

## PREAMBULE

**NOUS, PEUPLES DES NATIONS  
UNIES,**

*résolus*

*à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances,*

*à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites,*

*à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international,*

*à favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande,*

**ET A CES FINS**

*à pratiquer la tolérance, à vivre en paix l'un avec l'autre dans un esprit de bon voisinage,*

*à unir nos forces pour maintenir la paix et la sécurité internationales,*

*à accepter des principes et instituer des méthodes garantissant qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun,*

*à recourir aux institutions internationales pour favoriser le progrès économique et social de tous les peuples,*

**AVONS DECIDE D'ASSOCIER NOS EFFORTS POUR REALISER CES DESSEINS**

*En conséquence, nos gouvernements respectifs, par l'intermédiaire de leurs représentants, réunis en la ville de San Francisco, et munis de pleins pouvoirs reconnus en bonne et due forme, ont adopté la présente Charte des Nations Unies et établissent par les présentes une organisation internationale qui prendra le nom de Nations Unies.*

«Nous, peuples des Nations Unies,...» D'entrée, le ton est donné. On est loin des «Hautes parties contractantes» qui introduisaient au texte du Pacte de la Société des Nations. Résumé des principes, des buts et des moyens des Nations Unies, le préambule de la Charte en annonce le style, en révèle l'inspiration démocratique, messianique, rooseveltienne.

Lorsque les rédacteurs de la Charte se réunissent à San Francisco le 12 avril 1945, le Président ROOSEVELT a disparu depuis deux semaines, emporté par une crise cardiaque. Sa pensée, son idéalisme, son vocabulaire imprègnent cependant les travaux des constituants, comme celle de Woodrow WILSON en 1919.

Le titre annonce l'ambition. Il s'agit d'une Charte, non d'un Pacte. La Société des Nations avait été créée par un accord international en bonne et due forme. Le terme de «Pacte» de *Covenant* en anglais, repris du droit des contrats, traduisait l'accord consensuel entre Etats souverains, le traité en bonne et due forme. Avec la Charte, les références sont constitutionnelles. Elles rappellent le long combat pour les libertés et la démocratie, la grande Charte arrachée à Jean-sans-Terre, les franchises établies au profit des bourgs et de leurs citoyens; la montée du mouvement démocratique de par le monde trouve enfin son expression sur le plan international.

«Nations Unies», l'expression pose davantage de problèmes. Elle apparaît dans la Déclaration des Nations Unies, signée à Washington le 1er janvier 1942, qui mobilise les énergies des Alliés contre les puissances de l'Axe. Elle est donc marquée au fer de l'effort de guerre. D'aucuns craignent que l'appellation ne convienne guère à une organisation tournée vers le maintien de la paix. On fait valoir l'ambiguïté du terme qui désigne à la fois la nouvelle Organisation internationale et les Etats membres la composant. On observe que les nations en litige pourront difficilement se prétendre unies. Enfin, on fait valoir que la référence historique semble exclure la participation future des Etats ex-ennemis à

l'Organisation qui paraît difficile à envisager avec un tel intitulé<sup>1</sup>.

ROOSEVELT impose sa volonté par l'intermédiaire de sa délégation. La représentante des Etats-Unis lance un appel passionné, demandant aux autres délégués de retirer leurs propositions en hommage au Président disparu; ce qui est décidé<sup>2</sup>. Sur ce point, il n'y a plus d'hésitation. Il s'agit bien, à travers l'appellation, de rappeler les raisons pour lesquelles la guerre a été livrée, le triomphe des principes démocratiques contre le fascisme et le nazisme<sup>3</sup>.

Le préambule prolonge le titre autant qu'il annonce le contenu. Sa nécessité ne s'impose pas aux rédacteurs de l'avant-projet de Dumbarton Oaks. Ceux-ci rédigent l'essentiel du chapitre I, consacré aux buts et principes des Nations Unies. Ils ne voient pas la nécessité d'ajouter un texte liminaire, nécessairement répétitif et sans doute confus. Ayant inscrit l'essentiel dans le corps des deux premiers articles, ils manifestent l'élémentaire précaution du juriste qui évite les redites et les contradictions. C'est compter sans l'irrésistible aspiration politique, au sortir de la guerre, à la redondance.

Premier ministre de l'Afrique du sud, héros de la Première Guerre mondiale, le Maréchal SMUTS a galvanisé les énergies de 1939 à 1945. Il insiste d'abord auprès des membres du Commonwealth, puis à la Conférence de San Francisco sur l'adoption d'un préambule qui s'adresse au cœur des hommes et non à leur seule intelligence. Le projet qu'il soumet ne manque pas de souffle. Il y exalte le respect dû à la dignité de la personne humaine, la défense des libertés, l'affirmation de l'égalité: un somptueux manifeste contre l'apartheid<sup>4</sup>.

Le passage en commission n'améliore pas le style du préambule. Les réticences des diverses délégations rognent les ailes au texte du Maréchal SMUTS. En désespoir de cause, le délégué néo-zélandais propose d'en confier la rédaction au poète Archibald MACLEISH, qui dirigera par la suite la délégation de son pays à la conférence de Londres sur l'UNESCO; la suggestion n'est pas retenue. A la représentante des Etats-Unis,

1. Cf. rapport au nom de la Sous-Commission I/1/A, *UNCIO*, VI, p. 361. Certains ajoutent les difficultés de traduction et font valoir que l'abréviation «N.U.» en langue française n'est «pas très heureuse»...

2. *UNCIO*, VI, p. 468.

3. Cf. le rapport de la délégation britannique cité par L. GOODRICH, E. HAMBRO et A.P. SIMONS, *Charter of the United Nations, Commentary and Documents*, New York, Columbia University Press, 1969 (3ème éd.), p. 20. Les *hearings* devant le Sénat américain témoignent avec éloquence de l'idéal démocratique qui inspire le préambule. Le représentant du Département d'Etat admet explicitement la référence à la souveraineté populaire. Cf. *Hearings before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, on the Charter of the United Nations*, 1945, pp. 227 et 509 et cf. *infra* p. 000.

4. SMUTS sera battu quelques années plus tard par Daniel MALAN qui instaurera la politique d'apartheid en Afrique du Sud.

qui cherche à préserver quelques éléments de l'élan initial, le délégué soviétique répond gentiment: «Ce n'est pas de la poésie, ma petite dame; c'est de la politique»<sup>5</sup>.

Il n'est pas certain que la rigueur juridique ait gagné au change. Le rapporteur du Comité I/1 avoue l'impossibilité de distinguer nettement ce qui relève respectivement des «buts», des «principes» et du préambule<sup>6</sup>. Certains thèmes émigrent ainsi d'un article à l'autre pour trouver enfin place dans le préambule. D'autres sont affirmés en termes différents dans le préambule et dans les articles de la Charte. Ainsi la notion de «droits fondamentaux de l'homme» n'est reprise ni dans l'article 1, paragraphe 3, ni dans l'article 55, alinéa c. Le but premier de l'Organisation, à en croire l'article 1, paragraphe 1, «maintenir la paix et la sécurité internationales», figure dans les dispositions consacrées aux moyens dans le préambule. Quant au règlement pacifique des différends, mentionné lui aussi dans l'article 1, paragraphe 1, il est passé sous silence dans le préambule. En revanche on y trouve des notions qui disparaissent par la suite: l'égalité de droits des hommes et des femmes, la dignité de la personne humaine, le respect des traités, la pratique de la tolérance, l'esprit de bon voisinage<sup>7</sup>.

