

NATIONS UNIES
CONSEIL
DE SECURITE



Distr.
GENERALE
S/7271
28 avril 1966
FRANCAIS
ORIGINAL : PORTUGAIS

LETTRE DATEE DU 27 AVRIL 1966 ADRESSEE AU SECRETAIRE GENERAL PAR
LE MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES DU PORTUGAL

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre télégramme daté du 10 avril me transmettant le texte de la résolution adoptée le 9 par le Conseil de sécurité. L'examen de ce document amène à faire un certain nombre de réserves dont je vous fais part à toutes fins utiles.

2. On constate que, dans le préambule de la résolution, il n'est question que d'hypothèses et que la possibilité que du combustible soit acheminé vers la Rhodésie ou transporté par oléoduc à travers le Mozambique est mentionnée comme une éventualité. Aucun fait n'est donc cité et encore moins prouvé. Cependant, le dispositif de cette résolution est conçu d'une manière qui n'aurait de sens que s'il s'agissait de faits et non d'hypothèses. Cette anomalie, tout à fait évidente, ne semble pas asseoir sur une base solide une résolution dont les incidences sont si graves, et qui prétend en outre se fonder sur les dispositions du Chapitre VII de la Charte.

3. Si on considère le texte de la résolution dans son ensemble, on arrive à la conclusion qu'il ne cite pas un seul fait précis qui se serait produit et qui puisse être considéré comme une menace réelle pour la paix ou comme une rupture de la paix. Les résolutions 216 et 217 du 12 et du 20 novembre 1965, déclaraient que la situation illégale qui existerait en Rhodésie constitue une menace contre la paix; la résolution du 9 avril se borne à indiquer que, si les hypothèses envisagées dans le préambule venaient à se réaliser, la situation ainsi créée constituerait une menace pour la paix. Par conséquent, cette résolution ne concerne que des événements qui pourraient se produire dans l'avenir, et qui entraîneraient l'application de ladite résolution, s'ils venaient à se produire, et non des faits passés ou présents qui n'ont pas été prouvés. Autrement dit, il s'agit d'un document dont les dispositions ont un caractère uniquement préventif

et donnent simplement des indications d'ordre général. On doit donc conclure qu'il ne s'agit pas d'une résolution ayant force obligatoire mais d'une simple recommandation.

4. Aux termes du paragraphe 3 de l'Article 27 de la Charte, les décisions du Conseil exigent le vote affirmatif de ses membres permanents. Il découle du texte de ce paragraphe que si un membre permanent vote contre ou s'abstient le Conseil ne peut prendre de décision positive. Lors du vote sur la résolution à laquelle se réfère votre télégramme, l'Union soviétique et la France se sont abstenues, et comme ces deux pays sont membres permanents du Conseil, on devrait en conclure que la résolution n'a pas été adoptée. Le Gouvernement portugais reconnaît, certes, que la pratique suivie par le Conseil est allée dans un sens différent, et que l'on a laissé s'élaborer une doctrine, contraire à la Charte, en vertu de laquelle l'abstention d'un membre permanent n'équivaut pas à un veto de sa part. Le Gouvernement portugais fait observer cependant que cette doctrine semble s'être développée pour des questions ne relevant pas du Chapitre VII et qu'elle a été élaborée quand le Conseil de sécurité était composé de onze membres. Etant donné que dans un Conseil de onze membres, la Charte exigeait le vote affirmatif de sept membres pour qu'une résolution soit adoptée, on considérait que cette résolution était rejetée lorsqu'il y avait cinq abstentions; et comme les membres permanents sont au nombre de cinq, s'ils s'abstiennent tous, aucune résolution, quelle qu'elle fût, ne pouvait être adoptée, d'où l'impossibilité pour le Conseil de jamais prendre de décision positive en cas de l'abstention simultanée des cinq membres permanents. Mais le Conseil de sécurité est maintenant composé de quinze membres. Pour qu'une résolution soit adoptée, il faut, d'après la Charte, qu'elle obtienne neuf voix, d'où il découle que sept abstentions entraînent le rejet d'une motion quelconque. Cependant, le nombre des membres permanents n'a pas été modifié, et il est toujours de cinq. Dans ces conditions, si les cinq membres permanents s'abstenaient, et s'il n'y avait aucune autre abstention, une résolution pourrait être adoptée, étant donné que pour qu'elle soit rejetée il faudrait qu'il y ait sept abstentions. Cela signifie qu'avec la nouvelle composition du Conseil, et si l'on suivait la pratique antérieure, le Conseil pourrait adopter une résolution malgré l'abstention des

