qui permette de reconnaître qu'une règle du droit international relève du jus cogens.

Partant de ces prémisses, le projet codifie les Articles relatifs au jus cogens en attendant que la pratique des Etats et la jurisprudence des tribunaux internationaux mettent au point la pleine teneur de cette règle.

Les comptes-rendus de la Quinzième Session de la Commission du Droit International, où la question du jus cogens a été discutée, ne sont pas non plus déterminants. En parcourant ces comptes-rendus nous voyons le Rapporteur-spécial dire :

"Faute de mieux, il s'est servi du terme *jus cogens*, désignant une notion qui n'est pas entièrement nouvelle en droit international. Certains auteurs, notamment MacNair, l'ont traitée dans leurs travaux, *mais elle est loin d'être développée*. Cette notion est sans doute connue dans la plupart des systèmes juridiques, bien qu'elle n'ait pas d'équivalent exact dans les pays de droit coutumier".

Nous voyons également un membre de la Commission suggérer même la suppression de la mention du jus cogens que certains trouvent imprécise. Il dit "*que cette expression est absente de la plupart des ouvrages de droit international, qu'elle est à peu près inconnue aux juristes qui ont étudié le droit coutumier et*

au'il n'en a appris l'existence qu'en suivant le débat de la précédente session de la Commission.

Tout ce que je viens de dire nous induit inévitablement à penser que l'on n'est pas en présence d'une règle bien établie, s'imposant par elle-même, mais d'une règle nouvelle.

Aux yeux de ma Délégation, les Articles 50 et 61 constituent une tentative d'introduire en droit international, par la voie conventionnelle, la notion de *l'ordre public* ou de *jus cogens* existant en droit civil, tout comme l'erreur, le dol et la violence.

Il importe donc de savoir si cette règle du droit civil peut passer du droit civil en droit international.

Comme il a été déjà dit, au cours de la séance précédente, il s'agit d'établir une hiérarchie des normes juridiques. La hiérarchie des normes suppose une hiérarchie des sources du droit. Or, la source du droit international, ce sont les Etats souverains et égaux. Contrairement à la société nationale, la société internationale est une société sans hiérarchie. Ni la Société des Nations, ni les Nations Unies n'ont changé l'essentiel de la structure de la société internationale. Dans la société internationale il n'existe pas de hiérarchie des sources du droit, ayant au sommet, comme en droit interne, un législateur imposant ses ordres. Les traités, les règles conventionnelles se forment par le consentement des Etats et les Etats voient dans leur droit de conclure des traités, la manifestation par excellence de leur souveraineté. Pour que l'Etat donne son consentement à une règle il faut que le contenu de la règle soit connu. On ne peut pas consentir à ce qu'on ne connaît pas. Pour cette raison, ce qu'on peut faire en l'état actuel du droit international, c'est établir par convention la priorité pour certaines règles déterminées. C'est ce qu'avait fait le Pacte de la Société des Nations et c'est ce que fait actuellement la Charte des Nations Unies.

Mais cette priorité conventionnelle pour certaines règles déterminées diffère de la notion d'ordre public existant en droit interne.

La notion d'ordre public en droit interne est une notion abstraite et complexe, variant d'une époque à l'autre, d'un pays à l'autre, et dont la détermination est laissée par le législateur au juge. Seul un législateur n'ayant pas besoin du con-

sentement des sujets de droit, peut décréter une règle aussi abstraite, ayant comme conséquence la nullité. Dans la société internationale actuelle, ni un tel législateur, ni une telle juridiction n'existent, tandis que la notion de légalité en droit interne est intimement liée à l'existence d'une juridiction compétente, qu'il s'agisse des contrats, des actes administratifs ou des actes législatifs. Et dans certains pays le contrôle de la légalité est l'oeuvre de la jurisprudence des tribunaux eux-mêmes.

L'imprécision frappante des Articles 50 et 61 provient de leur origine civiliste. La règle qu'ils contiennent n'est pas suffisamment travaillée pour qu'elle s'adapte au milieu international. Aucune définition, aucune précision n'a été donnée. La détermination du contenu de la règle de ce qui serait "*une norme impérative du droit international général*" est laissée à la pratique ultérieure des Etats et à la jurisprudence des tribunaux internationaux. Ceci peut se faire dans le droit autoritaire de la société nationale mais pas dans le droit de la société internationale à base consensuelle. Pour qu'il y ait consentement, il faut déterminer, préciser le contenu de la règle.

En ce qui concerne certaines règles, peu nombreuses d'ailleurs, auxquelles nous reconnaissons une supériorité par rapport à d'autres, parce qu'elles sont doublées d'une morale impérative humanitaire, on peut se demander s'il faut voir là une raison pour entrer dans des généralisations des plus obscures et imprécises.

En plus de l'imprécision frappante des Articles 50 et 61 l'Article 62 pose un autre problème.

Cet Article, que le Commentaire qualifie d'article-clef, indique la procédure à suivre par la partie qui se dit lésée, pour l'application des Articles relatifs au jus cogens. En cas de conflit entre les parties, cet Article les renvoie à l'Article 33 de la Charte relatif au règlement des différends. L'Article 33 est l'un des points faibles de la Charte. Il ne contient qu'une énumération des moyens de règlement des différends, sans aucune obligation de les utiliser. Il ne prévoit aucune solution définitive aux différends et aucune juridiction obligatoire. Ainsi, une partie qui voudrait se soustraire unilatéralement à ses obligations conventionnelles reste en dehors du contrôle d'une autorité impartiale.

Comme je l'ai dit à propos de l'Article 39, l'élément d'appréciation n'est pas une question de simple procédure, mais un élément essentiel de toute cause d'annulation.

