

Mercredi 14 février 1968.

Participation de la Suisse à la
Conférence des Nations Unies sur
le droit des traités.

Département politique. Proposition du 31 janvier 1968 (annexe).
Département de justice et police. Rapport joint du 2 février
1968 (adhésion).

Département des finances et des douanes. Rapport joint du
7 février 1968 (adhésion).

Vu la proposition du département politique et d'entente avec
le département de justice et police et le département des finances
et des douanes, le Conseil fédéral

d é c i d e :

- 1) L'invitation adressée à la Suisse de prendre part à la conférence internationale de plénipotentiaires sur la codification du Droit des traités, convoquée par les Nations Unies le 26 mars 1968 à Vienne, est acceptée.
- 2) La délégation suisse à la conférence se compose de la manière suivante:
 - M. Paul Ruegger, ambassadeur plénipotentiaire, chef de la délégation;
 - M. Rudolf L. Bindschedler, ministre plénipotentiaire, juriconsulte du département politique, suppléant du chef de la délégation;
 - Mlle Françoise Pometta, collaboratrice diplomatique de la division des organisations internationales du département politique;
 - M. Jean Cuendet, collaborateur diplomatique au service juridique du département politique (secrétaire de la délégation).
- 3) Le chef de la délégation est autorisé à faire appel en tout temps à des experts.
- 4) Les considérants de la proposition du département politique serviront d'instructions à la délégation.
- 5) Le chef de la délégation est autorisé, si les résultats de la conférence lui paraissent satisfaisants, à signer, sous réserve de ratification, la convention internationale et les autres instruments qui pourront être conclus à l'issue de la conférence.

- 2 -

- 6) Les membres de la délégation recevront les indemnités suivantes:
- | | |
|-------------------------------------|--|
| L'ambassadeur Paul Ruegger | Fr. 220.-- (y compris
l'allocation
de travail) |
| Le ministre Rudolf L. Bindschedler | Fr. 100.-- |
| Les autres membres de la délégation | Fr. 75.--. |

Extrait du procès-verbal au département politique (en 10 exemplaires) pour exécution; au département des finances et des douanes (administration des finances) et à la chancellerie fédérale pour l'établissement des pleins pouvoirs ainsi qu'au département de justice et police.

Pour extrait conforme:
Le secrétaire,

Sauvaut

o.713.346 - CJ/gf

Berne, le 31 janvier 1968

DistribuéeA u C o n s e i l f é d é r a l

Participation de la Suisse à
la Conférence des Nations Unies
sur le droit des traités.

I

En date du 5 décembre 1966, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé, par sa résolution 2166 (XXI) qu'une conférence internationale de plénipotentiaires serait convoquée pour examiner le droit des traités et pour consacrer le résultat de ses travaux dans une convention internationale ou dans tels autres instruments qu'elle jugerait appropriés. Par sa résolution 2287 (XXII) du 6 décembre 1967, elle a en outre décidé que la première session de la conférence serait convoquée à Vienne en mars 1968.

Se fondant sur ces résolutions, le Secrétaire général de l'ONU a convoqué la première session de la conférence pour le 26 mars 1968, la clôture étant fixée au 24 mai 1968. En raison de l'importance du sujet examiné, une deuxième session est prévue pour 1969. L'invitation de participer à la Conférence a été adressée aux Etats membres de l'ONU, aux Etats membres des institutions spécialisées, aux Etats parties au Statut de la Cour Internationale de Justice (et aux Etats que l'Assemblée générale a spécialement décidé d'inviter).

La base de travail de la Conférence sera le projet d'articles sur le droit des traités élaboré par la Commission du droit

- 2 -

international des Nations Unies (CDI). La CDI a entrepris l'étude de ce sujet sur un rapport du professeur Brierly dès 1951. Cependant, la démission successive de trois rapporteurs a retardé les travaux et c'est seulement depuis 1962 avec Sir Humphrey Waldock, comme rapporteur spécial, qu'elle a vraiment pu avancer dans l'élaboration d'un projet d'articles. Des segments de ce projet ont été successivement soumis aux gouvernements et le projet définitif est sorti des 17e et 18ème sessions de la Commission (1966).

A la XXIème session de l'Assemblée générale, il fut décidé d'inviter les gouvernements à présenter derechef des observations, en vue de la Conférence internationale, que devait précéder une discussion à la 6ème commission de l'Assemblée générale. Cette discussion aboutit à la résolution 2287 (XXII) mentionnée plus haut.