La comparaison avec le préambule du Pacte de la Société des Nations est instructive. Plus bref, le texte de 1919 est rédigé en termes juridiques. Il annonce des obligations précises en utilisant un vocabulaire juridique, là où la Charte se complaît dans les considérations morales.

\*\*

Quelle peut être la portée d'un tel texte? On sait que la doctrine n'apporte pas de réponse nette à la question de la valeur juridique des préambules. Certains se réfèrent à la jurisprudence de la Cour internationale de Justice dans les affaires du *Droit d'Asile* (Rec. 1950, p. 282) et des *Ressortissants des Etats-Unis au Maroc* (Rec. 1952, p. 196) pour considérer que «la question ne fait pas de doute»<sup>8</sup>: l'utilisation du préambule pour éclairer la portée des obligations souscrites l'intègre sans conteste dans les normes du droit des traités. D'autres proposent une analyse plus nuancée en ne retenant le préambule que lorsqu'il énonce le but du traité

5. Rapporté par Ruth B. RUSSELL, *A History of the United Nations Charter*, Washington, the Brookings Inst., 1958, p. 914.

6. *UNCIO*, VI, p. 464.

7. Sur le bon voisinage, v. cependant l'article 74. Pour une critique sévère du contenu du préambule, cf. Hans KELSEN, *The Law of the United Nations*, Londres, Stevens and Sons Ltd, pp. 3-12.

8. Charles de VISSCHER, *Problème d'interprétation judiciaire en droit international public*, Paris, Pedone 1963, p. 61.

avec une précision suffisante pour diriger l'interprétation du dispositif<sup>9</sup>. La Convention de Vienne sur le droit des traités reste ambiguë. Elle dispose (article 31, paragraphe 2): «Aux fins de l'interprétation d'un traité, le contexte comprend, outre le texte, préambule et annexes inclus...», assimilant ainsi le préambule au texte, mais seulement dans le cadre du contexte.

Pourtant le rapporteur du Comité I/1 est net. Pour les membres du Comité, le préambule a la même valeur que les articles 1 et 2 de la Charte. La motivation avancée tient à la difficulté évoquée de distribuer la matière entre préambule, buts et principes. Compte tenu de la confusion régnante, les dispositions doivent être considérées comme «également valables et opérationnelles»<sup>10</sup>. A cet argument logique, il faut ajouter l'accord politique relatif au respect des traités. Les Etats d'Amérique latine, insistent dans la négociation sur l'insertion, dans le corps de la Charte, d'un article rappelant l'obligation de respecter les traités internationaux. Ils ont en vue les accords fixant les frontières en Amérique du sud et craignent que la suppression de la mention, explicitement prévue par le Pacte de la SDN, n'ouvre un contentieux territorial. Les grandes puissances, considérant l'instabilité de la situation territoriale en Europe, refusent de se lier. Le compromis trouvé inclut la référence au «respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international» dans le préambule, étant entendu que la valeur juridique de ce dernier est hautement proclamée.

La déclaration du rapporteur ne clôt pas la controverse, car il ne suffit pas de baptiser carpe le lapin. On observe que la pratique subséquente fait rarement allusion au préambule et presque toujours pour conforter un des articles de la Charte. Le procédé se comprend. Dès lors que les principes énoncés se retrouvent dans le dispositif, mieux vaut s'appuyer sur ce dernier pour éviter toute discussion sur la nature obligatoire ou non de la règle alléguée.

La Cour internationale de Justice vient ajouter au doute avec l'arrêt rendu le 18 juillet 1966 dans l'affaire du *Sud-ouest africain (deuxième phase)*. Elle y déclare (Rec. 1966, p. 34): «50. Des considérations humanitaires peuvent inspirer des règles de droit: ainsi le préambule de la Charte des Nations Unies constitue la base morale et politique des dispositions juridiques qui sont énoncées ensuite. De telles considérations ne sont pas cependant en elles-mêmes des règles de droit. Tous les Etats s'intéressent à ces questions; ils y ont un intérêt. Mais ce n'est pas parce qu'un intérêt existe que cet intérêt a un caractère spécifiquement juridique». On sait que l'arrêt, rendu avec la voix prépondérante du

9. Cf. Charles ROUSSEAU, *Droit international public*, Tome 1, Paris, Sirey 1970 p. 87, qui semble cependant se rallier à la position de Ch. de VISSCHER lorsqu'il ajoute: «on a parfois considéré le préambule des traités comme doué d'une force obligatoire inférieure à celle du dispositif. Mais c'est là une opinion isolée».

10. *UNCIO*, VI, p. 464.

Président, est contesté. L'affirmation mérite cependant d'être examinée de plus près. Elle rejoint l'opinion émise en 1950 par Hans KELSEN.

Analysant la valeur juridique du préambule, celui-ci se place sur un terrain légèrement différent<sup>11</sup>. Il constate que la force obligatoire d'une disposition ne dépend pas seulement de sa forme, mais aussi de son contenu. Le fait d'être inclus dans le dispositif d'un traité ne confère pas le caractère normatif à une clause. Encore faut-il une obligation juridiquement sanctionnée. L'insuffisance dans la formulation de l'obligation ou l'absence de sanction du comportement contraire ôtent toute valeur juridique à l'affirmation.

Or le préambule n'a pas pour objet d'établir des obligations. Le rapport au Président des Etats-Unis note que les obligations des Etats membres se trouvent dans d'autres portions du texte et souligne la portée idéologique plus que juridique du préambule<sup>12</sup>. KELSEN doute même que le texte puisse être utilisé à fins d'interprétation, ce qui lui conférerait une certaine valeur juridique, puisque ses dispositions sont reprises et précisées dans le corps de la Charte. Pétitions de principe et redondances ne suffisent pas à créer une norme.

L'ambiguïté du préambule ne présente pas que des inconvénients. Elle donne au texte, comme au corps même de la Charte, une souplesse et une capacité d'adaptation qu'une formulation plus cohérente, plus rigoureuse, interdirait. Charles de VISSCHER constate à son propos: «On peut dire qu'il est plus politique que juridique»<sup>13</sup>, pour s'en féliciter. Le texte du préambule présente au plus haut degré ce caractère d'*open texture* souligné par Oscar SCHACHTER<sup>14</sup>. S'il ne comporte pas de règles précises, il formule des «principes généraux» indique des «standards», contribue à une «théorie générale» de la Charte. Il influe de ce fait dans une certaine mesure sur le comportement des acteurs, Etats membres ou responsables de l'Organisation. Dans une analyse moins strictement pyramidale du droit des gens, une place peut être faite à ce genre qui relève de la déclaration d'intention. Mais sans doute s'agit-il moins d'obligation juridique que de contrôle social. Une analyse plus serrée du contenu du préambule permet de s'en convaincre.

