

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL — FACULTÉ DE DROIT

DE LA
CHARTE DES NATIONS UNIES
A UNE MEILLEURE
ORGANISATION DU MONDE

THÈSE

*présentée à la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel
pour obtenir le grade de Docteur en droit*

PAR

Veli PANCARCI

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, Rue Soufflot, 13

—
1962

DE LA
CHARTRE DES NATIONS UNIES
A UNE MEILLEURE
ORGANISATION DU MONDE

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL — FACULTÉ DE DROIT

DE LA
CHARTRE DES NATIONS UNIES
A UNE MEILLEURE
ORGANISATION DU MONDE

THÈSE

*présentée à la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel
pour obtenir le grade de Docteur en droit*

PAR

Veli PANCARCI

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, Rue Soufflot, 13

1962

UNIVERSITE DE NEUCHATEL

FACULTÉ DE DROIT.

Le Conseil de la Faculté de droit autorise la publication de la présente thèse de doctorat, sans assumer de responsabilité à l'égard des opinions qui y sont énoncées.

Neuchâtel, le 16 mai 1962.

Le Doyen :
Jacques-Michel GROSSEN.

AU TRÈS RÉVÉREND PÈRE
BERNARDIN WILD, O.S.A.

*En hommage respectueux
et reconnaissant.*

ABREVIATIONS

A.G.	Assemblée générale.
Al.	Alinéa.
Art.	Article.
Com.	Comité.
Comm.	Commission.
Comm. pol. spéc.	Commission politique spéciale de l'Assemblée générale.
C.S.	Conseil de sécurité.
C.I.J.	Cour Internationale de Justice.
C.I.P.	Cour Internationale de la Paix.
C.P.J.I.	Cour Permanente de Justice Internationale.
Doc.	Document.
F.U.N.U.	Force d'Urgence des Nations Unies.
J.O.	Journal Officiel de la Société des Nations.
N.U.	Nations Unies.
O.N.U.	Organisation des Nations Unies.
P.	Page.
Plén.	Séances plénières.
Répertoire	Nations Unies, Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, cinq volumes, New-York, 1955-1956.
Répertoire Suppl.	Nations Unies, Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, Supplément n° 1, deux volumes, New York, 1959.
R.G.D.I.P.	Revue générale de droit international public.
S.d.N.	Société des Nations.
Sér.	Série.
Sup. spéc.	Supplément spécial.
Suppl.	Supplément.
U.N.C.I.O.	Conférence des Nations Unies sur l'Organisation Internationale.
U.N.E.S.C.O.	Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture.
U.R.S.S.	Union des républiques socialistes soviétiques.
U.S.A.	Etats-Unis d'Amérique.
Vol.	Volume.

TABLE DES MATIERES

ABRÉVIATIONS	7
AVANT-PROPOS	9
INTRODUCTION	11

PREMIERE PARTIE

LES FONCTIONS ET PDUVOIRS DE L'ASSEMBLEE GENERALE ET DU CONSEIL DE SECURITE

CHAPITRE PREMIER. — Les fonctions et pouvoirs de l'Assemblée générale	25
<i>Section I. — Le pouvoir général de discussion et de recommandation</i>	26
<i>Section II. — La limitation du jouvoir général de discussion et de recommandation de l'Assemblée générale</i>	30
§ 1. — Limitation selon l'article 12	30
§ 2. — Limitation selon l'article 2, § 7	32
<i>Section III. — Les fonctions et pouvoirs relatifs au maintien de la paix et de la sécurité internationales</i>	32
§ 1. — Les fonctions et pouvoirs relatifs à l'étude et à la discussion des questions concernant le maintien de la paix et de la sécurité internationales	33
§ 2. — Les fonctions et pouvoirs relatifs à l'ajustement pacifique de toute situation	45
§ 3. — Les fonctions et pouvoirs relatifs au règlement pacifique des différends internationaux	49
<i>Section IV. — Les fonctions et pouvoirs concernant la coopération internationale</i>	51
§ 1. — Provoquer des études et faire des recommandations en vue de développer la coopération internationale dans le domaine politique	53
§ 2. — Provoquer des études et faire des recommandations en vue d'encourager le développement progressif du droit international	54
<i>Section V. — Les fonctions et pouvoirs relatifs au régime international de tutelle</i>	56
<i>Section VI. — Les fonctions et pouvoirs de nature interne</i>	56
<i>Section VII. — Les fonctions et pouvoirs non prévus par la Charte</i>	60

CHAPITRE II. — Les fonctions et pouvoirs du Conseil de sécurité	62
<i>Section I. — Les fonctions et pouvoirs généraux du Conseil de sécurité</i>	<i>62</i>
<i>Section II. — Les limites aux fonctions et pouvoirs généraux du Conseil de sécurité</i>	<i>63</i>
<i>Section III. — Les fonctions et pouvoirs relatifs au règlement pacifique des différends internationaux</i>	<i>64</i>
<i>Section IV. — Les fonctions et pouvoirs spéciaux du Conseil de sécurité en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression</i>	<i>69</i>
<i>Section V. — Les autres fonctions et pouvoirs du Conseil de sécurité</i>	<i>72</i>
CHAPITRE III. — Les fonctions et pouvoirs de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, relatifs à l'admission de nouveaux Membres ..	74
<i>Section I. — L'O.N.U. est ouverte aux Etats pacifiques</i>	<i>75</i>
<i>Section II. — L'Etat sollicitant son admission doit accepter les obligations découlant de la Charte</i>	<i>77</i>
<i>Section III. — Au jugement de l'Organisation, le candidat doit être capable de remplir ces obligations et disposé à le faire ..</i>	<i>78</i>
<i>Section IV. — La décision relative à l'admission</i>	<i>80</i>
§ 1. — La recommandation du Conseil	81
§ 2. — La décision de l'Assemblée	81
CHAPITRE IV. — La limitation générale des fonctions et pouvoirs de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité	86
<i>Section I. — Le domaine réservé selon la Charte</i>	<i>91</i>
<i>Section II. — La pratique de l'O.N.U.</i>	<i>93</i>
<i>Section III. — Appréciation critique de l'article 2, § 7 et de son application</i>	<i>94</i>

DEUXIEME PARTIE

LA SECURITE COLLECTIVE ET LE DESARMEMENT DANS LE CADRE DES NATIONS UNIES

CHAPITRE PREMIER. — La sécurité collective	99
<i>Section I. — D'après la Charte</i>	<i>99</i>
<i>Section II. — La pratique de l'O.N.U.</i>	<i>101</i>
§ 1. — La tentative de mettre en application le système de la Charte	101
§ 2. — Les forces <i>ad hoc</i> des Nations Unies	104

CHAPITRE II. — Le désarmement	117
<i>Section I. — Selon la Charte</i>	117
<i>Section II. — La pratique de l'O.N.U.</i>	118
§ 1. — Dans le domaine de l'énergie nucléaire	118
§ 2. — Dans le domaine des armements de type classique ..	121
§ 3. — La création de la Commission du désarmement ..	124
§ 4. — Les travaux du sous-comité	127
§ 5. — Les travaux du Comité des dix puissances sur le désarmement	135
<i>Section III. — Appréciation critique de cette pratique</i>	147

TROISIÈME PARTIE

LA REORGANISATION DE L'O.N.U.

CHAPITRE PREMIER. — La nécessité de la réorganisation de l'O.N.U. ..	157
<i>Section I. — La défectuosité congénitale de la Charte</i>	157
§ 1. — La Charte a été conçue à une époque troublée	157
§ 2. — Incapacité de ses auteurs	159
§ 3. — La faillite du postulat fondamental de la Charte ..	159
§ 4. — La nécessité de l'entente des grandes puissances à l'époque de l'établissement des Nations Unies	163
§ 5. — Les défauts de forme de la Charte	164
§ 6. — Les autres carences de la Charte	164
<i>Section II. — L'évolution de la situation internationale depuis 1945 et ses effets sur le fonctionnement de l'O.N.U.</i>	165
§ 1. — Dans le domaine des moyens de guerre	166
§ 2. — La division du monde et la guerre froide	167
§ 3. — Le nationalisme et la décolonisation des pays Afro- Asiatiques	169
§ 4. — Le plan Marshall et les accords régionaux	170
<i>Section III. — Appréciation critique de cette évolution et nécessité de la révision de la Charte</i>	172
§ 1. — Le modeste succès de l'O.N.U.	174
§ 2. — Conclusion	174
CHAPITRE II. — Propositions relatives à la réorganisation de l'O.N.U. ..	176
<i>Section I. — La composition de l'O.N.U.</i>	176
<i>Section II. — Modifications relatives à la structure, aux pouvoirs et fonctions des organes des Nations Unies</i>	178
§ 1. — Assemblée générale	180
§ 2. — Conseil exécutif	187

<i>Section III. — Règlement pacifique des différends internationaux</i>	189
§ 1. — Les différends d'ordre juridique	190
§ 2. — Les différends d'ordre politique	191
§ 3. — Etablissement de la responsabilité de la personne physique	193
<i>Section IV. — Propositions relatives au désarmement, aux sanctions collectives et à la sécurité générale</i>	193
§ 1. — Désarmement	194
§ 2. — Les sanctions et la sécurité collective	195
<i>Section V. — Autres propositions</i>	201
§ 1. — Au sujet du Secrétariat	201
§ 2. — A l'égard des droits de l'homme	202
CONCLUSION	207
BIBLIOGRAPHIE	211

AVANT-PROPOS

On a pu dire qu'en un siècle, notre monde avait plus changé qu'au cours du millénaire précédent. Des découvertes extraordinaires et nombreuses ont modifié notre existence, des sources d'énergie nouvelles ont apporté à un grand nombre de peuples des commodités et un bien-être qu'on n'aurait pas imaginés naguère. Il semble que nous n'aurions qu'à profiter tranquillement des inventions techniques et des facilités qu'elles apportent dans notre vie et, qu'en somme, nous devrions être plus heureux.

Ce n'est pas le cas. Une sourde anxiété nous étreint. La paix est précaire et nous nous sentons menacés par la plus terrible des guerres.

Deux problèmes pèsent lourdement sur notre monde. Ces deux problèmes sont étroitement liés et l'on peut dire que de la solution de l'un dépend vraisemblablement celle de l'autre.

Le premier est l'établissement d'une paix juste et durable. Le bien-être, la survivance même de l'humanité dépendent d'une telle paix.

Le deuxième est celui du destin des populations que l'on appelle communément sous-développées, qui ne connaissent pas encore ces commodités et ce bien-être dont nous parlons plus haut et qui y aspirent. C'est le problème de ces pays où règnent la faim, les épidémies, la surpopulation. Leur sort peut encore être l'objet, en cette moitié du vingtième siècle, de marchandages entre ceux-là même qui se proclament les champions de la démocratie et de la civilisation. Tant que cette situation subsistera, il y aura des troubles dans les régions déshéritées, qui menaceront directement ou indirectement la paix et la sécurité internationales, risquant même de déclencher cette conflagration générale dont nous avons la hantise.

Il apparaît clairement que la paix sera toujours menacée par l'existence de ces vastes zones misérables et fiévreuses, mais que la paix seule peut permettre l'amélioration de leurs conditions de vie.

Or, nous sommes persuadé qu'une paix juste et durable peut être instaurée par une réorganisation fondamentale de l'Organisation des Nations Unies. Le présent ouvrage est consacré à le montrer.

On a souvent déjà préconisé une révision de la charte des Nations Unies. La plupart de ces projets d'amélioration se rapportaient essentiellement aux clauses concernant l'admission de nouveaux membres et au fameux droit de veto des grandes puissances. Une telle révision est insuffisante puisque, ces dernières années, presque tous les Etats qui ont demandé leur admission ont été reçus sans difficultés notables, et que le fameux droit de veto n'a joué qu'à de très rares occasions. Et pourtant, cela n'a nullement permis aux Nations Unies d'atteindre, même partiellement, les buts énoncés dans la Charte.

L'auteur tient à remercier tous ceux qui ont bien voulu lui apporter de l'aide dans l'accomplissement de ce travail. Il voudrait citer ici leurs noms et leurs titres, mais il craint qu'une telle énumération ne soit involontairement incomplète.

INTRODUCTION

*Rien n'est meilleur que la liberté
dans la paix avec la justice.*

Nous savons, depuis Aristote, que l'homme est un « animal politique ». Cependant, nous croyons que l'homme n'est pas seulement un « animal politique », mais aussi une créature égoïste par sa naissance et par sa nature. Pourtant, il est façonné collectivement par le milieu auquel il appartient et individuellement par le besoin, par la passion et par la connaissance intellectuelle.

C'est à cause de sa nature congénitalement imparfaite que l'homme, dès sa création, s'est trouvé individuellement et collectivement en lutte contre les autres individus et les autres collectivités. D'autre part, son intelligence lui a fait voir, dès les premiers temps de son existence, le profit qu'il pouvait tirer de l'établissement de la paix et de la justice, soit à l'intérieur de la communauté à laquelle il appartient, soit entre celle-ci et les autres communautés. Par conséquent, il a toujours tenté de mettre sur pied, sous différentes formes, l'organisme répondant à ses exigences tant internes (à l'intérieur de la communauté), qu'externes (entre les différentes collectivités).

L'idée de la création d'une organisation internationale ayant pour but de soumettre à une autorité commune des sociétés demeurées jusque-là indépendantes et souveraines, et par-là de remplacer le recours à la force pour le règlement des conflits internationaux par les moyens et modes pacifiques; cette idée est aussi vieille que le monde lui-même ¹. Elle est née à la suite des guerres, plus exactement à la suite des résultats des guerres. En effet, la victoire elle-même était précaire et sujette à toutes les fluctuations de la balance des forces et de l'équilibre politique ². En outre, l'inutilité de la guerre et l'horreur que

1. Georges SCHELLER. « L'élaboration du l'acte », *Les Origines et l'Œuvre de la Société des Nations*. 2 vol., publiés par Rask-Orstedfonden sous la direction de P. Munch. Copenhague. 1923, t. I^{er}, p. 68.

2. *Id.*

causait celle-ci firent naître très souvent dans l'esprit de l'homme le projet d'une organisation garantissant aux peuples le droit et la justice, c'est-à-dire la paix générale, en créant une sécurité collective, semblable à celle qui, à l'intérieur des frontières d'un Etat, assure l'ordre et la justice à sa population³. « On peut déjà voir l'embryon de cette idée dans le système des liguees et des amphictyonies » de la Grèce antique qui constituaient des tentatives de groupement des cités indépendantes⁴.

C'était là une libre association. Tout au contraire, la *Pax romana* est issue du désir d'établir une monarchie universelle, c'est-à-dire une union par voie d'autorité. C'est le même cas, plus tard, avec l'essai de Charlemagne de reconstituer l'Empire romain. Une autre tentative d'union fut « le grand dessein » d'Henri IV qui, à la fin des troubles civils et des guerres de religion du xvi^e siècle, préconisait une grande fédération d'Etats comprenant quinze puissances européennes⁵.

Quant aux projets de l'abbé de Saint-Pierre pour une paix perpétuelle à l'époque du Congrès d'Utrecht en 1713, aux conceptions de Bentham et de Kant au moment de la Révolution française, ils sont restés théoriques et n'ont pas été suivis de tentatives de réalisation.

Il faut attendre le congrès de Vienne (8 octobre 1814-9 juin 1815) pour voir les grandes puissances alliées, victorieuses de Napoléon 1^{er} (Grande-Bretagne, Autriche, Prusse et Russie), intéressées directement au règlement des conflits internationaux en Europe, procéder à la grande réorganisation européenne et former le « Concert européen », connu aussi sous le nom de « Directoire européen ».

Par le Traité de Chaumont du 1^{er} mars 1814, les vainqueurs de Napoléon s'engageaient à pousser vigoureusement la guerre dans un parfait concert, afin de procurer à toute l'Europe une paix générale, sous la protection de laquelle les droits et les libertés de toutes les nations puissent être établis et assurés, et aussi se proposaient de se concerter entre eux, au moment de la conclusion de la paix avec la France, « sur les moyens les plus propres à garantir à l'Europe et se garantir mutuellement le maintien de cette paix ».

A propos du Concert européen, on a pu écrire qu'il est « ... le modèle le plus achevé d'organisation internationale qu'eût jamais enregistré l'histoire de l'Europe et du monde⁶ ». En outre, le Traité du

3. *Id.*

4. *Ibid.*, p. 64.

5. Yves de LA BRIÈRE, *La Société des Nations*, Paris, 1918, pp. 30 et suiv.

6. *Ibid.*, p. 76.

20 novembre 1815 stipulait que les quatre puissances signataires du Traité de Chaumont demeureraient unies d'une manière permanente afin de veiller à la stabilité de l'ordre qui aurait été établi en Europe par les récents protocoles et de décider les interventions diplomatiques et militaires que les circonstances rendraient opportunes. L'article 6 de ce traité consultatif prévoyait même la périodicité des congrès européens : « Pour... consolider les rapports intimes qui unissent aujourd'hui les quatre souverains pour le bonheur du monde, les hautes parties contractantes sont convenues de renouveler à des époques déterminées, soit sous les auspices immédiats des souverains, soit par leurs ministres respectifs, des réunions consacrées aux grands intérêts communs et à l'examen des mesures qui, dans chacune de ces époques, seront jugées les plus salutaires pour le repos et la prospérité des peuples et pour le maintien de la paix de l'Europe. »

Avec le Protocole d'Aix-la-Chapelle du 15 novembre 1818, la France peut entrer dans le Concert européen et, de cette façon, la tétrarchie des grandes puissances devient une pentarchie. Selon ce Protocole, les Etats signataires se réuniront afin d'assurer le maintien de la paix générale : « Dans le cas où ces réunions auraient pour objet des affaires spécialement liées aux intérêts des autres Etats de l'Europe, elles n'auront lieu qu'à la suite d'une invitation formelle de la part de ceux de ces Etats que lesdites affaires concerneraient, et sous la réserve expresse de leur droit d'y participer directement ou par leurs plénipotentiaires ⁷. »

« Souvent en collaboration avec les Etats parties au conflit, mais parfois aussi sans eux et en tout cas sans la participation des Etats petits ou moyens, les grandes puissances réunies en des conférences ou des congrès diplomatiques », prenant des décisions et adoptant des recommandations, exerçaient ainsi un pouvoir usurpé et la représentation des intérêts européens qu'elles s'étaient arrogées, contredisait au principe de l'égalité des Etats ⁸. Cependant, les organes internationaux dominés par elles, résolurent d'importants conflits d'ordre politique comme le partage de la Pologne en 1815, la reconnaissance de la neutralité suisse dans la même année, la création de la Belgique en 1831, etc. ⁹.

7. Joseph MARKUS, *Grandes Puissances Petites Nations et le problème de l'organisation internationale*. Neuchâtel, 1947, p. 212.

8. Paul GUGGENHEIM, *Traité de droit international public*, 2 vol., Genève, 1954, t. I^{er}, pp. 245-246.

9. *Ibid.*, p. 248.

Ce système, qui se basait sur la prépondérance et l'autorité des grandes puissances, était loin d'être une institution démocratique. La paix qu'il aura établie en Europe ne pouvait que reposer sur l'équilibre des forces des grandes puissances et la durée de sa vie était limitée par cet équilibre.

Cette première tentative a, somme toute, assuré à l'Europe un équilibre qui a duré un siècle. C'est la première guerre mondiale qui l'a détruit en déséquilibrant les forces dominantes de l'Europe, et, en conséquence, l'équilibre du monde. Ce qui fit naître le besoin d'une organisation beaucoup plus développée avec une composition qui s'étende sur tous les continents.

Toutefois, à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle, l'étude des mesures propres à assurer le maintien de la paix par la réduction des armements et par le développement des modes pacifiques de règlement des différends internationaux, ainsi que par la mise au point des lois et des coutumes de la guerre, avaient été l'objet de deux conférences successives réunies à La Haye du 19 mai au 29 juillet 1899 et du 15 juin au 18 octobre 1907.

Après un échec complet dans le domaine du désarmement, les dites conférences n'eurent guère de succès en matière de règlement pacifique des conflits internationaux. Car l'opposition récalcitrante de l'Allemagne fit échouer les projets d'arbitrage obligatoire. D'autre part, la Conférence de 1907 ne sut parvenir à organiser une juridiction internationale permanente, dont la création avait été proposée par les Etats-Unis d'Amérique. L'adoption d'une convention créant un corps d'arbitres agréés (la « cour permanente d'arbitrage »), ainsi que la réglementation des principales procédures contentieuses ou conciliatoires susceptibles d'intervenir entre les Etats, constituèrent les seuls progrès réalisés¹⁰. Les Conférences de La Haye ont aussi remporté un succès en matière de codification des règles du droit de la guerre, codification qui fit l'objet de douze conventions¹¹.

Quoique les Conférences de La Haye aient marqué une date dans l'histoire du droit international et que le but des deux Conférences ait été éminemment important, comme nous venons de le dire, le résultat, sur le plan du maintien de la paix, était bien modeste. Au surplus, on n'envisagea jamais la création d'une organisation internationale en

10. Jean L'HUILLIER, *Éléments de droit international public*, Paris, 1950, p. 27.

11. *Ibid.*, pp. 27 et 28.

vue de réaliser le désarmement et le développement des procédures de règlement pacifique des différends internationaux, objet essentiel des deux Conférences. Pour cela, il nous faut encore attendre quelques années, et la conflagration mondiale, pour voir, dans différents pays, naître un très fort courant pacifiste en vue de la prévention de la guerre; la création de la Société des Nations sera l'aboutissement de ce courant.

Première digne de ce titre, cette Organisation internationale, chargée de développer la coopération entre les nations et leur garantir la paix et la sûreté, fut créée à la fin de la première guerre mondiale. La Société des Nations a obtenu un succès indéniable dans le domaine social, économique et humanitaire, même un certain progrès dans le domaine politique, puisque le Pacte établissait des organes permanents dont la compétence fut acceptée par un grand nombre d'Etats, organes chargés de régler les relations internationales en se substituant ainsi aux conférences et congrès internationaux occasionnels ¹². Ce n'est qu'avec la Société des Nations que l'on voit l'institutionnalisation des procédures et des organes de règlement pacifique des conflits internationaux; « ... des Etats proverbialement jaloux de leur souveraineté décidaient de se réunir périodiquement pour discuter de leurs affaires et acceptaient de soumettre leurs différends à une procédure de conciliation, au lieu d'agir à leur guise, (cela) constituait un événement d'une portée immense. Pour les petits Etats, surtout, la constitution de la Société des Nations, mettait fin à un cauchemar. La volonté du plus fort cessait d'être l'unique loi internationale et était remplacée par un système grâce auquel les faibles allaient pouvoir obtenir sans compromission et sans servilité, le respect intégral de leurs droits. ¹³ » D'autre part, un Etat membre partie à un différend, dans certains cas même un Etat membre, mais tiers au conflit, pouvait déclencher unilatéralement la procédure de règlement pacifique, tandis qu'auparavant, pour qu'une partie puisse recourir aux modes de règlement pacifique des litiges internationaux, il lui était nécessaire, à cet effet, d'obtenir l'assentiment de l'autre partie ¹⁴.

12. Paul GUGGENHEIM, *L'Organisation de la Société internationale*, traduit de l'allemand par R.-J. Wilhelm, Neuchâtel, 1944, p. 33.

13. Constantin EPIROTIS, *La S.d.N. non coupable*, Neuchâtel, 1944, p. 42.

14. M^{me} Paul BASTID, *Droit des gens*, Paris, 1949-1950, p. 75; voir également, J.-M. YEPES et PEREIRA da SILVA, *Commentaire théorique et pratique du Pacte de la Société des Nations et des Statuts de l'Union pan-américaine*, 3 vol., Paris, 1934, 1935 et 1939, vol. II, pp. 32-40, 224 et 225.

Jusqu'à l'époque de la Société des Nations, toute guerre, de quelque nature qu'elle fût était libre. Même, le droit de guerre demeurait reconnu comme droit virtuel de l'Etat qui l'exerçait à sa discrétion. Le Pacte témoigne donc d'un progrès extrêmement important à cet égard. En effet, selon le Pacte, le droit de guerre était considéré comme devant être limité. L'exercice de ce droit, hors de ces limites apparaissait comme illégal ¹⁵.

Quoique la Société des Nations n'ait pu réussir la limitation et la réduction des armements des Etats, elle a établi une expérience utile. Au reste, l'insertion même dans le Pacte d'un procédé de réduction et de limitation des armements nationaux sur une échelle mondiale, afin de maintenir la paix et de libérer les peuples du fardeau écrasant des dépenses militaires destinées à la course aux armements, constitue un progrès appréciable.

En outre, la Société des Nations a développé, pendant la première moitié de son existence, le sentiment de la solidarité entre les peuples des différents continents et des diverses civilisations et à créer entre eux un courant de sympathie qui n'existait justement pas auparavant, cela a évidemment exercé une influence sur la position des gouvernements envers les événements internationaux ¹⁶. Du reste, la Société des Nations en favorisant le contact direct des hommes d'Etat, assemblés périodiquement à Genève, a facilité la solution de différents problèmes d'intérêt général ¹⁷.

La création de la Cour permanente de Justice Internationale, l'autorité de ses sentences et la diversité de ses avis; la publication de tout traité et engagement international conclu par les Etats membres (art. 18 du Pacte), constituent des faits très appréciables dans le domaine du développement du droit international.

Malgré tous ces succès, l'institution genevoise n'a su maintenir la paix des nations. Cet échec peut être imputé à différentes causes :

1. D'abord, le Pacte comportait plusieurs déficiences congénitales :

a) « Aucun organe de la Société des Nations n'avait de compétence « déterminative », c'est-à-dire le pouvoir de prendre des résolutions obligatoires pour les gouvernements des Etats membres. Même

15. BASTID. *op. cit.*, p. 75.

16. J.-O. GUERRERO, *L'Ordre international*, Neuchâtel, 1945, p. 28.

17. *Id.*

pris à l'unanimité, les votes de l'Assemblée ou du Conseil n'étaient, sauf exception, que l'aboutissement de délibérations de corps diplomatiques, et sujets à ratification. Chaque Etat, demeuré souverain, restait libre d'apprécier la portée et l'étendue de ses obligations sociales à l'encontre de l'ensemble de ses associés. Cette conséquence fatale de l'anarchie des souverainetés réduisait en conséquence à néant le progrès institutionnel réalisé par l'association¹⁸. »

L'absence de précisions sur les pouvoirs des organes de la S.d.N provoquait une confusion des pouvoirs et fonctions entre l'Assemblée et le Conseil.

b) Ces organes n'avaient pas non plus les moyens d'action matérielle qui leur auraient été nécessaires pour leur permettre d'assurer le respect du droit et des engagements nés du Pacte.

c) Le Pacte, dans certains cas, reconnaissait le droit de guerre aux Etats membres; cela constituait évidemment une très grande contradiction avec les buts et les principes du Pacte.

d) Le Pacte n'était pas en mesure d'assurer la sécurité collective qu'il envisageait d'instaurer, alors qu'elle était l'une des bases essentielles du maintien de la paix internationale.

e) Les dispositions du Pacte, relatives aux sanctions, étaient très imparfaites et insuffisantes. En réalité, la S.d.N. s'en remettait à la bonne volonté de ses Membres, « sans aucune autre sanction que celle de l'opinion publique¹⁹ ».

f) Dans le domaine du règlement pacifique des différends internationaux, le Pacte ne garantissait la solution définitive d'aucun litige. Il ne pouvait offrir « aux Etats que la possibilité de s'entendre, s'ils le désirent, soit en ayant recours au Conseil pour concilier leurs antagonismes, soit en s'adressant à la procédure arbitrale ou judiciaire pour résoudre leurs différends²⁰. »

Au cours des années qui suivirent l'entrée en vigueur du Pacte, les Membres de la S.d.N. constatèrent ces lacunes. En particulier, le système de garantie mutuelle et collective prévu par le pacte n'était pas efficace et la guerre offensive demeurait licite dans certains cas. Ils ont pris plusieurs initiatives afin de combler ces lacunes.

18. Georges SCELLE, *Manuel élémentaire de droit international public*. PARIS, 1943, p. 225.

19. GUERBERO, *op. cit.*, p. 61.

20. *Ibid.*, p. 60.

La première de ces tentatives consistait dans « le projet de traité d'assistance mutuelle » de 1923²¹. Ce projet n'ayant pas été adopté par la V^e Assemblée de la Société des Nations fut abandonné en 1924.

Malgré son échec total, le Traité d'assistance mutuelle eut une très grande influence sur le mouvement en faveur de l'arbitrage et du désarmement. Il suscita un courant politique qui se manifesta sous la forme d'un instrument diplomatique connu sous le nom de « Protocole de Genève ».

Ce Protocole fut adopté le 2 octobre 1924 par la V^e Assemblée de la Société des Nations. Le lien établi précédemment par le traité d'assistance mutuelle « entre le désarmement et la sécurité devait se compléter par l'addition d'un troisième terme : l'arbitrage », dont la notion fut introduite aux débats de l'Assemblée par Edouard Herriot, président du gouvernement français. « Arbitrage, sécurité, désarmement : telles sont les trois colonnes maîtresses du temple » proclamait ce grand politicien du haut de la tribune de l'Assemblée²². L'arbitrage, la sécurité et le désarmement formèrent désormais la trilogie de toute la politique de la Société pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Peu après l'adoption du Protocole par la V^e Assemblée, les élections du 29 octobre 1924 ramenaient au pouvoir les conservateurs anglais. Or, le Premier Ministre travailliste du gouvernement précédent, MacDonald, avait été l'un des protagonistes de ce Protocole. Le nouveau Ministre des Affaires étrangères du gouvernement conservateur, Austen Chamberlain, informa le Conseil de la Société des Nations, le 12 mars 1925 que son gouvernement éprouvait des difficultés insurmontables à le signer. Il invoquait comme raison de cette abstention, que les sanctions économiques resteraient sans effet tant que les Etats-Unis demeuraient en dehors de la S.d.N.²³ En outre, il formulait très froidement que « la S.d.N. dans sa forme présente n'est pas la Société conçue par les auteurs du Pacte... Jamais ceux-ci n'avaient supposé que tant d'Etats puissants n'en feraient pas partie. Jamais surtout ils n'avaient pu prévoir qu'au nombre de ceux-ci se trouveraient les Etats-Unis d'Amérique²⁴. »

21. Pour le texte intégral du Traité d'assistance mutuelle, voir *R.O.D.I.P.*, 1924, pp. 605-609.

22. Jean RAY, *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*, Paris, 1930, pp. 305 et 306.

23. *Cf. J.O.*, 1925, pp. 445-450.

24. Mémorandum Balfour, voir A. ZIMMERN, *The League of Nations and the Rule of Law (1918-1935)*, 1936, London, pp. 304-305.

Malgré l'accueil favorable de l'opinion publique, l'opposition de la Grande-Bretagne, l'absence des Etats-Unis, le refus des grandes puissances d'accepter l'arbitrage obligatoire pour tous les différends et la répugnance de la plupart des Etats à assumer des engagements estimés très lourds en matière de sanctions, provoquèrent l'échec total de ce deuxième essai.

Cette défaite n'arrêta pas les efforts entrepris pour l'amélioration du système genevois. Cette fois-ci, ces efforts tendirent à favoriser des accords régionaux, dans un cadre moins ambitieux et plus restreint. Il s'agit « des Traités de Locarno ». Ceux-ci furent conclus entre les représentants des gouvernements allemand, belge, britannique, français, italien, polonais et tchécoslovaque, réunis à Locarno du 5 au 16 octobre 1925.

Le but de ces accords, comme d'habitude, était formulé dans leur préambule : « ... en vue de rechercher d'un commun accord les moyens de préserver du fléau de la guerre leurs nations respectives et de pourvoir au règlement des conflits de toute nature qui viendraient éventuellement à surgir entre certaines d'entre elles. »

La dernière tentative, en vue d'améliorer le pacte de la Société des Nations, fut entreprise par le Ministre des Affaires étrangères de la France, Aristide Briand et son collègue américain, F.-B. Kellogg. Les efforts de ces deux hommes d'Etat aboutirent à la signature, par les représentants de l'Allemagne, des Etats-Unis, de la Belgique, de la France, de la Grande-Bretagne, des Dominions, de l'Italie, du Japon, de la Pologne et de la Tchécoslovaquie, le 27 août 1928, à Paris, d'un instrument politique, connu sous le nom de « Pacte Briand-Kellogg » ou « Pacte de Paris ».

Ce Pacte, pour la première fois dans l'histoire diplomatique, mettait la guerre hors la loi. Il exigeait en outre que tous les différends de quelque nature qu'ils soient, fussent résolus par des moyens pacifiques.

L'importance de cet accord consistait surtout dans la condamnation solennelle de la doctrine dominante du droit des gens, doctrine reconnaissant le droit de guerre aux Etats comme un droit inhérent à leur qualité étatique et, également, la compétence de guerre inconditionnée.

Le pacte Briand-Kellogg posait la norme tant juridique que politique d'interdiction du recours à la guerre, mais il oubliait cependant l'organisme muni des pouvoirs et des moyens nécessaires à l'application et à la sanction de cette norme.

Bien que les parties contractantes du Pacte de Paris eussent relevé, pendant la négociation, la conformité de celui-ci avec le Pacte de la Société des Nations, il existait pourtant certaines divergences. Ce sont les articles 12, paragraphe premier ; 13, paragraphe 4 ; et 15, paragraphes 7 et 8 du Pacte de la S.d.N., qui préservaient le droit de recours à la guerre.

En vue de rendre pleinement efficace le Pacte de Paris et d'éliminer les contradictions que recérait le Pacte de la S.d.N., on a tenté d'amender ce dernier et ces efforts continuèrent, dans le cadre de la Société des Nations, jusqu'en 1937. Mais sans aboutir à un résultat concret.

2. En deuxième lieu, l'échec subi par la Société des Nations dans sa mission du maintien de la paix peut aussi être imputé à l'application incomplète du Pacte.

Dans les conflits entre des Etats secondaires ou moyens, les dispositions du Pacte ont été appliquées d'une manière parfaite. Ainsi, dans celui relatif aux Iles d'Åland, entre la Finlande et la Suède, en 1921 ; le conflit germano-polonais de Haute-Silésie, en 1921 ; le litige entre la Grèce et la Bulgarie, en 1925 ; le différend relatif à Mossoul entre la Turquie et l'Angleterre, en 1925 ; le conflit de Leticia entre la Colombie et le Pérou, en 1935²⁵. Mais elles ne purent être correctement appliquées, en ce qui concerne les litiges affectant les intérêts des grandes puissances. Tel fut le cas lors du conflit italo-grec de 1923. Dans les différends, sino-japonais de 1931-1932, italo-éthiopien de 1935-1936, ainsi que lors de la guerre civile espagnole de 1936-1939, de l'Anschluss, en 1938 ; pendant la crise entre l'Allemagne et la Pologne, au sujet de Dantzig, en 1939, le Pacte ne fut appliqué que partiellement²⁶.

Dans la pratique, les organes de la Société des Nations « se sont trouvés constamment acculés à l'alternative suivante : ou recourir à des expédients procéduriers leur permettant d'ajourner *sine die* les solutions délicates, ou rendre des décisions de compromis formulées en dépit du bon sens. Les conséquences auxquelles aboutirent ces situations étaient invariablement les mêmes : l'absence d'équité et même déni de justice à l'égard de l'Etat plaignant et perte d'autorité de la part de l'institution²⁷. »

25. CHARLES ROUSSEAU, *Droit international public*, Paris, 1953, p. 190.

26. *Idem*.

27. GUERRERO, *op. cit.*, pp. 59-60.

3. En troisième lieu, cet échec incombe aussi au comportement des Etats membres.

Si perfectionné et complet que soit un traité, son succès dépend, avant tout, du comportement de chaque partie contractante, car si l'on cherche à en éluder les dispositions, il ne devient guère qu'une cause de trouble entre les parties.

La première guerre mondiale, avec les immenses dégâts matériels et moraux, qu'elle entraîna, avait fait naître non seulement la peur du lendemain, mais également un désir de rapprochement et une solidarité internationale dans presque tous les milieux atteints par le conflit. Cependant, après la disparition de la cause des hostilités et l'affaiblissement de l'ennemi commun, cet esprit de solidarité et de coopération se dissipa.

Les gouvernements de la France et de l'Angleterre qui se trouvaient, à l'époque, les leaders de la Société, suivirent une politique timide, illusoire, égoïste même; ils assumèrent donc les plus grandes responsabilités dans le fonctionnement de cette institution de paix. Leur mauvaise politique permit, sinon encouragea les Etats à système militariste et antidémocratique à violer les engagements nés du Pacte et les termes mêmes de celui-ci. De plus, ils provoquèrent la naissance d'une politique individualiste, ce qui fit disparaître l'esprit de solidarité entre les Etats membres, qui commencèrent à juger eux-mêmes l'étendue et la portée de leurs obligations envers la Société. Très souvent, l'individualisme national l'emporta sur les impératifs des intérêts de la Communauté internationale. Les Membres restaient facilement indifférents face aux événements qui ne touchaient pas immédiatement leurs intérêts nationaux.

Pour conclure, nous pouvons dire que la Société des Nations, telle qu'elle avait été conçue par ses fondateurs, fut dénaturée parce que, dès le début, les Etats-Unis refusèrent d'y entrer, ensuite parce que les Etats non démocratiques et belliqueux (Allemagne, Italie et Japon) s'en retirèrent successivement. Elle fut discréditée dans son action par le retentissant échec de sa mission conciliatrice dans les conflits intéressant les grandes puissances et la faillite de sa politique de sanctions. Les efforts pour l'améliorer restèrent malheureusement presque vains. Finalement, l'insécurité politique, le désarroi économique et l'instabilité morale²⁸ minèrent très profondément l'institution

28. Charles de VIESCHER, *Théories et réalités en droit international public*, Paris, 1958, p. 81.

de Genève, de telle sorte que nul ne pouvait la sauver d'une destruction rapide et que rien ne put empêcher la Communauté internationale de glisser rapidement dans le désastre le plus terrible que l'humanité ait jamais connu.

A l'issue de cette calamité, ce fut l'Organisation des Nations Unies qui, pour la même fin, succéda à la Société des Nations. Toutefois, comme la S.d.N., l'O.N.U. comporte plusieurs défauts innés. Elle est loin d'être en état de réaliser son objectif suprême et de répondre à l'exigence politique d'aujourd'hui. Il nous semble qu'il serait absolument indispensable de s'attacher à une réorganisation de l'O.N.U., afin de pouvoir réellement préserver l'humanité tout entière d'une catastrophe sans précédent. Cela représente le but essentiel de notre étude. Pourtant, pour avoir une idée claire et complète de la carence de la Charte des Nations Unies et de la révision nécessaire de celle-ci, il faudra évidemment étudier aussi son application et le fonctionnement des organes politiques de cette institution.