cinq membres permanents. Dans ces conditions, le Gouvernement portugais estime indispensable des éclaircissements sur les points suivants : a) si l'on considère que l'abstention d'un membre permanent du Conseil de sécurité n'équivaut pas à un veto, devra-t-on en conclure qu'une résolution relevant du Chapitre VII et impliquant l'emploi de la force peut-être considérée comme adoptée même en cas d'abstention de tous les membres permanents? b) dans la négative, combien de membres permanents du Conseil, et lesquels, peuvent s'abstenir sans que leur abstention entraîne le rejet d'un projet de résolution? c) dans l'affirmative, devra-t-on comprendre que les membres non permanents du Conseil ont le droit ou la possibilité pratique de prendre des décisions concernant la paix et la guerre et la sécurité mondiale, et de formuler et d'appliquer une politique qui intéresse la communauté des nations tout entière sans le vote affirmatif de tous les membres permanents ou de certains d'entre eux? Ces questions nous semblent être de la plus grande importance, et toucher directement la structure constitutionnelle même et l'équilibre politique du Conseil. Le Gouvernement portugais, qui représente un pays non membre du Conseil de sécurité, a son propre point de vue, qui est assurément très proche de celui de nombreux pays Membres de l'Organisation; mais il juge que, lorsque pour la première fois au Conseil composé de quinze membres on invoque le Chapitre VII et on a recours à la force malgré l'abstention de certains membres permanents, tout le problème doit être examiné d'urgence compte tenu de la nouvelle situation dans cet important organe des Nations Unies.

5. Le Gouvernement portugais constate d'autre part que la résolution considérée comme adoptée le 9 avril par le Conseil de sécurité constitue un déni manifeste du principe de la liberté des mers et du principe du libre accès à la mer des pays sans littoral. Comme ces principes font l'objet de conventions et que ces dernières font partie du droit international, le Gouvernement portugais ne pense pas que le Conseil puisse légiférer à l'encontre du droit international en vigueur. S'il en était autrement, devrait-on considérer que le droit international est abrogé? Si la réponse est négative, la résolution du 9 avril devra être considérée comme non valide. Mais s'il n'est pas possible de donner une réponse absolue, il faudra alors se demander quand le Conseil peut violer le droit international et quand il ne le peut pas.

6. Le dispositif de la résolution se compose de cinq clauses et la dernière, la clause du paragraphe 5, autorise le Gouvernement du Royaume-Uni, dans certaines conditions et à des fins déterminées, à employer la force. On peut penser que, si la clause 5 est appliquée, les situations envisagées dans les clauses précédentes, c'est-à-dire dans les paragraphes 2, 3 et 4, ne pourront pas se produire. Dans ces conditions, le Gouvernement portugais aimerait savoir quel est le but de ces dernières qui, étant purement théoriques, semblent devoir être considérées comme de simples recommandations.

7. Le problème de la Rhodésie a déjà fait l'objet de nombreux débats, depuis des années, à la Quatrième Commission de l'Assemblée générale, au Comité des Vingt-Quatre, à l'Assemblée générale elle-même et au Conseil de sécurité. La délégation du Royaume-Uni a constamment affirmé - et le Gouvernement portugais a accepté cette thèse - que le problème n'était pas de la compétence des Nations Unies mais relevait de la compétence exclusive du Gouvernement du Royaume-Uni; elle a d'ailleurs refusé de participer au vote. Etant donné que le Gouvernement du Royaume-Uni a pris l'initiative de saisir le Conseil de sécurité et a affirmé que, ce faisant, il se conformait au Chapitre VII de la Charte et étant donné qu'il a, en outre, participé aux votes, il convient de se demander si la question peut toujours être considérée comme relevant de la compétence exclusive du Royaume-Uni ou si elle relève désormais de la juridiction internationale du Conseil. Cette question est d'une grande importance car tant qu'elle n'aura pas été réglée on ne saura pas qui sera habilité à veiller à l'application de la résolution du 9 avril, si celle-ci est considérée comme obligatoire et on ne saura pas non plus à qui ceux qui l'enfreindraient devront rendre des comptes, à moins que l'on ne considère que le Conseil de sécurité a décidé de renoncer à une partie de ses responsabilités et de confier à un seul Etat Membre le pouvoir discrétionnaire de déterminer si tous les autres Membres de l'ONU appliquent la résolution du Conseil, ou ne l'appliquent pas.

8. Je vous serais très obligé de bien vouloir faire part d'urgence des réserves qui précèdent au Service juridique de l'Organisation des Nations Unies et de me faire connaître la réponse de celui-ci afin que le Gouvernement portugais soit éclairé sur la question. Je vous prie également de faire distribuer immédiatement le texte de la présente lettre à tous les membres du Conseil de sécurité, en tant que document du Conseil dans les conditions habituelles.

Veillez agréer, etc.

Le Ministre des affaires étrangères
du Portugal,
(Signé) A. Franco NOGUEIRA