\*  
\*\*

Comme l'ensemble de la Charte, le préambule est marqué par les préoccupations immédiates des rédacteurs. Sans doute écrivent-ils pour les «générations futures», mais ce sont les démons d'une guerre qui n'est pas encore terminée qu'il s'agit de conjurer.

11. H. KELSEN, *op. cit.*, p. 9.

12. *Report to the President on the Results of the San Francisco Conference*, Dept. of State, Publ. n° 2349, Conference Series n° 71, Washington, 1945, p. 35.

13. Ch. de VISSCHER, *op. cit.*, p. 141.

14. O. SCHACHTER, «The Relation of Law, Politics and Action in the United Nations», *RCADI*, 1963-II, n° 109, pp. 169 s.

Deux idées-forces courent tout au long du préambule: d'une part, au sortir d'un conflit meurtrier et dévastateur, les Nations Unies proclament leur souci prioritaire de maintenir la paix et la sécurité internationales; d'autre part, parce que la Seconde Guerre mondiale a été le combat de la liberté et de la démocratie contre la tyrannie, le racisme et le mépris de la personne humaine, les pères-fondateurs insistent sur le respect des droits de l'homme, indissociable du progrès économique et social.

Par ailleurs, innovation considérable, par une formule insolite, qui pose d'assez difficiles problèmes juridiques, le préambule introduit solennellement les peuples dans l'ordre international.

Dans son adresse à la Conférence de San Francisco, le 1er mai 1945, le vieux Maréchal SMUTS rappelait qu'il était «l'un des rares survivants de la dernière Conférence de la paix, tenue à Paris il y a vingt-six ans»<sup>15</sup>. On comprend que, plus encore que d'autres, il ait été frappé par la survenance «en l'espace d'une vie humaine» des deux conflits mondiaux et que les deux projets successifs de préambule qu'il avait rédigés mettent d'emblée l'accent sur la malédiction pesant sur sa génération<sup>16</sup>.

Le premier alinéa du préambule finalement adopté part, lui aussi, de cette constatation, abandonnant toutefois l'expression «lutte fratricide», sans doute jugée peu convenable alors que le conflit se poursuivait, au profit de la dénonciation, plus sobre, du «fléau de la guerre». Cette disposition, à laquelle, dans le corps de la Charte, font écho les articles 106 et 107, est la seule qui avoue directement son inspiration conjonctuelle.

Plusieurs autres dispositions n'en sont pas moins profondément imprégnées. De même qu'au sortir de la Première Guerre mondiale les rédacteurs du Pacte de la SDN entendaient que celle-ci fût «la der. des der.», de même, les fondateurs des Nations Unies insistent d'emblée sur leur volonté de prévenir la survenance de nouveaux conflits armés.

A cet égard, la Charte ne se démarque pas du Pacte de 1919. Sans doute, tirant les leçons de l'échec de l'Organisation genevoise, les rédacteurs du texte de 1945 ont-ils conçu des mécanismes plus précis, qu'ils voulaient plus réalistes, mais l'idée de base est la même: promouvoir la sécurité collective, dont le septième alinéa du préambule donne une définition concise et exacte. Il s'agit d'«accepter des principes et (d')instaurer des méthodes garantissant qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun. «C'est présenter autrement ce qu'énonçaient aussi les articles 10 et 11 du Pacte et qui se trouve précisés aux articles 1er, paragraphe 1 et 2, paragraphe 5, de la Charte: «Tous pour un, un pour tous»; mutualité de la protection et, également, de l'obligation de se porter au secours de l'Etat victime d'agression.

15. *UNCIO I*, p. 461.

16. V. les projets des 2 et 3 mai 1945, *UNCIO IV*, pp. 665 et 667; le premier de ces textes était ainsi rédigé: «... à prévenir une reprise de la lutte fratricide qui, par deux fois en notre génération, a affligé l'humanité des douleurs et des pertes indicibles».

Ainsi se trouve posé à nouveau le principe d'une paix armée et vigilante; c'est en effet de la riposte commune à une agression que dépend l'efficacité du système. Non seulement les Etats demeurent libres d'entretenir une armée<sup>17</sup>, mais encore il est indispensable que ceux-ci se dotent des moyens militaires effectifs d'intervenir en cas d'agression ou de rupture de la paix, tant par un Etat membre — ce qui ne devrait pas se produire : ces puissances sont, par définition, « pacifiques » (*peace-loving*-cf. l'article 4) — que par un Etat non-membre. Les Parties, qui renoncent à l'usage de la force dans leurs relations internationales en vue de satisfaire leur intérêt égoïste, sont ainsi le « bras séculier » de l'Organisation qui n'est ni un Etat, ni, moins encore, un « Super-Etat »<sup>18</sup>, mais le cadre de leur coopération, telle qu'elle est organisée surtout dans les chapitres VII et VIII et la Charte.

Il n'est pas douteux que les alinéas 6 et 7 du préambule introduisent les dispositions de ces chapitres; un problème délicat est de savoir s'ils en sont « détachables » ou si la sécurité collective dont ils posent le principe n'est licite et concevable que conformément aux prescriptions des articles 39 à 54. Ce n'est pas une question doctrinale abstraite; elle s'est posée, très concrètement à l'occasion de l'adoption de la résolution 377 (V) (« Union pour le maintien de la paix »).

Celle-ci cite *in extenso* les deux premiers paragraphes de l'article 1er de la Charte, mais n'évoque pas son préambule; cependant, lors des travaux préparatoires, les deux alinéas pertinents ont constitué l'un des éléments-clés de l'argumentation américaine à l'appui de la validité du texte proposé. Ainsi, répliquant au Soviétique Andréi VYCHINSKI, qui considérait que le principe de l'unanimité des cinq Grands constituait le fondement des Nations Unies, John Foster DULLES répliquait: « En réalité, ce n'est pas le principe d'unanimité des cinq Grands qui sert de base aux Nations Unies, c'est la volonté des peuples d'unir leurs forces pour maintenir la paix et de n'en faire usage que dans l'intérêt commun, volonté exprimée dans le préambule et les premiers articles de la Charte »<sup>19</sup>.

L'adoption, le 3 novembre 1950, de la résolution « Dean Acheson » pourrait donner à penser que l'Assemblée générale a consacré le bien-fondé de ce raisonnement. Toutefois, et indépendamment même du fait que la validité de ce texte a toujours été contestée par certains Etats membres, la résolution 377 (V), si elle a été conçue comme le fondement d'un nouveau système de sécurité collective, n'a jamais joué ce rôle:

17. Le désarmement n'est qu'une étape ultérieure, à laquelle le préambule ne fait du reste pas allusion.

18. CIJ, avis consultatif, 11 avril 1949, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Rec. p. 179.

19. Compte-rendu analytique de la 1ère Commission, 13 octobre 1950, A/C.5/5R.362, p. 123, §21. V. aussi séance plénière, 2 novembre 1950, A/5/PV.300, p. 351, §§91 et 92.

l'action coercitive des Nations Unies en Corée a été recommandée par le Conseil de sécurité avant son adoption et la constitution de la FUNU I et des forces de maintien de la paix créées ultérieurement ne saurait être rattachée à la notion de sécurité collective, même si ces opérations, création empirique de la pratique, sont, d'évidence, conformes aux objectifs des Nations Unies.