Tel est l'objet du présent ouvrage qui comprend trois parties :

I. — Les fonctions et pouvoirs de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité;

II. — La sécurité collective et le désarmement dans le cadre des Nations Unies;

III. — La réorganisation de l'O.N.U.

PREMIERE PARTIE

**LES FONCTIONS ET POUVOIRS
DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
ET DU CONSEIL DE SÉCURITÉ**

CHAPITRE PREMIER

LES FONCTIONS ET POUVOIRS DE L'ASSEMBLEE GENERALE

La Charte reconnaît à l'Assemblée générale un pouvoir de discussion et de recommandation aussi étendu que divers.

Bien que, dans une certaine mesure, la Société des Nations ait séparé, dans la pratique, les fonctions et pouvoirs de l'Assemblée et du Conseil, il a cependant toujours existé une confusion provenant des dispositions du Pacte. C'est à la lumière de l'expérience de la Société des Nations que les fondateurs de l'Organisation des Nations Unies déployèrent beaucoup de soin à séparer les pouvoirs et fonctions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité. Pourtant, il est évidemment difficile de délimiter nettement les pouvoirs des deux organes. Par exemple, l'article 11, paragraphe premier, nantit l'Assemblée générale du pouvoir d'étudier les principes régissant le désarmement et la réglementation des armements et de faire des recommandations sur ce sujet, soit aux Membres de l'O.N.U., soit au Conseil de sécurité, soit encore aux deux à la fois. D'autre part, l'article 26 de la Charte charge le Conseil de sécurité d'élaborer des plans de réglementation des armements. De même, l'article 35 de la Charte reconnaît aux Etats membres, dans certains cas même aux Etats non-membres, le droit d'attirer l'attention du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale sur des différends ou des situations de la nature définie aux termes de l'article précédent. On voit clairement que la confusion des pouvoirs des deux organes existe bel et bien. Toutefois, en vue de l'éviter, la Charte établit certains principes :

1° L'Assemblée générale est un organe propre à discuter, examiner et faire des recommandations;

2° Le Conseil de sécurité est l'organe d'action, chargé principalement du maintien de la paix et de la sécurité internationales;

3° Tant que le Conseil de sécurité remplit les fonctions qui lui sont dévolues, l'Assemblée ne peut faire aucune recommandation à ce sujet, à moins que le Conseil ne le lui demande;

4° Toutes les affaires exigeant une action doivent être renvoyées au Conseil par l'Assemblée. Cette dernière ne peut jamais engager d'action coercitive. Cependant, dans la pratique, le pouvoir de l'Assemblée générale se révèle beaucoup plus élargi que prévu par les auteurs de la Charte, aux dépens des pouvoirs du Conseil de sécurité.

SECTION I.

LE POUVOIR GENERAL DE DISCUSSION ET DE RECOMMANDATION.

Ce pouvoir de l'Assemblée générale est inséré dans l'article 10 de la Charte, selon lequel l'Assemblée peut discuter de toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la Charte ou se rapportant aux pouvoirs et fonctions de l'un quelconque des organes de l'O.N.U. Elle peut également, sur toutes ces questions ou affaires, formuler des recommandations aux Membres de l'Organisation ou au Conseil de sécurité, ou aux deux en même temps, à condition que ce Conseil ne s'occupe pas effectivement de la même question ou affaire.

Selon les fondateurs de la Charte, l'Assemblée générale, de par sa composition comprenant les représentants de tous les Membres et de par son autorité morale, doit être le forum du monde où s'harmonisent les efforts vers la réalisation des buts des Nations Unies.

Avant et pendant la Conférence de San-Francisco, un grand nombre de petites puissances, à cause de leur représentation très limitée au Conseil de sécurité, tentèrent d'élargir le champ d'activité de l'Assemblée. A cette fin, ils proposèrent des amendements aux propositions de Dumbarton Oaks, amendements qui auraient permis à l'Assemblée générale d'examiner toute question relevant du domaine des relations internationales¹. Cependant, les grandes puissances, futures titulaires du droit de veto, s'y opposèrent et voulurent que le pouvoir de l'Assemblée soit limité aux affaires affectant le maintien de la paix et de la sécurité internationales².

1. Pierre-F. BRUGIÈRE, *Les Pouvoirs de l'Assemblée générale des Nations Unies en matière politique et de sécurité*, Paris, 1955, p. 22.

2. *Id.*

Cette question fut confiée à un sous-comité qui trouva une formule de compromis, devenue l'actuel article 10³.

Quoique les mots « question » et « affaire » figurent séparément dans l'article 10, il ne nous semble pas qu'il existe une différence de sens entre les deux. Car la Charte use très souvent des mots « question », « affaire » et « situation » dans le même sens, sans faire de différenciation entre eux.

La portée et l'étendue du pouvoir de l'Assemblée, d'après l'article 10, sont « aussi vastes que le domaine de la Charte elle-même⁴ ». Suivant cette clause, il existe très peu de chance que toutes les matières de droit international ne rentrent pas dans la compétence de discussion et de recommandation de l'Assemblée générale⁵. En effet, le représentant de l'Australie, à la deuxième Commission de la conférence de San-Francisco eut l'occasion d'interpréter l'expression « rentrant dans le cadre de la présente Charte » :

Cette compétence comprendra tous les aspects de la Charte, toutes les choses contenues et enfermées par elle. Elle recèlera le préambule, les buts et les principes prévus par la Charte, les activités de tous les organes de l'O.N.U.; le droit de discussion sera libre et sans entraves, et couvrira un immense champ d'application⁶.

D'autre part, la Cour Internationale de Justice, dans son avis consultatif du 11 juillet 1950, relatif au « Statut international du Sud-Ouest Africain » déclara que « ... l'article 10 de la Charte... autorise l'Assemblée générale à discuter toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la Charte et à formuler sur ces questions ou affaires des recommandations aux Membres des Nations Unies⁷. »

Au cours de plusieurs sessions de l'Assemblée et de ses commissions, la compétence générale de l'Assemblée, dans les questions politiques, économiques, sociales et humanitaires ainsi que dans celles des territoires non-autonomes et sous tutelle, fut souvent discutée et l'article 10 fut fréquemment évoqué, à la fois comme argument supplémentaire en faveur d'une intervention de l'Assemblée et pour la réfutation des objections basées sur l'article 2, paragraphe 7, de la Charte l'argument principal étant fondé, dans la plupart des cas sur les

3. *Id.*

4. Répertoire, vol. I^{er}, p. 277.

5. HANS KELSEN, *The Law of the United Nations*, London, 1950, pp. 198-199.

6. U.N.C.I.O., Doc. 1151, II/17, p. 19.

7. C.I.J., *Recueil*, 1950, p. 187.

dispositions plus explicites des articles 11, 12, 13, 14, 34, 35, 55 et 56 de la Charte ⁸.

Ainsi, au cours de la troisième session de l'Assemblée, lors de l'inscription à l'ordre du jour de la question relative à l'observation des droits de l'homme et des libertés fondamentales en Bulgarie et en Hongrie, l'on invoqua l'article 10 pour combattre l'argument selon lequel l'Assemblée générale n'était pas compétente en la matière ⁹. On soutint que, compte tenu des dispositions de l'article 55, l'Assemblée générale était bien compétente d'après l'article 10 qui avait une portée universelle et constituait l'une des clauses les plus importantes de la Charte. En outre, l'on déclara qu'« il n'existait aucune question rentrant dans le cadre de la Charte et relative à ses buts, à ses principes ou à n'importe laquelle de ses clauses, qui ne pût être discutée par l'Assemblée générale ¹⁰ ». On a aussi fait observer que toutes les questions qui relevaient de la conscience des hommes civilisés et qui mettaient en jeu plusieurs dispositions de la Charte relatives aux droits de l'homme, confirmaient bien la compétence de l'Assemblée générale ¹¹. Et enfin, dans la 202^e séance plénière de l'Assemblée, pendant l'examen de la recommandation du Bureau concernant l'inscription à l'ordre du jour de la question précitée, le problème de la compétence de l'Assemblée fut de nouveau invoqué. On a soutenu que, d'après l'article 10, l'Assemblée était bien compétente pour en discuter ¹².

Cette compétence fit encore l'objet de discussions, d'abord lorsque l'Assemblée eut à connaître du traitement des populations d'origine indienne établies dans l'Union Sud-Africaine ¹³, puis lorsque, tant au sein de l'Assemblée plénière qu'à celui de la Commission politique spéciale, en s'occupa du conflit racial créé en Union Sud-Africaine par la politique du gouvernement de ce pays ¹⁴. Ces deux questions furent débattues dans les neuvième et dixième sessions de l'Assemblée. Contre l'incompétence formulée par le représentant dudit pays, on invoqua de nouveau l'article 10 parmi les autres clauses de la Charte (art. 1^{er}, §§ 3 et 4 ; 2, § 3, 13 ; 55 et 56 ¹⁵).

8. Cf. *Répertoire*, vol. I^{er}, p. 277.

9. *Ibid.*, p. 280.

10. *Ibid.*, pp. 280 et 281.

11. *Ibid.*, p. 281.

12. *Id.*

13. *Ibid.*, pp. 281 et 282.

14. *Ibid.*, pp. 282 et 283.

15. *Répertoire*, suppl. n^o 1, vol I^{er}, pp. 124-125.

Dans ces mêmes sessions, à propos de l'application, à la population de l'île de Chypre, et sous les auspices des Nations Unies, du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, on s'est également référé aux dispositions de l'article 10 pour établir la compétence de l'Assemblée en la matière et réfuter l'incompétence tirée de l'article 2, alinéa 7, de la Charte ¹⁶.

Lors de la dixième session, on éleva des objections en s'appuyant sur le paragraphe 7, de l'article 2, à l'inscription à l'ordre du jour de la question algérienne; pour les réfuter, plusieurs délégations soutinrent que, compte tenu des dispositions des articles 14 et 55, l'Assemblée générale, d'après les articles 10; 11, paragraphe 2; 34 et 35 était compétente en cette matière. Certains délégués arguèrent que « l'obligation pour un Etat de respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales de toutes les personnes placées sous sa souveraineté, était devenue une obligation de droit international en vertu de la Charte. En outre, l'Organisation des Nations Unies était un centre chargé d'harmoniser les mesures prises par les nations en vue d'aboutir à des fins communes, parmi lesquelles figurait le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous... La question algérienne affectait à la fois la remise en application des droits de l'homme et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ¹⁷ ». Par conséquent, l'Assemblée générale avait le devoir et le pouvoir de traiter la question, en y apportant une solution juste et conforme aux buts et aux principes de la Charte ¹⁸. D'autres représentants invoquèrent le fait que la question algérienne était devenue un problème affectant et menaçant la paix des nations. Ils déclarèrent encore que si la situation actuelle devait persister et si le gouvernement français refusait d'y chercher une solution, les relations amicales existant entre la France et les puissances demandant l'inscription à l'ordre du jour de la question algérienne seraient compromises. Un refus de l'Assemblée d'inscrire cette question à l'ordre du jour équivaldrait par conséquent à un refus d'exercer les fonctions et les pouvoirs qui lui sont dévolus d'après la Charte ¹⁹. Pendant les sessions suivantes, un grand nombre de représentants développèrent encore ces arguments.

16. *Ibid.*, p. 126.

17. *Ibid.*, p. 128.

18. *Id.*

19. *Id.*

Le pouvoir général de discussion et de recommandation de l'Assemblée ne se limite pas seulement aux questions ou affaires rentrant dans le cadre de la Charte, mais encore elle peut également discuter et faire des recommandations sur toutes questions et affaires se rapportant aux pouvoirs et fonctions de l'un quelconque des organes prévus par la Charte. En effet, dans sa 61^e séance plénière, le 13 décembre 1946, l'Assemblée générale adopta la résolution 40 (I) intitulée : « Procédure de vote au Conseil de sécurité », par 36 voix contre 6, avec 9 abstentions²⁰. Elle y demandait instamment aux membres permanents du Conseil de sécurité de s'efforcer, par consultations entre eux et avec les autres membres du Conseil, de faire en sorte que l'exercice du droit de veto n'empêche pas ledit Conseil de prendre des décisions pratiques et rapides. Elle recommandait encore au Conseil d'adopter sans délai des méthodes et procédures conformes à la Charte, permettant de faciliter l'application de l'article 27 et garantissant le fonctionnement rapide et efficace du Conseil de sécurité.

Par ailleurs, l'Assemblée générale, le 21 novembre 1947, adopta par 38 voix contre 6, avec 11 abstentions, la résolution 117 (II), intitulée : « Convocation d'une Conférence générale, en vertu de l'article 109 de la Charte, pour l'amendement du privilège du veto et résolution de la seconde partie de la première session de l'Assemblée générale relative à l'exercice du droit de veto²¹. »

Par cette résolution, l'Assemblée réitéra le droit « qu'elle a de formuler des recommandations sur les pouvoirs et fonctions de l'un quelconque des organes de l'Organisation des Nations Unies... » en vertu de l'article 10 de la Charte.

SECTION II.

LA LIMITATION DU POUVOIR GENERAL DE DISCUSSION ET DE RECOMMANDATION DE L'ASSEMBLEE GENERALE.

Cette délimitation est prévue en deux clauses de la Charte.

§ 1. — *Limitation selon l'article 12.*

L'article 10 de la Charte prévoit une réserve à la compétence générale de l'Assemblée générale, en se référant aux dispositions de

20. *Répertoire*, vol. I^{er}, p. 301.

21. *Id.*

l'article 12, dont le premier alinéa stipule que « tant que le Conseil de sécurité remplit, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées par la présente Charte, l'Assemblée générale ne doit faire aucune recommandation sur ce différend ou cette situation, à moins que le Conseil de sécurité ne le lui demande. »

Ainsi que nous l'avons montré plus haut, l'Assemblée et le Conseil de la Société des Nations avaient de larges pouvoirs insuffisamment départagés. Afin d'éviter la confusion qui en résultait, les auteurs de la Charte estimèrent que l'Assemblée générale, par le fait même de sa composition, serait l'organe le plus approprié et le plus compétent pour discuter, examiner, surveiller et faire des recommandations pour toutes les questions ayant trait à l'Organisation des Nations Unies, excepté celles qui concernaient le maintien de la paix et de la sécurité internationales, domaine réservé au Conseil de sécurité qui est l'organe le plus adéquat à cet égard²². Il est à noter que cette limitation ne touche que le pouvoir de recommandation lorsque le Conseil s'occupe effectivement d'un différend ou d'une situation; elle ne porte aucune atteinte au pouvoir de l'Assemblée de faire des recommandations concernant des différends ou des situations dont le Conseil a cessé de s'occuper.

Il convient de souligner encore que si une affaire constitue une situation ou un différend défini par la Charte comme entrant dans la compétence du Conseil de sécurité, et si cette affaire comprend aussi d'autres aspects que celui du maintien de la paix et de la sécurité internationales, tels les problèmes d'ordre économique, social, intellectuel et humanitaire, ou encore les problèmes touchant aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, l'Assemblée générale peut alors faire des recommandations soit aux Membres de l'O.N.U., soit au Conseil de sécurité. Un pareil cas s'est produit, à l'occasion de la question palestinienne dont certains éléments furent attribués au Conseil de sécurité, le 3 avril 1947, par la résolution 181 (II) de l'Assemblée générale. Celle-ci « recommandait aux Etats membres d'adopter et de mettre à exécution un plan de partage avec union économique et priait le Conseil de sécurité de prendre les mesures nécessaires prévues dans le plan pour sa mise à exécution et de déterminer, au cas où les circonstances l'exigeraient pendant la période de transition, si la situation en Palestine constituait une menace contre

22. Cf. *supra*, pp. 25 et 26.

la paix ²³. » Dès lors, la question palestinienne est demeurée tant à l'ordre du jour de l'Assemblée générale qu'à celui du Conseil de sécurité. La première s'est occupée de ses aspects politiques, économiques et sociaux, tandis que le Conseil traitait du problème militaire et de celui de la sécurité ²⁴.

En vue de mettre au courant l'Assemblée générale des situations ou différends dont le Conseil de sécurité s'occupe effectivement, la Charte prévoit dans l'article 11, paragraphe 2, l'obligation pour le Secrétaire général de porter à la connaissance de l'Assemblée, lors de chaque session, les affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales que traite le Conseil; il avise également l'Assemblée ou, si celle-ci ne siège pas, les Membres de l'Organisation, dès que le Conseil cesse de s'occuper desdites affaires.

§ 2. — *Limitation selon l'article 2, paragraphe 7.*

En vertu de l'article 2, paragraphe 7, les affaires relevant essentiellement de la compétence nationale d'un Etat demeurent en dehors de la compétence générale tant de l'Assemblée que de celle de l'O.N.U. elle-même. En raison de l'importance que revêt ces clauses, qui ont d'ailleurs donné lieu dans la pratique à beaucoup de controverses, et dont partie de celles qui sont les plus appliquées de la Charte, nous les étudierons plus amplement dans un chapitre ultérieur ²⁵.

SECTION III.

LES FONCTIONS ET POUVOIRS RELATIFS AU MAINTIEN DE LA PAIX ET DE LA SECURITE INTERNATIONALES.

Ils sont établis aux termes des articles 11, 14 et 35 de la Charte. Le premier de ces articles a trait à l'étude des méthodes et des principes généraux de coopération pour le maintien de la paix, y compris les principes régissant le désarmement, à la discussion et à la recommandation sur toutes questions concernant le maintien de la paix et de la sécurité internationales; le second se rapporte à l'ajustement pacifique des situations internationales; le dernier tend au règlement pacifique des différends internationaux. Les pouvoirs de l'Assemblée relatifs au désarmement seront étudiés dans la partie suivante.

23. *Répertoire*, vol. I^{er}, p. 410.

24. *Id.*

25. *Of. infra*, pp. 86-95.

§ 1. — *Les fonctions et pouvoirs relatifs à l'étude et à la discussion des questions concernant le maintien de la paix et de la sécurité internationales.*

Selon le paragraphe premier de l'article 11, l'Assemblée générale peut étudier les principes généraux de coopération pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales et faire sur ces principes des recommandations, soit aux Membres de l'O.N.U., soit au Conseil de sécurité, soit à tous les deux en même temps.

D'autre part, le deuxième paragraphe du même article confère à l'Assemblée la faculté de discuter toutes questions concernant le maintien de la paix et de la sécurité internationales dont elle sera saisie par un Etat membre ou par le Conseil de sécurité ou par un Etat non membre, conformément à l'article 35, paragraphe 2.

L'assemblée générale peut également faire des recommandations sur toutes questions de ce genre soit au Conseil de sécurité, soit à l'Etat ou aux Etats intéressés, soit aux deux à la fois.

Pourtant, le pouvoir de l'Assemblée générale concernant la discussion de toutes questions relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales connaît deux cas d'exception.

Première exception, prévue à l'article 12, paragraphe premier :

Si le Conseil de sécurité est saisi de la même question, en exécution des fonctions que la Charte lui attribue, l'Assemblée ne peut faire aucune recommandation ni à l'Etat ou aux Etats intéressés, ni au Conseil de sécurité.

Deuxième exception, prévue à l'article 11, paragraphe 2 *in fine*, selon lequel toutes les questions de caractère défini aux termes de ce paragraphe et qui appellent une action doivent être renvoyées par l'Assemblée au Conseil de sécurité avant ou après discussion.

En ce qui concerne le sens du mot « action », la Charte ne le définit pas et les travaux de la Conférence de San-Francisco ne donnent aucune précision à cet effet; dans la doctrine, l'on ne rencontre pas d'unanimité sur la portée et l'étendue de ce terme²⁶.

26. KJELSEN, *op. cit.*, pp. 204 et 205, considère le vocable « action » comme impliquant seulement une action coercitive; BRUGLIÈRE, *op. cit.*, pp. 30, 46 et 47, estime en plus des actions prévues au chapitre VII de la Charte, le pouvoir d'enquête; GUGGENHEIM *Traité de droit international public*, *op. cit.* tome I^{er}, p. 536, adhère au premier point de vue; cependant, LELAND M. GOODRICH et EDVARD HAMBRO, *Commentaire de la Charte des Nations Unies*, traduction, Neuchâtel, 1948, p. 170, donnent au mot

Quant à la pratique exercée dans ce domaine par l'Assemblée générale, les représentants des différents Etats membres déclarèrent, au cours des diverses sessions, que le mot « action » implique : « sanctions militaires et économiques²⁷ » ; « action coercitive²⁸ » ; action qui peut être entreprise par le Conseil de sécurité d'après les dispositions de la Charte²⁹ ; « n'importe quelle action » ; enquêtes³⁰ ; « constatation ou détermination de l'existence d'un acte d'agression³¹ » et enfin toute action que le Conseil de sécurité peut entreprendre en vertu des chapitres V-VIII de la Charte³².

Il nous semble que le terme « action », employé dans l'article 11, alinéa 2 *in fine*, vise toute action destinée au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. En effet, la Charte, sur les seules questions se rapportant au maintien de la paix et de la sécurité internationales qui exigent une action, réserve cette dernière au Conseil de sécurité et la soustrait au pouvoir de recommandation de l'Assemblée générale, sans s'attaquer cependant au pouvoir de discussion et d'examen de celle-ci. A notre avis, les autres cas, c'est-à-dire les pouvoirs de l'Assemblée autres que ceux rentrant dans le cadre du maintien de la paix et de la sécurité internationales, sont limités par l'article 12 seulement et à l'égard des questions tombant dans cette catégorie, même si elles appellent une action, la Charte ne prévoit aucune réserve pour l'Assemblée à son droit de discussion et de recommandation. En effet, étant donné que le Conseil de sécurité est en premier lieu responsable du rétablissement et du maintien de la paix et de la sécurité du monde, sa structure et ses larges pouvoirs le placent au-dessus de l'Assemblée générale pour définir la nature et l'étendue d'une action nécessaire. Du reste, c'est le Conseil qui doit, en dernier lieu, entreprendre cette action. Une recommandation quelconque à ce sujet ne servirait qu'à prolonger la discussion à l'Assemblée d'abord, puis à compliquer l'affaire au sein du Conseil de sécurité, justement quand une intervention et une action aussi directes qu'immédiates sont urgentes. Au surplus, le Conseil de sécurité est conçu en

un sens plus large en estimant qu'il s'agit « d'une action de même nature que celle que le Conseil de sécurité est autorisé à exercer, en vertu des dispositions des chapitres V, VI, VII et VIII » de la Charte.

27. *Répertoire*, vol. I^{er}, p. 332.

28. *Id.*

29. *Id.*

30. *Id.*

31. *Id.*

32. *Ibid.*, p. 333.

tant qu'organe propre à agir contre des violateurs de la paix, l'Assemblée constituant par contre l'organe délibératif de l'Organisation. De plus, le terme « action » n'est jamais employé dans la Charte au sujet de l'Assemblée générale, excepté à l'article 11, alinéa 2, *in fine*; il l'est expressément pour le Conseil de sécurité, aux termes de l'article 24 et du chapitre VII.

D'autre part, selon l'article 11, alinéa 3, l'Assemblée générale peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur les situations qui semblent devoir mettre en danger la paix et la sécurité internationales. Ce paragraphe paraît à première vue superflu en présence des dispositions très générales de l'article 10 qui peuvent aussi les englober. Pourtant, il ne nous le semble pas, que les auteurs de la Charte, vu l'importance que revêtent ces questions d'une part et pour éviter une confusion de pouvoirs entre l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, comme cela avait été le cas de la Société des Nations d'autre part, auraient dû donner plus de précision sur les pouvoirs de l'Assemblée. D'ailleurs, le dernier alinéa de l'article 11 précise que les pouvoirs spécifiques énumérés dans les alinéas précédents ne peuvent pas limiter la portée générale de l'article 10.

A. — LA PRATIQUE EXERCÉE A CET ÉGARD PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE.

L'Assemblée générale, dès le début de son fonctionnement, s'est arrogé les pouvoirs du Conseil de sécurité en matière de paix et de sécurité; cette tendance est allée constamment en s'accroissant et nous en étudierons ici les manifestations les plus typiques, car une étude englobant toute la pratique exercée à ce propos par l'Assemblée reste en dehors des limites de notre présent travail.

Le 12 décembre 1946 déjà, dans sa première session, par 34 voix contre 6, avec 3 abstentions, l'Assemblée générale adopta la résolution 39 (I)³³, dans laquelle elle recommandait, entre autres, à tous les Etats membres, de rappeler de Madrid leurs ambassadeurs et ministres plénipotentiaires. Elle fondait cette résolution sur le fait que le régime fasciste de Franco en Espagne avait été établi à l'aide des puissances de l'Axe, à côté desquelles Franco avait combattu contre les Nations-Unies, et que celles-ci, à San-Francisco, à Potsdam et à Londres

33. *Ibid.*, pp. 389-390.

l'avaient condamné et avaient décidé « qu'aussi longtemps que ce régime subsisterait, l'Espagne ne pourrait pas être admise comme Membre des Nations Unies », et sur une étude d'un sous-comité du Conseil de sécurité, chargé d'étudier le cas espagnol, et qui concluait en ces termes, repris textuellement par ladite résolution :

a) Par son origine, sa nature, sa structure et son comportement général, le régime franquiste est un régime fasciste calqué sur l'Allemagne nazie de Hitler et l'Italie fasciste de Mussolini et institué en grande partie grâce à leur aide.

b) Au cours de la lutte prolongée menée par les Nations Unies contre Hitler et Mussolini, Franco, en dépit des protestations répétées des Alliés, a fourni une aide très importante aux puissances ennemies.

Tout d'abord, par exemple, de 1941 à 1945, la Division bleue d'infanterie, la Légion espagnole des volontaires et l'escadrille Salvador ont combattu contre la Russie soviétique sur le front de l'Europe orientale. En second lieu, en été 1940, l'Espagne a pris Tanger en violation du statut international de cette ville et, du fait qu'elle entretenait une armée dans le Maroc espagnol, elle immobilisait des effectifs considérables de troupes alliées en Afrique du Nord.

c) Des documents irréfutables établissent que Franco a été coupable, à côté de Hitler et de Mussolini, d'avoir fomenté la guerre contre les pays qui, au cours de la guerre mondiale, se sont finalement associés sous le nom de Nations Unies. Il a été prévu, dans le plan de cette conspiration, que la participation intégrale de Franco aux opérations de guerre serait différée jusqu'à un moment à déterminer d'un commun accord.

Quoique le régime franquiste fût coupable envers les Nations Unies, la résolution de l'Assemblée constituait une dérogation aux dispositions de la Charte, puisque la rupture des relations diplomatique forme une action coercitive réservée au Conseil de sécurité (art. 41 *in fine*). L'Assemblée générale, après avoir constaté la situation en Espagne, n'aurait pu que recommander aux Membres de l'Organisation de prendre en considération cette situation dans leurs relations avec l'Espagne, de même qu'elle aurait pu recommander aux institutions spécialisées de ne pas accepter comme membre l'Espagne du gouvernement franquiste.

Le deuxième cas typique de dérogation aux pouvoirs du Conseil de sécurité par l'Assemblée générale consiste en sa résolution 111 (II), du 13 novembre 1947, adoptée par 41 voix contre 6, avec 6 absten-

tions³⁴. Cette résolution, se fondant sur l'article 22 de la Charte, créait une Commission intérimaire de l'Assemblée générale, chargée, entre les sessions régulières de l'Assemblée, d'étudier les questions que celle-ci lui remettait pour lui en faire rapport; d'étudier tout différend ou toute situation dont l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée avait été demandée en vertu des articles 11, alinéa 2, 14 ou 35; d'étudier l'application des articles 11, alinéa 1, et 13, alinéa 1; d'« effectuer des enquêtes et désigner les commissions d'enquête dans la limite de ses fonctions, et dans la mesure où elle (la Commission intérimaire) le juge utile et nécessaire, sous réserve que toute décision tendant à conduire une enquête soit prise à la majorité des deux tiers des membres présents et votant. Aucune enquête ne devra être conduite ailleurs qu'au siège de l'Organisation des Nations-Unies sans le consentement de l'Etat ou des Etats sur le territoire desquels elle doit avoir lieu. » Cette Commission pouvait en outre demander la convocation d'une session extraordinaire de l'Assemblée à propos de toute question en discussion dans son sein.

Quoique cette résolution fût étai des articles 11, 13, 14 et 35 de la Charte et reconnût la responsabilité principale du Conseil de sécurité quant à une action rapide et efficace destinée à maintenir la paix et la sécurité internationales, et que la Commission ne pût étudier aucune affaire ou situation dont le Conseil fût saisi, ladite résolution n'était pas conforme aux dispositions de la Charte.

Entendu que :

1° L'Assemblée générale, conformément aux dispositions de l'article 7, alinéa 2, ou plus particulièrement de l'article 22, peut, sans doute, créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions, mais en aucun cas, elle ne peut être transformée en un organe permanent³⁵, car cela contredirait à la lettre et à l'esprit de la Charte; l'article 20 en particulier ne prévoit que des sessions régulières et, dans le cas où elles s'avèrent indispensables, des sessions extraordinaires. Les auteurs de la Charte n'ont jamais prévu que l'Assemblée générale pourrait devenir, sous une autre couverture, un organe permanent s'occupant effectivement de la paix des nations. A cela était assigné le Conseil de sécurité, tandis qu'aux deux autres conseils (Conseil économique et social et Conseil de tutelle) étaient

34. Pour le texte de la résolution voir, *ibid.*, pp. 390-392.

35. BRUGÈRE, *op. cit.*, p. 128.

réservées les fonctions relatives aux questions sociales, économiques, etc..., et de tutelle. L'Assemblée générale n'était nantie, comme nous l'avons relevé en plusieurs occasions, que du pouvoir de discuter, de surveiller les activités de l'Organisation et de faire des recommandations. Elle n'avait pas été conçue comme un organe semblable au parlement d'un Etat. Elle devait revêtir plutôt l'aspect d'une Conférence générale des Etats faisant partie d'un instrument politique chargé de définir sa procédure de travail, de réunion, ainsi que ses fonctions et pouvoirs.

2° Le fait que la Commission prévue fût apte à convoquer l'Assemblée générale en session extraordinaire pour s'occuper d'une question dont elle était chargée, heurtait aussi les dispositions claires de la Charte ³⁶. Car l'article 20, qui détermine la procédure des sessions régulières et extraordinaires de l'Assemblée générale, ne prévoit la convocation de celle-ci en session extraordinaire (par le Secrétaire général) que sur la demande : 1° du Conseil de sécurité et 2° de la majorité des Membres de l'O.N.U. Ainsi donc, la Charte ne prévoit aucune autre instance pourvue de ce pouvoir de convocation.

3° Cette résolution conférait encore le pouvoir d'enquête à la Commission intérimaire pour les questions relatives au maintien de la paix, alors que l'Assemblée elle-même en était dépourvue, d'après les clauses formelles de la Charte ³⁷. En effet celle-ci, aux termes de l'article 34, ne confère ce pouvoir qu'au Conseil de sécurité. Lorsqu'il fut question du traitement des Hindous en Afrique du Sud, à la Première Commission de la troisième Assemblée générale, le 11 mai 1949, après soumission d'un projet d'enquête présenté puis retiré par le délégué indien, le représentant du Royaume-Uni eut soin de déclarer qu'un tel projet « constituerait un précédent très grave et non conforme aux termes ni aux intentions de la Charte ³⁸ ». De même, le représentant de l'U.R.S.S., à la deuxième session de l'Assemblée, lors des discussions précédant la constitution de la Commission intérimaire, critiqua sérieusement le pouvoir d'enquête attribué à celle-ci dans les termes qui suivent :

On a dit que l'Assemblée a le droit de nommer des commissions d'enquête. Cette assertion nous paraît inexacte. Ce sont des commissions d'étude, et non pas des commissions d'enquête que

36. *Id.*

37. *Id.*

38. *Ibid.*, p. 347.

l'Assemblée est autoriser à former. En effet, la Charte emploie deux termes différents : « Étudier et « enquêter »³⁹. »

Bien que la Commission intérimaire eût entrepris des travaux très importants en matière de coopération internationale dans le domaine politique, en matière d'étude des principes de coopération pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales et à propos de la réforme du droit de veto au Conseil de sécurité⁴⁰, elle n'usa jamais du droit d'enquête. Perdant rapidement l'importance qui lui avait été accordée, elle tomba en désuétude, en raison de la prolongation des sessions annuelles de l'Assemblée générale d'une part et de l'adoption de la résolution 377 (V) du 3 novembre 1950 par l'Assemblée d'autre part⁴¹. Elle fut ajournée *sine die* en 1955⁴².

L'accroissement des pouvoirs de l'Assemblée générale en matière de paix et de sécurité, aux dépens du Conseil de sécurité et contrairement à ce qui avait été prévu par la Charte, atteignit son apogée à sa cinquième session.

Dans sa 302^e séance plénière, le 3 novembre 1950, par 52 voix contre 5 avec 2 abstentions, l'Assemblée adopta la fameuse résolution 377 (V) intitulée : « L'union pour le maintien de la paix »⁴³. »

Cette résolution est divisée en trois titres : (A), (B) et (C). Le premier comprend un très long préambule composé de neuf paragraphes et cinq parties (A, B, C, D et E) et d'une annexe concernant les amendements à effectuer aux dispositions du Règlement intérieur de l'Assemblée générale. Les deux autres (B) et (C) comportent les recommandations de l'Assemblée au Conseil de sécurité et spécialement aux membres permanents, au sujet de la mise en œuvre des mesures de sécurité collective prévues au chapitre VII de la Charte, afin de supprimer les mésententes et d'aboutir à un accord conforme à l'esprit et aux termes de la Charte. C'est le premier qui nous intéresse plus particulièrement en raison de la réforme très importante qu'il introduisit dans les pouvoirs de l'Assemblée générale.

Dans la partie A (points 1 et 2), on déclare que « dans tout cas où paraît exister une menace contre la paix, une rupture de la paix

39. *Ibid.*, p. 350.

40. *Ibid.*, p. 129.

41. *Ibid.*, p. 128.

42. Adrian PEEL. « Quelques réflexions sur l'évolution des Nations Unies », conférence donnée le 25 octobre 1960, devant l'Association genevoise pour les Nations Unies à l'occasion de la journée des Nations Unies, dactylogr., p. 4.

43. Pour le texte de la résolution voir *Répertoire*, vol. I^{er}, pp. 396-401.

ou un acte d'agression et où, du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'Assemblée générale examinera immédiatement la question afin de faire aux Membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre, y compris, s'il s'agit d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, l'emploi de la force armée en cas de besoin, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. » On stipule aussi, que si l'Assemblée ne siègeait pas à ce moment-là, elle pourrait se réunir dans les vingt-quatre heures en session extraordinaire d'urgence, sur la demande du Conseil de sécurité par un vote affirmatif de sept quelconques de ses Membres ou à la demande de la majorité des Membres de l'Organisation. Elle prévoit à cette fin, formulés en détail à son annexe, les amendements à apporter au Règlement intérieur de l'Assemblée générale (point 2).

Cette résolution, dans sa partie B (points 3-6) crée une « Commission d'observation pour la paix » composée de quatorze Membres de l'Organisation ayant pour but, comme l'indique son nom, d'observer la situation dans toute région du globe où existe un état de tension dont la prolongation risquerait de mettre en danger la paix et la sécurité internationales, et de faire rapport à cet effet. Elle peut également se rendre sur le territoire d'un Etat, avec l'assentiment ou sur l'invitation de celui-ci. L'Assemblée générale, ou, si elle ne siège pas, la Commission intérimaire, peut avoir recours à la Commission d'observation pour la paix, lorsque, à l'égard de l'affaire considérée, le Conseil de sécurité n'exerce pas les fonctions à lui dévolues par la Charte. Le Conseil de sécurité possède aussi cette possibilité.

Dans la partie C (points 7-10), l'Assemblée générale invite chaque Membre de l'Organisation à examiner les ressources dont il dispose en vue de déterminer la nature et l'importance de l'assistance qu'il peut fournir pour mettre en pratique toute recommandation du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale pour rétablir la paix et la sécurité internationales (point 7). Elle recommande en outre à chaque Etat membre d'entretenir, en tant qu'unité, ou unités de l'Organisation des Nations Unies, mais conformément aux règles constitutionnelles propres à chaque Etat, un ou des contingents de force armée, aptes à servir rapidement, à la requête du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale, sans préjudice de l'emploi de ces éléments pour des cas de légitime défense (point 8). Elle invite encore les

Membres à faire connaître aussitôt que possible à la Commission chargée des mesures collectives, celles qu'ils auront prises conformément au point précédent (point 9), et demande au Secrétaire général de désigner, avec l'approbation de la Commission chargée des mesures collectives, un cadre d'experts militaires, qui seront mis à la disposition des Membres qui en feront la demande, en qualité de conseillers techniques, pour l'organisation, l'entraînement et l'équipement des unités de l'O.N.U.

L'Assemblée générale, dans la partie D (points 11-13), établit une « Commission chargée des mesures collectives » composée également de quatorze Membres de l'Organisation. Cette Commission est destinée à étudier les méthodes, y compris celles relatives à l'emploi de la force armée, pour maintenir et consolider la paix et la sécurité internationales et à faire rapport à ce sujet au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale (point 11). Elle demande à tous les membres de coopérer avec cette dernière commission et de l'assister dans l'accomplissement de ses fonctions (point 12).

Enfin, la partie E (points 14-15) est consacrée à la recommandation de l'Assemblée générale aux Membres, de coopérer dans les domaines social et économique.

B. — CRITIQUE.

1. Sur le plan technique.

La valeur de cette très longue résolution est diminuée par plusieurs répétitions inutiles et par ses dispositions mal réparties.

2. Sur le plan juridique.

Elle substitue l'Assemblée générale au Conseil de sécurité dans tous les cas où « paraît exister une menace contre la paix ou un acte d'agression et où, du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales... », en lui conférant le pouvoir de constater la rupture de la paix, l'acte d'agression, et la possibilité de prendre des mesures collectives pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales. Ce fait appelle quelques constatations :

a) Plusieurs dispositions de la Charte et l'article 24 en particulier chargent exclusivement le Conseil de sécurité de la responsabilité du maintien de la paix et de la sécurité internationales. De plus, l'arti-

cle 12, paragraphe premier interdit à l'Assemblée de faire aucune recommandation à l'égard des questions de cette nature dont le Conseil s'occupe. L'article 11, paragraphe 2 *in fine*, interdit également à l'Assemblée, non seulement d'entreprendre une action, mais encore de faire toute recommandation au Conseil de sécurité sur les questions de ce genre. Au surplus, selon le chapitre VII, c'est le Conseil de sécurité qui a uniquement le pouvoir de constater l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de celle-ci ou d'un acte d'agression, et de faire des recommandations ou de prendre toutes les mesures nécessaires à ce sujet. Pendant la Conférence de San-Francisco on convint que l'Assemblée générale ne pourrait pas collaborer à une action coercitive exercée par le Conseil de sécurité. A la question « l'Assemblée générale devra-t-elle avoir le droit d'exercer concurrentement avec le Conseil, les pouvoirs indiqués dans le chapitre 8 ? (chapitre VII de la Charte) » le Comité chargé des questions politiques répondit d'une manière négative⁴⁴.