Il convient de relever que contrairement à ce qui s'était passé lors de la préparation des conférences précédentes sur le droit de la mer et les relations diplomatiques et consulaires, la Suisse n'a pas été invitée à présenter ses observations avant la phase ultime précédant l'ouverture de la conférence, bien que le cercle des invités ait déjà été fixé depuis décembre 1966. C'est seulement dans cette phase ultime, ainsi que par sa participation à la conférence que notre pays a l'occasion de prendre part à l'élaboration des articles sur les traités. Ce traitement quelque peu discriminatoire est dû à l'embarras ressenti au Secrétariat, à l'idée d'accepter des observations de l'Allemagne fédérale, alors qu'il refuserait celles de la RDA, qui fait de nombreux efforts pour se faire entendre à New York.

II

La Suisse a toujours manifesté un grand intérêt à la codification du droit international et a même, comme chacun sait, joué un rôle intense dans le développement du droit humanitaire. Il était

- 3 -

donc tout à fait conforme à ses traditions de participer aux conférences diplomatiques sur le droit de la mer, sur les relations diplomatiques et sur les relations consulaires, où elle a eu l'occasion d'apporter sa contribution à l'élaboration des importantes conventions qui ont été le fruit de ces conférences. Il est de la plus haute importance pour notre pays qu'il puisse continuer à faire entendre sa voix dans ces grandes rencontres où se fixent les règles qui vont régir la communauté internationale.

De toute manière, l'importance exceptionnelle du projet soumis à la Conférence tant pour le droit international en général que pour notre pays en particulier, qui est uni avec le monde extérieur par un réseau serré de conventions bilatérales et multilatérales, nous interdit de nous abstenir. Le droit des traités est la pierre d'angle des relations internationales, et il n'est pas un domaine de ces relations qu'il ne touche de la manière la plus directe. Le projet élaboré par la CDI est de loin la tentative la plus ambitieuse de codification du droit international, et c'est aussi celle qui soulève les problèmes les plus ardues. Pour notre pays, que des traités unissent à presque tous les Etats du globe, et qui est partie à d'innombrables conventions multilatérales, le projet revêt, à beaucoup d'égards, un intérêt tout particulier. Le caractère nouveau de certaines dispositions du projet risque de modifier profondément la structure du droit des traités tel qu'il résulte aujourd'hui d'une pratique séculaire. Certaines dispositions, si elles étaient acceptées, pourraient avoir des conséquences sérieuses pour la sécurité des transactions internationales. D'autre part, il faut reconnaître que le système du droit coutumier présentait des lacunes, des obscurités et des incertitudes qu'une codification offre l'occasion de faire disparaître. La participation de la Suisse à la Conférence est donc indispensable pour nous permettre de défendre les principes traditionnels de respect des engagements pris et de bonne foi dans l'exécution, qui sont à la base de notre politique et cela même si, comme on ne peut en écarter d'em-

- 4 -

blée la possibilité, le résultat de la Conférence ne nous permettait pas de devenir partie à l'instrument élaboré.

III

En préparant son projet, la CDI a d'abord dû décider quelle forme elle avait l'intention de lui donner. Elle a d'abord cherché à mettre sur pied un "code", c'est-à-dire un recueil descriptif des règles coutumières et des pratiques internationales en la matière. Le "code" n'aurait pas eu la forme d'une convention, mais aurait simplement été adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies. Elle s'est arrêtée à la forme de la convention parce qu'elle permettait un développement du droit international (alors que le "code" ne faisait que fixer des règles existantes), et parce qu'elle rendait une participation plus étroite des Etats à la mise sur pied du texte. Il ne fait pas de doute que l'autorité d'une convention est beaucoup plus grande que celle d'un "code". Les effets bénéfiques du texte comme ses dangers en sont fortement augmentés.

Le rapporteur spécial, Sir Humphrey Waldock, avait présenté des projets successifs extrêmement fouillés et savants, dont la réglementation allait dans un grand détail. La Commission a fortement simplifié ces textes, parfois d'une façon peut-être excessive.

La Commission avait à sa disposition un matériel considérable de règles coutumières, de décisions judiciaires et arbitrales et de pratique internationale. Elle a cependant largement innové dans différents domaines (notamment en ce qui concerne la nullité), et si les règles qu'elle a ainsi élaborées avaient déjà été discutées dans la doctrine, en revanche, il n'existait bien souvent aucun précédent dans la pratique.

Plus encore que les conventions précédemment préparées par la CDI, le projet actuel constitue à la fois une codification et un

- 5 -

développement du droit international. L'accueil qui a été fait au projet a manifesté que le développement, hardi et parfois téméraire, tenté par la CDI, ne rencontrait pas une approbation unanime. A cet égard, on se trouve certainement dans une situation un peu différente de celle qui existait dans les conférences précédentes, où les projets de la CDI avaient rallié d'emblée, sauf certaines dispositions isolées, une large base d'accord.