En réalité, à la suite de l'échec du système imaginé en 1950, la doctrine de la sécurité collective a subi une éclipse durable. L'éclatement de la guerre froide et, plus encore, le bouclier nucléaire dont chacun des deux blocs s'était doté rendaient, croyait-on, impraticable un mécanisme fondé sur l'entente entre les vainqueurs.

Sans doute l'Assemblée générale a-t-elle depuis lors, dans quelques résolutions éparses, insisté sur la mise en œuvre effective des dispositions du chapitre VII<sup>20</sup>. Mais ce n'est que depuis l'appel lancé par M. PEREZ DE CUELLAR dans son premier *Rapport sur l'activité de l'Organisation* en date du 7 septembre 1982, que l'on assiste réellement à un regain d'intérêt de la part des Etats membres pour la sécurité collective<sup>21</sup>: « c'est l'absence d'un système efficace de sécurité collective dans le cadre de la Société des Nations qui, entre autres facteurs, a amené la Seconde Guerre mondiale. La situation actuelle est certes entièrement différente, mais les gouvernements n'en ont pas moins besoin, et même plus que jamais d'un système de sécurité collective dans lequel ils puissent avoir pleinement confiance »<sup>22</sup>. C'est dans le préambule que l'effort d'imagination constructive auquel le Secrétaire général convie ainsi les Etats membres peut trouver son ancrage le plus solide.

\*\*

Ce retour à l'inspiration initiale n'est pas exclusif d'autres préoccupations et de la recherche d'autres moyens de servir les desseins des Nations Unies. Au demeurant, la mise en œuvre de la sécurité collective, pour nécessaire qu'en soit l'éventualité, serait l'aveu d'un échec: elle ne joue qu'*a posteriori*, elle a des vertus curatives, alors que la philosophie profonde de la Charte est préventive: il s'agit, comme le montre la rédaction du premier alinéa du préambule, d'*empêcher* la guerre, de *maintenir* la paix. Plus que la sécurité collective, dont le principe est posé

20. V. en particulier A/RES/2734(XXV), 16 décembre 1980, Déclaration sur le renforcement de la sécurité internationale, notamment les §§91 et 92.

21. V. notamment A/RES/37/119, 16 décembre 1982; 38/191, 20 décembre 1983 qui crée le Comité spécial de l'application des dispositions de sécurité collective de la Charte des Nations Unies; 39/158, 17 décembre 1984, relatives à l'Application des dispositions de sécurité collective de la Charte des Nations Unies pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales; 37/118, 16 décembre 1982 et 38/190, 20 décembre 1983, Examen de l'application de la Déclaration sur le renforcement de la sécurité internationale; ou 38/73H, 15 décembre 1983, Désarmement et sécurité internationale.

aux alinéas 6 et 7, la tolérance et le respect d'un esprit de bon voisinage auxquels appelle l'alinéa 5 en portent la promesse.

L'Assemblée générale a souvent attiré l'attention sur cette disposition<sup>23</sup>, bien que la formulation retenue, directement issue du projet du Maréchal SMUTS, ne soit pas dépourvue d'ambiguïté. Certaines résolutions en donnent une interprétation étroite et mettent l'accent sur le voisinage au sens propre, géographique, du terme<sup>24</sup>. D'autres, au contraire, traduisent une acception extrêmement large des termes employés; il est très significatif à cet égard que, de toutes les dispositions du préambule, seul le texte de l'alinéa 5 soit repris *in extenso* par la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies<sup>25</sup>, de même qu'il introduit la résolution 1815 (XVII) du 18 décembre 1962 par laquelle l'Assemblée décidait d'entreprendre l'examen de ces principes; et, durant les travaux préparatoires de cette dernière, plusieurs délégués ont fait valoir que «le désir, exprimé dans le préambule, des peuples des Nations Unies, de «vivre en paix l'un avec l'autre dans un esprit de bon voisinage» (...) ne peut signifier autre chose que la coexistence pacifique»<sup>26</sup>.

C'est sans doute solliciter quelque peu le sens de l'expression. Il n'en reste pas moins que l'alinéa 5 constitue — avec le suivant dans une perspective plus limitée — la seule disposition du préambule qui, fût-ce par périphrase, renvoie aux notions de relations amicales, de coopération internationale et de concertation sur lesquelles insistent les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 1er, et même au règlement pacifique des différends, obligation fondamentale imposée aux Etats membres par les articles 1er, paragraphe 1, et 33<sup>27</sup>. Il n'est pas davantage abusif d'y rattacher le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, en vertu duquel «tous les peuples ont le droit de déterminer leur statut politique, en toute liberté et sans ingérence extérieure, et de poursuivre leur développement économique, social et culturel»<sup>28</sup>.

22. A/37/1, 7 septembre 1982.

23. V. par exemple A/RES/1236(XVII), 14 décembre 1957; 1301(XIII), 10 décembre 1958 ou 34/99, 14 décembre 1979.

24. Cf. A/RES/34/99, préc.: «les possibilités de coopération mutuellement avantageuses dans nombre de domaines sont particulièrement favorables entre les pays voisins, en raison de leur proximité géographique»; v. aussi A/RES/36/101, 9 décembre 1981 et 37/117; 16 décembre 1982.

25. A/RES/2625(XXV), 4 novembre 1970, alinéa 2 du préambule.

26. Déclaration de M. COOMARASWAMY (Ceylan) à la 6ème Commission, le 20 novembre 1962 (A/C.6/SR.763, p. 162, §6); dans le même sens, déclaration de M. CRISTESCU (Roumanie) du 23 novembre 1962 (A/C.6/SR.765, p. 176, §6).

27. Ce lien est rappelé expressément par la résolution 34/102 de l'Assemblée générale. Règlement par des moyens pacifiques des différends entre Etats (14 décembre 1979) dans laquelle le texte de l'alinéa 5 du préambule est reproduit.

28. Cf. A/RES/2625(XXV), préc.

Il est dès lors assez étrange que la tolérance et la volonté de vivre en paix dans un esprit de bon voisinage figurent dans la partie du préambule consacrée aux moyens auxquels les peuples des Nations Unies se déclarent résolus à avoir recours alors que le maintien de la justice et le respect des obligations internationales apparaissent parmi les objectifs.

Il est vrai que c'est, en quelque sorte, par «raccroc» que l'alinéa 3 du préambule mentionne le «respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international».

Contrastant avec le préambule du Pacte de la SDN, largement consacré à exprimer la volonté des Hautes Puissances Contractantes «d'observer rigoureusement les prescriptions du droit international» et de «respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités», tandis que l'article 19 prévoyait la révision des traités devenus inapplicables, les propositions de Dumbarton Oaks étaient étrangement silencieuses sur ce point ce qui souleva l'inquiétude de certaines délégations à San Francisco<sup>29</sup>. Cette prudence s'explique: les puissances invitantes estimaient que l'Organisation ne pouvait, raisonnablement, se porter garante du respect des traités et, par ailleurs, de nombreux Etats craignaient qu'une mention expresse de la possibilité d'ajuster les situations nées des traités ouvre la porte à tous les abus. De nombreux amendements furent déposés dans les deux sens, qui aboutirent à la formule alambiquée de l'alinéa 3 du préambule.