La résolution est donc juridiquement tout à fait contraire aux termes précis de la Charte.

b) Elle établit un contrôle non fondé, par l'Assemblée générale, sur l'action du Conseil de sécurité. En effet, elle stipule que dans le cas où le Conseil manque à s'acquitter de ses responsabilités principales parce que l'unanimité n'a pas pu se réaliser dans son sein, l'Assemblée générale s'en chargera.

1° La Charte ne reconnaît à l'Assemblée aucun pouvoir de contrôle sur le Conseil de sécurité. Lors de la Conférence de San-Francisco, cette question s'est posée au sein de la Commission chargée de l'Assemblée générale sous les formes suivantes :

L'Assemblée générale devrait-elle avoir le droit d'inviter les Membres du Conseil à comparaître devant elle afin de faire un rapport sur toute mesure que ce Conseil pourrait avoir prise ou pourrait envisager de prendre dans le règlement d'une question affectant la paix et la sécurité internationales?

Les décisions du Conseil sur toutes questions relatives au maintien de la paix et de la sécurité... devront-elles être sujettes à la ratification ou au veto par une majorité... de l'Assemblée ?⁴⁵.

Cette Commission répondit par la négative⁴⁶. En effet, « une réponse affirmative, aurait renversé les principes de la répartition

44. BRUGIÈRE, *op. cit.*, pp. 408 et 409.

45. Cité par BRUGIÈRE, *op. cit.*, p. 410.

46. *Id.*

des fonctions sur lesquels on s'était mis d'accord à Dumbarton Oaks⁴⁷ ».

2° Elle pose la norme, selon laquelle, à défaut d'unanimité des membres permanents du Conseil de sécurité dans une affaire donnée, celui-ci serait alors considéré comme ayant manqué à s'acquitter de ses responsabilités. Ceci est évidemment tout à fait contraire aux termes précis de l'article 27 de la Charte.

3. *Au point de vue de la volonté protique.*

a) Le rétablissement et le maintien de la paix et de la sécurité internationales demandent une action rapide et efficace, tandis que, de par sa composition, l'Assemblée générale donne lieu à de très longs débats et transactions qui ne correspondent pas souvent à l'exigence réelle de la situation dont elle est saisie. En revanche, la composition du Conseil de sécurité le rend plus propice à prendre rapidement les mesures nécessaires sans détériorer la situation internationale. De plus, comme toutes les autres recommandations de l'Assemblée générale, celles concernant le maintien de la paix et de la sécurité ne revêtent pas la force obligatoire, elles ne sont, somme toute, que les simples vœux d'une majorité déterminée d'un corps diplomatique.

b) La Commission d'observation pour la paix ne peut exercer ses fonctions que sur l'invitation ou avec l'assentiment de l'Etat sur le territoire duquel elle se rendra. Ainsi, il n'existe pas beaucoup de différence entre cette Commission et toutes les autres commissions d'enquête déjà créées par l'Assemblée générale.

c) La mise à la disposition de l'Organisation de contingents militaires est tributaire de la bonne volonté des Membres. Car, la résolution prévoit expressément que leur recrutement doit être exécuté conformément aux règles constitutionnelles des Etats membres et sans préjudice de l'emploi de ces éléments dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective. Par ailleurs, « Les fameuses unités d'intervention rapide ne seront jamais mises sur pied ou, en tout cas, pas en vue d'être placées à la disposition de l'Organisation. La Commission chargée des mesures collectives bornera son activité à la présentation de quelques rapports académiques, avant d'entrer en sommeil⁴⁸. »

47. *Id.*

48. Michel VIRALLY, *L'O.N.U. d'hier à demain*, Paris, 1961, p. 67.

d) Le cadre d'experts militaires prévu par le point 10 de la résolution ne put être constitué qu'avec deux ans de retard⁴⁹ et n'a jamais été consulté par les Etats membres.

e) La convocation extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale, selon la procédure établie par cette résolution ne put avoir lieu que le 31 octobre 1956⁵⁰.

f) Les critiques émises déjà pour la Commission intérimaire peuvent être renouvelées ici⁵¹.

g) Au fond la substitution de l'Assemblée générale au Conseil de sécurité ne change rien; la substitution de la règle majoritaire à la règle de l'unanimité des grandes puissances ne réalise pas effectivement l'établissement d'un système de sécurité collective, ce qui est cependant le but essentiel de cette résolution. « On peut imaginer une recommandation de l'Assemblée, valablement prise, mais invalidée du fait de la faible majorité acquise », faiblesse due au déplacement des voix des petites puissances, au vote négatif des grandes puissances ou à l'abstention massive des membres⁵². Ainsi, en voulant échapper au péril représenté par le droit de veto au Conseil de sécurité, l'on tombe dans celui des majorités factices à l'Assemblée⁵³.

Si le Conseil de sécurité échoua dans l'accomplissement de sa tâche, cela fut essentiellement dû à l'inapplication des normes prévues par la Charte. On aurait pu y remédier en apportant des améliorations à celle-ci, ce qui aurait été d'ailleurs la seule manière légale et juste, et conforme à la procédure envisagée déjà par la Charte, dont l'application illégale ne pouvait contribuer qu'à diminuer le respect et la confiance accordés aux Nations Unies et à leurs décisions, de même qu'à accentuer la division profonde existant déjà entre les Membres.

Quant à l'application des normes établies par cette résolution, l'Assemblée générale, à sa cinquième session, le 1^{er} février 1951, par 44 voix contre 7, avec 9 abstentions, adopta la résolution 498 (V) intitulée : « Intervention en Corée du gouvernement central du peuple de la République populaire de Chine⁵⁴ »; elle y prend acte notamment : « Que, l'unanimité n'ayant pu se réaliser parmi les membres

49. BRUGÈRE, *op. cit.*, p. 416.

50. *Cf. infra*, pp. 198-199.

51. *Cf. supra*, pp. 37-39.

52. BRUGÈRE, *op. cit.*, p. 419.

53. *Ibid.*, p. 420.

54. Pour le texte de la résolution voir *Répertoire*, vol. 1^{er}, pp. 401 et 402.

permanents du Conseil de sécurité, ce Conseil a manqué à s'acquitter, en ce qui concerne l'intervention communiste chinoise en Corée, de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. » Elle affirme encore plus loin que « les Nations Unies sont résolues à poursuivre l'action qu'elles ont entreprise en Corée pour s'opposer à l'agression ». Elle invite tous les Etats (membres ou non) et toutes les autorités à soutenir l'action des Nations Unies en Corée en lui apportant toute l'assistance possible et à s'abstenir de fournir une aide quelconque aux agresseurs de ce pays. En outre, l'Assemblée générale, dans sa résolution 500 (V), du 18 mai 1951⁵⁵, recommanda à chaque Etat membre ou non de l'Organisation de mettre l'embargo sur les marchandises stratégiques expédiées vers une destination contrôlée par les gouvernements de la Chine et de la Corée du Nord.

En somme, dans toutes ces résolutions, comme dans tant d'autres, l'Assemblée générale s'est arrogé les pouvoirs du Conseil de sécurité, pouvoirs établis aux termes précis de la Charte, en se transformant en un organe de caractère exécutif et quasi permanent.

§ 2. — *Les fonctions et pouvoirs relatifs à l'ajustement pacifique de toute situation.*

En vertu de l'article 14 de la Charte, l'Assemblée générale, sous réserve des dispositions de l'article 12, « peut recommander les mesures propres à assurer l'ajustement pacifique de toute situation, quelle qu'en soit l'origine, qui lui semble de nature à nuire au bien général ou à compromettre les relations amicales entre les nations, y compris les situations résultant d'une infraction aux dispositions » de la Charte.

Celle-ci, au point de vue de leur solution et des organes qui s'en occuperont, établit une différence entre « ajustement pacifique de toute situation » dont la prolongation ne mettra pas en danger la paix des nations et le « règlement pacifique des différends » qui présentent ce danger. La première catégorie ressortit essentiellement à l'Assemblée générale, selon l'article 14, alors que la deuxième catégorie est réservée, en principe, aux termes du chapitre VI, au Conseil de sécurité.

En présence des dispositions de l'article 10 qui confère à l'Assemblée des pouvoirs de discussion et de recommandation presque illi-

55. Cf. pour le texte de la résolution, *ibid.*, pp. 402-403.

mités et qui peuvent comprendre bien entendu, la faculté de recommandation sur des questions ou situations affectant le bien général ou compromettant les relations amicales des nations, on peut vraiment penser qu'il n'y avait guère lieu d'établir un nouvel article.

De plus, comme les situations de cette nature peuvent, tout de même, plus ou moins porter atteinte à la bonne entente existant entre les nations; l'Assemblée, d'après l'article 11, paragraphe 2, et en vertu de l'adage que, qui peut le plus peut le moins, peut très bien étudier une telle situation et faire des recommandations.

Il convient de souligner que les situations visées par l'article 14 sont celles qui n'entrent pas dans la catégorie des situations définies par l'article 34 de la Charte, c'est-à-dire les situations pouvant entraîner un désaccord entre les nations ou engendrer un différend et dont la prolongation peut également menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Comme dans le cas de l'article 10 ou de l'article 11, alinéa 2, le pouvoir de recommandation de l'Assemblée sur les situations de caractère défini par l'article 14 se trouve limité par les dispositions de l'article 12; autrement dit, tant que le Conseil de sécurité s'occupe d'une situation en exécution de ses fonctions, l'Assemblée générale ne doit faire aucune recommandation à ce propos.

L'article 14 implique les situations ne pouvant pas directement violer ou altérer le maintien de la paix et de la sécurité internationales et qui, par conséquent n'appelleront pas nécessairement une action quelconque de la part de l'Organisation. C'est pourquoi la Charte ne prévoit pas de restriction au pouvoir de recommandation de l'Assemblée générale, comme dans le cas de l'article 11, alinéa 2, *in fine*. En effet, dans son rapport, à la huitième session de l'Assemblée générale, « la Commission des Nations Unies pour l'étude de la situation raciale dans l'Union Sud-Africaine » déclara qu'« ... il est évident qu'en insérant l'article 14, la Charte a voulu prévoir également le cas où, bien qu'en ne menaçant pas directement la paix et la sécurité, des situations viendraient à se produire, quelle qu'en soit l'origine, de nature à mettre des intérêts en conflit compromettant les relations amicales entre les pays et susceptibles de nuire au bien général. La Charte a voulu que ces situations puissent être discutées par l'Assemblée et faire l'objet de recommandations⁵⁶. »

56. A. G. (VIII), suppl. n° 16 (A/2505 et A/2505 add. 1), § 114.

Lors de la discussion des dispositions de l'article 14, à la Conférence de San-Francisco, l'on voulut aussi insérer dans la Charte des dispositions correspondant à l'article 19 du Pacte de la Société des Nations et qui auraient permis à l'Assemblée de réviser des traités devenus caducs ou portant préjudice aux relations internationales. Cependant, l'avis dominant fut que l'insertion d'un tel pouvoir serait très dangereuse. Il était bien préférable d'adopter un texte de plus large portée, conférant à l'Assemblée un droit de regard sur toute situation nuisible au bien général ou compromettant les relations internationales, que celle-ci résulte ou non d'un traité⁵⁷. A cet effet, le représentant des Etats-Unis eut soin de déclarer qu'« ... il est illogique de créer une organisation internationale fondée sur l'intégrité internationale et en même temps de témoigner un manque de respect envers les instruments de cette intégrité internationale qui sont, en l'occurrence, les traités.

» Mentionner les traités purement et simplement dans ce paragraphe, n'irait pas sans entraîner des inconvénients et l'Assemblée a moins à se préoccuper des traités en eux-mêmes que du redressement des conditions qui risquent de mettre en danger la paix et les bonnes relations entre les nations. Le souci du bien-être général peut demander que l'on recommande le respect plutôt que la révision d'un traité... Si certains traités donnent lieu à des situations qui, au jugement de l'Assemblée, risquent de mettre en danger... les relations amicales entre nations, l'Assemblée pourrait faire des recommandations sur ces situations⁵⁸. »

En fait, il pourrait arriver qu'en cherchant à réviser certains traités devenus caducs et oubliés, l'on soulevât des questions pouvant donner naissance à une mésentente entre les parties. C'est pourquoi il est préférable de ne pas y toucher tant qu'ils ne provoquent aucun trouble entre les Etats. Au cas où une situation née d'un traité porterait atteinte au bien-être général ou aux relations amicales entre les nations, l'Assemblée générale pourrait, conformément aux dispositions de l'article 14, recommander aux Etats intéressés la révision de ce traité.

Quant à la pratique exercée, à ce sujet, par l'Assemblée générale, au cours de ses débats, les Membres, ainsi que l'Assemblée elle-même dans ses résolutions, n'invoquèrent l'article 14 qu'avec les articles 10

57. BRUGIÈRE, *op. cit.*, p. 36.

58. Cité par BRUGIÈRE, *ibid.*, pp. 36 et 37.

et 11 de la Charte, en vue de fonder sa compétence. Du reste, l'Assemblée, sans le mentionner, a repris dans ses diverses résolutions, les termes mêmes de l'article 14.

Cependant, le problème de savoir quelles sont les « mesures propres à assurer l'ajustement pacifique de toute situation » et leur origine a donné lieu à des vues opposées au sein de l'Assemblée. Par exemple lorsque celle-ci, à sa deuxième session, examina la question palestinienne, deux opinions contradictoires furent exprimées. L'on affirma d'une part que l'Assemblée n'était pas habilitée à recommander aux Etats membres d'adopter et d'appliquer un plan de partage du territoire de la Palestine. On soutint d'autre part qu'elle était apte à le faire, puisqu'elle ne recommanderait qu'une des mesures visées par l'article 14⁵⁹.

Dans sa résolution 44 (I), intitulée : « Traitement des Hindous établis dans l'Union Sud-Africaine » du 8 décembre 1946, sans mentionner expressément l'article 14, l'Assemblée générale déclara à regret qu'en raison du traitement des Hindous établis dans l'Union Sud-Africaine, les relations de bonne amitié entre les deux Etats membres (Inde et Union Sud-Africaine) des Nations Unies « se trouvent altérées et risquent de s'altérer encore davantage à l'avenir, si un accord satisfaisant n'est pas réalisé⁶⁰ ».

L'Assemblée générale, dans sa 128^e séance plénière, le 29 novembre 1947, adopta par 33 voix contre 13, avec 10 abstentions, la résolution 181 (II) intitulée : « Gouvernement futur de la Palestine » et contenant un « Plan de partage avec union économique⁶¹ ». Elle n'y citait aucun article de la Charte, mais reprenait les termes employés dans l'article 14 : « Considère que la situation actuelle de la Palestine est de nature à nuire au bien général et aux relations amicales entre les nations ». Elle recommandait d'autre part l'adoption et la mise en exécution d'un gouvernement futur de la Palestine et du plan de partage avec union économique.

Pourtant, il nous paraît qu'en adoptant cette résolution, l'Assemblée outrepassa les pouvoirs prévus à l'article 14. Car le partage du territoire d'un pays et le changement de son statut politique et juridique en créant deux Etats neufs ne sont certainement pas de simples situations susceptibles de nuire au bien général ou de compromettre

59. *Répertoire*, vol. I^{er}, p. 505.

60. Pour le texte de la résolution voir *ibid.*, pp. 510-512.

61. Pour le texte de la résolution voir *ibid.*, p. 508 et 509.

les relations amicales entre les nations, mais sont bel et bien de portée à affecter directement la paix et la sécurité internationales.

La résolution 427 (V) du 14 décembre 1950, libellée : « Mesures en vue du règlement pacifique de la question des prisonniers de guerre ⁶² », déclare que « l'Assemblée générale peut recommander les mesures propres à assurer l'ajustement pacifique de toute situation, quelle qu'en soit l'origine, qui lui semble de nature à nuire au bien général ou à compromettre les relations amicales entre nations ». Ces termes sont repris, mot pour mot, dans le paragraphe 4 de la résolution 509 (VI), du 14 décembre 1951 ⁶³.

§ 3. — *Les fonctions et pouvoirs relatifs au règlement pacifique des différends internationaux.*

Selon le système de San-Francisco, c'est le Conseil de sécurité qui est essentiellement responsable du règlement pacifique des différends internationaux.

Toutefois, ce système, aux termes de l'article 35, alinéa premier, donne aux Etats membres la faculté d'attirer l'attention du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale sur tout différend ou situation dont la prolongation peut menacer le maintien de la paix et de la sécurité des nations.

En revanche, les Etats non membres de l'Organisation, en vertu du paragraphe 2 de cet article, ne peuvent attirer l'attention du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale que :

1° Si l'affaire constitue un différend de la nature visée dans l'article 34, en d'autres termes, les Etats non membres n'ont pas le droit d'attirer l'attention du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale sur des situations ou des affaires qui ne constituent pas ce type de différend.

2° S'ils sont partie directement dans un différend de ce caractère.

3° S'ils acceptent au préalable, aux fins d'un pareil différend, les obligations de règlement pacifique prévues dans la Charte.

Cette différenciation entre les Membres et non-Membres fut établie lors de la Conférence de San Francisco, en raison du fait que,

62. Cf. pour le texte de la résolution, *ibid.*, p. 513 et 514.

63. Cf. pour le texte de la résolution, *ibid.*, p. 515-516.

sans elle, tout Etat ennemi de l'une des Nations Unies pendant la deuxième guerre mondiale, serait en mesure de recourir au Conseil ou à l'Assemblée en vue d'obtenir réparation d'un prétendu dommage, qui tirerait son origine de la guerre ou du règlement de la paix, et que tout Etat étranger à l'Organisation, pourrait porter devant ses organes des conflits et des situations dans la seule intention de la discréditer ⁶⁴.

Il est à noter que, d'après l'article 99, c'est le Conseil de sécurité et non l'Assemblée générale, dont le secrétaire général des Nations Unies doit attirer l'attention sur toute affaire qui, à son avis, risquerait de mettre la paix en danger. A ce propos, au comité 1/2 de la Conférence de San-Francisco, lors des discussions sur le paragraphe 3 du chapitre X des Propositions de Dumbarton Oaks (article 99 actuel de la Charte), le représentant du Venezuela présenta un amendement permettant, dans ce cas, au Secrétaire général de s'adresser aussi à l'Assemblée. Mais le comité rejeta l'amendement ⁶⁵.

Ces pouvoirs de l'Assemblée sont aussi soumis aux dispositions des articles 11 et 12, c'est-à-dire que lorsqu'elle sera saisie d'une situation ou d'un différend qui appelle une action, elle sera tenue de la renvoyer au Conseil de sécurité, avant ou après discussion. De même, elle ne devra faire aucune recommandation sur un tel différend ou situation, si le Conseil de sécurité s'en occupe effectivement.

En ce qui concerne l'exercice de ces fonctions et pouvoirs de l'Assemblée générale, en raison de la défaillance du Conseil de sécurité dans l'accomplissement de sa tâche, l'Assemblée générale se substitua à celui-ci dans la plupart des affaires soumises à l'O.N.U. C'est pour cette raison qu'elle dut, dès le début de son fonctionnement, créer des organes subsidiaires pour faciliter ses tâches et même traiter de ces questions pendant l'intervalle des sessions régulières. A cet effet, elle institua, dans sa deuxième session, par sa résolution 111 (II) une Commission intérimaire ⁶⁶ pour la période comprise entre la fin de la seconde session et l'ouverture de la troisième; par sa résolution 196 (III), elle prorogea le mandat de celle-ci pour une autre année. Enfin, elle établit la Commission intérimaire pour une durée indéterminée par la résolution 295 (IV).

64. GOODRICH et HAMBRO, *op. cit.*, pp. 230 et 231.

65. U.N.C.I.O., *Doc.* 1155, I/2/74 (2), p. 7.

66. *Cf. supra*, pp. 36-39.

Dans sa résolution 111 (II), elle a défini le mandat de la Commission intérimaire dans les termes suivants :

b) Etudier tout différend ou toute situation dont l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée générale a été demandée, en vertu des articles 11 (paragraphe 2), 14 ou 35 de la Charte, par un Etat membre de l'Organisation des Nations Unies ou dont le Conseil de sécurité aura saisi l'Assemblée générale, sous réserve que la Commission décide d'abord qu'il s'agit d'une question importante et requérant une étude préliminaire, et faire rapport, avec ses conclusions, à l'Assemblée générale à leur sujet.

D'autre part, dans ses résolutions 196 (III) et 295 (IV), elle a confirmé les tâches de la Commission intérimaire dans des termes identiques.

Il convient de souligner que l'Assemblée générale, comme la Commission intérimaire, se conformèrent aux dispositions de l'article 12, alinéa premier, dans l'accomplissement des tâches rentrant dans le cadre de l'article 35. Elle a, du reste, déclaré dans ces trois résolutions que « la Commission intérimaire n'examine aucune question dont le Conseil de sécurité est saisi ». Mais, en ce qui concerne la réserve faite à l'Assemblée générale aux termes de l'article 11, alinéa 2, *in fine*, non seulement elle ne s'y est pas conformée, mais encore elle s'est substituée au Conseil de sécurité.

Comme toutes les autres résolutions, les résolutions de l'Assemblée ayant trait au règlement pacifique des conflits internationaux n'ont aucune force d'obligation.

SECTION IV

LES FONCTIONS ET POUVOIRS CONCERNANT LA COOPERATION INTERNATIONALE

L'expérience de la Société des Nations a clairement démontré que, pour maintenir la paix et la sécurité internationales, il faut, avant tout, résoudre les problèmes sociaux, économiques, culturels, etc., et promouvoir la coopération internationale dans ces domaines et celui de la politique. Il est évident qu'à défaut d'une coopération plus large entre les nations, l'existence d'une atmosphère propice au maintien et au développement de la paix de la Communauté internationale s'avère impossible. L'importance de ce fait, marquée par la place étendue qui lui est consacrée dans l'exposé des buts suprêmes

des Nations Unies (art. 1^{er}, alin. 2 et 3) et deux chapitres de la Charte (chap. IX et X) est soulignée encore par l'article 13, alinéa premier, qui impose à l'Assemblée générale l'obligation de procéder à des études et de faire des recommandations en vue de :

a) Développer la coopération internationale dans le domaine politique et encourager le développement progressif du droit international et sa codification;

b) Développer la coopération internationale dans les domaines économique, social, de la santé publique, et faciliter pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Bien que l'on puisse, à première vue, prétendre que les dispositions de l'article 10 comprennent implicitement les clauses établies aux termes du paragraphe premier de l'article 13⁶⁷ et qu'il n'aurait pas été nécessaire de rédiger celui-ci, il nous semble que ce point de vue n'est pas tout à fait correct. En effet, il faut remarquer que l'article 10 confère à l'Assemblée générale un pouvoir et une faculté généraux de discussion, relatifs à toute question se rapportant aux fonctions et pouvoirs de l'un quelconque des organes des Nations Unies, alors que l'article 13, alinéa premier, lui impose plutôt une obligation spécifique de susciter des études et de faire des recommandations dans des domaines déterminés.

D'autre part, les termes « encourager le développement progressif du droit international et sa codification » ont été insérés, à la Conférence de San-Francisco, au paragraphe 1 a, sur la demande persistante des Etats petits et moyens, soucieux de souligner davantage le fait que l'Organisation des Nations Unies est fondée sur le droit et la justice, deux notions implicitement incluses dans le terme « droit international ».

D'ailleurs, l'article 13, paragraphe 1 a, rappelle bien plus les dispositions du paragraphe premier de l'article 11 que l'article 10 de la Charte. On peut même dire qu'il le complète. De plus, l'article 10 est limité par les dispositions de l'article 12, alors qu'il n'en est pas question pour les fonctions de l'Assemblée prévues dans l'article 13, dont l'alinéa 1 a nous intéresse directement, qui prescrit à l'Assemblée de provoquer des études et de faire des recommandations en vue de :

67. Cf. KELSEN, *op. cit.*, p. 215.

1° développer la coopération internationale dans le domaine politique et 2° encourager le développement progressif du droit international et sa codification.

§ 1. — *Provoquer des études et faire des recommandations en vue de développer la coopération internationale dans le domaine politique.*

L'Assemblée générale favorisa les études propres au développement de la coopération internationale dans le domaine politique lorsque, dans sa deuxième session, elle créa la Commission intérimaire par sa résolution 111 (II)⁶⁸. Elle y déclara qu'ayant conscience « de la responsabilité que lui confère expressément la Charte (par l'article 13) en ce qui concerne les questions relatives au développement de la coopération internationale dans le domaine politique⁶⁹. », elle chargeait cette Commission de la seconder « dans l'accomplissement de ses fonctions, en remplissant les tâches suivantes : étudier dans la mesure où elle le juge utile et souhaitable, les méthodes à suivre pour mettre en application... les dispositions de l'article 13 (§ 1 a), qui traitent du développement de la coopération internationale dans le domaine politique, et faire rapport, avec ses conclusions à leur sujet, à l'Assemblée générale⁷⁰. »

La Commission intérimaire, dans sa première session, confia au secrétariat la préparation d'une étude sur les articles 11, alinéa premier, et 13, alinéa 1 a de la Charte, étude dont la conclusion fut la suivante :

On peut considérer que le paragraphe premier de l'article 13 fait la transition entre les fonctions de l'Assemblée générale relatives au maintien de la paix et de la sécurité et ses fonctions plus voisines des fonctions législatives, qui ont trait à l'effort constructif en vue d'assurer la coopération internationale dans le domaine des « ajustements pacifiques » mentionnés à l'article 14. Le mot « politique » n'est pas expliqué, mais il s'oppose, dans le même paragraphe, au domaine juridique, ainsi qu'aux domaines économique, social et autres, qui furent reportés à l'alinéa suivant. Dans tous ces domaines, politique ou non, l'Assemblée générale a la possibilité d'agir sur les causes de guerre en assurant l'accord et la

68. *Répertoire*, vol. I^{er}, p. 430.

69. *Id.*

70. *Id.*

coopération entre Etats qui, autrement, pourraient avoir recours à la guerre. Il est probable que l'article 10 fournissait déjà cette possibilité d'action à l'Assemblée, en ce qui concerne du moins les questions politiques. L'Assemblée générale exercerait probablement son action par voie de résolutions ou de recommandations ou en soumettant des projets de convention; mais, en aucun cas, son autorité ne peut dépasser le droit de recommandation ⁷¹.

D'autre part, la sous-commission n° 6 de la Commission intérimaire, dans son rapport transmis à l'Assemblée générale par la Commission intérimaire, déclare qu'une interprétation précise et complète des articles 11, alinéa premier et 13, paragraphe 1 *a* de la Charte « n'est pas souhaitable à l'heure actuelle, alors que la Charte n'est en vigueur que depuis peu de temps. Elle estime qu'une telle interprétation risquerait de limiter indûment, à l'avenir, la liberté de l'Assemblée générale. Ces dispositions sont d'un caractère essentiellement général et leur contenu exact ne peut être déterminé que par la pratique effective de l'Assemblée générale elle-même durant plusieurs années et par l'expérience générale de l'Organisation internationale ⁷². »

L'Assemblée générale, à sa troisième session, élargit le mandat de la Commission intérimaire de façon que celui-ci couvre « non seulement les méthodes destinées à donner effet au paragraphe 1 *a* dans le domaine politique, mais aussi la mise en œuvre de l'article 13 dans un sens plus général ⁷³. »

§ 2. — *Provoquer des études et faire des recommandations en vue d'encourager le développement progressif du droit international.*

Dans sa deuxième session, l'Assemblée générale, par sa résolution 174 (II), « Reconnaissant la nécessité de donner effet à l'article 13, paragraphe premier, sous-paragraphe *a*, de la Charte », institua la Commission du droit international. Celle-ci devait exercer ses fonctions conformément à un statut annexé à ladite résolution. Les membres de cette Commission furent élus par l'Assemblée générale, le 3 novembre 1948 ⁷⁴.

71. *Ibid.*, p. 433.

72. *Ibid.*, pp. 433 et 434.

73. *Ibid.*, p. 434.

74. *Ibid.*, p. 433.

Selon les clauses de son statut, la Commission du droit international « a pour but de promouvoir le développement progressif du droit international et sa codification; elle s'occupera au premier chef du droit international public sans qu'il lui soit interdit de pénétrer dans le domaine du droit international privé (art. 1^{er})⁷⁵. » Elle « se compose de quinze membres, possédant une compétence reconnue en matière de droit international » (art. 2)⁷⁶. Il faut indiquer que les membres de cette Commission exercent leurs fonctions à titre individuel et non en tant que représentants d'Etats, et sont élus par l'Assemblée générale⁷⁷.

D'autre part, celle-ci « a créé, à plusieurs reprises, des comités spéciaux, chargés d'entreprendre les études qu'elle avait proposées⁷⁸. » C'est ainsi qu'elle institua, en sa cinquième session, en 1950, le comité pour une juridiction criminelle internationale en vue de « préparer un ou plusieurs avant-projets de convention et de formuler des propositions concernant la création et le statut d'une cour criminelle internationale⁷⁹ ». Elle établit plus tard un comité appelé « Comité de 1953 pour une juridiction criminelle internationale ». Ce Comité fut chargé « d'étudier certains aspects de la question de la juridiction criminelle internationale et de procéder à un nouvel examen du projet de statut présenté par le Comité de 1951⁸⁰ ». A sa septième session, elle érigea un « Comité spécial pour la question de la définition de l'agression, composé des représentants de quinze Etats membres » qu'elle chargea de lui présenter, « à sa neuvième session des projets de définitions de l'agression ou des projets d'exposés de la notion de l'agression et d'étudier certains autres problèmes se rattachant à cette question⁸¹ ». Elle instaura, par sa résolution 895 (IX), à sa neuvième session, « un nouveau comité spécial, composé de représentants de dix-neuf Etats membres⁸² ». Ce comité fut chargé « de soumettre à l'Assemblée générale, à sa onzième session, un rapport détaillé suivi d'un projet de définition de l'agression, compte tenu des idées exprimées à la neuvième session de l'Assemblée générale et des projets de résolution et d'amendement présentés⁸³ ». A cet effet, elle confia aussi certaines

75. *Id.*

76. *Id.*

77. *Id.*

78. *Ibid.*, p. 441.

79. *Id.*

80. *Id.*

81. *Id.*

82. *Ibid.*, p. 442.

83. *Id.*

études au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies⁸⁴. Elle en a également confié aux conférences techniques internationales. Ainsi, lors de la neuvième session, elle adopta la résolution 900 (IX) comportant la convocation par le Secrétaire général d'« une conférence technique internationale... pour étudier la question de la conservation internationale des ressources biologiques de la mer et faire les recommandations scientifiques et techniques voulues, en tenant compte des principes énoncés dans la présente résolution et sans préjuger la solution des problèmes connexes que l'Assemblée doit encore examiner⁸⁵ ».

Les fonctions et pouvoirs de l'Assemblée générale dans les domaines qui ne sont pas proprement politiques (coopération internationale d'ordre économique, culturel, etc.) et énoncés dans l'article 13, paragraphe 1 b, et dans les chapitres IX et X demeurent évidemment en dehors du cadre de notre étude.

SECTION V.

LES FONCTIONS ET POUVOIRS RELATIFS AU RÉGIME INTERNATIONAL DE TUTELLE

L'Assemblée générale et, sous son autorité, le Conseil de tutelle, surveillent l'administration des territoires sous tutelle. Elle approuve les accords de tutelle concernant les zones non désignées comme zones stratégiques.

Ces fonctions et pouvoirs sont énoncés aux termes de l'article 16 et des chapitres XII et XIII de la Charte.

SECTION VI.

LES FONCTIONS ET POUVOIRS DE NATURE INTERNE

« C'est presque uniquement dans ce domaine que l'Assemblée » générale a le pouvoir de prendre des décisions⁸⁶ obligatoires à l'égard des intéressés.

84. *Cf. id.*

85. *Ibid.*, p. 443.

86. LOUIS CAVARÉ, *Le Droit international public positif*, 2 vol., Paris, 1951, t. I^{er}, p. 542.

Enumérons ci-dessous ces fonctions et pouvoirs :

a) D'après l'article 15 de la Charte, l'Assemblée générale reçoit et étudie les rapports annuels et les rapports spéciaux du Conseil de sécurité et des autres organes de l'Organisation.

L'Assemblée étant considérée comme « conscience de l'humanité », il est normal qu'elle ait à connaître et à discuter les activités de ces autres organes où un nombre restreint des Etats membres est représenté. Il est évident aussi que tous les Etats membres, et à certains égards la Communauté mondiale tout entière, portent de l'intérêt à la connaissance des activités de l'Organisation.

L'article 15 précise que les rapports du Conseil de sécurité doivent comprendre un compte rendu des mesures que le Conseil de sécurité a décidées ou prises pour maintenir la paix et la sécurité internationales.

En ce qui concerne le terme « étudier » figurant dans cet article, il faut entendre le droit de discussion desdits rapports et le droit de faire des recommandations à leur égard aux organes intéressés. En effet, dans une résolution interprétative, le Comité II/1 de la Conférence de San-Francisco eut soin d'indiquer que : « ... l'Assemblée générale pourra exercer, à l'occasion de son examen des rapports du Conseil de sécurité, ses pouvoirs de discussion et de recommandation⁸⁷. » Ce point de vue fut également accepté dans les termes suivants par la Commission II de la même Conférence, qui, à son tour, l'a entériné :

La Commission II attire particulièrement l'attention sur le mot « examine » employé dans la Charte à propos des rapports du Conseil de sécurité et d'autres organes. Dans l'esprit de la Commission II, ce mot doit être interprété comme comprenant le droit de discuter, et le pouvoir de l'Assemblée de discuter et de faire des recommandations, tel qu'il est défini aux articles 10, 11 et 14, ne doit être limité d'aucune façon lorsqu'elle examine des rapports émanant du Conseil de sécurité⁸⁸.

A noter que la Charte, aux termes de l'article 24, alinéa 3, répète inutilement ce qu'elle stipule dans l'article 15, alinéa premier⁸⁹.

87. U.N.C.I.O., vol. XI, p. 733, Rapport du Rapporteur du Comité II/1, *Doc.*, 1050, III/1/58, p. 19.

88. U.N.C.I.O., vol. VIII, p. 275, Rapport révisé du Rapporteur de la Commission II à la session plénière, *Doc.* 1180, II/18 (1), p. 3.

89. Art. 24, al. 3 : « Le Conseil de sécurité soumet pour examen des rapports annuels et, le cas échéant, des rapports spéciaux à l'Assemblée générale. »

D'autre part, aux termes de son article 13, le Règlement intérieur de l'Assemblée générale prévoit que l'ordre du jour provisoire d'une session ordinaire de l'Assemblée générale doit comporter :

« a) Le rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation ;

» b) Les rapports du Conseil de sécurité, du Conseil économique et social, du Conseil de tutelle, de la Cour Internationale de Justice, des organes subsidiaires de l'Assemblée générale, des institutions spécialisées. » De son côté, l'article 98 (*in fine*) de la Charte prescrit que le Secrétaire général présente « à l'Assemblée générale un rapport annuel sur l'activité de l'Organisation ».

Conformément à ces clauses, l'Assemblée générale reçut et étudia les rapports annuels du Conseil de sécurité, du Conseil économique et social, du Conseil de tutelle et ceux du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation. Bien qu'il soit aussi question, aux termes de l'article 13 du Règlement intérieur de l'Assemblée, des rapports de la Cour Internationale de Justice, l'Assemblée n'en reçut jamais.

Elle reçut aussi plusieurs rapports spéciaux du Conseil de sécurité au sujet, particulièrement, de l'admission des nouveaux membres⁹⁰. Il arriva à maintes reprises qu'après avoir étudié ces rapports, l'Assemblée renvoyât la question au Conseil pour un nouvel examen⁹¹. Elle reçut, discuta et fit des recommandations sur les rapports présentés par les organes subsidiaires créés, soit par elle, soit par le Conseil de sécurité. Celui-ci lui présenta les rapports de la Commission de l'énergie atomique et ceux de la Commission des armements de type classique⁹². Beaucoup d'autres organes subsidiaires créés par l'Assemblée générale lui ont, conformément à leur mandat, présenté un rapport après l'achèvement de leurs travaux. Régulièrement, des rapports émanant du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et du Comité des contributions lui sont remis.

Il faut souligner que l'Assemblée générale n'a pas le pouvoir d'approuver ou de désapprouver les rapports du Conseil de sécurité. Elle ne peut que les examiner et les discuter, puis faire des recommandations. A l'opposé des autres conseils (Conseil économique et social et Conseil de tutelle), le Conseil de sécurité n'est en aucun cas

90. *Répertoire*, vol. I^{er}, p. 523.

91. *Id.*

92. *Id.*

subordonné à l'Assemblée; au contraire, dans les questions touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, il a la prépondérance sur l'Assemblée générale, ainsi qu'il ressort des dispositions de la Charte (en particulier les articles 10; 11, alin. 2, 12, alin. 1^{er}; 14; 24, alin. 1^{er}; et le chapitre VII). Au surplus, les commentaires donnés sur les dispositions de l'article 15, article premier, pendant sa discussion au sein du comité II/2 de la Conférence de San-Francisco, confirment cette interprétation ⁹³.

b) Les fonctions et pouvoirs, en matière financière et budgétaire, de l'Assemblée sont indiqués dans l'article 17 : l'Assemblée générale examine et approuve le budget de l'Organisation, dont les dépenses sont réparties par elle entre les Etats membres; elle examine et approuve également tous arrangements financiers et budgétaires passés avec les institutions spécialisées et examine leurs budgets administratifs; elle leur adresse des recommandations et coordonne leurs travaux afin d'obtenir le meilleur résultat.

c) En vertu de l'article 97, c'est l'Assemblée générale qui nomme le secrétaire général de l'Organisation, sur la recommandation du Conseil de sécurité.