IV

Le projet, qui compte soixante-quinze articles, est divisé en sept parties: une introduction, qui donne les définitions et précise la portée des articles; quatre parties régissent le fond, soit successivement la conclusion et l'entrée en vigueur des traités, le respect, l'application et l'interprétation des traités, l'amendement et la codification des traités, la nullité, la fin et la suspension de l'application des traités; une partie VI contient des dispositions diverses, et la septième partie vise les dépositaires, les notifications, les corrections et l'enregistrement. La CDI s'est abstenue de rédiger un préambule ou des dispositions finales, mais il va de soi qu'ils figureront dans la version définitive. Le commentaire qu'y a joint la Commission apporte de précieuses informations sur sa formation et sur la portée de ses dispositions, et illustre en particulier les difficultés qu'elle a eu à rencontrer pour parvenir à un texte dans les domaines controversés. Ces difficultés et l'énorme travail fourni rendent compte aussi bien des aspects positifs que des aspects négatifs du projet. Il a été nécessaire de "creuser" certains sujets plus que cela n'avait jamais été le cas dans la doctrine et la pratique jusqu'à ce jour; d'autre part, des compromis boiteux ont dû être acceptés dans certaines des questions les plus difficiles. C'est ce qui explique que plusieurs Etats, tout en reconnaissant le projet pour ce qu'il est, c'est-à-dire un remarquable effort de réflexion et de synthèse aient apporté de graves réserves aux éloges qu'ils lui accordaient.

- 6 -

Il n'est pas question d'examiner ici tous les points qui peuvent prêter à discussion. Bien souvent d'ailleurs, c'est la rédaction, fruit de discussions trop prolongées et de remaniements trop nombreux, qui est à critiquer, plus que le fond de la règle. Il convient cependant de relever, comme une grave lacune du projet, le fait que tout en élaborant un système complet et extrêmement détaillé des causes de nullité et de caducité des traités, il n'a pas été en mesure d'assurer l'interprétation et l'application de ces dispositions particulièrement délicates par les moyens de procédures obligatoires de règlement des différends. Ces règles peuvent être, dans certains cas, tout à fait judicieuses, mais l'absence presque complète de pratique internationale dans le domaine et les dangers d'abus résultant d'une application de règles par l'Etat intéressé, à la fois juge et partie, font qu'elles représenteraient si elles étaient adoptées sans le correctif d'une juridiction indépendante obligatoire, un sérieux péril pour la sécurité des conventions internationales. A défaut de parvenir à une réglementation de ce genre, que l'aversion presque insurmontable de certains pays à l'égard de l'arbitrage rend improbable, il serait sans doute préférable que le projet ne contienne rien au sujet des causes de nullité, ainsi que la proposition en a été faite par certains pays.

Certaines de ces causes de nullité sont d'ailleurs très critiquables en tout état de cause. Ainsi la disposition qui prévoit qu'est nul 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 peut être interprétée d'une manière si large, si l'on s'en tient à l'avis de certains pays, que peu de conventions seraient en sécurité devant elle. Elle représente, d'autre part, un péril pour les traités de paix conclus jusqu'à ce jour et sur lesquels reposent de très nombreuses frontières. Il serait peut-être préférable d'éliminer cette disposition. L'introduction d'une règle sur le "ius cogens", le droit international auquel il n'est pas permis de déroger

- 7 -

par traité sous peine de nullité, n'est pas moins dangereuse, en raison de la totale incertitude qui règne au sujet des règles faisant partie de ce "ius cogens", incertitude que la CDI n'a bien entendu pas été en mesure de lever.

De même, la disposition sur la "clausula rebus sic stantibus", malgré les louables efforts de la CDI pour lui donner une tournure aussi restrictive que possible, est restée vague et élastique. Le résultat auquel est parvenu la CDI ne justifie guère son maintien dans le projet.

Enfin, et ainsi qu'il a déjà été relevé, la question du règlement des différends, particulièrement importante en matière de nullité, n'a pas reçu de solution satisfaisante. Les formalités prévues de notification, de motivation et de respect de certains délais sont certes intéressantes, mais elles ne changent rien au fait que c'est chaque Etat qui, selon le projet, aura à déterminer en ce qui le concerne si la cause de nullité existe. Le renvoi à l'article 33 de la Charte, qui ne prévoit que des procédures de règlement volontaire des différends est tout à fait insuffisant.

Les conventions sur les relations diplomatiques et les relations consulaires ne comportent pas non plus, dans le corps du texte, de dispositions sur le règlement des différends; celles-ci sont cependant dans ce domaine moins importantes en raison du rôle modérateur qu'y joue la règle de la réciprocité. Les deux conventions ne comprenaient qu'un protocole facultatif annexe, qui prévoyait l'arbitrage obligatoire. Il n'est pas exclu qu'un tel protocole soit joint à la convention nouvelle. Dans ce cas, la Suisse devrait examiner la possibilité d'adhérer à la Convention seulement à l'égard des Etats qui auraient également souscrit au protocole facultatif.