Le compromis est triple:

- le respect du droit international est mentionné non dans le corps de la Charte mais dans son préambule, en échange de quoi le Rapporteur du Comité I/1 fit une déclaration expresse indiquant que toutes les dispositions, préambule inclus, ont une valeur juridique égale (v. supra p. 000);
- les traités font l'objet d'une mention spéciale avant les «autres sources du droit international», alors même que, comme l'a fait remarquer KELSEN, cette périphrase laborieuse eut pu, sans inconvénient, être remplacée par deux mots: «obligations internationales»<sup>30</sup> (une proposition bolivienne allait en ce sens)<sup>31</sup>; ceci constitue une satisfaction pour l'URSS, qui souhaitait que l'inviolabilité des futurs traités de paix soit proclamée, et pour la majorité des Etats d'Amérique latine, soucieux de voir confirmer le caractère intangible des règlements frontaliers; en même temps se trouvent préservés le rôle et la place du droit non-conventionnel; mais la «justice» est mise sur un pied d'égalité avec le droit international;

29. V. Ruth B. RUSSELL, *op. cit.*, pp. 610 s et *supra* p. 000.

30. Hans KELSEN, *op. cit.*, p. 16.

31. L'amendement bolivien fut repoussé par 28 voix contre 4 par le Comité I/1, le 6 juin 1945, *UNCIO VI*, p. 372. Le Chili, peu soucieux de voir remettre en cause le Traité de Valparaiso par lequel il avait acquis la façade maritime bolivienne mena le combat contre l'amendement.

— enfin, le maintien de la justice et le respect des obligations internationales paraissent subordonnés à la création des « conditions nécessaires » à ces fins, formule passablement ésotérique qu'éclaire en partie la déclaration du Rapporteur du Comité 1 à la Commission I: « Il serait tout à fait illusoire de vouloir et de croire que la vie internationale peut être comprimée dans le moule des conditions actuelles telles qu'elles existent par suite des traités en vigueur. Le respect des traités ne doit pas exclure la possibilité de révisions légales »<sup>32</sup>.

Dans ces conditions, on comprend que l'alinéa 3 du préambule doive être manié avec circonspection et soit rarement invoqué: oscillant entre l'ordre et le changement, la justice et le droit — entre lesquels les articles 13, paragraphe 1.a, et 14 de la Charte tentent aussi de réaliser un équilibre incertain —, il se prête à des interprétations fort diverses.

Cette disposition n'en est pas moins remarquable en ce qu'elle révèle l'inspiration sinon socialiste, du moins rooseveltienne de l'ensemble de la Charte, le souci d'être concret, d'ancrer les principes proclamés dans le réel. Cette préoccupation est particulièrement marquée en ce qui concerne le second thème dominant du préambule: le respect des droits de l'homme.

\*\*

Plus que tous ceux qui l'ont précédé, le second conflit mondial apparaît comme une guerre de croisade; et d'abord contre le mépris de la personne humaine érigé en système par le nazisme et le fascisme. Relevant jusqu'alors, par excellence, de la « compétence exclusive » des Etats, au sens de l'article 15 du Pacte de la SDN, les droits de l'homme ne peuvent plus être ignorés dans la sphère internationale dès lors que leur négation par les puissances de l'Axe est tenue pour l'une des causes principales de l'éclatement du conflit; la réalisation du premier des buts des Nations Unies, le maintien de la paix et de la sécurité internationales, exige le respect des droits fondamentaux de la personne humaine, institué, lui aussi, en objectif essentiel de l'Organisation tant par l'alinéa 2 du préambule que par l'article 1er, paragraphe 3, de la Charte.

Assez curieusement, ni l'une ni l'autre de ces dispositions n'évoque directement le lien entre ces deux aspirations dominantes et il faudra attendre l'article 55 pour qu'il se trouve explicitement affirmé. Il n'en reste pas moins que ces considérations expliquent l'inclusion, dans le préambule, de dispositions concernant le respect des droits de l'homme. Comme le proclamait la Déclaration conjointe d'assistance mutuelle et de résistance à l'agression du 12 juin 1941, « la seule base solide d'une paix durable sera la collaboration spontanée des peuples libres dans un

32. 5 juin 1945, *UNCIO* VI, p. 362.

monde où, la menace de l'agression ayant été écartée, tous pourront avoir l'assurance de leur sécurité économique et sociale», tandis qu'à l'inverse, ainsi que le relève la Charte de l'Atlantique, la paix « permettra à toutes les nations de demeurer en sécurité à l'intérieur de leurs propres frontières et garantira à tous les hommes de tous les pays une existence affranchie de la peur et du besoin ».

Suivant le schéma esquissé par l'article 55 de la Charte<sup>33</sup>, les résolutions des Nations Unies proclament constamment, à la suite de la Déclaration universelle des droits de l'homme, que « la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde »<sup>34</sup>, confirmant ainsi le caractère indissociable du maintien de la paix et de la sécurité internationales d'un côté, et du respect des droits de l'homme, de l'autre. « Le respect et la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales sous leurs aspects civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, d'une part, et l'affermissement de la paix et de la sécurité internationales d'autre part, se renforcent mutuellement »<sup>35</sup> au point que des textes récents évoquent le concept de « droit à la paix », réalisant ainsi une fusion intime entre les deux objectifs fondamentaux des Nations Unies<sup>36</sup>.

La mention des droits fondamentaux et de la liberté de l'homme dans le préambule n'est, à vrai dire, que le succédané d'ambitions plus larges. Dans un premier temps, en effet, le Département d'Etat des Etats-Unis avait envisagé de faire précéder la future Constitution des Nations Unies d'une Déclaration des droits (*Bill of Rights*)<sup>37</sup>. Mais il apparut rapidement que cette idée, combattue par le Royaume-Uni et l'URSS, était excessivement ambitieuse et elle fut abandonnée au point que les propositions de Dumbarton Oaks étaient fort discrètes sur les droits de l'homme. Le Maréchal SMUTS y revint cependant à San Francisco: « La nouvelle Charte ne doit pas être un simple document juridique tendant à

33. Ce schéma est moins fermement maintenu en ce qui concerne le développement, v. *infra* le commentaire de l'article 55. En outre, la Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social (A/RES/2542(XXIV), 11 décembre 1969) rappelle qu'à l'inverse « la coexistence pacifique, la paix, les relations amicales et la coopération entre les Etats » sont « des conditions primordiales du progrès et du développement dans le domaine social » (article 3).

34. A/RES/217(III), 10 décembre 1948, 1er alinéa du préambule; dans le même sens, v. le 1er alinéa de chacun des deux Pactes internationaux des droits de l'homme, du 16 décembre 1966 ou A/RES/2734(XXV), 16 décembre 1970, préc., §22.