Il faut souligner que, sans la recommandation du Conseil de sécurité, elle ne peut ni nommer un nouveau secrétaire général, ni prolonger le mandat de celui-ci.

d) C'est l'Assemblée qui décide, sur la recommandation du Conseil de sécurité, de l'admission d'un Etat comme Membre de l'Organisation des Nations Unies. Les fonctions et pouvoirs de l'Assemblée et ceux du Conseil de sécurité, relatifs à l'admission de nouveaux membres seront étudiés dans un chapitre ultérieur, à cause de leur importance, ainsi que les clauses concernant l'admission qui ont provoqué beaucoup de controverses et sont parmi celles de la Charte qui sont les plus appliquées; elle peut suspendre, sur la recommandation du Conseil de sécurité, l'exercice des droits et des privilèges inhérents à la qualité de Membre de l'Organisation, au cas où, contre un Etat membre, une action préventive ou coercitive a été entreprise par le Conseil de sécurité (art. 5); si un Etat membre enfreint d'une manière persistante les principes de la Charte, elle peut, sur la recommandation du Conseil de sécurité, l'exclure de l'Organisation (art. 6);

93. Cf. U.N.C.I.O., vol. IX, p. 188, compte rendu résumé de la vingt-deuxième séance du Comité II/2, 13 juin 1945, Doc. 971, II/2/50, p. 2.

si un Membre est en retard dans le paiement de sa contribution aux dépenses de l'Organisation, elle peut l'autoriser à participer cependant au vote de l'Assemblée générale (article 19).

e) Elle élit les membres de la Cour Internationale de Justice concurremment avec le Conseil de sécurité (art. 4, § 1^{er} du Statut de la C.I.J.); elle a la faculté de régler, sur la recommandation du Conseil de sécurité, les conditions auxquelles peut participer à l'élection des membres de la Cour, un Etat qui, tout en étant partie au Statut de la Cour, n'est pas Membre de l'Organisation (art. 4, § 3, du Statut de la C.I.J.); elle détermine, dans chaque cas, sur la recommandation du Conseil de sécurité, les conditions dans lesquelles les Etats non-membres de l'Organisation peuvent devenir parties au Statut de la Cour Internationale de Justice (art. 93, § 2, de la Charte); elle peut demander à la Cour Internationale de Justice des avis consultatifs sur toute question juridique (art. 96, alin. 1^{er}, de la Charte) et peut également accorder aux autres organes de l'O.N.U. (sauf le Conseil de sécurité qui est nanti de ce pouvoir par la Charte) et aux institutions spécialisées, le droit de demander à la Cour Internationale de Justice des avis consultatifs sur des questions juridiques qui se poseraient dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 96, alin. 2).

f) L'Assemblée générale élit les membres non permanents du Conseil de sécurité (art. 23, alin. 2), les membres du Conseil économique et social (art. 61), et ceux du Conseil de tutelle (art. 86, alin. 1 c).

g) Elle peut adopter des amendements à la Charte, à la majorité des deux tiers de ses membres (art. 108); elle peut également convoquer, avec le Conseil de sécurité, une Conférence générale en vue de la revision de la Charte (art. 109).

SECTION VII.

LES FONCTIONS ET POUVOIRS NON PREVUS PAR LA CHARTRE

Les Etats membres de l'Organisation peuvent conférer volontairement un droit de recommandation à l'Assemblée générale sur une question définie. Ainsi, dans l'affaire des anciennes colonies italiennes, l'Assemblée générale eut une compétence de ce genre. Les dispositions du Traité de Paix avec l'Italie prévoyaient qu'en cas de manque d'ac-

cord entre les quatre puissances (Etats-Unis, Royaume-Uni, France et U.R.S.S.) sur son application, la matière devait être renvoyée à l'Assemblée générale⁹⁴. A cette occasion, plusieurs délégués, aux troisième et quatrième sessions de l'Assemblée générale, soulignèrent la valeur du cas, en tant que précédent favorisant le développement futur du rôle de l'Assemblée générale, surtout de ses possibilités d'action comme arbitre⁹⁵.

Un autre cas de compétence conciliatrice attribuée à l'Assemblée générale est trouvé dans l'affaire palestinienne. L'Assemblée fut saisie de cette question par le Royaume-Uni, sans aucune référence à une clause de la charte et implicitement, à titre d'arbitre⁹⁶. Le Royaume-Uni, par la voix de son représentant, lors des débats devant la Première Commission, souligna clairement le caractère volontaire de la dévolution à l'Assemblée du droit de trouver une solution à la question palestinienne dans son ensemble⁹⁷.

94. Cf. Le Traité de Paix avec l'Italie, art. 23 et Annexe XI, Nations Unies, *Recueil des Traités*, 1950, vol. 49, pp. 18, 102 et 103.

95. BRUONÈRE, *op. cit.*, p. 286.

96. *Id.*

97. *Id.*

CHAPITRE II

LES FONCTIONS ET POUVOIRS DU CONSEIL DE SECURITE

Nous étudierons très sommairement les fonctions et pouvoirs du Conseil de sécurité, en raison de la défaillance de celui-ci dans leur exercice. Cette défaillance est due essentiellement aux divisions continues de ses membres permanents. Ce désaccord se traduit par l'usage du droit de veto, pratiqué, du reste, presque uniquement par une seule grande puissance.

SECTION I

LES FONCTIONS ET POUVOIRS GENERAUX DU CONSEIL DE SECURITE

Ces fonctions et pouvoirs du Conseil de sécurité sont établis aux termes de l'article 24 de la Charte. Selon cet article, en vue d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation, les Etats membres confèrent au Conseil la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité, le Conseil agit en leur nom.

L'idée dominante des fondateurs de l'Organisation était que le Conseil de sécurité, par sa composition restreinte et comprenant les grandes puissances grâce auxquelles la victoire militaire avait été obtenue, était l'organe adéquat pour une action rapide et efficace contre un acte d'agression ou une menace à la paix des nations.

Cet article, dans son premier alinéa *in fine*, stipule que le Conseil de sécurité, en s'acquittant des devoirs provenant de sa responsabilité principale pour le maintien de la paix et de la sécurité, agit au nom des **Etats membres**.

Il nous semble qu'il n'y avait guère lieu d'établir cette clause. En effet, tous les organes de l'Organisation des Nations Unies, les secondaires comme les principaux, n'agissent qu'au nom de l'Organisation, non au nom d'un groupe de Membres représentés au sein de ces organes, de même que l'Organisation elle-même n'agit qu'au nom de tous ses Membres. Il nous paraît qu'en insérant cette disposition, les auteurs de la Charte ont voulu préciser et accentuer le rôle que devrait jouer le Conseil de sécurité dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité du monde. En corrélation avec ces pouvoirs, l'article 25 établit l'obligation, pour les Etats membres, d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité.

Bien que le Conseil de sécurité soit l'organe essentiellement responsable pour le rétablissement et le maintien de la paix de la Communauté internationale, l'Assemblée générale a aussi, en vertu des articles 10 à 15, un certain pouvoir de regard, de discussion et de recommandation dans ce domaine. Du reste, les Membres de l'Organisation préfèrent très souvent s'adresser à l'Assemblée générale plutôt qu'au Conseil de sécurité, pour la raison qu'une ou plusieurs grandes puissances ayant été impliquées ou prenant part dans une affaire en cause, le droit de veto de cette ou de ces puissances réduirait à néant toutes les discussions au sein du Conseil.

SECTION II.

LES LIMITES AUX FONCTIONS ET POUVOIRS GÉNÉRAUX DU CONSEIL DE SÉCURITÉ,

A première vue, il paraît que les pouvoirs généraux du Conseil de sécurité reconnus par l'article 24 sont illimités; en vérité, ils ne le sont pas. Ces limites sont les suivantes :

1° Le Conseil de sécurité, dans l'exercice de ses responsabilités et de ses pouvoirs, doit se conformer aux buts et aux principes des Nations Unies (art. 24, alin. 2).

2° Ces pouvoirs sont aussi limités par les devoirs et pouvoirs spécifiques du Conseil, tels qu'ils sont définis aux chapitres VI, VII, VIII et XII de la Charte.

3° Dans l'exercice de ces pouvoirs et fonctions, le Conseil doit se conformer aux dispositions de l'article 2, alinéa 7¹.

1. Cf. *infra*, pp. 86-95.

4° Enfin, toutes les décisions du Conseil de sécurité se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales doivent être prises en conformité avec les dispositions de l'article 27, paragraphe 3; en d'autres termes, ce genre de décisions demande d'abord l'unanimité des cinq membres permanents du Conseil plus l'assentiment au moins de deux membres non permanents.

5° L'article 107 de la Charte constitue aussi une limite à ces pouvoirs. Il stipule en effet qu'aucune disposition de la Charte n'affecte ou n'interdit une action prise par l'une des Nations Unies contre l'un des Etats ennemis de la seconde guerre mondiale, comme suite de cette guerre.

SECTION III.

LES FONCTIONS ET POUVOIRS RELATIFS AU REGLEMENT PACIFIQUE DES DIFFERENDS INTERNATIONAUX

L'un des buts fondamentaux des Nations Unies est de réaliser, par des moyens pacifiques, en conformité avec les principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement des différends ou situations de caractère international susceptibles de mener à une rupture de la paix. Ainsi, la Charte comme le Pacte de la Société des Nations, établit le principe, selon lequel un différend international n'est pas une question qui concerne uniquement les parties en conflit, mais qui intéresse également la Communauté internationale tout entière². Par conséquent, aux termes de l'article 2, paragraphe 3, elle impose aux Etats membres l'obligation de régler leurs conflits internationaux par des moyens pacifiques.

Selon le système de San-Francisco, les différends entre des Etats forment deux catégories : 1° ceux dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales; 2° ceux qui ne les menacent pas. Les Nations Unies sont directement intéressées à la première catégorie. C'est le Conseil de sécurité qui, au nom de l'Organisation des Nations Unies, est principalement responsable de cette sorte de différends.

Toutefois, la Charte laisse d'abord aux parties le choix de la solution à leur différend, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours

2. Eduardo JIMENEZ de ARECHAGA, *Le Traitement des différends internationaux par le Conseil de sécurité*, Recueil des Cours, 1954, vol 1^{er}, p. 28.

aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix (art. 33).

En vertu de l'article 34 de la Charte, le Conseil de sécurité peut, en tout temps, enquêter sur tout différend ou toute situation susceptible d'entraîner un désaccord ou d'engendrer un différend, en vue de déterminer si la prolongation de ce conflit ou de cette situation semble devoir menacer la paix du monde. Il peut, en outre, à n'importe quel moment, inviter les parties à régler leurs litiges par des moyens pacifiques (art. 33, § 2). Il peut également recommander les procédures ou méthodes destinées au règlement de ce genre de conflits (art. 36, § 1^{er}). Toutefois, il est dans l'obligation de tenir compte de toutes les procédures déjà adoptées et de tous les moyens employés par les parties pour le règlement pacifique de ce différend (art. 36, § 2), de même qu'il doit recommander d'une manière générale aux parties de soumettre leurs conflits d'ordre juridique à la Cour Internationale de Justice en conformité avec le Statut de la Cour (art. 36, § 3).

Au cas où les parties à un litige de la nature mentionnée ci-dessus ne réussiraient pas à le régler par les moyens pacifiques, elles doivent alors le soumettre au Conseil de sécurité (art. 37, § 1^{er}). si le Conseil constate que la prolongation de ce différend semble, en fait, menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales, il recommande les moyens pacifiques et conformes aux principes de la justice et du droit international qu'il juge appropriés (art. 37, § 2).

La Charte, aux termes de l'article 35, paragraphe premier, reconnaît aux Etats membres le droit d'attirer l'attention du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale* sur tout différend ou toute situation de la nature précitée. Elle reconnaît également ce droit aux Etats non-membres des Nations Unies à condition qu'ils soient parties à un différend et acceptent préalablement, aux fins de ce différend, les obligations de règlement pacifique telles qu'elles sont prévues aux termes de la Charte (art. 35, § 2).

Le Conseil de sécurité, sans préjudice de ses pouvoirs reconnus par le chapitre VI, peut faire des recommandations aux parties à un litige, si celles-ci les lui demandent.

Bien que ce ne soit pas spécialement mentionné aux dispositions du chapitre VI, soit l'Assemblée générale d'après l'article 11, paragraphe 3, soit le Secrétaire général de l'Organisation selon l'article 99,

3. Cf. *supra*, pp. 49-51.

peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute situation ou tout conflit du caractère défini par l'article 33. L'Assemblée générale, par sa résolution 181 (II) du 29 novembre 1947, porta la question palestinienne à l'attention du Conseil de sécurité⁴. De même, le Secrétaire général, à l'occasion de l'affaire de Corée, le 25 juin 1950, ainsi que dans la question congolaise, les 13 et 14 juillet 1960, utilisa les pouvoirs que lui concède l'article 99⁵.

Il est à noter que la Charte confère au Conseil de sécurité le pouvoir d'enquête (art. 34) et de recommandation pour les situations (art. 36). Tandis qu'elle lui impose, aux termes des articles 33, paragraphe 2, et 37, paragraphe 2, la responsabilité de prendre en main les différends inter-étatiques.

CRITIQUE.

1. *Primo*, bien que la Charte tienne le Conseil pour responsable du règlement pacifique des différends internationaux et interdise aux Etats membres de se rendre justice eux-mêmes, elle ne lui reconnaît pas plus d'autorité qu'à un simple organisme de conciliation. Au cas où les parties en litige échouent dans leurs efforts pour régler leurs différends, le Conseil de sécurité ne peut faire qu'une simple recommandation sans aucune force obligatoire⁶ et les parties sont libres de se conformer ou non à ses recommandations. Tandis que le maintien de la paix et de la sécurité internationales exigerait avant tout la solution définitive aussi rapide que possible des conflits internationaux. En effet, la prolongation d'un différend peut facilement compliquer sa solution et même détériorer les relations existant entre les parties, voire avec des Etats qui n'y sont qu'indirectement impliqués.

2. *Secundo*, puisque les décisions du Conseil de sécurité sont dépourvues du caractère obligatoire, il est difficilement concevable qu'il y ait lieu d'exiger l'unanimité des membres permanents pour une simple recommandation. Car il est difficile de prétendre que les grandes puissances sont chargées de plus de responsabilité que les autres, s'agissant d'une simple recommandation.

4. Cf. ARÉCHAGA, *op. cit.*, p. 25 et *Répertoire*, vol. I^{er}, p. 308

5. Cf. ARÉCHAGA, *op. cit.*, p. 25 et *infra*, pp. 105 et 113.

6. ALE ROSS, *Constitution of the United Nations*, Copenhagen, 1950, p. 156.

D'autre part, quoique les parties à un différend soient tenues de s'abstenir de voter, il est arrivé en mainte occasion que le veto d'une grande puissance fût inspiré par des motifs d'intérêt à cause des liens l'unissant à l'une des parties.

Lors de la Conférence de San-Francisco, les puissances moyennes et petites critiquèrent fort bien et avec beaucoup de raison le danger que pourrait apporter le droit de veto dans le domaine du règlement pacifique des différends internationaux⁷. L'un des représentants eut soin d'indiquer qu'il était tout à fait illogique et choquant de « bloquer l'action du Conseil dédiée aux mesures de conciliation entre les nations engagées dans le litige, même si les deux parties en litige et dix autres membres du Conseil désirent que le Conseil entreprenne une telle action⁸ ». C'est, au premier chef, à cause de la crainte du veto que les Etats ont très souvent porté leur litige devant l'Assemblée générale, sans l'avoir soumis, au préalable, au Conseil.

3. *Tertio*, il est évidemment bien difficile de faire une distinction entre le différend et la situation dont il est question au chapitre VI. Du reste, la Charte ne nous donne aucun critère à ce sujet.

4. *Quarto*, il nous semble que les auteurs de la Charte n'ont pas beaucoup tenu compte de l'expérience acquise par la Société des Nations⁹, surtout des tentatives faites pour l'amélioration du pacte, tentatives qui prévoyaient déjà l'élimination de tout différend, en le résolvant définitivement, ainsi que la soumission obligatoire des conflits juridiques à la C.P.J.I. Tandis que la Charte, aux termes de l'article 36, paragraphe 3, prévoit très timidement, comme seul devoir pour le Conseil de sécurité, de recommander simplement aux parties de soumettre leurs litiges juridiques à la Cour Internationale de Justice, alors que la soumission obligatoire de tout différend juridique à la Cour Internationale de Justice par l'une des parties aurait marqué

7. Georges DAY, *Le Droit de veto dans l'Organisation des Nations Unies*, Paris, 1952, pp. 86-88.

8. *Ibid.*, pp. 86-87.

9. A cet égard, Adrian PELT, *op. cit.*, pp. 3-4, a pu dire que « ... au cours des discussions de San-Francisco, la Société des Nations était quasiment au sujet « tabou ». C'était presque comme si l'on se gênait de parler d'elle et ceci allait plus loin : la Conférence refusait de reconnaître officiellement la présence d'une délégation de la Société des Nations qui pourtant existait encore en ce moment-là. »

un pas très important dans le domaine du règlement des conflits internationaux.

5. *Quinto*, l'on a sévèrement critiqué aussi tout le chapitre VI, comme « l'un des plus mal rédigés du document, et son interprétation n'a pas fini de diviser les commentateurs aussi bien que les Etats engagés dans un litige »¹⁰.

6. *Sexto*, comme pour toutes les autres décisions, les décisions et recommandations du Conseil sur le règlement pacifique des différends internationaux, selon le système de San-Francisco, sont guidées et motivées par des considérations politiques de pure opportunité, alors que les solutions des affaires de cette nature exigeraient d'être soumises à des organismes gouvernés plutôt par des soucis de justice et de droit. A ce sujet, soit dans la pratique du Conseil de sécurité, soit dans la doctrine, l'on a formulé des critiques sévères. C'est ainsi que le représentant du Brésil au Conseil de sécurité, à l'occasion de l'affaire de Corfou, s'exprima dans les termes suivants :

... Le Conseil de sécurité n'est pas et ne peut pas être un tribunal. C'est, par excellence, l'organe politique et exécutif de l'Organisation des Nations Unies. Nos fonctions ne sont pas d'ordre judiciaire et nous ne siégeons pas ici en qualité de juges internationaux.

En appréciant un différend, le Conseil n'est pas, comme le serait une cour ou un tribunal, tenu de s'occuper de preuves, de faits, de circonstances et de lois. Notre fonction est politique, non judiciaire ».

De même, le représentant de l'Argentine au même Conseil a eu soin d'énoncer :

Je me ferais davantage aux bons offices d'une personne ou d'une commission travaillant sur place qu'à la sagacité des diplomates qui font partie de cet honorable Conseil. Dans les deux cas, c'est la paix du monde que l'on cherche à assurer; cependant, au sein de ce Conseil, des considérations politiques interviennent et peuvent nous faire perdre d'excellentes chances de succès »¹².

10. Louis DELBEZ, « L'évolution des idées en matière de règlement pacifique des conflits », *R.G.D.I.P.*, t. LV, 1951, p. 9.

11. Cité par ARÉCHAGA, *op. cit.*, p. 72.

12. *Ibid.*, p. 73.

De son côté, un ancien délégué à l'O.N.U., en relatant ses expériences au Conseil de sécurité, a écrit que « les différends entre les membres du Conseil dominent les tentatives du Conseil pour résoudre les différends entre d'autres Etats ¹³ ».

On a également dit, à juste titre, que « ... les représentants, qui agissent sur instructions directes de leurs gouvernements, sont loin d'être des arbitres ou des juges parfaits. Il est plus que probable qu'ils tiendront compte, avant tout, des intérêts politiques de leurs pays ¹⁴. »

Enfin, on a prononcé, avec beaucoup de raison, que le Conseil de sécurité, par sa nature actuelle, « ne constitue pas un organe de pacification dont on puisse attendre, dans tous les cas, une action équilibrée et impartiale, et c'est pour cela qu'il n'a pas su gagner... la confiance des Etats qui composent la Communauté internationale. Ceci est dû à un vice fondamental : l'extension du veto aux mesures de fond du chapitre VI de la Charte ¹⁵. »

SECTION IV.

LES FONCTIONS ET POUVOIRS SPECIAUX DU CONSEIL DE SECURITE EN CAS DE MENACE CONTRE LA PAIX, DE RUPTURE DE PAIX ET D'ACTE D'AGRESSION

Ces pouvoirs du Conseil de sécurité sont établis dans le chapitre VII. C'est le Conseil qui constate, selon l'article 39, l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de celle-ci ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures devront être prises en conformité avec les articles 41 et 42 de la Charte pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.

Il peut inviter les parties en conflit à se conformer à des mesures provisoires, afin d'empêcher la situation de s'aggraver, avant de faire des recommandations ou de décider des mesures à prendre conformément à l'article 39. En cas de non-exécution desdites mesures, il tient dûment compte de cette défaillance (art. 40).

Pour donner effet à ses décisions en vue de maintenir ou de rétablir la paix et la sécurité internationales, il peut ordonner aux Membres de l'Organisation de prendre des mesures comprenant l'interruption

13. *Id.*

14. *Id.*

15. *Ibid.*, p. 95.

complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radio-électriques et des autres moyens de communication, la rupture des relations diplomatiques et telles mesures semblables (art. 41). S'il estime que ces mesures non militaires ne seraient pas adéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre toute action militaire impliquant des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres des Etats membres (art. 42).

Ici, une question peut être posée : l'Assemblée générale est-elle en mesure de constater l'existence d'une rupture de la paix, d'une menace contre celle-ci ou d'un acte d'agression et faire des recommandations à cet effet aux Membres des Nations Unies ? Bien que la Charte ne lui reconnût pas ce droit, l'Assemblée, par sa résolution 39 (1), du 12 décembre 1946, constata que le régime de Franco en Espagne constituait une menace contre la paix internationale et recommanda aux Membres de l'O.N.U. d'interrompre leurs relations diplomatiques avec l'Espagne ¹⁶.

Elle s'est aussi reconnu, par sa résolution 377-A (V) du 3 novembre 1950, le droit de constater l'existence d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et de faire des recommandations aux Membres sur l'emploi de la force armée ¹⁷.

Elle a, dans le point 1 de sa résolution 498 (V) du 1^{er} février 1951 ¹⁸, constaté l'agression chinoise dans les termes suivants :

« 1. — *Constate* (l'Assemblée générale) que le gouvernement central du peuple de la République populaire de Chine, en apportant directement aide et assistance à ceux qui avaient déjà commis une agression en Corée et en ouvrant les hostilités contre les forces des Nations-Unies qui s'y trouvent, s'est lui-même livré à une agression en Corée. »

Elle a, plus loin, recommandé à tous les Etats et toutes les autorités de continuer de soutenir, en lui apportant toute l'assistance possible, l'action des Nations-Unies en Corée.

Il est évident que la Charte ne reconnaît à l'Assemblée générale aucun pouvoir de constater l'acte d'agression ou une rupture de la paix et de faire des recommandations à cet égard. Cela se dégage avant tout des termes très précis du chapitre VII et de l'article 11,

16. *Cf. supra*, pp. 35-36.

17. *Cf. supra*, p. 40.

18. *Cf. supra*, pp. 44-45.

paragraphe 2 *in fine*, qui interdit à l'Assemblée générale d'entreprendre toute action. De plus, lors de la Conférence de San-Francisco, plusieurs petites puissances proposèrent d'associer l'Assemblée générale au Conseil de sécurité dans l'exercice des fonctions et pouvoirs prévus aux termes de l'article 39, en faisant valoir, à l'appui de leurs thèses, que les décisions à prendre affecteraient presque inévitablement les intérêts de tous les Membres des Nations-Unies et impliqueraient pour eux des engagements à contracter; que, par conséquent, ces Membres devraient, par l'entremise de leurs représentants au sein de l'Assemblée, être mis à même d'exercer un certain contrôle sur les décisions prises¹⁹. Par contre, les représentants des puissances invitantes et de la France invoquèrent qu'en vue d'entreprendre rapidement les mesures nécessaires et efficaces, il fallait confier la mission à un corps peu nombreux où, d'ailleurs, les Membres de l'Organisation seraient représentés, puisque le Conseil de sécurité est composé dans sa majorité de membres élus par l'Assemblée générale. D'autre part, ils arguèrent qu'en associant l'Assemblée générale au Conseil de sécurité, on réduirait à néant la différenciation des fonctions et pouvoirs des deux organes, prévue dans les propositions de Dumbarton-Oaks. La Conférence approuva les recommandations des gouvernements invitants²⁰.

Lorsque le Conseil de sécurité décide de recourir à la force, il doit inviter à participer à ses décisions tout Membre non représenté en son sein à qui on demande de fournir un contingent militaire (art. 44).

Si un Etat (Membre ou non de l'Organisation) se trouve en présence de difficultés économiques particulières dues à l'exécution des mesures préventives ou coercitives prises par le Conseil contre tout autre Etat, il peut consulter le Conseil en vue de trouver une solution à ces difficultés (art. 50).

Le Conseil doit être informé des mesures prises par des Etats membres dans l'exercice de leur droit de légitime défense, lors même que ces mesures n'affectent en rien le pouvoir et le devoir du Conseil prévus par la Charte, en vue de maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.

Les pouvoirs et fonctions du Conseil relatifs aux mesures de sécurité collective sont étudiés dans la partie suivante avec ceux qui se rapportent au désarmement.

19. GOODRICH et HAMBRG, *op. cit.*, pp. 240-241.

20. *Ibid.*, p. 241.

SECTION V.

LES AUTRES FONCTIONS ET POUVOIRS DU CONSEIL DE SECURITE

a) Il doit encourager le développement du règlement pacifique des différends d'ordre local par le moyen des accords régionaux ou des organismes régionaux (art. 52, § 3). Il utilise, s'il y a lieu, les accords ou organismes régionaux, en vue de maintenir la paix et la sécurité des nations (art. 54).

b) A propos des zones stratégiques sous tutelle, les fonctions et pouvoirs de l'Organisation, y compris l'approbation des termes des accords de tutelle, de même que la modification ou l'amendement éventuels de ceux-ci, sont exercés par le Conseil de sécurité (art. 83, § 1) qui peut recourir à l'assistance du Conseil de Tutelle dans l'exercice de ses fonctions dans ce domaine (art. 83, § 3).

c) Pour l'admission comme Membre des Nations Unies de tout Etat, une recommandation du Conseil de sécurité à cet effet est nécessaire (art. 4, § 2)²¹. Celui-ci recommande à l'Assemblée générale la suspension de l'exercice des droits et privilèges inhérents à la qualité de Membre, pour tout Etat contre lequel une action préventive ou coercitive est entreprise par l'Organisation. Il peut rétablir l'exercice de ces droits et privilèges (art. 5).

d) Il peut également recommander à l'Assemblée générale l'exclusion d'un Etat membre enfreignant d'une manière persistante les principes de la Charte (art. 6).

e) Il peut créer des organes subsidiaires, en vue de faciliter l'accomplissement de sa tâche (art. 29).

f) Il est en mesure d'inviter un Membre de l'Organisation qui n'est pas membre du Conseil de sécurité, toutes les fois qu'il estime que les intérêts de ce Membre sont particulièrement affectés (art. 31).

g) Il doit inviter tout Membre de l'Organisation qui n'est pas membre du Conseil ou tout Etat qui n'est pas Membre de l'O.N.U., s'il est partie à un différend examiné par lui, à participer sans droit de vote aux discussions concernant ce différend, et détermine les conditions qu'il estime juste de mettre à la participation d'un Etat non membre (art. 32).

21. Cf. *infra*, pp. 74-85.

h) Il recommande à l'Assemblée générale les conditions à poser à un Etat non-membre pour devenir partie au Statut de la Cour Internationale de Justice (art. 93, § 2).

i) Il est en état de faire des recommandations ou de décider des mesures à prendre pour faire exécuter des arrêts non exécutés de la Cour Internationale de Justice (art. 94, § 2). Il peut demander des avis consultatifs sur toute question juridique (art. 96, § 1^{er}). Il participe conjointement avec l'Assemblée générale à l'élection des juges de la Cour Internationale de Justice (art. 4 du Statut de la Cour Internationale de Justice).

j) Il fait une recommandation à l'Assemblée générale sur la nomination d'un nouveau Secrétaire général de l'O.N.U. (art. 97).

k) Pour la réunion d'une conférence générale des Membres de l'Organisation, aux fins de révision de la Charte, un vote affirmatif de sept quelconques de ses membres est nécessaire pour que l'Assemblée puisse prendre une décision à cet effet (art. 109, §§ 1^{er} et 3).

l) Il peut demander la convocation extraordinaire de l'Assemblée générale (art. 20) et demander l'assistance du Conseil économique et social en ce qui concerne des renseignements d'ordre économique et social (art. 65).

CHAPITRE III

LES FONCTIONS ET POUVOIRS DE L'ASSEMBLEE GENERALE ET DU CONSEIL DE SECURITE RELATIFS A L'ADMISSION DE NOUVEAUX MEMBRES

L'Organisation des Nations Unies est composée de deux catégories de Membres : 1° les Membres originaires : ce sont les Etats ayant participé à la Conférence de San-Francisco ou qui, ayant antérieurement signé la Déclaration des Nations Unies du 1^{er} janvier 1942¹, signèrent la Charte et la ratifièrent conformément à l'article 110 de celle-ci; 2° les Membres admis : ce sont tous les autres Etats pacifiques qui acceptent les obligations découlant de la Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire (art. 4, § 1^{er}); ils sont admis par la décision de l'Assemblée générale sur la recommandation du Conseil de sécurité (art. 4, § 2).

Cinquante et un Etats sont Membres originaires de l'O.N.U. et il y a actuellement cinquante-trois Etats admis.

Cette distinction, entre les Membres originaires et les Membres admis, ne comporte aucune différence, par rapport aux droits et aux bénéfices découlant de la qualité de Membre de l'O.N.U. Le Rapport du Rapporteur du Comité I/2 l'indique clairement comme suit :

Il a été bien compris que cette distinction n'impliquait aucune discrimination contre les Membres futurs, mais s'imposait par la nature des choses. Avant de pouvoir admettre des Membres nouveaux, il faut que l'Organisation existe, ce qui implique la présence de Membres originaires. La définition adoptée servirait, d'autre part, à calmer les appréhensions de certaines nations participant à nos travaux, qui ne sont pas à proprement parler des Etats et, de ce fait, pourraient se voir dénier le droit d'être Membres de l'Organisation².

1. Pour le texte de cette Déclaration et pour ses signataires originaires, voir *Annuaire des Nations Unies, édition 1948*, pp. 1 et 2.

2. U.N.C.I.O., Doc., 1178, I/2/76 (2), p. 2.

Au cours des débats de la Conférence de San-Francisco, certains délégués, en particulier ceux des Etats de l'Amérique latine, estimaient que l'Organisation projetée devrait avoir une composition de caractère universel et qu'en conséquence, elle devrait comprendre tous les Etats existants. Par contre, l'avis de la majorité était qu'il serait peu sage d'admettre tous les Etats, sans tenir compte des vues politiques, idéologiques, économiques, sociales, etc., qu'ils représentent et sans demander certaines garanties aux Etats à admettre. Pourtant, tout le monde, à la Conférence, était d'accord sur le point que la nouvelle Organisation devait tendre à devenir universelle et comprendre finalement tous les Etats du globe³. En effet, le Secrétaire général des Nations Unies, à la 54^e séance du Conseil de sécurité, eut l'occasion de déclarer : « Les Membres fondateurs des Nations Unies et tous les grands pays qui font partie de notre Organisation ont convenu et répété, à maintes reprises, que l'Organisation des Nations Unies doit être aussi universelle que possible. C'est là un point sur lequel aucune sérieuse divergence de vue ne s'est jamais manifestée⁴. » D'autre part, l'Assemblée générale, dans sa résolution 197 B (III), « prenant acte du sentiment général en faveur de l'universalité de l'Organisation des Nations Unies », demanda au « Conseil de sécurité de reconsidérer, en tenant compte des circonstances propres à chaque cas, les demandes d'admission à l'Organisation des Nations Unies⁵... »

La Charte, aux termes de l'article 4, paragraphe premier, pose certaines conditions aux Etats demandant leur admission : 1° être un Etat pacifique; 2° accepter les obligations de la présente Charte; 3° au jugement de l'Organisation, le candidat doit être capable de remplir ces obligations et disposé à le faire.

SECTION I.

L'O.N.U. EST OUVERTE AUX ETATS PACIFIQUES

Le paragraphe premier de l'article 4, en disant que « peuvent devenir Membres des Nations Unies tous autres Etats pacifiques », établit une présomption, selon laquelle tous les Membres originaires des Nations Unies sont considérés comme des Etats pacifiques⁶.

3. GOODRICH et HAMBRO, *op. cit.*, pp. 142 et 143.

4. *Répertoire*, vol. I^{er}, p. 188.

5. *Ibid.*, pp. 189 et 190.

6. KELSEN, *op. cit.*, pp. 69 et 70.

Le chapitre III des Propositions de Dumbarton-Oaks, qui ne comporte qu'une seule phrase, énonce, sans exiger d'autres conditions, que « devrait pouvoir être Membre de l'Organisation tout Etat épris d'un idéal de paix ⁷ ». De son côté, la Déclaration de Moscou, dans son paragraphe 4, parlait de « tous les Etats pacifiques ⁸ ». La Charte ne définit par l' « Etat pacifique ». Les travaux de la Conférence de San-Francisco, comme ceux qui la précèdent, ne le font pas non plus. Cependant, le Rapporteur du Comité 1/2 de la Conférence précitée indiquait que « le terme — tous les Etats pacifiques (*all peace-loving states*) — est généralement estimé comme insuffisant pour définir les conditions de l'admission d'un Etat. Se déclarer « pacifique » ne peut suffire pour devenir Membre de l'Organisation. Une nation a-t-elle jamais professé un autre sentiment ? Il est nécessaire donc de démontrer deux choses : qu'une nation est prête à accepter et à remplir les obligations de la Charte et qu'elle est capable de les accepter et de les remplir ⁹. »

Les auteurs de la Charte ont eu de la répugnance à définir le terme « Etat pacifique ». En effet, une telle définition, même sans en avoir le dessein, implique le jugement du système politique, idéologique, social, etc... des Etats en cause, c'est-à-dire inévitablement une ingérence dans les affaires intérieures de ceux-ci, ce qui est interdit à l'Organisation d'après l'article 2, alinéa 7.

A ce sujet, le Rapport du Rapporteur du Comité 1/2 de la Conférence de San-Francisco est bien intéressant et commente l'article 4 de la Charte dans les termes suivants :

On a déclaré que l'admission d'un nouveau Membre devrait faire l'objet d'une étude, mais le Comité ne pensa pas qu'il faille recommander l'énumération des éléments qui devraient être pris en considération. On s'est rendu compte des difficultés qui auraient surgi au moment du jugement des institutions politiques des Etats et on eut peur qu'une telle mention ne revête la nature d'une violation du principe de non-intervention ou, plutôt, de non-ingérence. Cela n'implique cependant pas, pendant l'examen de l'admission du nouveau Membre, que toutes sortes de considérations ne puissent pas être prises ¹⁰.

7. *Annuaire des Nations-Unies. op. cit.*, p. 5.

8. Pour le texte de la Déclaration de Moscou, voir *ibid.*, pp. 2-3.

9. Rapport du Rapporteur du Comité 1/2 (U.N.C.I.O.), *Doc. 1178, 1/2/76* (2), p. 3.

10. Rapport du Rapporteur du Comité 1/2 (U.N.C.I.O.) *Doc. 1160, 1/2/76* (1), p. 3.

La Charte ne prévoit pas non plus un organisme apte à définir le terme « Etat pacifique ». En vertu de l'article 4, alinéa 2, c'est le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale qui ont le droit et le devoir, dans chaque cas d'admission à l'Organisation, de le considérer et de prendre une décision.

Bien que l'article 4 soit l'un des articles les plus souvent appliqués dans la pratique exercée par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale, ceux-ci se sont abstenus de définir la notion d' « Etat pacifique », et rarement, dans des cas individuels, ils ont déclaré que le « candidat était un Etat pacifique ». Par exemple, l'Assemblée générale, dans sa résolution 296 A (IV).

« Déclare à nouveau que l'Autriche est, à son avis, un Etat pacifique au sens de l'article 4 de la Charte¹¹. » De son côté, le Conseil de sécurité, dans sa résolution du 26 septembre 1950, déclara : « Le Conseil de sécurité estime que la République d'Indonésie est un Etat pacifique qui remplit les obligations stipulées à l'article 4 de la Charte; aussi, recommande-t-il à l'Assemblée générale d'admettre la République d'Indonésie dans l'Organisation des Nations Unies¹². »

Le droit international, lui non plus, ne définit pas l'expression d' « Etat pacifique ».

SECTION II.

L'ÉTAT SOLLICITANT SON ADMISSION DOIT ACCEPTER LES OBLIGATIONS DECOULANT DE LA CHARTE

La Charte pose, comme deuxième condition au candidat à l'admission, le devoir d'accepter sans aucune réserve les obligations résultant de la Charte.

D'après l'article 58 du règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité, tout Etat désirant devenir Membre de l'Organisation des Nations Unies présente une demande au Secrétaire général, demande qui doit contenir une déclaration, faite dans un instrument formel, et par laquelle l'Etat en question accepte les obligations de la Charte.

Quant au Règlement intérieur de l'Assemblée générale, il reprend littéralement, en son article 135, l'article 58 du premier, sauf le mot « présenter » qui est remplacé par « adresser ».

11. *Répertoire*, vol. I^{er}, p. 196.

12. *Ibid.*, p. 197.

SECTION III.

**AU JUGEMENT DE L'ORGANISATION,
LE CANDIDAT DOIT ETRE CAPABLE DE REMPLIR CES OBLIGATIONS
ET DISPOSE A LE FAIRE**

La Charte pose comme troisième condition à l'admission que le candidat est tenu non seulement d'être un Etat, mais encore un Etat capable, au jugement de l'Organisation (Conseil de sécurité et Assemblée générale), de remplir toutes les obligations provenant de la Charte et disposé à le faire.

Le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale ont toute la liberté de jugement, aussi bien que de décision à cet égard. Entendu qu'il n'existe aucune instance de recours contre leur jugement et leur décision.

Ils peuvent recueillir des renseignements sur l'état actuel d'un Etat aspirant à devenir Membre, bien que la Charte ne contienne aucune clause à ce sujet. En effet, le Conseil de sécurité, le 7 août 1946, entérina deux résolutions de son Comité d'admission de nouveaux Membres¹³. Elles sont ainsi conçues :

1. Le Comité étudiera les déclarations faites dans les demandes d'admission qu'il est chargé d'examiner, et qui sont présentées par écrit par un Etat demandeur ou par n'importe quel Membre de l'Organisation des Nations Unies.

2. « Le Comité estime qu'il a le droit de demander des renseignements aux gouvernements des Etats membres ou aux Etats qui désirent devenir Membres de l'Organisation, sur des points relatifs aux demandes soumises à l'examen du Comité¹⁴. »

Depuis cette date, non pas toujours, mais souvent, ce Comité a envoyé des questionnaires aux Etats demandant leur admission. A titre d'exemple, nous donnons ci-dessous le questionnaire envoyé au gouvernement jordanien :

Le Comité des demandes d'admission vous serait très reconnaissant de vouloir bien lui fournir des renseignements complémentaires sur les points ci-après, afin de permettre au Comité de préparer son rapport.