- 8 -

V

Il résulte de ce qui précède que la codification envisagée se révèle être une tâche particulièrement complexe et délicate, et qu'elle est encore rendue plus difficile par les profondes divergences de doctrine et de conceptions juridiques, qui se sont déjà manifestées à la CDI et se retrouveront, sous une forme plus aiguë encore, à la Conférence de Vienne.

L'importance de la matière traitée pour notre pays, et les difficultés à prévoir dans le cours de la Conférence imposent le choix, pour diriger la délégation suisse, d'une personnalité douée d'une autorité reconnue en droit des gens et disposant d'une large expérience dans le domaine des grandes conférences internationales. L'Ambassadeur Paul Ruegger, chef des délégations suisses à quatre conférences diplomatiques sur la codification du droit international et Président de la Conférence sur la liberté de transit des Etats sans littoral, satisfait pleinement à ces conditions.

Le nombre des participants à la Conférence de Vienne sera certainement très élevé; comme les petits Etats sous-développés redoutent les frais résultant d'une telle Conférence, ils ont obtenu qu'elle ne soit pas divisée comme il était d'usage jusqu'ici en deux commissions principales. Il n'y aura à côté du comité général qu'un comité de rédaction restreint (25 membres). D'autre part, la Conférence aura 22 vice-présidents, et on peut s'attendre à ce que le bureau ait un rôle assez important à jouer.

Dans ces conditions, une participation un peu plus réduite qu'aux précédentes conférences de Vienne peut être envisagée, et la délégation devrait comprendre trois membres à côté du chef de délégation. En outre, ce dernier devrait être autorisé à faire appel, en tout temps, à des experts, comme c'était déjà le cas lors des conférences précédentes. La composition de la délégation permettra

- 9 -

une relève entre les délégués, certains d'entre eux devant s'absenter pendant la conférence pour remplir d'autres obligations.

Les considérations de la présente proposition serviront d'instructions à la délégation. De façon plus générale, la délégation devra veiller à ce que la convention et les autres instruments qui pourront être mis sur pied garantissent de la façon la plus étendue le respect des obligations contractuelles et la sécurité des conventions et assurent, dans toute la mesure du possible, un règlement équitable et impartial des différends. Il s'agit en outre d'obtenir que nombre de dispositions trop vagues soient rédigées plus clairement et rendues plus précises.

Le chef de la délégation devrait être autorisé à signer, sous réserve de ratification, la convention internationale et les autres instruments qui pourront résulter de la Conférence, pour autant que ces actes satisfassent aux conditions mentionnées ci-dessus et que la majorité des Etats participants, y compris ceux qui se rattachent au même système et à la même philosophie juridique que notre pays, soient prêts à signer la convention et les autres instruments éventuels à l'issue de la Conférence.

Les montants des indemnités du chef et des membres de la délégation ont été fixés d'entente avec le Département des finances et des douanes (Office du personnel).

Vu ce qui précède, le Département politique a l'honneur de

p r o p o s e r

- 1) L'invitation adressée à la Suisse de prendre part à la Conférence internationale de plénipotentiaires sur la codification du Droit des traités, convoquée par les Nations Unies le 26 mars 1968 à Vienne, est acceptée.

- 10 -

- 2) La délégation suisse à la Conférence se compose de la manière suivante :
- M. Paul Ruegger, Ambassadeur plénipotentiaire, chef de la délégation;
 - M. Rudolf L. Bindschedler, Ministre plénipotentiaire, Jurisconsulte du Département politique, suppléant du chef de la délégation;
 - Mlle Françoise Pometta, collaboratrice diplomatique de la Division des Organisations internationales du Département politique;
 - M. Jean Cuendet, collaborateur diplomatique au Service juridique du Département politique (secrétaire de la délégation).
- 3) Le chef de la délégation est autorisé à faire appel en tout temps à des experts.
- 4) Les considérants de la proposition du Département politique serviront d'instructions à la délégation.
- 5) Le chef de la délégation est autorisé, si les résultats de la Conférence lui paraissent satisfaisants, à signer, sous réserve de ratification, la convention internationale et les autres instruments qui pourront être conclus à l'issue de la Conférence.
- 6) Les membres de la délégation recevront les indemnités suivantes :
- | | |
|-------------------------------------|--|
| L'Ambassadeur Paul Ruegger | Fr. 220.-- (y compris l'allocation de travail) |
| Le Ministre Rudolf L. Bindschedler | Fr. 100.-- |
| Les autres membres de la délégation | Fr. 75.-- |

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Extrait du procès-verbal au Département politique (en 10 exemplaires) pour exécution, au Département des Finances et des Douanes (Administration des finances) et à la Chancellerie fédérale pour l'établissement des pleins pouvoirs.