35. Cf. A/RES/37/118; 38/190 et 39/155, préc.

36. V. en particulier A/RES/33/73, 15 décembre 1978, Déclaration sur la préparation des sociétés à vivre dans la paix: « toutes les nations et tous les êtres humains sans distinction de race, de conviction, de langue ou de sexe, ont le droit inhérent de vivre dans la paix » (§1).

37. US Department of State, *Postwar Foreign Policy Preparation 1939-1945*, Publ. n° 3580 (Feb. 1950), p. 472. Pour d'autres propositions, v. *UNCIO* III, pp. 271, 383, 602; IV, p. 374; VI, pp. 324, 325, 456; ou X, pp. 341 s.

prévenir la guerre. Je désirerais proposer que la Charte contienne, tout au début et dans son préambule, une déclaration des droits de l'homme et de la foi commune qui a soutenu les peuples alliés dans leur longue lutte implacable pour l'affirmation même de ces droits et de cette foi»<sup>38</sup>.

On ne peut évidemment considérer que les brèves allusions aux droits de l'homme, contenues dans les alinéas 2 et 4 du préambule, s'apparentent de près ou de loin à une Déclaration des droits; ils lui fraient la voie.

La seule mention précise que contiennent ces dispositions concerne l'égalité de droit des hommes et des femmes dont l'article 8 — qui prévoit l'égal accès des uns et des autres à toutes les fonctions au sein de l'Organisation — constitue une simple illustration. La notion est reprise, sous une forme différente, par les articles 1, paragraphe 3, 13, paragraphe 1, 55.c, 68 et 76.c, qui prohibent la discrimination fondée sur le sexe, et a conduit à la constitution, en 1946, de la Commission de la condition de la femme, comme organe subsidiaire du Conseil économique et social, distinct de la Commission des droits de l'homme, et à l'élaboration de textes nombreux dont certains se réfèrent expressément à l'alinéa 2 du préambule<sup>39</sup>.

En dehors de ceci, cette disposition, rappel de l'une des finalités essentielles du combat des Alliés, constitue une déclaration d'intention d'autant plus générale que, contrairement aux articles de la Charte relatifs aux droits de l'homme (1, paragraphe 3, 13, 55.c, 62 et 76.c), il vise non ceux-ci en général mais les seuls «droits fondamentaux» — distinction à laquelle il ne convient pas, sans doute, d'attacher une importance excessive: une Organisation composée de 159 Etats se réclamant d'idéologies très diverses peut difficilement espérer réaliser un consensus sur le détail des droits protégés; elle peut et doit, en revanche, exiger de ses Membres un respect sincère de l'éminente dignité de la personne humaine et de ses droits fondamentaux, ceux sans lesquels l'homme est avili, ceux dont la violation, flagrante ou larvée, constitue une menace pour la communauté des peuples libres.

Comme celles des articles précités, les dispositions du préambule ont servi de fondement à l'œuvre considérable accomplie en 40 ans par les Nations Unies en matière de droits de l'homme et, en particulier, à la rédaction de la Charte des droits de l'homme: le préambule de la Déclaration universelle du 10 décembre 1948 (alinéa 5) reproduit mot pour mot les alinéas 2 et 4 et ceux de chacun des deux Pactes de 1966 y renvoient.

38. Discours préc., *UNCIO* I, p. 465.

39. Cf. les préambules de la Déclaration universelle des droits de l'homme, préc., de la Convention sur les droits politiques de la femme du 20 décembre 1952, de la Déclaration sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (A/RES/2263(XXII), 7 novembre 1967), ou de la Convention sur le même sujet du 18 décembre 1979.

Les réalisations des Nations Unies dans ce domaine sont demeurées fidèles à l'esprit de San Francisco: ne pas se borner à la déclaration abstraite de principes politiques ou humanitaires, mais se préoccuper des conditions nécessaires à leur réalisation, du contexte économique, social et culturel, sans lequel ils ne sauraient s'épanouir. «Conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'idéal de l'être humain libre, jouissant des libertés civiles et politiques et libéré de la crainte et de la misère, ne peut être réalisé que si des conditions permettant à chacun de jouir de ses droits civils et politiques aussi bien que de ses droits économiques, sociaux et culturels, sont créés», reconnaissent, par exemple, les deux Pactes internationaux de 1966.

L'alinéa 4 du préambule par lequel les peuples des Nations Unies se déclarent résolus «à favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande» ne dit pas autre chose: les droits fondamentaux de l'homme, sa liberté, sont inséparables du progrès économique et social.

La recherche de la prospérité et du bien-être a une seule finalité qui vaille: l'homme et, réciproquement, la pauvreté, la peur du lendemain, la misère et la faim rendent illusoire l'épanouissement de la personne humaine. Comme le droit à la paix est à la confluence de l'objectif du maintien de la paix et de la sécurité internationales et de la foi proclamée par les peuples des Nations Unies dans les droits fondamentaux de l'homme, de même, le droit au développement, reconnu par l'Assemblée générale comme un «droit inaliénable de l'homme»<sup>40</sup>, marque le point de rencontre de cette foi et de la quête du mieux-être matériel.

Il est très remarquable à cet égard que, tout au long de la Charte, comme c'est le cas du préambule, toute disposition qui évoque les droits de l'homme traite aussi des problèmes économiques et sociaux: dans l'article 1er, paragraphe 3, l'encouragement du «respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous» sans discrimination apparaît comme un moyen de «réaliser la coopération internationale», au même titre que la solution «des problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire»; l'article 13, paragraphe 1, et l'article 62 donnent, en des termes comparables, à l'Assemblée générale d'une part, au Conseil économique et social d'autre part, compétence et dans les domaines économique, social et culturel, et dans celui des droits de l'homme; l'article 55 traite conjointement et des uns et des autres; etc.

40. Cf. A/RES/36/133, 14 décembre 1981; 37/199, 18 décembre 1982; 38/124 16 décembre 1983 ou 39/145, 14 décembre 1984; v. aussi A/RES/34/46, 23 novembre 1979 et 35/174, 15 décembre 1980 ainsi que la résolution 5(XXXV) de la Commission des droits de l'homme en date du 2 mars 1977, premier document officiel des Nations Unies dans lequel apparaît l'expression «droit au développement».



Ainsi, dans le creuset des Nations Unies se fondent l'inspiration libérale, héritée des révolutions bourgeoises des XVIII<sup>ème</sup> et XIX<sup>ème</sup> siècles et l'apport socialiste en une dialectique à la fois généreuse et réaliste, dont l'alinéa 8 du préambule, qui prévoit le recours «aux institutions internationales pour favoriser le progrès économique et social de tous les peuples» constitue le nécessaire prolongement.