Voulant introduire en droit international une règle empruntée au droit civil, sans l'adapter aux conditions particulières du milieu international et en l'emplantant des garanties qu'elle a en droit interne le projet est arrivé à un texte ouvert à toutes sortes d'abus. Ce qui est à l'opposé de la légalité internationale que l'on veut établir et à laquelle la future Convention sur le Droit des Traités doit tendre.

Pour ces raisons ma Délégation regrette de ne pas pouvoir appuyer le maintien des Articles 50, 61 et 62, qui, dans leurs formes actuelles, sont de nature à bouleverser la stabilité des traités et à créer des désordres dans la vie internationale.

Ma Délégation ne manquera pas de revenir sur l'Article 62 lors de la discussion sur cet Article. Mais elle tient dès maintenant à faire les réserves les plus expresses en ce qui concerne les Articles du projet couverts par les dispositions de l'Article 62.

Quant à la position de ma Délégation envers les projets d'amendement de l'Article 50, elle découle des observations que je viens de présenter" (\*).

### III — LA PROCEDURE EN CAS DE NULLITE D'UN TRAITE :

L'article 62 du Rapport de la Commission du Droit International est ainsi conçu :

*Procédure à suivre en cas de nullité d'un traité ou pour y mettre fin, s'en retirer ou en suspendre l'application .*

1 — La partie qui fait valoir la nullité d'un traité ou qui allègue un motif pour y mettre fin, s'en retirer ou en suspendre l'application, sur la base des dispositions des présents articles, doit notifier sa prétention aux autres parties. La notification doit indiquer la mesure envisagée à l'égard du traité et les motifs à l'appui.

2 — Si, après un délai qui, sauf en cas d'urgence particulière ne saurait être inférieur à une période de trois mois, à compter de la réception de la notification, aucune partie n'a

(\*) Séance du 6 mai 1968.



fait d'objection, la partie qui fait la notification peut prendre dans les formes prévues à l'article 63 la mesure qu'elle a envisagée.

3 — Si, toutefois, une objection a été soulevée par toute autre partie, les parties devront rechercher une solution par les moyens indiqués à l'article 33 de la Charte des Nations Unies.

2 — Rien dans les paragraphes qui précèdent ne porte atteinte aux droits et obligations des parties découlant de toute disposition en vigueur entre elles concernant le règlement des différends.

5 — Sans préjudice de l'article 42, le fait pour un Etat de ne pas avoir adressé la notification prévue au paragraphe 1 ne l'empêche pas de faire cette notification en réponse à une autre partie qui demande l'exécution du traité ou qui allègue sa violation.

A la séance du 14 mai 1968, l'Ambassadeur T. Miras a exprimé ainsi le point de vue de la Délégation turque :

“L'article 62 ne contient aucune garantie de nature à assurer l'application objective de la Partie V de la Convention et peut conduire à toutes sortes d'abus. Les garanties de procédure prévues dans cet article consistent simplement en une notification par la Partie qui se prétend lésée; puis vient une période d'attente. Si les Parties ne sont pas d'accord, l'article 68 les renvoie à l'article 33 de la Charte qui, comme chacun sait, est l'un des points faibles de la Charte puisqu'il ne contient qu'une énumération des moyens de règlement pacifique sans prévoir une solution définitive, une juridiction obligatoire. Dans ces conditions, la Partie qui se prétend lésée n'a qu'une seule obligation, celle d'attendre quelques mois. Ensuite, elle est libre de prendre l'une ou l'autre des mesures prévues à la Partie V. L'affirmation de la Commission du droit international, selon laquelle, au cas où les Parties aboutiraient à une impasse, “il appartiendrait à chaque gouvernement d'apprécier la situation et d'agir selon les exigences de la bonne foi”, signifie qu'une partie qui voudrait se soustraire à ses obligations conventionnelles ne serait assujettie au contrôle d'aucune autorité impartiale.

La Délégation turque estime que, lorsqu'il existe un élément d'appréciation, l'intervention d'une autorité impartiale est indis-

pensable. Il ne s'agit pas là d'une simple question de procédure. Sans mécanisme d'appréciation impartiale, il ne peut y avoir de nullité. Un travail de codification qui s'efforce d'introduire dans le droit international des règles nouvelles pouvant entraîner de graves conséquences devrait prévoir des garanties juridictionnelles adéquates, au lieu de codifier des règles empruntées au droit civil interne en les amputant des garanties juridictionnelles dont elles sont normalement assorties. L'Article 33 de la Charte est très insuffisant pour régler les différends sous le régime du droit international actuel et encore moins lorsqu'il s'agit des règles nouvelles de la Partie V. Il aurait fallu prévoir un organisme nouveau ou charger un organe existant de l'application de ces règles. Sans ces garanties, l'art. 62 est de nature à bouleverser la stabilité des traités, stabilité dont dépend, dans une large mesure, le maintien de la paix. Vouloir établir un régime de droit international sans l'intervention de juges est le grand paradoxe du projet d'article. La Délégation turque ne pourra donc accepter l'article 62 sous sa forme actuelle.

L'amendement suisse "A/CONF. 39/C. 1/L. 347) offrirait les garanties juridictionnelles nécessaires à l'application de la Partie V. Il prévoit aussi bien le recours à la Cour internationale de Justice qu'à une commission d'arbitrage. La procédure prévue pour la composition de cette Commission est tout à fait satisfaisante. Aussi, la Délégation turque appuie-t-elle cet amendement" (\*).

---

(\*) A/CONF. 39/C. 1/SR. 69 p. 16.