13. *Ibid.*, p. 199.

14. *Id.*

1. Moyens permettant de maintenir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique du Royaume hachémite de Transjordanie.

2. Budget aussi détaillé que possible du Royaume hachémite de Transjordanie indiquant les sources de recettes et les chapitres de dépenses.

3. Effet de l'application de l'annexe du Traité d'alliance entre le Royaume-Uni et le Royaume hachémite de Transjordanie, en date du 22 mars 1946, sur le maintien de l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de la Transjordanie.

En posant ces questions, le Comité n'entend nullement exprimer une opinion quelconque relative à la demande d'admission du Royaume hachémite de Transjordanie¹⁵.

D'autre part, l'Assemblée générale, dans sa résolution du 1^{er} février 1952, 506 A (VI), recommanda, entre autres que « lors de ce nouvel examen, ainsi que lors de l'examen de toutes demandes futures, les membres du Conseil (de sécurité) tiennent compte des faits et des preuves que les Etats qui aspirent à devenir Membres des Nations Unies¹⁶... ».

Les conditions d'admission expliquées ci-dessus sont nécessaires et suffisantes pour admettre un Etat demandeur. Toutefois, la question de l'étendue et de la portée de ces conditions se posa en 1946 déjà, dans les délibérations du Conseil de sécurité. Certains représentants soutinrent que « les termes dans lesquels est conçu l'article 4 interdit de mettre à l'admission des Etats des conditions autres que celles qui sont énoncées au paragraphe premier de l'article 4¹⁷. » Ces discussions se poursuivirent encore pendant l'année suivante au sein de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité. Ce dernier n'a pris, à ce sujet, aucune décision¹⁸. Quant à l'Assemblée générale, au cours de la deuxième session, à sa 118^e séance plénière, le 17 novembre 1947, elle adopta par 40 voix contre 8, avec 2 abstentions, la résolution 113 B (II), dans laquelle elle demandait à la Cour Internationale de Justice, un avis consultatif sur la question suivante :

Un Membre de l'Organisation des Nations Unies appelé, en vertu de l'article 4 de la Charte, à se prononcer par son vote, soit au Conseil de sécurité, soit à l'Assemblée générale, sur l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies, est-il juridiquement fondé à faire dépendre son consentement à cette admis-

15. *Id.*

16. *Ibid.*, p. 201.

17. *Id.*

18. *Id.*

sion de conditions non expressément prévues au premier alinéa dudit article? En particulier, peut-il, alors qu'il reconnaît que les conditions prévues par ce texte sont remplies par l'Etat en question, subordonner son vote affirmatif à la condition que, en même temps que l'Etat dont il s'agit, d'autres Etats soient également admis comme Membres des Nations Unies¹⁹?

L'avis consultatif de la Cour, sur ce sujet, fut émis par 9 voix contre 6, le 28 mai 1948, et conçu comme suit :

La Cour... est d'avis qu'un Membre de l'O.N.U., appelé, en vertu de l'article 4 de la Charte, à se prononcer par son vote, soit au Conseil de sécurité, soit à l'Assemblée générale, sur l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies, n'est pas juridiquement fondé à faire dépendre son consentement à cette admission de conditions non expressément prévues au paragraphe premier dudit article;

Qu'en particulier, un Membre de l'Organisation ne peut, alors qu'il reconnaît que les conditions prévues par ce texte sont remplies par l'Etat en question, subordonner son vote affirmatif à la condition que, en même temps que l'Etat dont il s'agit, d'autres Etats soient également admis comme Membres des Nations Unies²⁰.

Cet avis consultatif a soulevé beaucoup de critiques sévères.

L'Assemblée générale, dans sa résolution 197 A (III) du 8 décembre 1948²¹, recommanda « à chacun des membres du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale de se conformer, lors du vote sur l'admission de nouveaux Membres, à l'avis précité de la Cour Internationale de Justice ».

SECTION IV.

LA DECISION RELATIVE A L'ADMISSION

En vertu de l'article 4, paragraphe 2, l'admission de tout Etat remplissant les conditions établies au paragraphe précédent se fait en deux temps : 1° une recommandation du Conseil de sécurité en faveur de l'Etat à admettre; et 2° la décision de l'Assemblée générale.

19. *Ibid.*, p. 202.

20. C.I.J., *Recueil*, 1947-1948, p. 65.

21. *Répertoire*, vol. 1^{er}, p. 208.

§ 1. — *La recommandation du Conseil.*

La recommandation du Conseil de sécurité en faveur du candidat est absolument nécessaire et doit être prise conformément au paragraphe 3, de l'article 27, de la Charte, c'est-à-dire par un vote affirmatif de sept membres du Conseil dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents. L'initiative, dans la procédure d'admission, incombe au Conseil de sécurité. Cependant, en 1946 déjà, aux débats de ce Conseil, le délégué australien émit l'idée que l'initiative en matière d'admission revenait non au Conseil de sécurité, mais bien à l'Assemblée générale et que « la recommandation du Conseil ne pouvait porter que sur des questions de sécurité ²² ».

L'article 59 du Règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité prévoit que le Secrétaire général saisi d'une demande d'admission doit immédiatement la porter à la connaissance des représentants au Conseil. A moins que celui-ci n'en décide autrement, son président renvoie la demande d'admission à l'examen d'un comité du Conseil composé des représentants de tous les membres de ce Conseil. Ce comité examine la demande et présente ses conclusions au Conseil, trente-cinq jours au moins avant le début de la session régulière de l'Assemblée générale ou quatorze jours avant le début d'une session extraordinaire. Selon l'article 60 du même Règlement intérieur, le Conseil de sécurité, si à son jugement l'Etat sollicitant remplit les conditions du paragraphe premier de l'article 4, décide de recommander son admission à l'Assemblée générale.

Dans ce cas, il lui transmet sa recommandation accompagnée d'un compte-rendu complet des débats. Si le Conseil de sécurité ne recommande pas l'admission de l'Etat demandeur ou remet à plus tard l'examen de sa demande, il présente alors à l'Assemblée générale un rapport spécial accompagné d'un compte rendu complet des débats.

§ 2. — *La décision de l'Assemblée.*

L'admission d'un Etat remplissant les conditions établies par l'article 4, alinéa premier, se fait, selon le paragraphe 2 de cet article, par la décision de l'Assemblée générale. Celle-ci est absolument libre, elle peut même rejeter l'admission d'un candidat remplissant les conditions prévues et recommandé par le Conseil de sécurité.

22. *Ibid.*, p. 208.

Toutefois, elle ne peut, en aucun cas, admettre un Etat quelconque sans recommandation du Conseil. C'est la condition *sine qua non*, en l'occurrence, dans l'exercice des pouvoirs de l'Assemblée générale en matière d'admission.

Au cours de diverses sessions de l'Assemblée générale, certains représentants ont, en outre, défendu la thèse que l'Assemblée générale peut admettre sans qu'il y ait aucune recommandation favorable ou défavorable du Conseil. Cela fit l'objet, le 22 novembre 1949, de la résolution 296 J (IV) de l'Assemblée générale, visant la demande d'un avis consultatif à la Cour Internationale de Justice. Cette résolution était libellée comme suit :

Un Etat peut-il être admis comme Membre des Nations Unies, en vertu du paragraphe 2 de l'article 4 de la Charte, par décision de l'Assemblée générale, lorsque le Conseil de sécurité n'a pas recommandé son admission, soit parce que l'Etat candidat n'a pas obtenu la majorité requise, soit parce qu'un membre permanent a voté contre une résolution tendant à recommander son admission?

La Cour, par 12 voix contre 2, le 3 mars 1950, répondit qu'« un Etat ne peut être admis comme Membre des Nations Unies, en vertu du paragraphe 2 de l'article 4 de la Charte, par décision de l'Assemblée générale, lorsque le Conseil de sécurité n'a pas recommandé son admission »²³. En outre, elle prononçait que l'article 4, paragraphe 2, « exige deux choses pour que soit effectuée l'admission : une « recommandation » du Conseil de sécurité et une « décision » de l'Assemblée générale, la recommandation devant, par la nature des choses, précéder la décision. Le terme « recommandation » et le terme « sur », qui le précède, impliquent l'idée que la recommandation sert de support à la décision d'admission, que celle-ci s'appuie sur la recommandation... l'admission ne peut être décidée par l'Assemblée générale que sur recommandation du Conseil de sécurité... la recommandation du Conseil de sécurité est la condition préalable de la décision de l'Assemblée par laquelle se fait l'admission »²⁴.

Au reste, les dispositions pertinentes du Règlement intérieur de l'Assemblée générale établissent la nécessité d'une recommandation du Conseil, afin que l'Assemblée puisse examiner la demande d'admission. En effet, l'article 137 de ce règlement stipule que « si le Conseil

23. C.I.J., *Recueil*, 1950, p. 10.

24. *Ibid.*, pp. 7 et 8.

de sécurité recommande l'admission de l'Etat qui fait la demande, l'Assemblée générale examine si le candidat est un Etat pacifique... Elle décide... de la suite à donner à la demande ».

Ainsi donc, l'Assemblée ne peut, en aucun cas, prendre une décision sans recommandation du Conseil.

D'autre part, l'article 138 du même Règlement dispose que « si le Conseil de sécurité ne recommande pas l'admission de l'Etat qui fait la demande, ou remet à plus tard l'examen de la demande, l'Assemblée générale peut, après examen approfondi du rapport spécial du Conseil de sécurité, renvoyer la demande au Conseil de sécurité, accompagnée du compte rendu complet des débats de l'Assemblée générale, afin que le Conseil procède à un nouvel examen et formule une recommandation ou établisse un rapport ».

Toutefois, il convient de noter que le Conseil est libre de se conformer ou non à la recommandation de l'Assemblée, comme du reste dans toutes les recommandations qu'elle lui fait.

Enfin, l'Etat intéressé devient effectivement Membre de l'Organisation à partir de la date à laquelle l'Assemblée générale prend sa décision sur la demande d'admission (art. 139 du Règlement intérieur de l'Assemblée générale).

CONCLUSION.

A la lumière des dispositions de la Charte, des travaux de la Conférence de San-Francisco et de la pratique exercée par les organes de l'Organisation des Nations Unies, nous pouvons, en conclusion, dégager certains principes dominants en matière d'admission :

1. L'initiative, dans la procédure d'admission incombe au Conseil de sécurité.

2. La recommandation du Conseil de sécurité en faveur de l'Etat demandeur est indispensable pour que l'Assemblée générale puisse prendre une décision.

3. Il ne s'agit pas, en l'occurrence, d'une simple opinion ou d'un simple avis, mais d'une recommandation préconisant l'admission du candidat. D'ailleurs, le sens usuel et ordinaire du mot « recommandation » ne suppose rien d'autre qu'une « vive insistance et un exposé des mérites de la chose ou de l'intérêt de l'action ²⁵ », et a le sens

25. HENRI BÉNAC, *Dictionnaires des synonymes*, Paris, 1956, p. 784.

de préconiser, conseiller. On ne peut recommander une personne ou une chose qu'en sa faveur, et jamais contre elle.

Par conséquent, il n'y a pas lieu de supposer qu'une recommandation du Conseil pût jamais être défavorable, sinon cela s'opposerait non seulement au sens clair du mot « recommandation », mais encore à la lettre et à l'esprit du paragraphe 2 de l'article 4 de la Charte. L'« on ne peut pas, par voie d'interprétation ou sous couleur d'interprétation, s'écarter d'un texte clair ²⁶ ».

4. La recommandation du Conseil doit être prise conformément à l'article 27, alinéa 3. En effet :

1° Elle est une question de fond, non une question de procédure ;

2° Les termes employés dans l'article 4, alinéa 2 sont les mêmes que ceux des dispositions des articles 5, 6 et 97, à l'égard de questions qui tombent indiscutablement sous le coup de la règle de l'unanimité des membres permanents du Conseil de sécurité. Au reste, l'article 18, alinéa 2, comprend l'admission au nombre des questions importantes dont l'Assemblée générale est appelée à s'occuper.

5. Le Conseil de sécurité a toute la liberté de recommander ou non l'Etat intéressé remplissant les conditions prévues dans l'article 4, alinéa premier. Car le Conseil n'est pas un organe juridique et n'est pas tenu de recommander automatiquement le candidat couvrant lesdites conditions. La recommandation du Conseil est plutôt un acte politique, comme le Conseil lui-même est un organe de caractère essentiellement politique ²⁷.

6. Les membres du Conseil sont complètement libres dans leur appréciation sur une candidature et dans leur vote. Il ne leur incombe qu'un devoir d'ordre moral, à savoir qu'ils doivent agir conformément aux buts et principes des Nations Unies, et à la mission particulière dévolue au Conseil de sécurité. La Charte ne prévoit, du reste, aucune autorité pour le jugement de leur vote individuel ou en commun, dans l'exercice de leur mandat.

7. L'Assemblée générale ne peut décider d'admettre un Etat à l'organisation que sur la recommandation du Conseil de sécurité.

26. Charles ROUSSEAU, *Principes généraux du droit international public*, Paris, 1944, tome I^{er}, p. 678.

27. *Cf. supra*, pp. 68-69.

8. L'Assemblée est pleinement libre d'accepter ou de rejeter la demande d'admission d'un Etat remplissant parfaitement les conditions de l'article 4, alinéa premier et obtenant la recommandation du Conseil. En effet, comme celle du Conseil, la décision de l'Assemblée entre dans l'ordre politique et c'est sa Commission politique, non sa Commission juridique qui examine la demande d'admission.

9. Le Conseil de sécurité peut recommander soit collectivement, soit individuellement, des Etats sollicitants, par un vote portant sur chaque Etat ou sur l'ensemble de tous les Etats en cause. De même, l'Assemblée générale peut examiner et prendre des décisions, soit sur chaque Etat, soit sur l'ensemble.

Enfin, c'est la considération politique qui doit guider chaque fois les deux organes dans leur examen et dans leur décision.

CHAPITRE IV

LA LIMITATION GENERALE DES FONCTIONS ET POUVOIRS DE L'ASSEMBLEE GENERALE ET DU CONSEIL DE SECURITE

Les fonctions et pouvoirs de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, comme ceux de tous les autres organes des Nations Unies, sont limités par le principe établi aux termes de l'article 2, paragraphe 7, de la Charte. En effet, selon ce paragraphe :

Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII.

D'après « le droit international général, les Etats ont la faculté de régler librement toutes les questions qui ne sont pas réglées par une norme du droit des gens, coutumière ou conventionnelle. Ce domaine, qui, dans un moment donné, n'est pas lié par le droit international, peut être nommé le « domaine réservé » des Etats »¹.

Toutefois, l'origine de la notion du « domaine réservé » ne se trouve pas dans le droit international général. Ceci est une nouveauté que nous apporte le Pacte de la Société des Nations² qui, aux termes de l'article 15, paragraphe 8, concernant le règlement pacifique des différends internationaux, introduisit le principe suivant :

Si l'une des parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution.

1. Alfred von VERDROSS, *Le Domaine réservé des Etats en droit international*, Berlin, 1957, « Sonderdruck aus I « Aktuelle Probleme des Internationalen Rechts » der Schriftenreihe der Deutschen Gruppe der AAA. », p. 26.

2. *Ibid.*, p. 26.

Ainsi, pour le domaine réservé le Pacte prévoyait, comme étalon, le droit international qui devrait laisser la matière à la compétence exclusive de la partie intéressée. Nous ajoutons aussitôt que cette clause ne pouvait être appliquée qu'aux différends portés devant le Conseil selon l'article 15 du Pacte. Car les affaires dont le Conseil ou l'Assemblée de la S.d.N. sont saisis d'après l'article 11 ou tous les conflits soumis à l'examen du Conseil en vertu de l'article 12 ou au jugement de la Cour Permanente de Justice Internationale selon l'article 13 du Pacte échappent au paragraphe précité.

Les Propositions de Dumbarton-Ooks, dans le dernier alinéa de la section A, du chapitre VIII, relatif au règlement pacifique des différends internationaux, prévoyaient que « Les dispositions des paragraphes 1 à 6 de la section A ne devraient pas être applicables aux situations ou différends nés des questions que le droit international laisse à la compétence exclusive de l'Etat intéressé. »

Lors de la Conférence de San-Francisco, plusieurs représentants craignirent que, le rayon d'action de l'Organisation s'étant considérablement accru dans les domaines économique, social, culturel, etc., celle-ci n'intervienne dans les affaires intérieures des Etats membres. C'est la raison pour laquelle les puissances invitantes proposèrent que le paragraphe mentionné fût transféré au nombre des principes traités dans l'article 2 de la Charte, de telle manière que le terrain d'application de cette clause fût élargi à toute action de l'Organisation, sauf à celle des mesures coercitives. D'autre part, la Conférence remplaça l'expression « des questions que le droit international laisse à la compétence nationale exclusive de l'Etat intéressé » par les termes « les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat ». Cependant, à propos de ce dernier changement, certains délégués, notamment ceux de la Belgique, du Pérou et de l'Uruguay exprimèrent leurs regrets que la Charte ne prît pas comme critère pour déterminer quelles sont les questions qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat, la règle du droit international, à l'instar du Pacte de la S.d.N. On a écrit que l'omission de toute référence au droit international, dans la Conférence de San-Francisco, fut basée sur l'argument, selon lequel « la nature du droit international à ce sujet était vague et inadéquate⁸ ». On a aussi imputé cette omis-

8. F.-A. VALLAT, *The Competence of the United Nations General Assembly*, Recueil des Cours, 1950, vol. II, p. 239.

sion au fait qu'on voulait « laisser la décision sur cette question (domaine réservé) dans chaque cas concret, à l'entière discrétion de l'organe compétent »⁴, et rendre l'article 2, paragraphe 7, plus élastique⁵.

Bien que ce soit le Pacte de la S.d.N. qui ait introduit la notion du « domaine réservé » dans les relations internationales, il ne l'a pas définie d'une manière précise. Il a laissé ce soin au droit international. D'autre part, la pratique de la S.d.N. n'est pas riche et ne nous donne guère de précision. Elle ne l'a traitée tout au long de sa vie qu'à deux occasions.

La première avait trait au litige suédo-finlandais sur les Iles d'Aaland. Le Royaume-Uni, en juillet 1920, en vertu de l'article 11 du Pacte, avait appelé l'attention du Conseil sur ce différend. A ce moment-là, ces Iles se trouvaient *de facto* sous la souveraineté de la Finlande. Devant le Conseil, à sa septième session, le représentant de la Suède déclara que les insulaires voulaient être rattachés à la Suède. Par conséquent, il y aurait lieu d'organiser un plébiscite en vue de déterminer le rattachement de leurs Iles à la Suède ou le maintien de la souveraineté finlandaise. La Finlande soutint, en revanche, que les Iles en question faisaient partie intégrante de son territoire et que l'indépendance finlandaise était reconnue par plusieurs pays, y compris la Suède. En conséquence, la demande suédoise relevait du domaine réservé, établi par l'article 15, paragraphe 8, du Pacte⁶.

En vue de trancher la question préliminaire de sa compétence, le Conseil demanda l'avis consultatif d'une Commission composée de trois juristes internationaux, la Cour Permanente de Justice Internationale n'étant pas encore instaurée. L'une des questions posées à cette Commission demandait si le conflit, entre la Suède et la Finlande, dans le sens du paragraphe 8 de l'article 15 du Pacte, portait sur une question que le droit international laissait à la compétence exclusive de la Finlande⁷.

Dans son rapport, la Commission observa que le droit international positif ne reconnaissait pas le droit d'autodétermination à une partie de la population pour sa séparation d'un Etat, auquel elle appartient. Il ne reconnaissait pas non plus ce droit de demande à d'autres

4. VERDROSS, *op. cit.*, p. 27.

5. Alfred von VERDROSS, *Idées directrices de l'Organisation des Nations Unies*. Recueil des cours, 1953, vol. II, p. 72.

6. M.-S. RAJAN, *United Nations and Domestic Jurisdiction*. Bombay, Calcuta et Madras, 1958, pp. 33 et 34.

7. *Ibid.*, p. 34.

Etats. Elle déclara en outre que le droit international, dans les conditions normales, laisserait un tel litige à la compétence exclusive de la partie intéressée. Elle indiqua que ce principe ne pouvait cependant pas être appliqué aux îles d'Aaland, comme si ces îles faisaient partie intégrante de la Finlande qui était, du reste, en train de se constituer elle-même en tant que pays indépendant, pour cette raison et certaines autres — comme le fait que l'U.R.S.S. était directement intéressée au statut de ces îles, celles-ci ayant été naguère sous sa souveraineté. Elle formula que, d'après l'article 15, paragraphe 4, du Pacte, le Conseil était bel et bien compétent pour faire toute recommandation sur ledit différend⁸.

Le Conseil se conformant à cet avis, rejeta la requête finlandaise.

La seconde occasion se produisit lors du conflit entre la France et la Grande-Bretagne, conflit surgi à propos des décrets de nationalité, promulgués à Tunis et au Maroc, le 8 novembre 1921, et leur application aux ressortissants britanniques.

La France, par ces décrets, imposait la nationalité française à tout individu né sur le territoire de ces protectorats de parents dont l'un était justiciable au titre d'étranger des tribunaux français établis dans ces protectorats⁹.

Le gouvernement britannique protestait contre l'application de ces décrets aux citoyens anglais et demandait qu'ils ne leur soient pas applicables. D'autre part, il suggérait qu'au cas de refus de sa demande par la France, l'affaire fût soumise à l'arbitrage. Sa requête n'ayant pas été agréée par la France, le gouvernement anglais, en vertu de l'article 15, paragraphe premier du Pacte, soumit le litige, le 11 août 1922, au Conseil de la S.d.N. Devant le Conseil, le représentant français ayant opposé l'exception d'incompétence, tirée de l'article 15, paragraphe 8, le Conseil, par sa résolution du 4 octobre 1922, demanda l'avis de la C.P.J.I. La question posée à la Cour était la suivante :

Le différend entre la France et la Grande-Bretagne au sujet des décrets de nationalité promulgués à Tunis et au Maroc (zone française) le 8 novembre 1921, et de leur application aux ressortissants britanniques, est-il, ou n'est-il pas, d'après le droit international, une affaire exclusivement d'ordre intérieur ? (Art. 15, § 8, du Pacte¹⁰.)

8. *Ibid.*, pp. 34 et 35.

9. C.P.J.I., *Recueil*, série B, n° 4, 7 février 1923, pp. 16-18.

10. *Ibid.*, p. 21.

La Cour, dans son avis consultatif du 7 février 1923, prononça que le différend n'était pas, d'après le droit international, une affaire exclusivement d'ordre intérieur en raison de l'existence d'un traité entre les parties, et donna, à la question du Conseil, une réponse négative.

Il convient de rappeler que, dans cet avis, la Cour remarquait à juste titre que :

Les mots « compétence exclusive » semblent plutôt envisager certaines matières qui, bien que pouvant toucher de très près aux intérêts de plus d'un Etat, ne sont pas, en principe, réglées par le droit international. En ce qui concerne ces matières, chaque Etat est seul maître de ses décisions.

La question de savoir si une certaine matière rentre ou ne rentre pas dans le domaine exclusif d'un Etat est une question essentiellement relative : elle dépend du développement des rapports internationaux. C'est ainsi que, dans l'état actuel du droit international, les questions de nationalité sont, en principe, de l'avis de la Cour, comprises dans ce domaine réservé¹¹.

Elle remarquait encore que, si une matière, comme celle de la nationalité, n'était pas réglée par le droit international, il se pouvait que « la liberté de l'Etat de disposer à son gré soit néanmoins restreinte par des engagements qu'il aurait pris envers d'autres Etats. En ce cas, la compétence de l'Etat, exclusive en principe, se trouve limitée par des règles de droit international. L'article 15, paragraphe 8, cesse alors d'être applicable au regard des Etats qui sont en droit de se prévaloir desdites règles¹² ».

D'autre part, la Cour soulignait que « le seul fait que l'une des parties invoque des engagements d'ordre international pour contester la compétence exclusive de l'autre partie ne suffit pas pour écarter l'application du paragraphe 8. Mais dès que les titres invoqués sont de nature à permettre la conclusion provisoire qu'ils peuvent avoir une importance juridique pour le différend soumis au Conseil, et que la question de savoir si un Etat est compétent pour prendre telle ou telle mesure se trouve subordonnée à l'appréciation de la validité et à l'interprétation de ces titres, la disposition du paragraphe 8 de l'article 15 cesse d'être applicable et l'on sort du domaine exclusif de l'Etat pour entrer dans le domaine régi par le droit international¹³. »

11. *Ibid.*, pp. 23 et 24.

12. *Ibid.*, p. 24.

13. *Ibid.*, p. 26.

Dans la doctrine l'on ne peut pas rencontrer une définition commune du domaine réservé.

L'Institut de droit international, dans sa résolution du 29 avril 1954, lors de la session d'Aix-en-Provence, en donna cette définition : « Le domaine réservé est celui des activités étatiques où la compétence de l'Etat n'est pas liée par le droit international. » Il ajouta en outre que « l'étendue de ce domaine dépend du droit international et varie suivant son développement¹⁴ ».

Cette définition fut sévèrement critiquée. On lui reprocha d'être « une simple définition nominale qui n'a aucune importance pratique ». Car si les Etats ont la faculté de régler librement toutes les questions qui ne le sont pas par le droit international, aucune raison n'existe pour parler d'un domaine qui leur soit réservé. « En effet le terme « domaine réservé » aux Etats suppose d'une part que les Etats sont en principe soumis à une autorité internationale et d'autre part que de ce principe une exception existe, d'après laquelle une certaine sphère est soustraite à l'autorité internationale et réservée aux Etats proprement dit. » Cette notion « n'existe pas dans le cadre du droit international général, mais suppose l'existence d'une organisation internationale¹⁵. »

Toutefois, on a écrit aussi que la thèse la plus répandue dans la doctrine est que le domaine réservé est celui qui ne fait « l'objet d'aucune réglementation du droit international¹⁶ ».

SECTION I.

LE DOMAINE RESERVE SELON LA CHARTE

Ainsi que nous l'avons vu au début de ce chapitre, la Charte interdit aux Nations Unies d'intervenir dans « des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat ». Pourtant, elle ne donne aucun critère permettant de reconnaître quelles sont ces sortes d'affaires.

L'Institut de droit international, dans sa résolution déjà mentionnées, énonce que :

L'expression « affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale des Etats » a été employée en vue de délimiter,

14. *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1954, vol. 45-II, p. 292.

15. VERDROSS, *Le Domaine réservé en droit international*, *op. cit.*, p. 25.

16. BRUGÈRE, *op. cit.*, p. 54.

par rapport au domaine réservé, la compétence de certaines organisations internationales telle qu'elle est déterminée par la constitution propre à chacune de ces organisations.

On voit clairement que cette résolution ne donne aucune solution à notre problème. On a aussi écrit que « les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat sont uniquement celles qui concernent la vie interne des Etats. Les affaires qui ne concernent pas la vie interne des Etats ne sont jamais des affaires essentiellement nationales, même si elles ne sont pas encore réglées par le droit international¹⁷. » Cette définition n'est guère acceptable, étant donné qu'aujourd'hui très peu de matières concernent particulièrement la vie interne d'un Etat. On a même écrit qu'il n'existe aucune affaire qui relève essentiellement de la compétence d'un Etat¹⁸. Par exemple, il est très osé de prétendre que la politique d'un Etat relative aux questions des réfugiés ou aux droits de douane puisse être considérée comme relevant strictement de la vie interne de cet Etat. Cependant, tant qu'il n'y aura pas un changement fondamental dans la structure de la Communauté internationale, ces questions demeureront des affaires relevant essentiellement de la compétence des Etats.

Enfin, on a aussi avancé qu'il est impossible de définir à l'avance et d'une manière spécifique quelles sont et quelles ne sont pas les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence d'un Etat¹⁹.

En ce qui concerne le terme « intervention », employé dans l'article 2, paragraphe 7, il doit être entendu dans un sens plus large que le sens usuel de ce mot²⁰, et comprendre toute ingérence de l'Organisation des Nations Unies, y compris des recommandations, sans le consentement de l'Etat intéressé, dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence de celui-ci.

La Charte a élargi et renforcé le domaine réservé; ceci peut être déduit des travaux de la Conférence de San-Francisco (changement de la place du paragraphe primitif des Propositions de Dumbarton-Oaks et modification de son énoncé) comme aussi des déclarations de la plupart des représentants devant le Sous-Comité A du Comité 1/1, le Comité 1/1 et la Commission I de la Conférence. Cepen-

17. VERDROSS, *op. cit.*, p. 34.

18. Kelsen, *op. cit.*, p. 776.

19. RAJAN, *op. cit.*, p. 517.

20. VERDROSS, *op. cit.*, pp. 29 et 30; et du même auteur, *Idees directrices de l'Organisation des Nations Unies*, *op. cit.*, p. 73.

dant, il faut ajouter que ces travaux ne fournissent aucun critère pour définir quelles sont les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat.

Les fondateurs des Nations Unies ont laissé toute la liberté de décision à chaque organe, toutes les fois que celui-ci serait saisi d'une requête visant son incompétence tirée de l'alinéa 7 de l'article 2, de la Charte.

SECTION II.

LA PRATIQUE DE L'O.N.U.

Ainsi que nous l'avons déjà relevé à une autre occasion, c'est l'Assemblée générale qui s'occupa essentiellement des affaires politiques dont furent saisies les Nations Unies. Ceci en raison des défaillances enregistrées au Conseil de sécurité, dans l'accomplissement de ses fonctions. Celui-ci n'en traita qu'en de rares cas. En conséquence, les oppositions de l'incompétence tirée de l'article 2, paragraphe 7, faites contre l'intervention de l'Organisation se déroulèrent généralement devant l'Assemblée générale.

Jusqu'à présent, la pratique suivie par l'Organisation (Assemblée générale et Conseil de sécurité) va dans le sens contraire de ce que les auteurs de la Charte avaient prévu aux termes de ce paragraphe 7. Elle va vers une restriction accentuée du domaine réservé, aux dépens de la compétence nationale des Etats. On a pu énumérer vingt-cinq cas, dans lesquels l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité ont pris des décisions, qui étaient, en vertu de l'article 2, paragraphe 7, hors de la compétence de ces organes²¹. Chaque fois que, dans les débats de l'Organisation, une minorité des représentants des Etats membres a opposé l'exception de l'incompétence tirée dudit paragraphe, elle a dû capituler devant une majorité écrasante, sans avoir même pu obtenir de celle-ci qu'elle demande un avis consultatif, à ce sujet, à la Cour Internationale de Justice²².

L'Assemblée générale n'a qu'exceptionnellement décidé par un vote direct, sur une motion relative à sa compétence²³. « Elle n'a,

21. VALLAT, *op. cit.*, pp. 233 et 234.

22. *Ibid.*, p. 234; H. FIELD HAVILAND, Jr. *Le Rôle de l'Assemblée générale des Nations Unies*, Paris, 1952, traduction française établie par la Fondation Carnegie, p. 51.

23. VALLAT, *op. cit.*, p. 234.

pour ainsi dire, jamais rejeté un point inscrit à son ordre du jour. Il est même rare qu'elle se soit prononcée pour l'ajournement²⁴... »

La majorité des Membres « s'est montrée favorable à la constitution par l'Assemblée d'un ensemble de précédents établis au fur et à mesure des cas soumis et comportant le minimum d'interprétation précise des articles déterminés de la Charte. De cette manière l'argument de « compétence nationale » n'a pas constitué un obstacle sérieux aux travaux de l'Assemblée²⁵ ».

SECTION III.

APPRECIATION CRITIQUE DE L'ARTICLE 2, PARAGRAPHE 7 ET DE SON APPLICATION

Contrairement aux clauses du Pacte de la Société des Nations, relatives au domaine réservé, les dispositions de l'article 2, paragraphe 7, ont prêté à beaucoup de controverses. On a même formulé qu'elles sont, dans les délibérations des organes des Nations Unies, les dispositions les plus controversées et les plus citées de la Charte²⁶.

Les termes employés dans ce paragraphe sont très vagues et peuvent donner lieu à différentes interprétations.

Ainsi que nous l'avons dit plus haut, la Charte ne définit ni quelles sont les affaires relevant essentiellement de la compétence nationale des Etats, ni le terme « intervention ». Le critère pour définir le domaine réservé qu'ont choisi les fondateurs des Nations Unies ne correspond pas à la situation réelle de la Communauté internationale. En effet, dans un monde dynamique et en plein essor, comme l'ont dit à juste titre plusieurs auteurs, il n'y a presque aucune affaire qui puisse relever essentiellement de la compétence nationale des Etats. Le progrès rapide, dans les domaines techniques, des communications, des transports, etc..., a évidemment provoqué une intensification des relations internationales, ce qui a permis la constitution d'une opinion publique mondiale dans les meilleures conditions. Par exemple, tandis que jusqu'à hier encore, un peuple restait facilement indifférent en face d'un événement qui ne touchait pas ses intérêts immédiats, aujourd'hui le même événement suscite une très grande

24. HAVILAND, *op. cit.*, p. 52.

25. *Ibid.*, pp. 51 et 52.

26. RAJAN, *op. cit.*, p. 63.

réaction dans le même peuple. Et l'homme devient, de jour en jour, plus conscient de ses responsabilités envers les autres hommes.

L'intervention des Nations Unies dans les affaires relevant essentiellement de la compétence des Etats a donc été facilitée, tant par l'imprécision des termes de ce paragraphe 7 que par le comportement des Membres. Car, la grande majorité de ces derniers pouvaient « se laisser convaincre de venir en aide à une prétendue « victime », alors que l'accusé n'a jamais été en mesure de gagner un appui suffisant pour empêcher simplement la prise en considération par l'Assemblée ²⁷ ». La plupart des neutres ont répugné à faire opposition dans cette phase de la discussion. Une grande majorité des Membres, en particulier les petits Etats « ont favorisé une tradition de libre discussion afin de se réserver le droit de recours à l'Assemblée pour le cas où ils auraient eux-mêmes besoin d'assistance ²⁸ ». D'autre part, les précédents de l'Organisation ont encouragé ses organes à discuter et prendre des décisions sur des affaires ne rentrant pas dans la sphère de leurs pouvoirs. En somme, toutes les discussions au sein de l'Assemblée ou du Conseil de sécurité ne pouvaient aboutir au plus, qu'à de simples recommandations, dépourvues de toute force obligatoire.

Comme nous l'avons déjà remarqué, c'est l'Assemblée générale qui fut saisie de la plupart des affaires soumises aux Nations Unies. C'est la même Assemblée qui a, d'une manière arbitraire et contraire aux dispositions précises de la Charte, élargi ses pouvoirs dans tous les domaines, y compris celui du maintien de la paix et de la sécurité internationales, de même qu'elle n'a pas tenu compte des limites posées à ses fonctions et pouvoirs par les clauses les plus importantes et les plus formelles de la Charte. Tels les articles 11, paragraphe 2 *in fine*; 24; et tout ce chapitre VII qui serait, selon ses auteurs, l'épine dorsale de toute l'Organisation des Nations Unies. Par voie de conséquence, comment peut-on exiger d'elle qu'elle se conforme aux termes de l'alinéa 7, de l'article 2 seulement ?

En conclusion, si les dispositions étudiées ne correspondent pas à l'évolution de la situation internationale, il serait mieux de les modifier suivant la procédure déjà prévue que de continuer à les appliquer contrairement à leur énoncé. En effet, ceci réduit le respect dû, non seulement aux décisions de l'Organisation, mais aussi aux dispositions de la Charte elle-même.

27. HAVILLAND, *op. cit.*, p. 52.

28. *Id.*

DEUXIÈME PARTIE

**LA SÉCURITÉ COLLECTIVE
ET LE DÉSARMEMENT
DANS LE CADRE DES NATIONS UNIES**

CHAPITRE PREMIER

LA SECURITE COLLECTIVE

SECTION I.

D'APRES LA CHARTE

Les principaux alliés, aux termes du paragraphe 5 de la Déclaration de Moscou, proclamèrent déjà la nécessité de la mise sur pied d' « un système de sécurité générale », après qu'une fois l'ordre et l'égalité auraient été rétablis, en vue de maintenir la paix et la sécurité internationales.

Lors de la Conférence de San-Francisco, les auteurs de la Charte, au sujet de l'établissement d'une sécurité collective, se trouvèrent en présence de trois solutions :

1° Mettre sur pied une armée permanente de caractère international, remplaçant les armées nationales; 2° créer des contingents nationaux qui, pour des objectifs déterminés, seraient placés sous l'autorité des Nations Unies; 3° obtenir la coopération des forces nationales sous une direction supérieure internationale, « en laissant subsister intacts la direction stratégique et le commandement nationaux¹ ».

La première de ces solutions fut rejetée, comme l'avait été, en 1919, lors de l'élaboration du Pacte de la Société des Nations celle de la délégation française, qui tenta vainement de faire triompher l'idée selon laquelle la S.d.N. devrait avoir à sa disposition une force permanente de caractère international, autant afin de prévenir toute agression que de rétablir et maintenir la paix et la sécurité des nations². Malheureusement, à cette époque, les auteurs du Pacte

1. GOODRICH et HAMBRO, *op. cit.*, p. 250.

2. Cf. DAVID-HUNTER MILLER, *The Drafting of the Covenant*, 2 vol., New-York-London, 1928, vol. I^{er}, p. 131 et vol. II, pp. 407 et 408.

avaient trouvé cette proposition incompatible avec la souveraineté nationale des Etats membres; ceux de la Charte aussi formulèrent la même objection. En ce qui concerne la troisième solution, c'était essentiellement celle du Pacte de la S.D.N. Elle ne pouvait être choisie, car son inefficacité s'était révélée dans le système genevois où elle n'avait jamais pu être effectivement appliquée. Ainsi, ne restait-il que la deuxième, qui fit l'objet des articles 43 et 45 de la Charte.

Définissons en quelques points le système envisagé par la Charte:

1. En premier lieu, les Etats membres de l'Organisation, s'engagent solennellement à mettre à la disposition du Conseil de sécurité, sur son invitation et en conformité avec un accord spécial ou des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales (art. 43, § 1^{er}).

2. Cet accord spécial ou ces accords spéciaux devraient être conclus, dès que possible, sur l'initiative du Conseil, entre celui-ci et les Membres des Nations Unies, ou entre le Conseil de sécurité et des groupes de Membres de l'Organisation (art. 43, § 3). Ces accords fixeraient les effectifs et la nature de ces forces, leur degré de préparation et leur emplacement général, de même que la nature des facilités et de l'assistance à fournir (art. 43, § 2).