\*\*

On a souvent décrit l'ordre économique et social de l'après-guerre comme un ordre «libéral». C'est une vue trop sommaire des choses. Sans doute, les rédacteurs des Accords de Bretton Woods, de la Charte de la Havane ou du GATT souhaitaient-ils assurer la concurrence entre les opérateurs économiques et entre les Etats. Cependant ce souci n'était pas exclusif de préoccupations d'ordre social: l'OIT, rénovée, fut maintenue; la coopération dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la science et de la culture fut renforcée et systématisée; celle relative aux droits de l'homme fut véritablement «inventée». D'autre part, alors que le libéralisme fait preuve d'une vive allergie pour les institutions, l'ordre économique issu de la reconstruction, libéral dans ses aspirations, est nettement dirigiste par ses méthodes. Il est, dès l'origine, fortement institutionnalisé, conformément à l'intention manifestée dans le préambule de la Charte et d'ailleurs largement entrée dans les faits au moment de son adoption: la Conférence de Hot Springs, qui est à l'origine de la FAO avait eu lieu au mois de mai 1943; celle de Bretton Woods avait créé le FMI et la BIRD en juillet 1944, année où s'étaient tenues également la conférence de Philadelphie, qui avait doté l'OIT de nouveaux buts et objectifs, et celle de Chicago, qui avait institué l'OACI. Si beaucoup restait à faire, les premiers linéaments de ce qui allait devenir le système des Nations Unies, en application des dispositions du chapitre IX, n'en étaient pas moins tracés et la Charte elle-même en instituait un élément nouveau et central avec la création du Conseil économique et social.

Après 1945, les Nations Unies ne se sont pas départies de la confiance faite par les rédacteurs de la Charte aux institutions internationales pour favoriser le progrès économique et social. De très nombreux organes et organisations internationales ont été créés et reliés entre eux en un système tentaculaire et complexe, dont la coordination demeure un problème mal résolu. De plus, les avocats du nouvel ordre économique international, s'ils sont conduits à contester certains des principes posés entre 1944 et 1948, accordent aux institutions le même crédit que celui dont le préambule de la Charte les fait bénéficier.

Il est particulièrement significatif que le Programme d'action concernant l'instauration du nouvel ordre économique international<sup>41</sup> comporte

41. A/RES/3201(S.VI), 1er mai 1974.

une longue section IX consacrée au «renforcement du rôle des organismes des Nations Unies dans le domaine de la coopération économique internationale» qui, sans mentionner directement l'alinéa 8 du préambule n'en constitue pas moins le reflet de l'attachement persistant à l'esprit de cette disposition, au même titre que le sont plusieurs articles de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats<sup>42</sup> ou le concept même de *Stratégie* internationale du développement sous les auspices des Nations Unies<sup>43</sup>.

Dans leur contestation de l'ordre économique existant, les zéloteurs du «nouvel ordre» se montrent du reste plus fidèles que leurs devanciers à la lettre du préambule: celui-ci proclame la volonté des Nations Unies de favoriser le progrès économique et social de *tous* les peuples, formule à mettre en parallèle avec l'égalité des nations «grandes et petites», évoquée à l'alinéa 2. Dans la droite ligne du droit des gens traditionnel, les participants à la Conférence de San Francisco avaient de cette égalité une vision passablement abstraite et réductrice de différences.

L'égalité proclamée et réaffirmée ailleurs sous deux formes différentes — «égalité de droits des peuples» (articles 1, paragraphe 2, et 55) et «égalité souveraine de tous» les Membres de l'Organisation (article 2, paragraphe 1) —, n'est pas une égalité de chances, mais une égalité de droits. Encore celle-ci n'est-elle pas poussée jusqu'à ses conséquences extrêmes, la Charte elle-même organisant un statut différencié en faveur des cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Cette anomalie relative, — l'article 4 du Pacte de la SDN allait moins loin dans les avantages particuliers accordés aux «Représentants des principales Puissances alliées ou associées» —, rendait particulièrement nécessaire ce rappel du principe égalitaire, d'autant plus que, comme le soulignait le délégué de la Colombie à la Conférence de San Francisco: «Dans notre désir d'adapter nos actes à la réalité, nous avons parlé, plus souvent que nous l'avions fait dans aucune autre conférence, de la hiérarchie internationale. Aujourd'hui, aucun d'entre nous ne se sert du mot «nations» sans préciser qu'il en existe de grandes, de moyennes et de petites»<sup>44</sup>.

L'évolution la plus fondamentale que le droit international a connue depuis 1945 consiste peut-être dans l'approfondissement du concept d'égalité. Reconnaisant la coexistence de grandes et de petites nations, le préambule ni la Charte elle-même n'en tiraient de conséquences particulières. Au contraire, partant du principe, longuement développé dans le Rapport général de Raúl PREBISCH à la première CNUCED, que l'inégalité de situations des Etats appelle des politiques et des règles

42. A/RES/3281(XXIX), 12 décembre 1974; v. notamment l'article 11, adopté à l'unanimité, ce qui marque bien la continuité, sur ce point, de l'«ancien» au «nouvel ordre».

43. Cf. A/RES/2626(XXV), 24 octobre 1970 et 35/56, 5 décembre 1980.

44. Discours en séance plénière, 30 avril 1945, *UNCIO* I, p. 388. La Charte de l'Atlantique du 14 août 1941 parle également de «tous les Etats, grands ou petits» (§4).

différenciées<sup>45</sup>, la tendance constante des Nations Unies depuis une vingtaine d'années a été de forger des principes nouveaux, adaptés aux besoins spécifiques des pays défavorisés, qui, tenant compte de l'inégalité réelle entre les Etats, permettent de promouvoir une égalité non plus seulement postulée, mais réalisée. L'abandon du principe de réciprocité dans les relations entre pays industrialisés et pays en développement ou l'avènement de la «révolution préférentielle» sont les manifestations les plus éclatantes de cette démarche.

Ainsi seulement se trouveront réalisés l'instauration de meilleures conditions de vie pour tous dans une liberté plus grande et «le progrès économique et social de tous les peuples».

\*\*

«Peuples»..., le mot fait problème. Il apparaît à deux reprises dans le préambule: dans l'alinéa 8 précité et dans la formule d'envoi, «Nous, peuples des Nations Unies...», qui se substitue aux «Hautes Puissances Contractantes» du Pacte de la SDN (v. *supra* p. 000) et des projets du Maréchal SMUTS<sup>46</sup>.

La paternité en revient à la délégation américaine et, très vraisemblablement, à l'un de ses membres, le Représentant Sol BLOOM<sup>47</sup> et l'expression n'est que l'adaptation des premiers mots de la Constitution des Etats-Unis: «*We, the Peoples of the United States...*»<sup>48</sup>.

Son adoption n'est pas allée de soi et il a fallu toute l'obstination de la représentante des Etats-Unis au Comité I/1 pour l'imposer<sup>49</sup>. Moins qu'à des objections de principe, idéologiques, elle s'est heurtée à des réserves de nature juridique et constitutionnelle. Ainsi, le délégué néerlandais à la même instance fit valoir qu'«aux Pays-Bas, la souveraineté n'est pas dévolue par la Constitution au peuple, mais à la Couronne, et c'est la Couronne et non pas le peuple qui fait les traités»<sup>50</sup>.