3. D'autre part, afin de permettre aux Nations Unies de prendre d'urgence des mesures d'ordre militaire, l'article 45 stipule que les Membres entretiennent au sein de leurs armées, des forces aériennes immédiatement utilisables pour l'exécution combinée d'une action coercitive internationale. Dans les limites établies par ces accords, le Conseil de sécurité, avec l'aide du Comité d'Etat-Major prévu aux termes de l'article 47, fixe l'importance et le degré de préparation de ces contingents et établit des plans prévoyant leur action combinée.

D'autre part, en vertu de l'article 106, jusqu'à ce que ces accords entrent en vigueur et que le Conseil de sécurité soit en mesure d'assumer les responsabilités provenant d'une action coercitive prévue à l'article 42, les membres permanents dudit Conseil s'engagent à entreprendre eux-mêmes une pareille action, avec d'autres Membres de l'Organisation et au nom des Nations Unies, s'il y a lieu.

CRITIQUE.

Ainsi, la mise en exécution du système de sécurité collective prévu par la Charte, aussi bien que son fonctionnement efficace dépendaient avant tout du succès du Conseil de sécurité dans l'accomplissement de sa tâche et deuxièmement des efforts que devaient déployer les Membres de l'Organisation en vue de donner effet à leur engagement. Un échec quelconque du Conseil de sécurité, non seulement dans la négociation desdits accords, mais encore dans l'emploi des contingents, des facilités et des assistances réduirait à néant la portée de tout le système. Et ce fait pouvait facilement survenir, puisque toutes les décisions du Conseil, à ce sujet, exigeaient l'unanimité des Membres permanents.

D'autre part, bien que les Membres s'engagent à mettre à la disposition du Conseil, les forces armées, les contingents aériens, etc., ils restaient pourtant libres de définir les limites de leur engagement qui serait fixé par les accords conclus avec le Conseil de sécurité. En d'autres termes, ils étaient les partenaires égaux du Conseil qui n'avait aucune autorité pour les obliger à accepter les termes d'un accord qui leur semblerait inacceptable. Du reste, ces accords devaient être ratifiés par les Etats signataires selon leurs règles constitutionnelles respectives. Tout cela réduisait de beaucoup l'importance du système de sécurité collective envisagé par la Charte.

Un autre vice de ce système consistait dans le fait qu'il ne permettait pas de compter sur une action rapide et efficace pour contrer une agression éventuelle, commise avec les moyens modernes.

SECTION II.

LA PRATIQUE DE L'O.N.U.

§ 1. — *La tentative de mettre en application le système de la Charte.*

En vue de mettre sur pied le système de sécurité générale prévu par la Charte, le Conseil de sécurité, dans sa 23^e séance, le 16 février 1946, adopta une résolution « confiant comme première tâche au Comité d'état-major l'examen, du point de vue militaire, des dispositions de l'article 43 de la Charte et l'invitant à lui soumettre,

en temps opportun, les résultats de son étude ainsi que toute recommandation qu'il croira devoir faire³. »

De son côté, l'Assemblée générale, dans sa 63^e séance plénière, le 14 décembre 1946, adopta la résolution 41 (I), au paragraphe 7 de laquelle elle recommandait au Conseil de hâter, dans toute la mesure possible, la mise à sa disposition des forces armées prévues à l'article 43 de la Charte⁴. En vue de la mise en œuvre de cette résolution, le Conseil de sécurité dans sa 105^e séance, le 13 février 1947, adopta une résolution, invitant « le Comité d'Etat-Major à présenter le plus tôt possible, et comme question urgente, au Conseil de sécurité, les recommandations que ce dernier, le 16 février 1946, lui a demandé de formuler en application de l'article 43 de la Charte et, comme première mesure, de soumettre au Conseil de sécurité, le 30 avril 1947 au plus tard, ses recommandations en ce qui concerne les principes fondamentaux qui doivent régir l'organisation de la force armée des Nations-Unies⁵. »

Le Comité d'Etat-Major, ainsi que le Conseil le lui demandait, envoya au Secrétaire général, le 30 avril 1947, son rapport sur les « principes généraux gouvernant l'organisation des forces armées mises à la disposition du Conseil de sécurité par les Nations Membres des Nations Unies ». Ce rapport comprenait des recommandations adoptées à l'unanimité par les membres du Comité, de même que des propositions de diverses délégations faisant partie de celui-ci, sur lesquelles l'unanimité n'avait pas été obtenue⁶.

Le Conseil de sécurité, entre le 4 juin et le 15 juillet de la même année, étudia ce rapport, examinant d'abord les articles qui avaient été adoptés par le Comité et les adoptant à titre provisoire, sous réserve de la décision qu'il prendrait sur l'ensemble. Puis il aborda l'examen des articles sur lesquels une entente n'avait pas pu être réalisée parmi les délégués, mais n'ayant pu aboutir à un accord à propos de l'article 11 relatif aux contributions d'ordre militaire des membres permanents du Conseil de sécurité, il ne poursuivit pas l'examen des autres articles⁷. C'est que, dans cette question, l'aspect politique dominait, et cet échec fut dû principalement à l'existence de la tension politique entre les deux groupes antagonistes dits Est et Ouest,

3. *Répertoire*, vol. 11, p. 416.

4. *Id.*

5. *Id.*

6. *Ibid.*, pp. 416 et 417.

7. *Ibid.*, p. 417.

telle qu'elle se manifestait dans toutes les questions d'ordre politique. Ainsi que l'indiquera le représentant soviétique au Conseil de sécurité :

Je veux tout d'abord attirer l'attention du Conseil de sécurité sur le fait que la question des forces armées qui seront mises à la disposition du Conseil de sécurité par les Nations Unies, en vertu d'accords spéciaux, ne présente pas seulement, ni même principalement, un caractère technique. C'est un problème d'ordre politique et il doit être résolu comme tel. Bien entendu, des questions techniques se poseront également, et il appartiendra au Conseil de sécurité de les résoudre au cours des négociations avec les Etats qui mettront des forces armées à la disposition du Conseil de sécurité. Cependant, je pense que nul ne saurait nier que l'ensemble de ce problème soit, comme je l'ai déjà dit, de nature politique⁸.

Il est clair que tant que les membres permanents du Conseil de sécurité ne peuvent pas se mettre d'accord sur l'organisation et la composition des forces armées mises à la disposition du Conseil par les Membres des Nations Unies, ils ne peuvent non plus prétendre mettre en œuvre les dispositions de l'article 106 de la Charte.

En vue de pallier la faillite du Conseil de sécurité, l'Assemblée générale, le 3 novembre 1950, par sa fameuse résolution 377 A (V), intitulée : « Union pour le maintien de la paix », après avoir réaffirmé que l'initiative en matière de négociations des accords concernant les forces armées prévues par l'article 43 de la Charte, appartenait au Conseil de sécurité, exprimait le désir d'assurer, en attendant la conclusion de ces accords, la mise à la disposition des Nations Unies de moyens pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Elle recommandait à chacun des Membres de l'Organisation d'entretenir, au sein de ses forces armées nationales, des éléments entraînés, organisés et équipés de telle façon qu'ils puissent rapidement servir, en conformité avec les règles constitutionnelles propres à chaque Etat membre, comme unité ou unités de l'Organisation des Nations Unies, sur la recommandation du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale; ceci, toutefois, sans préjudice de l'emploi de ces éléments dans l'exercice du droit de légitime défense. La résolution fut adoptée par la majorité écrasante de 50 voix contre 5, avec 2 abstentions, et cependant, l'Assemblée générale ne put en aucune façon remédier à la situation causée par l'échec du Conseil de sécurité. Parce que cette

8. O.S., 2^e année, n° 50, 25 juiln 1947, p. 1060.

résolution, comme toutes les autres résolutions de l'Assemblée, n'étant qu'une simple recommandation dépourvue de toute force obligatoire, son succès dépend essentiellement de la bonne volonté et de la compréhension des Etats membres. De plus, la disponibilité des contingents étant conditionnée par les règles constitutionnelles et par les nécessités de la légitime défense des Etats à qui ils sont demandés, tout cela porte atteinte à l'efficacité de la résolution⁹.

Dans la pratique, d'ailleurs, cette résolution n'eut pas plus de succès que les autres résolutions de l'Assemblée. La constitution de contingents armés ne fut pas entreprise.

En effet, en septembre 1951, trente-six Etats membres répondirent à ce sujet à la Commission des mesures collectives chargées de la mise en œuvre des dispositions de la résolution : vingt et un dans un sens favorable et quinze dans un sens défavorable. Parmi les premiers, beaucoup assujettirent leur réponse à diverses réserves : participation à l'action en Corée, nécessité de la Défense nationale, emploi exclusif de ces contingents sur leurs territoires, etc. Treize Etats seulement répondirent par l'affirmative sur la possibilité de réserver des contingents pour le service futur des Nations Unies¹⁰.

A la fin de l'année 1952, la Chine (Formose) envoya un simple accusé de réception, le Pérou et la République Dominicaine répondirent négativement¹¹.

En somme, « la S.d.N. avait créé une organisation de paix sans organe de sécurité, l'O.N.U. a institué un organe de sécurité imparfait ou non encore complètement exploité. On a cherché à en improviser un autre en gardant le premier en réserve¹² ».

§ 2. — *Les forces ad hoc des Nations Unies.*

La faillite complète du Conseil de sécurité dans la mise en exécution du système de sécurité collective prévu par la Charte, de même que les efforts déployés par l'Assemblée générale à cette fin n'ayant guère eu le succès escompté, les Nations Unies ont dû, pour faire face à certaines crises très importantes, qui ont failli provoquer une guerre généralisée, susciter la création de forces internationales, com-

9. Cf. *supra*, pp. 41-45.

10. BRUGÈRE, *op. cit.*, p. 416.

11. *Id.*

12. *Ibid.*, p. 420.

posées des contingents nationaux des Etats membres. Ces forces ont été instaurées à l'occasion des crises de Corée, du Canal de Suez et du Congo.

La nature et le but de chacune de ces forces sont différents de ceux des autres.

A. — COMMANDEMENT UNIFIÉ DES NATIONS UNIES EN CORÉE.

Le représentant des Etats-Unis d'Amérique auprès des Nations Unies, par une lettre datée du 25 juin 1950, informa le Secrétaire général de celles-ci du fait que les forces de la Corée du Nord avaient pénétré sur le territoire de la République de Corée (Corée du Sud). Il demanda la convocation urgente du Conseil de sécurité¹³.

La Commission des Nations Unies pour la Corée, elle aussi, informa le même Secrétaire général, le même jour, des attaques massives lancées par la Corée du Nord, contre l'autre partie de ce pays¹⁴.

Le même jour, sur la demande du Secrétaire général, s'étant réuni de toute urgence, le Conseil de sécurité adopta la résolution intitulée : « Appel en vue de la cessation immédiate des hostilités et du retrait des forces nord-coréennes sur le 38° parallèle¹⁵. »

Dans cette résolution, après avoir constaté la rupture de la paix par la Corée du Nord, le Conseil demanda la cessation immédiate des hostilités et le retrait aussitôt sur le 38° parallèle des forces armées nord-coréennes. Enfin, il invita « tous les Etats membres à prêter leur entier concours à l'Organisation des Nations Unies pour l'exécution de la présente résolution et à s'abstenir de venir en aide aux autorités de la Corée du Nord. »

Deux jours après, les hostilités ayant continué, le Conseil, dans sa 474^e séance, après avoir constaté une fois de plus la rupture de la paix en Corée, recommanda « aux Membres des Nations Unies d'apporter à la République de Corée toute l'aide nécessaire pour repousser les assaillants et rétablir dans cette région la paix et la sécurité internationales¹⁶. »

13. N. U., Rapport annuel du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, 1^{er} juillet 1949-30 juin 1950, A. G. V^e Session suppl. n° 1 (A/1287), 1950, p. 28.

14. *Id.*

15. C. S., S/1501, 5^e année, n° 15, 473^e séance, pp. 13 et 14.

16. C. S., S/1511, 5^e année, 474^e séance, 27 juin 1950, n° 16, p. 4.

Au reste, en vertu de l'article 24 de la Charte, c'est le Conseil de sécurité qui est essentiellement responsable du maintien de la paix et de la sécurité internationales, qui constitue par ailleurs l'objectif primordial, voire même, la raison d'être de l'Organisation des Nations Unies, et, en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité, le Conseil agit au nom de tous les Membres des Nations Unies, non au nom des Etats qui sont représentés à ce Conseil.

En conséquence, si un membre permanent ou non du Conseil de sécurité fait fi de ses obligations envers les Nations Unies, en s'abstenant volontairement de prendre part aux travaux de ce Conseil, il n'y a aucune raison pour que celui-ci renonce à remplir sa mission.

Ainsi donc, si l'on adopte ces critiques, il s'ensuit logiquement que le retrait volontaire des Nations Unies d'un membre permanent du Conseil de sécurité entraînerait cette conséquence absurde que le Conseil ne pourrait, dès lors, prendre aucune décision valable sur les questions de fond.

En ce qui concerne la base juridique de la force des Nations Unies en Corée, le Conseil de sécurité n'a étayé sa résolution du 7 juillet 1950 sur aucune disposition de la Charte. Il a procédé à la formation de cette force, non par voie d'autorité, mais par une simple recommandation aux Etats membres de repousser les assaillants de la Corée du Nord, en apportant l'aide militaire nécessaire à la République de Corée. Cependant, vu la nature et la composition de cette force, une seule clause des dispositions de la Charte peut être citée, celle de l'article 51²¹.

B. — LA FORCE D'URGENCE DES NATIONS UNIES AU MOYEN-ORIENT.

Saisi au sujet de l'intervention des forces armées anglaise, française et israélienne en Egypte, le Conseil de sécurité, dans ses sept cent quarante-neuvième et sept cent cinquantième séances du 30 octobre 1956, ne put prendre aucune décision sur l'arrêt des hostilités, en raison du manque d'unanimité de ses membres permanents. Sur quoi, il décida, le lendemain, « de convoquer une session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale, comme le prévoit la résolution 377 A (V) de l'Assemblée générale en date du 3 novembre 1950, afin de faire les recommandations appropriées²². » Il est intéressant

21. Cf. ATTIA, *op. cit.*, p. 163.

22. C. S., Doc. S/3712, 31 octobre 1956; également dans C. S., 11^e année, suppl. d'octobre, novembre et décembre 1956, pp. 116 et 117.

de noter que c'était la première fois qu'une session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale était convoquée six ans après l'adoption de cette fameuse résolution. Et, bien que l'Union soviétique, le 3 novembre 1950, y ait été opposée et ait contesté sa validité, elle l'a néanmoins acceptée *de facto* en s'associant à la résolution du Conseil de sécurité du 31 octobre 1956.

Après s'être réunie en session extraordinaire d'urgence, l'Assemblée générale adopta, le 2 novembre 1956, la résolution 997 (ES/I)²³, dans laquelle elle demandait aux parties en conflit : l'acceptation immédiate du cessez-le-feu et l'arrêt de l'envoi de forces militaires ou d'armes dans la région troublée; le retrait sans délai derrière les lignes de démarcation de l'armistice de toutes les forces des parties aux conventions d'armistice, ainsi que le respect des dispositions de ces conventions, etc. Enfin, elle décidait de continuer à siéger en session d'urgence jusqu'au moment où la résolution aurait été appliquée.

Quoique les gouvernements anglais et français, devant le Conseil de sécurité, aient d'abord refusé de mettre fin à leur intervention, ils s'y sont cependant résignés lors des discussions devant l'Assemblée à condition que l'Organisation mette sur pied une force armée en vue de maintenir la paix « jusqu'à ce qu'Israël et les Etats arabes se soient mis d'accord sur les conditions de paix et que des arrangements satisfaisants aient été pris en ce qui concerne le Canal de Suez ». Ces deux accords devaient être garantis par les Nations Unies²⁴.

Deux jours plus tard, l'Assemblée générale, afin de faciliter l'application de la résolution précitée, accepta la résolution 998 (ES/I), dans laquelle elle demandait au Secrétaire général de lui soumettre, dans les quarante-huit heures, un plan relatif à « une Force internationale d'urgence des Nations Unies chargée d'assurer et de surveiller la cessation des hostilités conformément à toutes les dispositions de la résolution (précédente)²⁵ ».

Comme l'Assemblée générale le lui demandait par cette deuxième résolution, le Secrétaire général, le 4 novembre 1956, présenta son

23. A. G., *Résolution 997 (ES/I)*, 562^e séance, plén., le 2 novembre 1956.

24. Carnegie Endowment for International Peace; *deuxième Assemblée générale des Nations Unies*, octobre 1957, p. 40.

25. A. G., Première session extraordinaire d'urgence, 563^e séance plén., 4 novembre 1956, suppl. n° 1 (A/3354), p. 2.

premier rapport concernant une force internationale d'urgence des Nations Unies ²⁶.

Dans le quatrième point de ce rapport, il proposa que, sans attendre son rapport définitif, l'Assemblée générale :

... Décide maintenant la création d'un commandement des Nations Unies pour « une force internationale d'urgence chargée d'assurer et de surveiller la cessation des hostilités conformément à toutes les dispositions » de sa résolution du 2 novembre 1956 (A/3256); désigne, en outre, à titre de mesure d'urgence, comme chef du nouveau commandement, le général E.-L. Burns, actuellement Chef d'état-major de l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve à ce titre; autorise immédiatement le général Burns à organiser un petit état-major en recrutant, parmi le corps des observateurs de l'Organisme chargé de la surveillance de la trêve, un nombre limité d'officiers appartenant à des pays qui ne sont pas membres permanents du Conseil de sécurité; autorise, en outre, le général Burns, en consultation avec le Secrétaire général, à recruter directement dans divers États membres, sous la même réserve, les officiers supplémentaires dont il pourrait avoir besoin; enfin, autorise le Secrétaire général à prendre les dispositions d'ordre administratif qui se révéleraient nécessaires pour la mise en œuvre rapide de cette décision.

L'Assemblée générale, le 5 novembre, par sa résolution 1000 (ES-I) ayant accepté les recommandations du Secrétaire général, décida la création d'« un Commandement des Nations Unies pour une Force internationale d'urgence chargée d'assurer et de surveiller la cessation des hostilités conformément à toutes les dispositions de la résolution 997 (ES-I) de l'Assemblée générale ²⁷... ».

Le même jour, les parties en conflit, soit la France, le Royaume-Uni, Israël et l'Égypte, déclarèrent leur acceptation des résolutions de l'Assemblée générale ²⁸.

Grâce à la participation des contingents de dix pays membres de l'Organisation (Brésil, Canada, Colombie, Danemark, Finlande, Inde, Indonésie, Norvège, Suède et Yougoslavie) ²⁹, la F.U.N.U. (la Force d'urgence des Nations Unies) au Moyen-Orient fut ainsi formée.

26. A. G., A/3289, 4 novembre 1956.

27. A. G., Première session extraordinaire d'urgence 565^e séance plén., 5 novembre 1956, suppl. n° 1 (A/3354), p. 8.

28. VIRALLY, *op. cit.*, p. 68-69.

29. David ENNALS, *A United Nations Police Force*, Fabian International Bureau, Research series 210. Londres, septembre 1959, p. 9.

Après l'évacuation complète du territoire égyptien, la F.U.N.U. « prit position à la frontière israélo-égyptienne, en vue d'empêcher le renouvellement d'incidents de frontière. Elle y est demeurée³⁰ ».

La nature juridique de la F.U.N.U.

Bien que l'Assemblée générale, dans sa résolution relative à la création de la F.U.N.U., ne se soit référée à aucune disposition de la Charte, on est cependant unanime dans la doctrine sur le fait que la F.U.N.U. est un organe subsidiaire des Nations Unies. Du reste, l'article 6 du règlement de la F.U.N.U. l'indique clairement dans les termes suivants :

La F.U.N.U (Force d'urgence des Nations Unies) est un organe subsidiaire des Nations Unies, qui se compose du Commandement des Nations Unies créé par la résolution 1000 de l'Assemblée générale, en date du 5 novembre 1956 et de tout le personnel militaire placé sous le Commandement des Nations Unies par les Etats membres. Bien qu'ils continuent à faire partie des forces armées de leurs pays, les membres de la Force constituent, pendant la durée de leur service dans la Force, un personnel international placé sous l'autorité des Nations Unies et soumis aux ordres que le Commandement leur donne par la voie hiérarchique. Les fonctions de la Force sont exclusivement internationales et les membres de la Force doivent s'en acquitter et régler leur conduite en n'ayant en vue que les intérêts des Nations Unies³¹.

Alors que la Force internationale en Corée avait été l'instrument d'une action militaire équipée de toute sorte d'armes, la F.U.N.U. fut, au contraire, l'instrument d'une action diplomatique et munie seulement d'armes légères qu'elle ne pouvait employer qu'en cas de légitime défense³².

Cette Force était chargée de deux missions : en premier lieu d'assurer et de contrôler le cessez le feu, de même que le retrait des forces armées étrangères du territoire égyptien; et, en second lieu, de maintenir la paix dans la zone de Gaza, le long de la ligne de démarcation de l'armistice entre l'Égypte et Israël³³.

Ici, une question peut être posée, à savoir : si l'Assemblée générale est habilitée à constituer une telle force³⁴?

30. VIRALLY, *op. cit.*, p. 69.

31. Cité par ATTIA, *op. cit.*, pp. 334 et 335.

32. VIRALLY, *op. cit.*, p. 70; et VALLAT, *op. cit.*, p. 272.

33. VALLAT, *op. cit.*, p. 272.

34. *Cf. id.*

Il est évident que la Charte ne lui reconnaît pas un pareil pouvoir, pouvoir qui relève essentiellement de la compétence du Conseil de sécurité. Toutefois, la nature, la composition, le fonctionnement, etc., de la F.U.N.U. sont tout à fait différents d'une force armée quelconque dans le sens strict de ce mot. Elle est composée de contingents d'Etats neutres. Elle ne peut procéder à ses opérations qu'avec l'assentiment de toutes les parties intéressées³⁵. Ses fonctions ont un caractère plus administratif et conciliateur que celles qui peuvent normalement être attribuées à une armée ordinaire. Il nous paraît que, selon les pouvoirs que lui confèrent les articles 7, paragraphe 2, et 22 de la Charte, en vue de faciliter l'exécution de ses résolutions et avec l'assentiment de tous les intéressés, c'est-à-dire les parties en litige et les Etats qui fournissent les contingents, l'Assemblée générale peut constituer des forces internationales chargées, non d'une opération coercitive, mais d'une mission d'ordre administratif, de surveillance, de contrôle, etc.

C. — LA FORCE DES NATIONS UNIES AU CONGO.

La dernière en date des forces internationales des Nations Unies fut créée à l'occasion de la crise congolaise.

Le Président et le Premier Ministre de la République du Congo³⁶, dans leur télégramme commun adressé au Secrétaire général des Nations Unies, en date du 12 juillet 1960, déclarèrent que le « Gouvernement de la République du Congo sollicite envoi urgent par Organisation des Nations Unies d'une aide militaire. Notre requête justifiée par envoi au Congo de troupes métropolitaines belges en violation traité amitié signé entre Belgique et République du Congo le 29 juin 1960. Aux termes de ce traité, les troupes belges ne peuvent intervenir que sur demande expresse du Gouvernement congolais. Cette demande n'a jamais été formulée par le Gouvernement de la République du Congo. Considérons action belge non sollicitée comme un acte d'agression contre notre pays. » Ils ajoutèrent encore que l'aide militaire sollicitée « a pour but essentiel protection du territoire national congolais contre actuelle agression extérieure qui menace paix internationale³⁷. »

35. Deuxième rapport du Secrétaire général, A. G., première session extraordinaire d'urgence, A/3302, 6 novembre 1956, p. 4.

36. Ici, il est question du Congo de Léopoldville, dit aussi Congo anciennement belge ou Congo ex-belge.

37. C. S., 15^e année, suppl. de juillet, août et septembre 1960, p. 11.

Ils lui envoyèrent, le lendemain, un autre télégramme, en vue de mieux préciser l'assistance demandée aux Nations Unies. Ils y formulèrent que : « 1° Aide demandée ne pas avoir pour but rétablir situation intérieure du Congo mais bien protection territoire national contre acte d'agression posé par troupes métropolitaines belges; 2° Aide demandée s'adresse uniquement à une force des Nations Unies comme diffusé par certaines stations de radio; 3° Si aide sollicitée ne parvient pas dans délai le plus bref République du Congo se verra dans obligation faire appel aux puissances du Pacte de Bandoung; 4° Aide avoir été sollicitée souverainement par République du Congo et non en accord avec Belgique comme diffusé ³⁸. »

Les 13 et 14 juillet 1960, le Secrétaire général, en vertu de l'article 99 de la Charte, demanda la convocation du Conseil de sécurité, en lui recommandant d'autoriser « à prendre les mesures voulues pour fournir au Gouvernement congolais, en consultation avec lui, une assistance militaire durant la période qui devra peut-être s'écouler avant que, grâce aux efforts du Gouvernement secondés par l'assistance technique des Nations Unies, les forces nationales de sécurité soient en mesure de s'acquitter pleinement de leurs tâches. » Il ajouta également que si l'Organisation agissait comme il le proposait, le Gouvernement belge jugerait un retrait possible. Enfin, il proposa que les Etats africains soient seuls chargés de cette aide militaire ³⁹.

Ainsi, ayant été saisi de l'affaire congolaise et après en avoir traité, le Conseil de sécurité adopta une résolution en date du 14 juillet 1960. Dans laquelle il :

1. Fait appel au Gouvernement belge pour qu'il retire ses troupes du territoire de la République du Congo;

2. Décide d'autoriser le Secrétaire général à prendre, en consultation avec le Gouvernement de la République du Congo, les mesures nécessaires en vue de fournir à ce Gouvernement l'assistance militaire dont il a besoin, et ce jusqu'au moment où les forces nationales de sécurité, grâce aux efforts du Gouvernement congolais et avec l'assistance technique de l'Organisation des Nations Unies, seront à même, de l'opinion de ce Gouvernement, de remplir entièrement leurs tâches;

3. Prie le Secrétaire général de faire rapport au Conseil de sécurité lorsqu'il y aura lieu ⁴⁰.

38. *Ibid.*, p. 12.

39. C. S., 15^e année, 873^e séance, 13-14 juillet 1960, p. 5.

40. Doc. S/4887; C. S., 15^e année, suppl. de juillet, août et septembre 1960, 878^e séance, 14 juillet, p. 16.

En application de cette résolution, le Secrétaire général s'est adressé particulièrement aux Etats africains et à certains autres Etats neutres pour fournir aux Nations Unies des contingents armés en vue de la formation d'une force internationale au Congo.

Les contingents des Membres commencèrent à arriver au Congo dès le 16 juillet 1960. Dix-sept pays (Birmanie, Canada, Ceylan, Ethiopie, Fédération du Mali, Ghana, Inde, Indonésie, Irlande, Libéria, Maroc, Nigéria, République Arabe-Unie, République de Guinée, Soudan, Suède et Tunisie) fournirent des forces armées au Commandement des Nations Unies au Congo. Les contingents les plus importants furent envoyés par l'Inde, le Maroc et la Tunisie.

La nature juridique de la Force des Nations Unies au Congo.

Pas plus que les résolutions précédentes des Nations Unies relatives à la formation des Forces internationales en Corée et au Moyen-Orient, la résolution du Conseil de sécurité, concernant la création de la Force des Nations Unies au Congo, n'a été basée sur aucune disposition de la Charte. Le Conseil de sécurité n'a même pas directement recommandé aux Etats membres, comme dans le cas de la Corée, de fournir l'aide militaire nécessaire au Congo. Il a laissé ce soin au Secrétaire général.

Ce dernier, dans son rapport, approuvé par le Conseil de sécurité, le 22 juillet 1960⁴¹, sur la mise en application de la résolution du Conseil de sécurité⁴², nous donne certains éclaircissements sur la nature, la direction et la composition de cette Force.

En effet, il y marque que la force envoyée au Congo doit « être considérée comme une force de sécurité qui demeurera temporairement sur le territoire de la République du Congo avec le consentement de son gouvernement⁴³... ».

En ce qui concerne la direction de cette force, il énonce que celle-ci « est placée nécessairement sous le Commandement exclusif de l'Organisation des Nations Unies en la personne du Secrétaire général, sous le contrôle du Conseil de sécurité⁴⁴. »

41. C. S., 879^e séance, 22 juillet 1960, Doc. S/4405; *ibid.*, p. 34.

42. Premier rapport du Secrétaire général sur la mise en application de la résolution S/4387 du Conseil de sécurité, en date du 14 juillet 1960. Doc. S/4389, le 18 juillet 1960; *ibid.*, pp. 16-24.

43. *Ibid.*, p. 17.

44. *Ibid.*, p. 18.

Quant à sa composition, comme la F.U.N.U., cette Force ne contient aucun élément fourni par les membres permanents du Conseil de sécurité, de même que par n'importe quel pays qui, à cause de sa « position géographique ou pour d'autres raisons, pourrait être considéré comme portant, le cas échéant, un intérêt à la situation qui a été à l'origine de l'opération ⁴⁵... ». Selon ce rapport, l'Organisation des Nations Unies est seule habilitée à décider de la composition des éléments militaires envoyés au Congo, en tenant le plus grand compte de l'avis du gouvernement de ce pays ⁴⁶.

Les pouvoirs conférés à cette Force « ne peuvent être exercés sur le territoire du Congo ni en concurrence avec des représentants du gouvernement d'accueil, ni en coopération avec eux dans le cadre d'une opération conjointe quelconque... Ainsi, l'opération des Nations Unies doit être séparée et distincte de l'action de toute autorité nationale ⁴⁷ ».

En ce qui concerne les fonctions de cette Force, dont il n'est pas question dans la résolution du Conseil de sécurité, le Secrétaire général, dans son rapport, ne les a pas clairement définies non plus. La seule définition qu'il ait faite consiste dans l'expression « une force de sécurité ⁴⁸ ». Mais il ne précise pas de quelle sorte de sécurité il s'agit ici? Est-ce de la sécurité intérieure ou de la sécurité extérieure de ce pays qu'il parle? C'est pourquoi, les fonctions de ladite Force n'ayant pas été bien définies, elle s'est occupée de toutes sortes d'affaires, depuis le maintien de l'indépendance politique et de l'intégrité territoriale du Congo, jusqu'à la réunion de son parlement, le ravitaillement des indigènes, et même la protection de ses politiciens.

Il nous semble que la mission assignée à cette Force consistait essentiellement dans l'évacuation des forces militaires étrangères du territoire congolais, comme dans le cas du Canal de Suez, et dans l'établissement de l'ordre dans l'intérieur de ce pays, en collaboration avec la force armée nationale de celui-ci.

Quant à la nature juridique proprement dite de cette Force, vu sa structure, ses pouvoirs et ses fonctions actuels, il est difficile de la définir correctement. En effet, elle n'est pas instituée d'après les dispositions du chapitre VII de la Charte. Comme les deux précédentes Forces des Nations Unies, elle est aussi une force *sui generis* et *ad hoc* de celles-ci. Toutefois, s'il faut la classer, on peut dire qu'elle a plutôt

45. *Ibid.*, pp. 18 et 19.

46. *Ibid.*, p. 19.

47. *Id.*

48. *Ibid.*, p. 18.

l'aspect d'un organe subsidiaire de l'O.N.U., placée sous l'autorité du Secrétaire général et contrôlée par le Conseil de sécurité, ainsi que chargée du maintien de la paix et de l'ordre dans le Congo. Il est entendu que le Conseil de sécurité est habilité, selon les dispositions des articles 7, paragraphes 2 et 29 en particulier, de la Charte, à instaurer des organes subsidiaires en vue de faciliter l'exercice de ses fonctions.

CHAPITRE II

LE DESARMEMENT

SECTION I.

SELON LA CHARTE

Les fondateurs de la Société des Nations, conscients de l'importance de la question du désarmement pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, avaient inséré dans le Pacte des dispositions beaucoup plus développées que celles de la Charte des Nations Unies. Il est évident que le maintien de la paix et de la sécurité du monde exige sans aucun doute un désarmement complet et total de toutes les nations, des grandes puissances et des peuples belliqueux en particulier, et l'élimination totale de l'industrie nationale et privée des armements. La Charte, elle, réserve une place secondaire et moins ambitieuse à ces questions. Elle n'envisage jamais un désarmement complet et total, mais une réduction ou une limitation des armements nationaux, ce qui n'a pas beaucoup d'efficacité. Il est étonnant qu'en dépit de son importance capitale pour le maintien de la paix dans la Communauté internationale tout entière, le problème du désarmement ne se trouve même pas mentionné parmi les buts et principes de l'Organisation des Nations Unies. Elle le traite bien timidement aux termes des articles 11, paragraphe premier; 26 et 47, paragraphe premier.

En effet, l'article 11, paragraphe premier, dispose que l'Assemblée générale peut étudier « les principes régissant le désarmement et la réglementation des armements » et faire recommandation sur ces principes soit aux Etats membres, soit au Conseil de sécurité, soit aux deux à la fois.

En ce qui concerne l'article 26 de la Charte, il stipule qu'en vue de favoriser l'établissement et le maintien de la paix et de la sécurité internationales en ne détournant vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde, le Conseil de

la sécurité est chargé, avec l'assistance du Comité d'Etat-Major prévu par l'article 47, d'élaborer des plans qui seront soumis aux Etats membres des Nations Unies afin d'établir un système de réglementation des armements.

Ainsi donc, en vertu de ces clauses, toute la responsabilité dans ce domaine est laissée au Conseil de sécurité.

Quant aux Etats membres, la Charte l'énonce clairement, ils sont libres d'accepter ou non les plans qui leur sont soumis, ou encore de les modifier, et, enfin, de ne les ratifier que conformément à leurs règles constitutionnelles.

La formule déterminant les limites d'une telle réglementation est donc très vague, car elle n'établit que les limites minimales. Mais quelles seront les limites maximales ? Ces dernières devront-elles être fixées en fonction des forces armées qui doivent être mises à la disposition du Conseil de sécurité d'après l'article 43 ?

D'autre part, les plans de réglementation des armements ne visent que les Etats membres. La Charte est muette au sujet des Etats étrangers à l'Organisation, puisque ces derniers demeurent tout à fait libres envers ces plans, selon la règle bien connue : *Res inter alios acta aliis nec nocet nec prodest*. Dans ces conditions, c'est-à-dire tant que les Etats non-membres garderont une entière liberté à l'égard de leurs armements nationaux, comment pourrait-on envisager une limitation ou réduction des armements des Etats membres ?

En ce qui concerne l'article 47, paragraphe premier, il énonce que le Comité d'Etat-Major est chargé de conseiller et d'assister le Conseil de sécurité, entre autres pour la réglementation des armements et le désarmement éventuel.

Bref, le système de réglementation des armements envisagé par la Charte est très mal conçu. Dès leur entrée en fonction, les organes politiques de l'O.N.U., conscients de l'importance du problème du désarmement, s'occupèrent activement à combler cette lacune.

SECTION II.

LA PRATIQUE DE L'O.N.U.

§ 1^{er}. — *Dans le domaine de l'énergie nucléaire.*

Le 6 août 1945, le lancement par les Etats-Unis d'Amérique de la première bombe atomique sur la ville de Hiroshima, qui causa la destruction massive de la population et d'innombrables dégâts maté-

riels, souleva l'inquiétude générale et rendit urgente la nécessité d'une entente sur la limitation et le contrôle de l'énergie atomique et de l'arme atomique elle-même.

A cette fin, l'Assemblée générale, dans sa première session, le 24 janvier 1946, en sa 17^e séance, adopta, par un vote unanime, la résolution I (1)¹ créant la Commission de l'énergie atomique. Elle lui confia le mandat urgent de favoriser l'échange d'informations scientifiques et d'assurer le contrôle de l'énergie atomique en vue de réserver son utilisation à des fins purement pacifiques, aussi bien que d'éliminer les armes de destruction massive, en prenant les mesures voulues, par voie d'inspection notamment, pour protéger des violateurs les Etats respectueux de leurs engagements. D'autre part, cette commission fut rendue responsable, envers le Conseil de sécurité, des questions concernant la sécurité, et chargée de faire parvenir à celui-ci ses rapports et recommandations, rapports qui seraient transmis par le Conseil aux Membres de l'Organisation, à l'Assemblée générale et aux autres organes de l'O.N.U.

Cette commission fut composée des représentants des Etats membres ayant un siège permanent au Conseil de sécurité, auxquels fut ajouté le représentant du Canada comme sixième membre permanent.

Cette Commission de l'énergie atomique fut, à sa première réunion déjà, saisie d'une proposition des Etats-Unis connue sous le nom de « Plan Baruch ». Cette proposition envisageait la création d'une « Autorité internationale pour les recherches et travaux atomiques » à laquelle seraient soumis la production, le développement et l'application de l'énergie nucléaire. Cet organisme aurait, afin d'assurer le progrès technique dans ce domaine, le pouvoir approprié du contrôle exclusif des activités atomiques, y compris la production de l'énergie atomique, de la matière première au produit fini, et le monopole des recherches scientifiques; il devait veiller, en outre, à l'utilisation de l'énergie nucléaire pour des buts purement pacifiques. Ce plan prévoyait, d'autre part, un système de sanctions contre les infracteurs et, à cet égard, le droit de veto ne serait pas applicable. Enfin, une fois cette réglementation internationale de l'énergie atomique mise au point et nantie des garanties nécessaires, les châtements adéquats aux violateurs fixés, la fabrication des armes thermo-nucléaires serait interrompue, tous les stocks existants liquidés et l'on confierait solen-

1. A. G. (I/1), plén., 17^e séance, pp. 258 et 259, A/12.

nellement à l'Autorité internationale les secrets techniques relatifs à leur production ².

L'U.R.S.S., à la seconde réunion de la Commission, soumit à son tour une proposition. Elle y formulait que tant que l'emploi de l'énergie atomique ne serait pas uniquement réservé à des fins pacifiques, il serait vain de songer à le réglementer sur le plan international et d'en chercher le contrôle commun. Elle suggérait, en priorité absolue, la conclusion d'une convention internationale interdisant l'emploi, la production et l'accumulation des armes atomiques. Cette convention, en même temps, devait prévoir la destruction de tous les stocks existants dans un délai de trois mois à dater de son entrée en vigueur; les mesures de contrôle seraient considérées par la suite. Enfin, elle s'opposa à l'élimination du droit de veto des membres permanents du Conseil ³.

Telles étaient les positions respectives des deux puissances principales, au début du fonctionnement de cette Commission, chargée d'un mandat extrêmement important pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

La Commission, dans ses rapports du 30 décembre 1946 et du 11 septembre 1947, adopta implicitement le plan américain en se prononçant en faveur d'une Autorité internationale. Elle déclara, dans son troisième rapport du 17 mai 1948, qu'elle se trouvait dans une impasse.

L'Assemblée générale à sa troisième session, le 4 novembre 1949, en sa 157^e séance plénière, par 40 voix, contre 6 et 4 abstentions, adopta la résolution 191 (III) ⁴ approuvant les trois rapports de la Commission de l'énergie atomique. Elle exprima, en outre, dans cette résolution, le regret qu'un accord unanime des membres de la Commission n'ait pu être encore réalisé. Elle demanda instamment aux membres permanents du Conseil de sécurité et au Canada de se réunir et de se concerter en vue de déterminer s'il existait une base d'accord sur le contrôle international de l'énergie atomique et de présenter à l'Assemblée générale un rapport sur les résultats de leurs consultations. Bien que des négociations fussent engagées, l'on ne put obtenir aucun résultat positif. Entre temps, l'on apprit, le 25 septembre 1949, que la Russie possédait à son tour des armes nucléaires. Son repré-

2. Y. COLLART, *Le Désarmement*, La Haye, 1958, p. 16.

3. *Ibid.*, p. 18.

4. A. G. (III/1), plén., annexes, pp. 274 et 275, A/600, § 9.

sentant, en janvier, se retira des délibérations des six, après avoir contesté le droit du représentant de la Chine (Formose) de siéger à la Commission. L'activité de la Commission fut ainsi interrompue, puis elle fut dissoute deux ans plus tard par l'Assemblée générale.

§ 2. — *Dans le domaine des armements de type classique.*

Quoique l'armement atomique ait une priorité sur l'armement de type classique, ce dernier n'est pas de moindre importance pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. C'est pourquoi, dès sa première session, l'Assemblée générale s'est activement occupée de cette question et, sur un projet de résolution recommandé par la Première Commission, elle adopta, le 14 décembre 1946, par un vote unanime, la résolution 41 (I) intitulée : « Principes régissant la réglementation et la réduction générale des armements ⁵. » Cette résolution contenait des recommandations, adressées au Conseil de sécurité, concernant l'élaboration de mesures pratiques pour réaliser la réglementation et la réduction générales des armements.

Il importe d'indiquer que l'Assemblée générale, tant dans sa résolution du 24 janvier 1946 que dans celle du 14 décembre 1946, tient compte de la responsabilité principale du Conseil de sécurité en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales ⁶. En effet, aux débats précédant la deuxième de ces résolutions, plusieurs représentants avaient déclaré que c'était le Conseil de sécurité qui, au premier chef, selon l'article 26, a la responsabilité de l'élaboration d'un système de réglementation des armements ⁷. D'autre part, dans le paragraphe premier de cette résolution, elle reconnaît le lien étroit qui existe entre le désarmement et le maintien de la paix des nations. Dans le paragraphe 6, elle formule, afin d'assurer une réglementation et une réduction générale des armements et des forces armées, l'interdiction de l'emploi de l'énergie atomique à des fins militaires et pour assurer le contrôle de son utilisation à des fins purement pacifiques, *Il sera établi*, dit-elle, « dans le cadre du Conseil de sécurité, auquel incombe la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, un système international... qui

5. A. G., 1^{re} session annuelle, 62^e plén., 14 décembre 1946. Projet de résolution recommandé par la Première Commission (A/267).

6. *Répertoire*, vol. I^{er}, p. 818.

7. *Id.*

opérera par les moyens d'Organes spéciaux, dont les pouvoirs et les statuts seront définis par les dispositions conventionnelles en vertu desquelles ils auront été institués ». De plus, elle déclare ce qui suit au paragraphe 7 :

« Considérant le problème de la sécurité comme étroitement lié à celui du désarmement, *recommande* au Conseil de sécurité de hâter dans toute la mesure du possible, la mise à sa disposition des forces armées visées à l'article 43 de la Charte. »

Par une lettre datée du 27 décembre 1946, adressée au Secrétaire général par le représentant de l'U.R.S.S., le Conseil de sécurité fut saisi de cette résolution lors de sa 88^e séance tenue le 31 décembre 1946. Ayant inscrit la proposition soviétique à son ordre du jour, il s'en occupa au cours de plusieurs séances. Le 13 février 1947, il adopta, par un vote de 10 voix et 1 abstention, une résolution⁸ acceptant celle de l'Assemblée générale du 14 décembre 1946 reconnaissant l'importance primordiale de la réduction et que la réglementation générale des armements et des forces armées constitue une mesure très importante en vue d'affermir la paix et la sécurité internationales et que la mise en œuvre de la résolution de l'Assemblée représente l'une des tâches les plus importantes du Conseil.

Il décida de même, le 14 décembre 1946, d'élaborer les mesures pratiques nécessaires pour donner effet aux résolutions prises par l'Assemblée générale, d'examiner les rapports de la Commission de l'énergie atomique, et de prendre les mesures nécessaires en vue de faciliter ses travaux; « de constituer une Commission, composée de représentants des Etats membres du Conseil de sécurité et chargée de préparer et de présenter au Conseil de sécurité, dans un délai de trois mois au plus tard, des propositions au sujet :

« a) de la réglementation et de la réduction générales des armements et des forces armées;

» b) des mesures pratiques et efficaces de garantie, en liaison avec la réglementation et la réduction générales des armements, que la Commission sera en mesure de formuler afin d'assurer la mise en œuvre des résolutions précitées de l'Assemblée générale du 14 décem-

8. C. S., 2^e année, suppl. n° 5, pp. 58-59, annexes 13 (S/268/Rev. 1.).

bre 1946, dans la mesure où ces résolutions se rapportent aux armements du domaine de la nouvelle Commission. »

Il fut formulé aussi que la nouvelle Commission présenterait un programme de travail au Conseil pour approbation. En outre, on déclara que les questions rentrant dans la compétence de la Commission de l'énergie atomique resteraient à l'écart de la compétence de la nouvelle commission qui fut nommée : « Commission des armements de type classique. » Cette Commission était un organe subsidiaire du Conseil de sécurité pour aider celui-ci à mettre en œuvre la résolution 41 (1) de l'Assemblée générale que le Conseil avait acceptée par une décision formelle prise dans sa 90^e séance, le 9 janvier 1947 et à nouveau confirmée par sa résolution créant la Commission des armements de type classique. Dès le début des travaux de cette nouvelle commission, comme au sein de la Commission de l'énergie atomique, s'affirmèrent deux thèses diamétralement opposées, émanant respectivement de la délégation des Etats-Unis et de celle de l'U.R.S.S. La première préconisait la conclusion des traités de paix avec l'Allemagne et le Japon, et l'institution d'un système de sécurité collective capable d'instaurer la confiance nécessaire en vue d'établir les mesures destinées au désarmement. La deuxième, par contre, était d'avis que seul le désarmement pourrait créer la confiance nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales⁹.

Parmi les propositions soumises à la Commission des armements de type classique, l'une émanant de la délégation russe, envisageait, comme premier pas vers la limitation des armements, une réduction, dans le délai d'un an, d'un tiers des forces navales, aériennes et terrestres des membres permanents du Conseil de sécurité. En outre, elle visait à l'abolition des armes atomiques et au contrôle de l'énergie nucléaire. Elle prévoyait, enfin, la création au sein du Conseil de sécurité d'un organe chargé de surveiller l'application de ces diverses mesures¹⁰.

La majorité de la Commission apparut peut favorable à ce plan et soutint que la prohibition des armes atomiques resterait illusoire tant qu'un système efficace de contrôle ne serait pas établi. D'autre part, la réduction partielle des forces armées ne servirait à rien si le niveau actuel des armements et des effectifs à réduire demeurait inconnu¹¹.

9. COLLART, *op. cit.*, p. 22.

10. *Ibid.*, p. 24.

11. *Id.*

Une deuxième proposition importante fut présentée, en août 1949, par la délégation française. Ce plan prévoyait d'abord d'assembler des renseignements précis et détaillés sur les armements des puissances en cause, sur la base desquels on pourrait envisager une réduction équitable. A cette fin, elle prévoyait la création d'une autorité centrale de contrôle ayant à sa disposition des moyens étendus pour recueillir les renseignements désirés et pour en vérifier l'exactitude grâce à un système simultané d'inspection¹².

Cette proposition, elle aussi, se heurta au refus du délégué russe qui lui reprocha de laisser à l'écart les armements atomiques et d'impliquer une ingérence inadmissible dans les affaires internes des Etats en cause¹³.

La délégation soviétique, en avril 1950, se retira de la Commission, pour la même raison qui avait provoqué son retrait de la Commission de l'énergie atomique. Ce retrait rendit sans objet les discussions de la Commission des armements de type classique qui dut être dissoute à son tour, le 30 janvier 1952, par le Conseil de sécurité, lors de sa 571^e séance.

§ 3. — *La création de la Commission du désarmement.*

L'Assemblée générale, afin de sortir de l'impasse où les discussions s'étaient enlisées et ayant conscience de la nécessité de changer la méthode suivie jusqu'alors et d'abandonner en particulier le recours à des commissions séparées au profit d'une approche globale de la question, adopta, le 13 décembre 1950, dans sa 323^e séance, par un vote de 47 voix contre 5 et 3 abstentions, la résolution 496 (V)¹⁴ créant un Comité de douze membres (les membres du Conseil de sécurité et le Canada) chargé d'étudier l'opportunité de fusionner les attributions des deux commissions (Commission de l'énergie atomique et Commission des désarmements de type classique) et de les confier à une nouvelle commission du désarmement. En outre, l'Assemblée dans cette résolution, reconnaissait aussi que la réglementation et la réduction des armements devaient résulter avant tout, d'un accord commun.

12. *Ibid.*, p. 26.

13. *Id.*

14. Projet de résolution présenté par l'Australie, le Canada, l'Equateur, les Etats-Unis, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Turquie (A/1668 et Corrigendum 1).

Le comité des douze, conformément au mandat qui lui avait été confié par l'Assemblée générale, émit un avis en faveur de la création d'une commission nouvelle et unique, subordonnée au Conseil de sécurité et qui s'occuperait de la question de l'énergie nucléaire et de la réduction des armements de type classique.

Dans sa VI^e session, le 11 janvier 1952, par un vote de 42 voix contre 5 et 7 abstentions, l'Assemblée générale adopta la résolution recommandée par sa première Commission¹⁵, de dissoudre la Commission de l'énergie atomique, et de créer la Commission du désarmement à laquelle seraient attribués les pouvoirs et responsabilités de la Commission de l'énergie atomique et de la Commission des armements de type classique. Elle serait, comme l'avait été la Commission de l'énergie atomique, un organe subsidiaire de l'Assemblée générale et assumerait des responsabilités particulières envers le Conseil de sécurité.

Cette résolution déclarait, en outre, qu'une conférence de tous les Etats devrait être convoquée pour étudier les propositions d'un projet de traité ou de projets de traités préparés par la Commission du désarmement, dès que la tâche de celle-ci aurait progressé jusqu'au point où, à son avis, une partie quelconque de son programme serait prête à être soumise aux gouvernements.

L'Assemblée générale demanda au secrétaire général de convoquer cette conférence sur avis de la Commission.

D'autre part, elle énonçait les principes dont cette nouvelle Commission devait s'inspirer. Enfin, elle indiquait qu'un système de désarmement devait être accepté par toutes les nations dont les ressources militaires étaient telles que ce système se trouverait menacé si elles n'y étaient point parties.

Elle y affirmait encore les conditions énoncées dans sa résolution 496 (V), comme étant indispensables au désarmement et à la réglementation des armements. Elle exprimait sa conviction qu'il est nécessaire, pour élaborer un système efficace de sécurité collective et pour réduire progressivement les forces armées et les armements, que les Nations Unies élaborent des plans complets et coordonnés, sous contrôle international, en vue de la réglementation, de la limitation et de la réduction équilibrée et équitable de toutes les forces armées et de tous les armements. Cela permettrait l'élimination des armes de destruction massive et le contrôle effectif de l'énergie nucléaire. Par

15. A. G. (VI), annexes, points 66 et 16, pp. 20 et 21, A/2025.

l'interdiction des armes nucléaires, l'énergie atomique pourrait être réservée à des fins purement pacifiques.

Dès le début de son fonctionnement, la Commission du désarmement, à l'instar des deux Commissions supprimées (Commission de l'énergie atomique et Commission des armements de type classique) fut accablée par la divergence entre les thèses du groupe occidental et celles de la Russie. A cette époque, la guerre dite froide sévissait avec force; elle faillit même se transformer en une guerre chaude en Corée. Certes, dans de telles conditions, il était vain de chercher la confiance entre les groupes antagonistes. Cette confiance qui doit être d'ailleurs le fondement de tous les accords si simples soient-ils.

En dépit de certaines concessions réciproques au sein de la Commission du désarmement, aucun accord ne put être réalisé et toutes les discussions restèrent stériles.

Face à cette nouvelle impasse, l'Assemblée générale se vit contrainte de prendre des mesures en vue d'encourager la Commission, en la tirant de ce mauvais pas, à continuer ses travaux. C'est alors qu'elle adopta, le 28 novembre, dans sa VIII^e session, par un vote de 54 voix avec 5 abstentions, la résolution 715 (VIII)¹⁶, par laquelle, elle suggéra à la Commission du désarmement l'opportunité de créer un comité composé des représentants des puissances principalement intéressées, comité qui serait chargé de rechercher, en privé, une solution acceptable et de faire rapport le plus tôt possible à la Commission du désarmement, afin que celle-ci puisse étudier cette solution et en rendre compte à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité avant le 1^{er} septembre 1954.

La Commission du désarmement, conformément aux vœux exprimés par la résolution de l'Assemblée générale et réaffirmés depuis à Berlin par les quatre ministres des Affaires étrangères, créa donc, le 19 avril 1954, un sous-comité composé de cinq membres (Canada, Etats-Unis, France, Royaume-Uni et Union soviétique).

Avant d'étudier les travaux de ce sous-comité, qui s'occupa presque exclusivement de la question du désarmement, jusqu'au 6 septembre 1957, il convient d'indiquer que l'Assemblée générale ne traitait pas seulement l'aspect militaire du désarmement, surtout thermo-nucléaire, mais aussi son aspect social, économique et sanitaire.

16. A. G. (VIII). point 28, p. 11, A/2582.

§ 4. — *Les travaux du sous-comité.*

Ce sous-comité tint une première série de réunions en mai et juin 1954.

Un net fléchissement des précédentes prises de position inflexibles y fut constaté. Cependant, on ne put enregistrer aucun progrès autre que cet adoucissement par rapport aux réunions antérieures. Ce changement d'atmosphère, du reste, n'était pas particulier au sous-comité, mais pouvait être observé, à cette époque, au sein de l'Assemblée générale elle-même, où, pour la première fois depuis le 14 décembre 1945, l'unanimité put être atteinte à l'occasion du vote, dans sa 497^e séance, le 4 novembre 1954, de la résolution 808 A (IX). Elle demandait à la Commission du désarmement de reconvoquer le sous-comité, et décidait que le projet de convention internationale sur le désarmement devait prévoir :

a) La réglementation, la limitation et une réduction importante de toutes les forces armées et de tous les armements de type classique;

b) L'interdiction complète de l'utilisation et de la fabrication des armes nucléaires et des armes de destruction massive de toute sorte, ainsi que la transformation, à des fins pacifiques, des stocks d'armes existants;

c) L'institution d'un contrôle international effectif, par la création d'un organe de contrôle pourvu de droits, pouvoirs et fonctions de nature à garantir le respect des réductions convenues de tous les armements et de toutes les forces armées ainsi que celui de l'interdiction des armes nucléaires et autres armes de destruction massive, et à assurer l'utilisation de l'énergie atomique à des fins exclusivement pacifiques;

L'ensemble de ce programme devant être tel qu'aucun Etat n'ait motif de craindre que sa sécurité soit mise en danger.

Ce fut donc dans une atmosphère un peu améliorée que la deuxième session du sous-comité s'ouvrit, en février 1955. Toutefois, dès le début, le réarmement de l'Allemagne occidentale provoqua le durcissement de l'attitude de l'Union soviétique. Au cours des débats qui se déroulèrent de février à avril 1955, l'on ne put enregistrer aucun progrès. « Les divergences de vue se concentrèrent en particulier sur les questions suivantes : durée totale du plan de désarmement »; nombre de phases qu'il devrait comprendre; « durée de chacune d'entre elles; mode de réduction des effectifs » (militaires);

« ... installation prioritaire d'un organe de contrôle; caractère, composition et pouvoirs de cet organe; localisation, dans le plan de désarmement, des mesures se rapportant à l'interdiction des armes atomiques; nécessité d'introduire, entre chacune de ces phases, un temps d'arrêt destiné à la mise en place d'un dispositif de contrôle capable de vérifier l'exécution de la phase précédente et de préparer celle de la suivante ¹⁷ ».

A la fin de cette session, l'on constata de nouveau une détente à l'occasion de la prochaine réunion des chefs du gouvernement des Etats-Unis, de la France, de la Grande-Bretagne et de l'U.R.S.S. (Eisenhower, Faure, Eden et Boulganine). Chacun d'eux, dans leur rencontre à Genève, présenta une proposition nouvelle concernant le désarmement, propositions transmises au sous-comité qui tint sa troisième session d'août à octobre 1955.

Le plan Eisenhower suggérait que les Etats-Unis et l'U.R.S.S. procédassent à un échange des renseignements militaires obtenus par voie de reconnaissances aériennes, chacune des parties s'engageant de permettre à l'autre de prendre des vues photographiques. Le but essentiel de ce plan, selon son auteur, était de développer la confiance mutuelle en fournissant aux uns et aux autres les moyens de déceler les mouvements de troupes ou les préparatifs militaires pouvant être le prélude à une attaque par surprise et, en conséquence, d'en prévenir la menace et de se prémunir contre elle ¹⁸.

Le plan Faure marquait l'aspect économique très important du problème. Il suggérait que l'économie réalisée par la réduction des armements dans les budgets militaires des Etats intéressés fût affectée à la création d'un fonds international d'assistance consacré au relèvement du niveau de vie des pays sous-développés ¹⁹.

En ce qui concerne le plan Eden, il prévoyait un essai de contrôle de la réduction des armements dans une zone limitée en Europe centrale. Selon l'auteur de ce plan, le succès de cette première tentative permettrait l'espoir d'atteindre par la suite des objectifs beaucoup plus étendus ²⁰.

Quant au plan Boulganine, il suggérait principalement, que chaque puissance intéressée s'engageât, de manière solennelle, à ne point

17. COLLART, *op. cit.*, p. 46.

18. *Ibid.*, p. 50.

19. *Id.*

20. *Ibid.*, pp. 50 et 52.

faire en premier usage des armes atomiques en attendant la conclusion et la mise en vigueur d'un accord sur le désarmement général ²¹.

Quoique la rencontre des quatre chefs des principales puissances eût fait naître quelques espoirs sur une solution de ce très épineux problème, une divergence surgit cependant peu après au sujet de la question du contrôle du désarmement et ses modalités.

La méfiance entre le bloc occidental et l'U.R.S.S. atteignit son apogée, accompagnée d'accusations réciproques. En effet, les premiers reprochèrent à l'Union soviétique de vouloir désarmer sans contrôle, et cette dernière les accusa, à son tour, de vouloir contrôler sans désarmer et particulièrement, de désirer obtenir des informations au profit de leurs services de renseignements ²².

Bien que certains rapprochements sur le fond de la question se soient produits, aucune conciliation des deux thèses opposées ne fut réalisée ni au sein du sous-comité, et de la Commission du désarmement, ni à celui de l'Assemblée générale. Cette dernière, à sa dixième session, le 16 décembre 1955, dans la 550^e séance plénière, adopta la résolution 914 (X), par un vote de 56 voix contre 7, résolution libellée :

« Réglementation, limitation et réduction équilibrée de toutes les forces armées et de tous les armements; conclusion d'une convention internationale (ou d'un traité international) concernant la réduction des armements et l'interdiction de l'arme atomique, de l'arme à l'hydrogène et des autres types d'engins de destruction massive; rapport de la Commission du désarmement. »

« Mesures tendant à diminuer la tension dans les relations internationales et à développer la coopération entre Etats. »

L'Assemblée générale y priait instamment les Etats intéressés, en particulier les membres du sous-comité et ceux de la Commission du désarmement, de poursuivre leurs efforts en vue de parvenir à un accord sur un plan général de désarmement; elle leur demandait de s'efforcer, à titre de mesure initiale, de réaliser par priorité et dans un proche avenir, un accord portant sur les mesures propres à créer un climat de confiance (tels les plans Eisenhower et Boulganine) ainsi que sur toute les mesures, dont l'exécution serait d'ores et déjà possible, pour mettre sur pied un plan de désarmement com-

21. *Ibid.*, p. 52.

22. *Id.*

portant des garanties adéquates. En outre, elle suggérait que l'on tint également compte des propositions soumises respectivement par la France, le Royaume-Uni et l'Inde. Elle recommandait à tous les Etats, d'effectuer des recherches scientifiques afin de découvrir des méthodes rendant possibles un système d'inspection et de contrôle rigoureusement efficace des matières entrant dans la fabrication des armes atomiques. De plus, elle suggérait à la Commission du désarmement de convoquer de nouveau son sous-comité et de lui transmettre les comptes rendus pertinents des séances de la Première Commission ²³.

Le sous-comité reprit ses travaux, à Londres, le 19 mars 1956. Cette quatrième session dura jusqu'au 4 mai 1956; les représentants de la France et de la Grande-Bretagne y présentèrent conjointement un plan de synthèse conciliant toutes les propositions antérieurement présentées ²⁴.

Le délégué des Etats-Unis soumit à son tour trois propositions destinées à consolider la confiance propre à faciliter les négociations futures, et suggéra la création d'une commission chargée de fixer les étapes du désarmement ²⁵.

En ce qui concerne l'U.R.S.S., son délégué soumit, à son tour, un plan prévoyant la réduction et la congélation des armements et des forces militaires, et la création d'un organe de contrôle opérant principalement par la méthode de l'inspection au sol. D'autre part, il proposa deux mesures partielles de désarmement, l'une visant à l'établissement, en Europe, d'une zone de limitation et d'inspection des armements axés sur la ligne séparant les deux Allemagne, la deuxième très importante, ayant trait à la cessation immédiate des expériences atomiques ²⁶.

Durant cette session, aucune solution pratique ne fut trouvée. Toutefois, un certain rapprochement put être enregistré. L'U.R.S.S., en effet, acceptait le principe d'un contrôle permanent et se déclarait prête à collaborer à l'installation au sol de postes d'inspection, en désignant même expressément certains types d'établissement, tels les aéroports, usines, bases militaires et dépôts de munitions soumis à leur contrôle ²⁷. Les puissances occidentales, à leur tour, consentaient

23. *Répertoire*, suppl. n° 1, vol. I^{er}, pp. 139 et 140.

24. COLLART, *op. cit.*, p. 54.

25. *Ibid.*, pp. 54-56.

26. *Ibid.*, pp. 58-59.

27. *Ibid.*, p. 58.

à la réduction de leurs armements et à l'interruption des expériences thermonucléaires. De plus, les États-Unis se déclarèrent disposés à considérer également la réduction des forces armées stationnées en dehors du territoire national ²⁸.

L'Assemblée générale, à sa onzième session, au vu des travaux du sous-comité, enjoignit à la Commission du désarmement de reconvoquer son sous-comité pour qu'il puisse poursuivre l'étude de toutes les propositions passées et récentes ²⁹.

Répondant à ce vœu, le sous-comité tint sa cinquième et dernière session du 18 mars au 6 septembre 1957.

Au cours de celle-ci, l'on tenta tout d'abord de résoudre la question dans son ensemble, mais, en présence de difficultés très importantes, les débats s'orientèrent vers des solutions partielles.

Pendant les débats, la France et la Grande-Bretagne maintinrent leur plan commun présenté à la session précédente.

Quant à l'U.R.S.S., le 18 mars 1957, elle soumit son propre plan qui prévoyait, en deux phases, l'application d'une série de mesures : réduction des effectifs militaires et des armements de type classique des grandes puissances; renonciation à l'usage des armes atomiques, suivie de l'interdiction de leur fabrication et de la destruction des stocks; « abolition des bases militaires sur territoires étrangers; réduction d'un tiers des forces des grandes puissances stationnées en Allemagne; diminution substantielle des forces respectives de l'O.T.A.N. et du Pacte de Varsovie ³⁰ ». Ce plan envisageait, d'autre part, un organe international de contrôle et deux ordres de mesures permettant de se prémunir contre les attaques par surprise : postes d'observation et d'inspection au sol, disposés de part et d'autre des points stratégiques importants, de même « une zone livrée à la photographie aérienne s'étendant sur huit cents kilomètres de chaque côté du rideau de fer ³¹ ».

En outre, la délégation soviétique, le 14 juin 1957, soumit au sous-comité, une proposition intitulée « Proposition relative à l'arrêt des essais d'armes atomiques et à l'hydrogène ³². »

28. *Id.*

29. *Ibid.*, p. 60.

30. *Ibid.*, p. 62.

31. *Id.*

32. Sous-comité de la Commission du désarmement, DC/SC. 1/60, 29 juillet 1957, annexé, N. U., Commission du désarmement, DC/112, 1^{er} août 1957 (annexe 12).

Dans ce document, après s'être déclaré prêt à accepter un arrêt temporaire des expériences nucléaires, le gouvernement de l'U.R.S.S. proposait de convenir dès lors « d'arrêter immédiatement tous les essais d'armes atomiques et à l'hydrogène, ne serait-ce que pour une période de deux ou trois ans ». Cependant, il précisait que cette durée ne devait pas être inférieure à ce laps de temps. Il déclarait qu'une cessation de telles expériences constituerait un pas en avant vers l'arrêt de la course aux armements atomiques. D'autre part, il suggérait la création d'une commission internationale chargée de contrôler l'exécution de l'engagement pris par les parties à propos de la cessation des expériences thermonucléaires, et qui ferait rapport, soit à l'Assemblée générale, soit au Conseil de sécurité. Il proposait enfin l'établissement de postes de contrôle sur une base réciproque, dans les territoires de l'U.R.S.S., du Royaume-Uni et des Etats-Unis ainsi que dans l'Océan Pacifique.

Au cours de la discussion, certains progrès et rapprochements purent de nouveau être enregistrés, par exemple sur les niveaux à atteindre au terme d'une première étape (effectifs de 2 millions et demi, pour l'U.R.S.S. et les Etats-Unis et de 750 mille pour la France et la Grande-Bretagne), sans réaliser toutefois aucun accord sur le passage d'un niveau à l'autre³³. Les puissances occidentales exigeaient, avant tout, le règlement des différends politiques les plus urgents et la mise en œuvre d'un organisme de contrôle garantissant l'application des mesures convenues³⁴. L'on parvint à un accord de principe sur l'échange d'informations servant de base à la réduction et à la diminution des budgets militaires. Pourtant, les modalités de son application restaient dans l'ombre. D'autre part, tout le monde était tombé d'accord sur la nécessité d'interrompre les essais thermonucléaires et d'en assurer le contrôle, mais la mise en pratique de cet accord divisa les deux groupes antagonistes³⁵. L'accord fut néanmoins réalisé sur la nécessité de principe de se garantir contre une attaque par surprise et, à cet égard, les méthodes conjointes d'inspection au sol et aérienne furent acceptées des deux côtés. Toutefois les zones destinées à cette double inspection ne furent pas définies. L'organisation et la structure du système de contrôle envisagé provoqua une dissension au sein du sous-comité³⁶.

33. COLLART, *op. cit.*, p. 64.

34. *Ibid.*

35. *Ibid.*

36. *Ibid.*, pp. 64-66.

L'atmosphère jusqu'alors calme, redevint tendue à la fin du mois d'août et la session prit fin, le 6 septembre 1957, sans qu'on ait abouti à un accord.

En raison de cette impasse, l'Assemblée générale dut elle-même traiter de la question. Ainsi, à sa douzième session le 14 novembre 1957, elle adopta la résolution 1148 (XII) intitulée :

« Réglementation, limitation et réduction de toutes les forces armées et de tous les armements; conclusion d'une convention internationale (ou d'un traité international) concernant la réduction des armements et l'interdiction de l'arme atomique, de l'arme à l'hydrogène et des autres types d'engins de destruction massive. »

Après avoir rappelé sa résolution 808 (IX) du 4 novembre 1954³⁷ et mis l'accent sur la diminution du danger de guerre et l'amélioration des perspectives d'une paix durable par la réalisation d'un « accord international sur la réduction, la limitation et la libre inspection des armements et des forces armées », l'Assemblée générale demanda aux Etats membres de la Commission du désarmement de conclure un accord édictant la suspension immédiate des essais d'armes nucléaires et son inspection, l'arrêt de la production de matière fissiles à des fins militaires, la réduction des stocks d'armes nucléaires et des armements ainsi que la mise en œuvre d'un système de contrôle³⁸.

Pour la même raison, elle décida quatre jours après de porter à 25 le nombre des membres de la Commission du désarmement³⁹, après avoir repoussé une proposition soviétique prévoyant le remplacement des organes existants par une seule Commission comprenant tous les Membres de l'Organisation.

Sur le rejet par l'Assemblée générale de la proposition de son pays, le délégué soviétique déclara que son gouvernement ne serait pas en mesure de prendre part aux travaux de la Commission du désarmement et de son sous-comité tant que leur composition actuelle serait maintenue. Il basa son refus sur le fait que ces organes témoi-

37. Cf. *supra*, p. 27.

38. A. G., XII^e session, 731^e séance plén., suppl. n° 18 (A/3805) pp. 3 et 4.

39. *Ibid.*, p. 4 (A. G., Résolution 1150 (XII), 719^e séance plén., 19 novembre 1957).

gnaient d'un penchant trop prononcé pour les puissances occidentales ⁴⁰.

Ainsi donc, à la fin de l'année 1957, les travaux sur le désarmement s'arrêtèrent effectivement à cause du désistement volontaire du délégué soviétique.

Toutefois, le gouvernement russe, le 31 mars 1958, déclara qu'il arrêterait unilatéralement toutes les expériences thermonucléaires, en précisant cependant que si, dans un laps de temps de six mois, les autres puissances intéressées ne suivaient pas cet exemple, il se considérerait alors comme délié de son engagement et reprendrait les expériences ⁴¹.

La déclaration soviétique n'ayant fait aucune impression sur les autres Etats intéressés (Etats-Unis d'Amérique et Royaume-Uni), l'U.R.S.S., à l'expiration du délai de six mois, reprit ses expériences; cependant ces trois Etats convinrent de négocier sur l'arrêt des essais d'armes nucléaires et sur l'établissement d'un système approprié de contrôle international. Ces négociations s'ouvrirent le 31 octobre 1958 à Genève et, dès ce moment, les trois puissances convinrent implicitement d'arrêter leurs expériences thermonucléaires. Pourtant, bien qu'elle se posât en toute occasion comme le champion de la paix, et bien que les négociations de Genève se poursuivissent, l'U.R.S.S., le 30 août 1961, déclara unilatéralement qu'elle reprenait ses expériences et procéda à une série d'explosions, sans tenir compte du danger considérable que représente l'accroissement important de la radio-activité dans l'atmosphère et sur le sol.

L'Assemblée générale, en vue d'entamer les négociations sur le désarmement, décida, le 4 novembre 1958, que pour l'année 1959 et à titre spécial, la Commission du désarmement se composerait de tous les Etats membres de l'Organisation ⁴².

Lors de la session suivante, sur le rapport de la Commission du désarmement du 11 septembre 1959 ⁴³, elle statua, le 21 novembre 1959, que la Commission du désarmement continuât à être composée de tous les Etats membres des Nations Unies ⁴⁴.

40. Cf., Anthony NUTTINO, *Disarmament*, Oxford university press, 1959, pp. 42 et 43.

41. *Soviet News*, 1^{er} avril 1958, p. 6.

42. A. G., XIII^e session, 779^e séance plén., 4 novembre 1958, *Résolution* 1252 (XIII) D.

43. A. G., XIV^e session, annexes, point 66 de l'ordre du jour, *Doc. A/4209*.

44. A. G., *Résolution* 1403 (XIV), 21 novembre 1959; A. G., XIV^e session, suppl. n^o 16 (A/4354), 842^e séance plén., pp. 4 et 5.

Au demeurant, à la Conférence des ministres des Affaires étrangères des quatre puissances (France, Etats-Unis, Royaume-Uni et U.R.S.S.) réunie, en août 1959 à Genève, les quatre Ministres décidèrent, afin de poursuivre les négociations sur le désarmement par l'intermédiaire d'un organisme indépendant des Nations-Unies et plus adéquat que le sous-comité de la Commission du désarmement, de créer un Comité des dix puissances, composé de cinq pays occidentaux, à savoir : Etats-Unis, Canada, France, Grande-Bretagne et Italie, et cinq pays de l'Est : U.R.S.S., Bulgarie, Pologne, Tchécoslovaquie et Roumanie.

Le 10 septembre 1959 la Commission du désarmement, réunie pour prendre acte de la décision des quatre ministres, accueillit avec satisfaction l'instauration de ce nouvel organisme.

§ 5. — *Les travaux du Comité des dix puissances sur le désarmement.*

Les travaux de ce Comité s'effectuèrent en deux sessions : du 15 mars au 29 avril 1960 et du 7 au 27 juin 1960⁴⁵.

Afin de montrer les positions prises par les deux blocs, positions qui n'ont guère changé aux cours de ces travaux, — les informations à ce sujet ayant presque toujours un caractère déformant et partial selon qu'elles proviennent de l'Est ou de l'Ouest, — nous nous sentons obligés de citer partiellement les textes des premières propositions des deux groupes; ceci surtout dans le but de conserver l'objectivité qui nous est chère.

A. — PREMIÈRE SESSION.

Cette session s'ouvrit le 15 mars, à Genève au Palais des Nations.

Le Comité, dès le début de ses travaux, fut saisi de deux propositions, l'une émanant des délégués des puissances orientales et l'autre présentée par les délégués occidentaux.

45. Pour les procès-verbaux originaux des réunions, voir *Conférence of the Ten Nation Committee on Disarmament (manuscrit)*, 2 vol. : vol. I^{er}, TNCD/PV, 1-32 (première session), vol. II, TNCD/PV, 33-47 (seconde session), Geneva, 1960; v. aussi *Verbatim records of the meetings of the Ten-Power Disarmament Committee*, Secretary of State for Foreign Affairs, London, 1960.

1. — *Les propositions orientales.*

Ces propositions n'étaient autres que le programme présenté par le gouvernement soviétique, le 18 septembre 1959, lors de la quatorzième session de l'Assemblée générale, « sur un désarmement général et complet ⁴⁶ ». A noter que c'est la première fois dans les annales des Nations Unies, qu'il est question d'un désarmement général et complet.

Ce programme prévoyait trois étapes pour sa réalisation.

Première étape.

Ramener, sous contrôle approprié, les effectifs des forces armées de l'U.R.S.S., des Etats-Unis et de la République populaire de Chine à 1 700 000 hommes, ceux du Royaume-Uni et de la France à 650 000 hommes.

Ramener les effectifs des forces armées des autres Etats aux niveaux convenus par l'Assemblée générale ou par une conférence internationale consacrée au désarmement général et complet.

Réduire les armements et le matériel militaire dont disposent les forces armées des Etats, de telle sorte que les quantités d'armements restants correspondent au niveau fixé pour les forces armées.

Deuxième étape.

Achèvement du licenciement des forces armées; suppression de toutes les bases militaires situées en territoires étrangers; les troupes et le personnel militaire seront retirés de ces territoires, ramenés à l'intérieur de leurs frontières nationales et licenciés.

Troisième étape.

Détruire tous les types d'armes nucléaires et de fusées;

Mettre en vigueur l'interdiction de produire, de posséder et de conserver des armes chimiques et bactériologiques. Tous les stocks d'armes chimiques et bactériologiques que possèdent les Etats seront éliminés des armements et détruits sous contrôle international;

Interdire les recherches scientifiques à des fins militaires et visant à mettre au point des armes et du matériel de guerre;

Supprimer les ministères chargés de la défense, les états-majors généraux et tous les établissements et organisations militaires et paramilitaires;

46. Doc. A. 4219.

Mettre fin à toute préparation et à toute instruction militaires. Les États seront tenus d'interdire par la loi la formation militaire de la jeunesse;

Conformément à leurs politiques constitutionnelles, les États promulgueront des lois portant suppression du service militaire sous toutes ses formes (obligatoire, volontaire, par enrôlement, etc.) et prévoyant l'interdiction de rétablir ouvertement ou non tout établissement militaire et paramilitaire;

Supprimer les crédits militaires sous toutes leurs formes, qu'ils proviennent du budget de l'État ou d'organisations publiques. Les économies réalisées par suite de la mise en œuvre du désarmement général et complet devront servir à diminuer ou supprimer les impôts, à subventionner l'économie nationale et à apporter une aide économique et technique importante aux pays sous-développés;

Créer un organe de contrôle international chargé de vérifier l'exécution des mesures de désarmement général et complet. La portée du contrôle et de l'inspection est fonction du degré de désarmement des États aux diverses étapes.

Pour réaliser le désarmement général et complet, qui doit comprendre le licenciement des forces armées de tous genres, la destruction de tous les types d'armes, y compris les armes de destruction massive (armes nucléaires, fusées, armes chimiques et armes bactériologiques), l'organe de contrôle International aura librement accès à tous les objets de contrôle.

L'organisme de contrôle pourra créer un système d'observation aérienne avec prises de photographies sur le territoire des différents États.

Pendant l'exécution du programme de désarmement général et complet, et jusqu'au licenciement de toutes les forces armées, les États maintiendront entre les divers éléments de leurs forces armées, le rapport existant au moment de l'entrée en vigueur du traité de désarmement.

Les États mettront en œuvre le programme de désarmement général et complet en se conformant strictement aux délais prescrits par le traité, et ils ne pourront ni interrompre son exécution ni la subordonner à des conditions quelconques qui ne seraient pas prévues par le traité.

Pour éviter qu'un État ne tente d'éluder ou de violer le traité de désarmement général et complet, ce dernier devra contenir une disposition prévoyant que toute violation sera soumise immédiatement à l'examen du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale de l'O.N.U. conformément aux pouvoirs conférés à ces organes.

D'autre part, au cas où les propositions soumises n'obtiendraient pas l'approbation des puissances occidentales, le plan se réserverait alors de proposer :

1° Création d'une zone de contrôle et d'inspection, et réduction des effectifs des troupes étrangères stationnées sur le territoire des pays intéressés de l'Europe occidentale;

2° Création en Europe centrale d'une zone exempte d'armes atomiques;

3° Retrait de toutes les troupes étrangères du territoire des Etats européens et suppression des bases militaires en territoire étranger;

4° Conclusion d'un pacte de non-agression entre les Etats membres de l'O.T.A.N. et les Etats membres du Traité de Varsovie;

5° Accord en vue de prévenir toute attaque par surprise d'un Etat par un autre.