La formule de compromis, avancée au sein du Comité I/1 et finalement retenue *in extremis* avec quelques modifications, a consisté dans l'adjonction d'une seconde phrase, plus sèchement «juridique», à la déclaration de principes initiale: dans un premier temps, les «peuples des Nations

45. *Vers une nouvelle politique commerciale de développement économique*, E/Conf. 46/3.

46. En revanche, la formule «progrès économique et social de tous les peuples» figurait déjà dans ces projets (UNCIO IV, pp. 666 et 667).

47. V. Sol BLOOM, *The Autobiography of Sol BLOOM*, 1948, pp. 3-4, mentionnée par Ruth RUSSELL, *op. cit.*, p. 913.

48. Cette origine a été expressément rappelée par le Rapporteur du Comité 1 dans son rapport à la Commission I, le 13 juin 1945 (UNCIO VI, p. 468).

49. 14 juin 1945, UNCIO VI, pp. 44-45.

50. 6 juin 1945, UNCIO VI, p. 371. V. également, dans le même sens, les objections néerlandaises et françaises devant le Comité de coordination, 13 et 20 juin 1945, UNCIO XIX, pp. 110, 281 et 284.

Unies» proclament leurs intentions; dans un second, leurs «gouvernements respectifs, par l'intermédiaire de leurs représentants, réunis en la ville de San Francisco, et munis et pleins pouvoirs reconnus en bonne et due forme», adoptent la Charte et établissent l'Organisation. Comme le précisait le Rapporteur du Comité 1 devant la Commission I, «Nous les<sup>51</sup> peuples des Nations Unies» sont des mots qui doivent être lus en conjonction avec la dernière phrase<sup>52</sup>.

Cette solution ne satisfait pas le juridisme sourcilieux d'un KELSEN<sup>53</sup>; elle ne heurte pas le sens commun: dans un Etat démocratique, les organes de l'Etat concluent les traités au nom du peuple, ainsi que ceci ressort expressément de la formulation de certains accords internationaux et non des moindres comme le Pacte BRIAND-KELLOG (article 1er) ou l'acte constitutif de l'UNESCO (préambule).

C'est bien du reste dans cet esprit que la délégation américaine a défendu le texte proposé, les mots «Nous, peuples des Nations Unies» lui paraissant «correspondre à la base démocratique sur laquelle repose notre nouvelle organisation de paix et de bien-être humain à laquelle nous sommes parvenus après les longues souffrances de cette guerre des peuples»<sup>54</sup>.

L'examen des travaux préparatoires ne permet pas, cependant, d'aller trop loin en ce sens: neuf jours avant cette déclaration enthousiaste, le Comité I/1 avait rejeté, par 9 voix contre 17, un amendement colombien visant à «proclamer que les principes de la démocratie et de la coopération internationale, qui sont inscrits dans la Charte de l'Atlantique, constituent un ensemble minimum de règles de conduite que chaque Etat civilisé doit observer et respecter»<sup>55</sup>. Si la référence à la «démocratie» ne fut sans doute pas le seul motif du rejet de cette motion, il reste que celui-ci traduit les limites du consensus possible entre les participants à la Conférence: ils avaient — et ont toujours — des conceptions trop opposées de la démocratie pour qu'une telle mention puisse avoir une signification réelle.

Il n'en reste pas moins que l'inclusion de deux références aux «peuples» dans le préambule n'est pas anodine.

Sans doute, faut-il tenir compte de ce que le mot est d'usage absoluement courant dans le vocabulaire politique et diplomatique durant la guerre, que l'on veut, en effet, une «guerre des peuples»: il figure dans le texte de la Déclaration conjointe d'assistance mutuelle et de résistance à l'agression du 12 juin 1941, dans celui de la Charte de l'Atlantique, ou

51. L'article a ultérieurement été omis dans la tradition officielle française.

52. 5 juin 1945, UNCIO VI, p. 361.

53. Hans KELSEN, *op. cit.*, p. 7.

54. Intervention de Virginia C. GILDERSLEEVE devant le Comité I/1; v. note (49). V. aussi *Report to the President of the United States*, préc., p. 34 et les *Hearings* du Sénat, cités *supra*, note (3).

55. UNCIO VI, p. 373.

Comme l'ensemble de la Charte, mais plus nettement encore que les autres dispositions, le préambule est l'objet non d'une réécriture mais d'un enrichissement constant. Si, «formellement», il est resté immuable, il s'est, «matériellement», considérablement enrichi. De nombreux principes, particulièrement nécessaires à notre temps, s'y sont greffés, portés par des Déclarations solennelles traduisant les préoccupations nouvelles de la Communauté internationale: la lutte contre le développement inégal auquel le texte de 1945 ne fait aucune allusion directe, la décolonisation, le combat contre la discrimination raciale et l'apartheid, les tentatives pour limiter l'intervention extérieure dans les affaires des Etats, ou le désarmement considéré, de manière peut-être un peu idéaliste, comme un substitut à la sécurité collective rendue en partie illusoire par l'«équilibre de la terreur», etc.

Ainsi enrichi et développé, mais non dénaturé, le préambule continue de montrer une voie digne d'être suivie par les Nations Unies; il ne dépend que de celles-ci de s'y engager avec plus de détermination qu'elles ne l'ont fait jusqu'à présent et de faire passer dans les faits les résolutions, perfectibles mais toujours valables, prises voici quarante ans.

Jean-Pierre COT  
*Professeur à l'Université  
de Paris I (Panthéon-Sorbonne),  
Ancien Ministre*

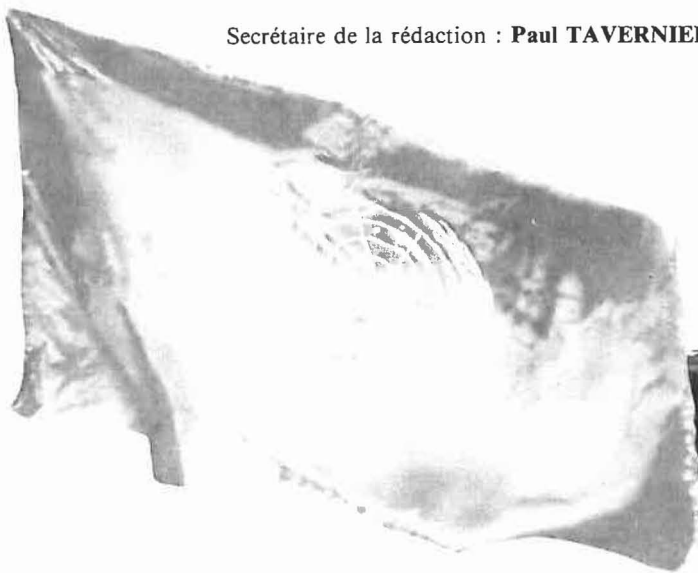
Alain PELLET  
*Professeur à l'Université de Paris Nord  
et à l'Institut d'Etudes Politiques  
de Paris*

# LA CHARTE DES NATIONS UNIES

Commentaire article par article  
sous la direction de

**Jean-Pierre COT** et **Alain PELLET**

Secrétaire de la rédaction : **Paul TAVERNIER**



Préface de  
**Javier PEREZ de CUELLAR**

 **ECONOMICA**  
 **BRUYLANT**