Enfin, ce projet demande la cessation et l'interdiction immédiate et définitive des essais d'armes nucléaires.

2° Les propositions occidentales.

Ces propositions furent présentées, le 16 mars, sous le titre de « Plan de désarmement général et global pour assurer la liberté et la paix du monde ⁴⁷ ».

Première étape.

Ce plan prévoyait, dans cette étape : « Mise en place progressive d'une Organisation internationale du désarmement »; notification préalable à cette Organisation de tout projet de lancement d'engins spatiaux; centralisation des renseignements relatifs aux armements des différentes puissances; réduction ou limitation coordonnées des armements conventionnels sur les bases comprenant comme plafonds initiaux des effectifs : 2 500 000 hommes pour l'U.R.S.S. et les Etats-Unis, et niveaux appropriés d'effectifs convenus pour certains autres Etats; « communication par les différents Etats à l'Organisation internationale du désarmement, des informations relatives à leurs dépenses militaires »; et enfin, entreprise immédiate des études concernant :

47. Conférence du Comité des dix puissances sur le désarmement, PRIVE, TNCD/3, 16 mars 1960.

l'interdiction de mettre sur une orbite ou de placer dans l'espace extra-atmosphérique des armes de destruction massive; « la notification préalable des lancements de fusées répondant à des critères fixés au préalable et d'un commun accord et... la déclaration à l'Organisation internationale du désarmement des sites de lancement et lieux de fabrication des dites fusées »; l'arrêt de la production de matières fissiles destinées à la fabrication d'armes; le transfert des matières fissiles déjà produites à des fins pacifiques; la protection contre les attaques par surprise; la vérification des déclarations d'ordre budgétaire; les moyens de prévenir l'agression et de préserver la paix mondiale; et un accord englobant d'autres Etats disposant de moyens militaires notables.

Deuxième étape.

On proposait une gamme de mesures à prendre aussitôt que les études préparatoires correspondantes exposées en première étape auraient été menées à bonne fin.

Ces mesures étaient les suivantes :

a) Interdiction de mettre sur orbite ou de placer dans l'espace extra-atmosphérique des véhicules porteurs d'armes de destruction massive, dès qu'aura été institué et dès que fonctionnera efficacement un système de contrôle convenu, permettant de vérifier l'application de ces dispositions;

b) Notification préalable à l'Organisation internationale du désarmement des projets de lancement de fusées répondant à des critères fixés au préalable et d'un commun accord et déclaration des sites de lancement et des lieux de fabrication des dites fusées assortie de mesures de vérification convenues d'un commun accord, comprenant l'inspection sur place des sites de lancement de ces fusées;

c) Sous réserve de progrès satisfaisant dans le domaine du désarmement conventionnel, arrêt de la production de matières fissiles destinées à la fabrication d'armes dès qu'aura été institué et dès que fonctionnera efficacement un système de contrôle convenu, permettant de vérifier l'application de cette mesure;

d) Transfert de quantités convenues de matières fissiles déjà produites, sous contrôle et vérification internationaux, à des usages autres que la fabrication des armes, y compris le stockage, aussitôt qu'aura été institué et que fonctionnera efficacement un système convenu de contrôle de la cessation de la production de matières fissiles à des fins militaires;

e) Mise en vigueur des mesures appropriées contre les attaques par surprise;

f) Réunion d'une conférence du désarmement avec d'autres Etats disposant de moyens militaires notables pour étudier leur adhésion à la convention sur le désarmement, et notamment leur acceptation de réductions ou limitations appropriées de leurs niveaux d'effectifs et d'armements;

g) Fixation de plafonds d'effectifs pour tous les Etats disposant de moyens militaires notables et mesures appropriées d'inspection et de vérification, devant prendre effet en même temps que sera fixé un plafond d'effectifs de 2 100 000 hommes pour les Etats-Unis et l'U.R.S.S.;

En même temps chaque Etat participant conviendra de placer dans des dépôts des types et des quantités convenus d'armements, suivant un rapport convenu avec les plafonds des effectifs;

h) Mise en vigueur de mesures de vérifications des déclarations budgétaires;

i) Développement progressif de l'Organisation internationale du désarmement;

j) Premières mesures instituant l'Organisation internationale chargée du maintien de la paix du monde.

Troisième étape.

Pour cette étape, l'on indiquait que les dispositions précédentes devraient être négociées et mises en vigueur aussitôt que possible, et l'on proposait des mesures supplémentaires considérées comme nécessaires pour atteindre l'objectif ultime :

a) Réduction des effectifs et des armements nationaux au cours d'étapes progressives et assorties de garanties (après les nouvelles études en commun qui pourraient apparaître nécessaires) jusqu'à des niveaux correspondant aux besoins de la sécurité intérieure et aux obligations découlant de la Charte des Nations Unies, afin qu'aucun pays ou groupe de pays ne puisse effectivement s'opposer à l'application du droit international;

b) Les mesures à cette fin, échelonnées de façon qu'elles correspondent d'une part à la mise en place progressive des moyens nécessaires pour assurer l'application du droit international en vue du maintien de la paix mondiale, et d'autre part au développement de l'Organisation internationale du désarmement afin d'assurer les inspections et les contrôles nécessaires, comprendront :

1. Interdiction de la production des armes nucléaires, chimiques, biologiques et autres armes de destruction massive;

2. Poursuite de la réduction des stocks existants d'armes nucléaires, chimiques, biologiques et autres armes de destruction massive; poursuite du transfert des matières fissiles à des fins pacifiques; mesures ultérieures, compte tenu des dernières connaissances scientifiques, propres à assurer l'élimination définitive de ces armes;

3. Mesures propres à assurer l'usage de l'espace extra-atmosphérique à des fins exclusivement pacifiques;

4. Contrôle de la production de catégories convenues de fusées militaires et des stocks nationaux existants et élimination définitive de ces armes;

5. Etablissement d'un contrôle international sur le budget militaire;

6. Achèvement de la mise en place des organisations internationales et de la mise en vigueur des accords nécessaires pour le maintien de la paix;

7. Réduction finale des effectifs et des armements aux niveaux nécessaires pour atteindre l'objectif fixé au paragraphe a) ci-dessus y compris la destruction ou l'affectation des surplus d'armements;

8. Contrôle de la fabrication de tous les types d'armes subsistant afin d'en limiter la production à celle qui est nécessaire pour atteindre les objectifs stipulés au paragraphe a).

Après la discussion des deux plans, la délégation du bloc oriental présenta, le 8 avril, un nouveau projet, sous le titre de « Principes fondamentaux du désarmement général et complet⁴⁸. »

Ce projet résumait les propositions faites précédemment par le même bloc.

De son côté, le bloc occidental soumit, à son tour, le 26 avril, son deuxième plan à la Conférence : « Les principes fondamentaux d'un désarmement général et complet sous contrôle international efficace⁴⁹. »

Ce document, après avoir sommairement indiqué et rappelé le but du Comité des dix nations et l'importance que revêt un désarmement général et complet, déclarait que le processus du désarmement et tout accord auquel on parviendrait en définitive devraient

48. Conférence du Comité des dix puissances sur le désarmement, PRIVE, TNCN/4, 8 avril 1960.

49. Conférence du Comité des dix puissances sur le désarmement, PRIVE, TNCN/5, 26 avril 1960.

assurer qu'un tel désarmement soit effectué par étapes et contrôlé par un organisme international.

Trois jours après la soumission du plan occidental, en raison de la réunion des quatre chefs d'Etat (France, Etats-Unis, Royaume-Uni et U.R.S.S.) le 15 mai à Paris, d'un commun accord la Conférence fut ajournée au 7 juin.

B. — DEUXIÈME SESSION.

Bien qu'aucun progrès concret n'ait été enregistré pendant la première session de la Conférence, celle-ci s'était déroulée dans une atmosphère excellente. Lors de son ajournement, l'opinion dominante, dans le milieu de la Conférence, était qu'au cours de la réunion au sommet, les quatre chefs des principales puissances conviendraient de faire progresser les travaux de la Conférence du Comité des dix puissances sur le désarmement. On croyait même que ceux-ci s'entendraient très vraisemblablement à propos du désarmement général dans ses grandes lignes tout au moins.

Pourtant, la séparation des quatre leaders à Paris, sans même qu'ils se soient réunis, rendit inéluctablement les relations très tendues entre l'Est et l'Ouest.

C'est dans cette atmosphère que s'ouvrit la deuxième session de la Conférence, le 7 juin, à Genève au Palais des Nations.

Le jour de l'ouverture, le délégué de l'U.R.S.S. soumit un nouveau plan sous le titre de « Dispositions fondamentales d'un Traité du Désarmement général et complet ⁵⁰ ».

Ce plan avait été déjà rendu public en date du 2 juin, par le premier ministre Khrouchtchev et envoyé par le gouvernement soviétique aux gouvernements occidentaux représentés à la Conférence du Comité des dix puissances sur le désarmement. Ces gouvernements s'étaient engagés à l'étudier avec soin et à le discuter à cette Conférence comme le gouvernement mandataire le demandait.

Ce document développait le programme soviétique du 18 septembre 1959, relatif à un désarmement général et complet ⁵¹. Cepen-

50. *Doc. TNCD/6, Rev. I, 7 juin 1960*; La documentation française, notes et études documentaires, Ministère des Affaires étrangères, *Doc. sur le désarmement*, n° 2698, 9 septembre 1960, série internationale CD III, pp. 19-23 ; et *Verbatim records of the meetings of the Ten-Power disarmament Committee*, pp. 925-932.

51. *Cf. supra*, pp. 136-138.

dant, il tenait compte des points de vue exprimés par les délégués occidentaux, ceux de la France en particulier, lors de la première session, préconisant un désarmement commençant par l'interdiction et par la destruction des véhicules des armes nucléaires, chimiques et biologiques.

Après une discussion, qui dura deux semaines, des nouvelles propositions soviétiques, les délégués des Etats-Unis et du Royaume-Uni retournèrent dans leurs pays, en vue de consulter leurs gouvernements.

Dès qu'ils furent revenus, lors de la réunion du 27 juin, les délégués du bloc oriental déclarèrent qu'ils se retiraient de la Conférence, en raison de l'attitude des délégations occidentales qui rendait tout progrès impossible.

Le même jour, le représentant des Etats-Unis soumit à la Conférence un nouveau plan, sous le titre de « Programme de désarmement général et complet ⁵² ».

Ce plan mettait l'accent sur le problème du contrôle après avoir précisé les conditions d'un désarmement général et complet.

Ainsi, les travaux sur le désarmement, dans le cadre des Nations Unies, furent effectivement suspendus, dès le 27 juin 1960. Toutefois, lors de la deuxième partie de la quinzième session de l'Assemblée générale, les représentants des Etats-Unis et de l'U.R.S.S. promirent, le 30 mars 1961, que leurs gouvernements déploieraient tous leurs efforts en vue d'arriver à un désarmement général. De son côté, l'Assemblée générale, dans sa 995^e séance plénière, le 21 avril 1961, adopta la résolution 1617 (XV), par laquelle, elle décida d'examiner à la session suivante le problème du désarmement.

D'autre part, les leaders des deux blocs, soit les Etats-Unis d'Amérique et l'U.R.S.S., durant l'été 1961, effectuèrent une série de conversations sur cette question, à Washington du 19 au 30 juin 1961, à Moscou du 17 au 29 juillet 1961, et enfin à New-York du 6 au 19 septembre suivant. A la fin de ces échanges de vue, les représentants de ces Etats aux Nations Unies (A.-E. Stevenson et V.-A. Zorine) envoyèrent en commun, au Président de l'Assemblée générale, le 20 septembre 1961, une lettre contenant en annexe un

52. Doc. TNCD/7, 27 juin 1960; Documentation française, n° 2698, pp. 24-26; *Verbatim record of the meetings of the Ten-Power disarmament Committee*, pp. 933-936.

rapport et un document intitulé « Déclaration commune sur les principes convenus pour les négociations relatives au désarmement ⁵³ ».

Ils lui demandaient la distribution à tous les Membres de la lettre et des textes qui y étaient joints, en tant que document officiel de l'Assemblée.

Ce rapport informait les Etats membres du résultat de leurs entretiens. En ce qui concerne la « Déclaration commune sur les principes convenus pour les négociations relatives au désarmement », dans laquelle, ses auteurs recommandaient certains principes en tant que base de futures négociations sur le désarmement et faisaient appel le plus tôt possible à un « désarmement général et complet dans un monde pacifique conformément à ces principes ⁵⁴ ».

Ceux-ci sont les suivants ⁵⁵ :

1. Le but des négociations est de réaliser l'accord sur un programme qui assure que

a) Le désarmement soit général et complet et que la guerre ne soit plus un instrument pour régler les problèmes internationaux et que

b) Ce désarmement s'accompagne de l'adoption de procédures sûres pour le règlement pacifique des différends et d'arrangements efficaces pour le maintien de la paix conformément aux principes de la Charte des Nations Unies.

2. Le programme de désarmement général et complet assurera que les Etats disposeront seulement des armes non nucléaires, des forces armées, des moyens et établissements qui seront jugés d'un commun accord nécessaires pour maintenir l'ordre intérieur et protéger la sécurité personnelle des citoyens; et que les Etats appuieront une force de paix des Nations Unies et lui fourniront des effectifs fixes d'un commun accord.

3. A cette fin, le programme de désarmement général et complet contiendra les dispositions nécessaires, en ce qui concerne les moyens de chaque nation pour :

a) Le licenciement des forces armées, la liquidation des établissements militaires, y compris les bases, la cessation de la production des armements ainsi que la liquidation de ceux-ci ou leur conversion à des fins pacifiques;

53. A.G., XVI^e session, 20 septembre 1961, A/4879.

54. *Ibid.*, p. 3.

55. Etant entendu que ces principes joueront un très grand rôle dans les futures conversations sur le désarmement, il nous a paru bon de les citer littéralement.

b) La liquidation de tous les stocks d'armes nucléaires, chimiques, bactériologiques et autres armes de destruction massive et la cessation de la production de ces armes;

c) L'élimination de tous les secteurs d'armes de destruction massive;

d) L'abolition des organisations et institutions visant à organiser l'effort militaire et la fermeture de toutes les écoles militaires;

e) La cessation des dépenses militaires.

4. Le programme de désarmement devra être mis en œuvre selon un ordre progressif fixé par étapes d'un commun accord, jusqu'à son achèvement, chaque mesure et étape étant réalisées dans des délais déterminés. Le passage à l'étape suivante du désarmement devra avoir lieu après l'examen de l'exécution des mesures comprises dans l'étape précédente et une fois qu'il aura été décidé que toutes ces mesures ont été exécutées et vérifiées et que tous les arrangements supplémentaires en matière de vérification nécessaires pour les mesures de l'étape suivante sont, le cas échéant, prêts à fonctionner.

5. Toutes les mesures de désarmement général et complet devront être équilibrées afin qu'à aucun stade de l'exécution du traité aucun Etat ou groupe d'Etats ne puisse acquérir un avantage militaire et que la sécurité soit assurée également pour tous.

6. Toute les mesures de désarmement devront être exécutées du début jusqu'à la fin sous un contrôle international strict et efficace propre à fournir la ferme assurance que les parties honorent leurs obligations. Pendant et après la réalisation du désarmement général et complet, le contrôle le plus approfondi devra être exercé, la nature et l'étendue de ce contrôle dépendant des exigences en matière de vérification des mesures de désarmement exécutées à chaque étape. Pour réaliser le contrôle et l'inspection du désarmement, une organisation internationale du désarmement comprenant toutes les parties à l'accord devra être créée dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies. Cette organisation internationale du désarmement et ses inspecteurs devront se voir assurer un accès sans restriction et sans veto en tout lieu où cela sera nécessaire aux fins d'une vérification efficace.

7. Le progrès du désarmement devra s'accompagner de mesures visant à renforcer les institutions en vue du maintien de la paix et du règlement des différends internationaux par des moyens pacifiques. Pendant et après l'exécution du programme de désarmement général et complet, les mesures nécessaires devront être prises, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies, pour maintenir la paix et la sécurité internationales, y compris l'obligation des Etats de mettre à la disposition de l'O.N.U.

les effectifs fixés d'un commun accord, nécessaires pour une force de paix internationale, qui sera équipée de types d'armement fixés d'un commun accord. Les arrangements pris en vue de l'emploi de cette force devront assurer que l'Organisation des Nations Unies peut efficacement prévenir ou réprimer toute menace ou usage des armes en violation des buts et principes des Nations Unies.

8. Les Etats parties aux négociations devront chercher à réaliser et mettre en œuvre l'accord le plus large possible à une date aussi rapprochée que possible. Les efforts devront se poursuivre sans interruption jusqu'à l'accord sur l'ensemble du programme, et des efforts devront être entrepris en vue d'assurer aussitôt que possible un accord sur l'exécution de mesures de désarmement sans que cela empêche de progresser vers un accord sur l'ensemble du programme et de telle manière que ces mesures favorisent ce programme et s'y intègrent.

Cependant, les deux gouvernements ne parvinrent pas à conclure un accord sur la composition du futur organisme chargé des négociations sur le désarmement.

D'autre part, l'Assemblée générale, sur le rapport de la première Commission ⁵⁶, dans sa 1 067^e séance plénière, le 28 novembre 1961 adopta la résolution 1660 (XVI) ⁵⁷. Elle y prit note « avec satisfaction » de l'accord réalisé entre les gouvernements américain et soviétique. Elle déclara également qu' « il est essentiel que ces deux principales parties s'entendent pour accepter un organe de négociation » et elle leur demanda instamment de se mettre d'accord sur sa composition.

Les délégués de ces deux pays auprès des Nations Unies, après avoir effectué une série d'entretiens, se mirent d'accord sur la composition de l'organisme futur chargé des négociations relatives au désarmement général et complet. Ils présentèrent, le 13 décembre 1961, à la Première Commission, un projet de résolution commun qui fut adopté à l'unanimité soit par cette Commission ⁵⁸, soit à son tour, par l'Assemblée générale en date du 20 décembre 1961.

Dans ce projet de résolution, les auteurs estimaient indispensable que « les négociations relatives au désarmement général et complet, sous un contrôle international efficace soient reprises aussitôt que

56. Cf. A. G., XVI^e session, Première Commission, A/4980.

57. A.G., XVI^e session, point 19 de l'ordre du jour, A/RES/1660 (XVI), 30 novembre 1961.

58. A. G., XVI^e session, Première Commission, point 19 de l'ordre du jour, A/c.1/L. 307, 13 décembre 1961.

possible » et avaient conscience du fait que les conversations sur le désarmement intéressaient « au plus haut point tous les Etats ».

Ils proposèrent pour la composition d'un Comité du désarmement, en tant qu'organisme chargé de ce problème, l'adjonction, aux Etats faisant déjà partie du Comité des dix puissances sur le désarmement, de huit Etats membres (Birmanie, Brésil, Ethiopie, Inde, Mexique, Nigéria, République arabe unie et Suède).

D'autre part, ils parvinrent plus tard à un accord commun sur l'ouverture des travaux du Comité des dix-huit puissances sur le désarmement, le 14 mars 1962, au Palais des Nations à Genève.

SECTION III.

APPRECIATION CRITIQUE DE CETTE PRATIQUE

Bien que la question du désarmement soit la question la plus importante et la plus pressante à laquelle le monde doive à présent trouver une solution rapide, juste et durable;

Bien que l'existence de la génération présente et des générations futures dépende avant tout de l'élimination du danger d'une nouvelle guerre la plus désastreuse, danger auquel ne peut échapper l'humanité qu'en réalisant un désarmement total et efficacement contrôlé;

Bien que cette réalisation soit susceptible de mettre non seulement fin à des dépenses stupides et inutiles se chiffrant par centaines de milliards, mais encore et à jamais à la misère, à la famine, aux épidémies qui sévissent dans les deux tiers du monde ⁵⁹;

Bien qu'à l'heure actuelle, comme le déclarait le président de la Commission du désarmement, il n'y ait pour ainsi dire « aucune question internationale importante, soit dans le domaine politique, soit dans le domaine économique, dont la solution ne soit liée, tout au moins partiellement, à la solution du problème du désarmement ⁶⁰ »;

59. On dépense, chaque jour, à des fins militaires, plus de 334 millions de dollars, alors que, selon le Comité des experts des Nations-Unies, pour le développement de tous les pays sous-développés, 19 134 millions de dollars d'investissement annuel seraient suffisants.

60. Il a également souligné avec beaucoup de raison que : « Le problème du désarmement et sa solution sont l'épreuve suprême de l'O.N.U. ; celle-ci ne justifiera son existence que dans la mesure où elle saura contribuer à surmonter cette épreuve. Des accords de désarmement auraient des répercussions incalculables au bénéfice de l'humanité : ils écarteraient la crainte de la guerre, permettraient la consolidation d'une paix juste, libéreraient des énergies humaines considérables et des res-

Bien que tout cela soit compris et proclamé, et quoique quinze longues années se soient déjà écoulées, les Nations Unies n'ont su parvenir à résoudre ce problème angoissant.

Cette faillite peut être imputée à différentes causes :

1. Non pas même un désarmement général, mais une simple réduction ou limitation des armements nationaux des Etats exige avant tout l'existence de deux éléments :

a) Règne de la confiance entre les nations;

b) Etablissement d'un système de sécurité commune remplaçant la sécurité nationale des Etats.

On peut aisément constater que ces deux éléments ont fait défaut tout au long des travaux des Nations Unies. En effet, la confiance et les relations amicales qui avaient été artificiellement établies parmi les Nations Unies, pendant la dernière guerre sous la pression du danger commun, se dissipèrent avant même la conclusion du conflit et l'entrée en vigueur de la Charte des Nations Unies. D'autre part, l'échec essuyé par le Conseil de sécurité dans l'établissement d'un système de sécurité collective, prévu aux termes de l'article 43 de la Charte, incita les Etats membres à rechercher leur sécurité en dehors de l'O.N.U. par d'autres sortes de systèmes, tels que la conclusion de traités de défense mutuelle et l'intensification de leurs armements nationaux.

2. C'est le Conseil de sécurité qui, selon l'article 26 de la Charte, est responsable de l'établissement d'un système de réglementation des armements. Comment peut-on en attendre un succès quand ce Conseil a échoué presque totalement dans l'accomplissement de ses fonctions, y compris celles beaucoup plus faciles à résoudre que la réalisation d'un désarmement, même partiel ? C'est pour cela que l'Assemblée

sources économiques immenses qui pourraient être consacrées à la mise en œuvre de programmes de coopération et de développement économique d'une énorme portée; dès lors, tous les hommes de tous les peuples de la terre seraient à même de jouir réellement des biens terrestres. Par conséquent, l'objectif primordial de tout homme d'Etat doit être un désarmement équilibré et efficacement contrôlé, ce qui constituerait la meilleure formule de garantie des relations pacifiques entre les nations. » Extrait du discours de Padilla Nervo, représentant du Mexique et président de la Commission du désarmement, prononcé le 10 septembre 1959 à la Commission du désarmement, *Doc. DC/PV. 65*.

générale s'est vue contrainte de s'occuper de cette question, de manière permanente, dès le début de son fonctionnement.

Il est évident que l'Assemblée, même en exerçant ses pouvoirs par le moyen d'organes subsidiaires, ne constituait pas l'organisme le plus approprié à la réalisation d'un tel objectif, puisqu'elle n'exerce aucune autorité autre que morale sur les Membres et sur les organes des Nations Unies. Elle ne peut traiter cette question que parmi beaucoup d'autres. Il est certain qu'un problème aussi complexe que celui du désarmement ne peut être résolu que par un organisme échappant à toute propagande, à l'abri des fluctuations politiques mouvantes, et, nanti des pouvoirs nécessaires, en mesure de fournir un travail long et continu.

3. Le succès d'une conférence ou d'une institution, s'il dépend de l'atmosphère dans laquelle elle se déroule, dépend aussi de la qualité et de la compétence des personnes. Tant les membres des organismes qui s'occupèrent de la question du désarmement, que ceux de l'Assemblée générale, sont des diplomates désignés par leurs gouvernements respectifs en vue de défendre les intérêts nationaux et ceux de leurs alliés ou de leurs amis, contre l'adversaire dans la guerre froide. On voit manifestement que l'égoïsme immédiat et national l'emporte très souvent sur l'intérêt de la Communauté internationale. C'est ainsi que lors de la douzième session de l'Assemblée générale de la Commission politique, Kreshna Menon, Ministre de la défense du Gouvernement Indien et chef de la délégation de ce pays, après avoir rappelé la responsabilité principale des grandes puissances en matière de désarmement, prit soin de remarquer : « A propos des expériences nucléaires, on nous dit aujourd'hui qu'elles présentent un danger certain. Pourtant, le Secrétaire d'Etat du Royaume-Uni a déclaré qu'il ne serait pas souhaitable de suspendre ou de cesser ces expériences, et que, de toute façon, cela ne constituerait pas une mesure de désarmement. Soit, nous sommes d'accord. Le désarmement, ce n'est pas la paix, mais c'est tout de même une étape sur la voie de la paix, de la suppression de la guerre. Inutile d'expliquer à la Commission la différence qu'il y a entre la paix et le désarmement. C'est pourtant la première fois dans l'histoire de cette Commission, qu'une délégation vient prendre position contre l'arrêt des essais nucléaires. Le discours que nous avons entendu il y a deux jours n'est pas une critique de la proposition de suspension des expériences, c'est plutôt une thèse en faveur de la poursuite de ces essais. En

effet, on nous dit que si l'on ne poursuit pas les expériences, la bombe sera pire. On invoque à ce propos la souveraineté des nations. Je suis heureux d'entendre dire que les puissances souveraines sont prêtes à discuter les droits souverains des peuples. Mais on pourrait invoquer la souveraineté à d'autres fins que la destruction du monde. »

« Le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis vient de nous apprendre qu'il existait des bombes propres. Il y a peut-être des bombes plus propres, mais il n'y a pas de bombes propres. Je m'arrêterai un instant sur cet aspect de la question. Rien n'est plus dangereux que de tromper l'opinion publique à ce sujet. Il n'existe pas de bombes propres. Ces bombes propres sont des bombes à fusion, à l'hydrogène, qui explosent très haut dans l'atmosphère. L'Union soviétique et les Etats-Unis en possèdent... Je ne crois pas qu'il y ait un moyen de rendre la mort propre de quelque façon que l'on s'y prenne, l'extermination de l'humanité est une sale besogne⁶¹. »

4. Les Etats moyens et petits n'ont pu exercer une influence sur les grandes puissances en vue de parvenir à un accord sur le désarmement, en raison de la dépendance très étroite, militaire et même politique, à laquelle les soumettent les traités ou organismes régionaux que ces grandes puissances ont constitués.

5. L'ignorance, dans la grande masse des peuples du monde, de l'existence du danger mortel que constitue la course aux armements ainsi que le silence de la grande majorité des savants les mieux informés, leurs échappatoires ou leur façon de déformer la vérité empêchèrent au cours des débats la formation d'une opinion publique influente. A ce propos, l'éminent professeur Charles Price, directeur de l'Institut de Chimie John-Harrisson, de l'Université de Pennsylvanie, a écrit, dans une lettre adressée au *New-York Times* :

J'éprouve une profonde inquiétude en voyant à quel point sont déformés les renseignements qui parviennent au peuple américain sur la question si importante des essais d'armes nucléaires. Celui-ci a été amené à croire qu'il y avait une profonde divergence d'opinion à propos de la gravité des risques de radiations. En fait, à l'exception de quelques savants qui sont presque tous des employés, conseillers ou entrepreneurs de la Commission de l'Ener-

61. Cité par André SERVAIS, *Le Désarmement*, Chronique de politique étrangère, vol. XIII, n° 1, Janvier 1960, pp. 55-57.

gie atomique, la grande majorité des hommes de science bien informés, y compris ceux qui travaillent pour la Commission de l'Energie atomique, sont d'accord pour dire qu'il y a un danger. L'opinion contraire, dans la proportion d'un pour cent, et l'on ne peut dire qu'il y ait divergence d'opinions, il serait certainement plus juste de parler d'opinion unanime⁶².

On a pu dire, avec raison, que si la première bombe atomique avait été lancée sur un pays occidental, les travaux sur le désarmement auraient connu un tout autre déroulement. En effet, les gens de Hiroshima et de Nagasaki vivent dans l'autre hémisphère, ils sont accoutumés à une soumission passive et les informations qu'ils ont données sur les effets des bombes atomiques ont été rares. Combien de personnes savent-elles que la première bombe atomique tua à Hiroshima plus de 200 000 hommes et qu'elle multiplie chaque jour encore ses victimes ? Des 70 000 survivants, tous ne sont pas infirmes, mais il est scientifiquement établi que la deuxième génération le sera sans exception. Dégâts minimes par rapport à ce que peuvent causer les bombes plus développées. On a appris des personnalités les plus éminentes que quelques bombes à l'hydrogène seules suffiraient à effacer de la carte n'importe quel pays. Le rapport de la Commission sur les effets génétiques de l'Académie nationale des sciences des Etats-Unis a établi qu'une quantité quelconque de radiations, si faible qu'elle soit, risque de provoquer des mutations. On a aussi rappelé que « dans les circonstances actuelles, n'importe quel incident absurde, par exemple le dérangement du mécanisme de direction d'un avion porteur d'une bombe à l'hydrogène, ou l'aberration mentale d'un pilote, pourrait amener la guerre⁶³ ». Et même une crainte non fondée — car on vit dans une psychose de peur — peut provoquer une guerre totale. A ce propos, on a parlé d'une alerte américaine très significative :

Parce qu'un radar de la base américaine de Thulé au Groenland, avait enregistré des ondes émises par la lune, on avait cru déceler les traces d'une vague de fusées russes en route vers l'Occident. L'ordre fut donné à quinze cents bombardiers américains, chargés de bombes à l'hydrogène, de s'approprier à décoller pour atomiser l'U.R.S.S.

Il n'a peut-être tenu qu'à un fil, celui du câble sous-marin qui relie Thulé au continent américain, à ce moment-là coupé par

62. *Ibid.*, p. 57.

63. Discours du Premier Ministre soviétique, Nikita Khrouchtchev, à l'Assemblée générale, le 18 septembre 1959.

un iceberg, pour que cet ordre soit confirmé et qu'en quelques minutes éclate, par erreur, une guerre de destruction totale.

Peu importe en l'occurrence que les Américains soient ceux qui, cette fois-ci, s'affolèrent; une telle confusion commise par d'autres militaires de l'Etat-major d'un autre bloc pourrait engendrer demain la même situation. Notre globe vit quotidiennement le risque de la catastrophe aussi longtemps que des peuples, qui tous désirent passionnément la paix, vivent dans une psychose de peur mutuelle⁶⁴.

Il n'est pas nécessaire de souligner à quels hasards « le sort de l'humanité et l'avenir de la civilisation sont suspendus. C'est une illusion funeste de penser qu'il suffit d'avoir peur de la guerre nucléaire pour qu'elle devienne impossible... Mais sachons voir que la peur aggrave le danger au lieu de l'écartier : c'est précisément sous son empire que nous risquons de nous engager dans le fatal engrenage⁶⁵ ».

Ainsi donc, la passivité de la plupart des gouvernements comme celle des peuples du monde facilita la tâche de ceux qui avaient, à dessein et avec des propositions insensées encadrées de beaux titres, empêché la conclusion d'un accord général. C'est pourquoi toutes les négociations sur ce sujet se déroulèrent dans un esprit de vrai marchandage. Les plans présentés à ces négociations étaient en fonction de la puissance militaire de leur auteur au moment où il les présentait. Chaque fois que l'un des deux blocs se sentait militairement assez fort, il désirait alors l'arrêt de la course aux armements; tandis que l'autre côté, en vue de rattraper son retard, le contrecarrait.

6. Les progrès techniques très rapides accomplis dans le domaine militaire rendaient inévitablement plus difficile une entente sur le désarmement. En effet, les propositions faites quelques mois auparavant devenaient caduques en raison du continu développement technique des armes.

7. Il est difficile de concevoir comment on peut arriver à la conclusion d'un accord pratique sur le désarmement sans la participation de toutes les grandes puissances, comme par exemple de la Chine, ce pays qui compte 670 millions d'habitants et qui peut rapidement lever une troupe de 80 millions de soldats.

64. Roger DAUPHIN, dans le numéro de Noël de *Faim et Soif*, journal de l'abbé Pierre (1960).

65. René LEYVAZ, dans le journal suisse *Le Courrier*, 19 janvier 1961.

8. Le désarmement est indubitablement lié à d'autres questions importantes comme la sécurité collective, le règlement pacifique des différends, l'élimination des séquelles de la dernière guerre, la disparition du colonialisme, etc. Sans résoudre ces questions et sans refondre, pour la rendre plus efficace, l'Organisation des Nations Unies, il est très difficile, voire impossible d'établir ce plan de désarmement si urgent et si espéré par chacun et par chaque peuple.

TROISIÈME PARTIE

LA RÉORGANISATION DE L'O.N.U.

CHAPITRE PREMIER

LA NECESSITE DE LA REORGANISATION DE L'O.N.U.

Bien que l'on ait pu écrire que l'O.N.U., dans sa forme actuelle, est en tout sens une parfaite et adéquate organisation¹, il est pourtant difficile de se dire satisfait de ce qu'elle a su réaliser et de soutenir qu'elle est, pour l'accomplissement de sa tâche, un organisme idéal². Elle n'a pas été en état de prouver qu'elle est une organisation de la paix telle que ses fondateurs l'envisageaient³. Nul n'est en mesure non plus de prévoir qu'elle sera capable à l'avenir de réaliser ses buts, qui représentent pourtant le grand espoir éveillé à la fin de la guerre et l'ardent désir de tous les peuples.

Cette défaillance provient de la défectuosité congénitale de la Charte d'une part et de l'évolution constante de la situation internationale, dès avant même son entrée en vigueur, d'autre part.

SECTION I.

LA DEFECTUOSITE CONGENITALE DE LA CHARTE

§ 1. — *La Charte a été conçue à une époque troublée.*

Or, les normes juridiques les plus solides et les plus parfaites ne peuvent être établies que dans une atmosphère sereine et en con-

1. Herbert NICHOLAS, *Reforming the United Nations*, Unservile State papers, n° 4, 1961, p. 15.

2. Edgar McINNIS, « Revision of the Charter. A canadian view », dans *Revision of the United Nations Charter*, a symposium, Indian Council of World affairs, Oxford University press, New-Delhi, 1956, p. 14.

3. « The U.S. Stake in the U.N. : problems of United Nations Charter review », *The American Assembly*, Graduate school of Business, Columbia University, 1954, p. 43; Kisaburo YOKOTA et Tomoo OROKA, « Japan and United Nations : A study of the national policy and public attitudes of Japan towards the United Nations », dans *Revision of the United Nations Charter*, a symposium, New-Delhi, *op. cit.*, pp. 58-60.

formité avec les vœux de la plus grande majorité de la communauté à laquelle elles doivent être appliquées.

La Charte fut projetée et préparée dans un monde bouleversé. Elle fut, comme le Pacte de la Société des Nations, conçue sous l'impulsion des méfaits de la guerre et du désir profond de supprimer celle-ci à jamais. Lors de sa préparation, ses fondateurs n'étaient pas encore tout à fait sûrs de leur victoire. Ils ne savaient pas non plus quand le conflit se terminerait. Ils n'avaient pas prévu la destruction totale et rapide de l'ennemi dans un si court délai. Le président Roosevelt lui-même, à la veille de la Conférence de Yalta, déclarait que la guerre pourrait continuer jusqu'en 1947⁴. Le Secrétaire d'Etat de Roosevelt, Edward Stettinius, qui prit une part très importante à la Conférence de Yalta et, plus tard, à celle de San-Francisco, écrivit à ce propos que, lors de la Conférence de Crimée, « personne ne savait combien de temps durerait la guerre européenne ni quelle serait l'importance des pertes⁵ ».

La Charte était aussi projetée dans l'espoir d'obtenir la collaboration, contre les puissances de l'Axe, des Etats restés neutres et des peuples non autonomes. Car certaines dispositions, notamment celles concernant les territoires non autonomes, ne furent adoptées par les puissances coloniales que « pour les besoins de la cause, afin de gagner les sympathies des indigènes, entraînés, par le Japon, dans le mouvement de la *Grande Asie orientale*⁶ ».

Il faut dire aussi que la Charte fut établie dans un climat de crainte, cette crainte dont, aux termes des articles 53 et 107, elle garde l'empreinte. Les fondateurs des Nations-Unies étaient certains que « les problèmes importants de l'après-guerre surgiraient de la défaite de l'Allemagne et du Japon⁷ ».

La Charte fut établie également dans un esprit de ressentiment à l'égard de ceux qui n'avaient pas coopéré à la lutte⁸; avant même qu'elle naquit, ce ressentiment se manifestait à Yalta où les archi-

4. Edward STETTINIUS, *Yalta. Roosevelt et les Russes*, traduit de l'américain par Amélie Audlberti, Edil. Gallimard, 1951, p. 73.

5. *Ibid.*, p. 91; Cf. aussi pp. 96 et ss.

6. Boris MOURAVIEFF, *Le Problème de l'autorité super-étatique*, Neuchâtel, 1950, p. 29.

7. Francis O. WILCOX et Carl M. MARCV, *Proposals for changes in the United Nations*, Washington, 1955, p. 342.

8. Cf. Clyde EAGLETON, « The United Nations : aims and structure », *The Yale law review*, August 1946, p. 974.

tectes de l'O.N.U. (Etats-Unis, Royaume-Uni et U.R.S.S.) décidaient de n'inviter à San-Francisco que ceux qui auraient déclaré la guerre à l'ennemi commun avant le 1^{er} mars 1945.

§ 2. — *Incapacité de ses auteurs.*

Les fondateurs de la Charte « manquaient de l'imagination, de l'esprit de synthèse, de la clarté (de la prévoyance) et de la précision qui caractérisent les grands législateurs⁹. »

Ils n'ont malheureusement guère su se servir de l'expérience du passé. Les vainqueurs de Napoléon, par exemple, avaient d'abord rétabli la paix à Vienne et avaient instauré ensuite le Concert européen en vue de la maintenir. De même, les vainqueurs de la première guerre mondiale avaient conclu avant tout les traités de paix, puis entrepris l'établissement de la Société des Nations, dont l'instrument constitutif formait d'ailleurs les premières parties de ces traités. Les auteurs de la Charte, eux, s'ils comprirent l'importance qui devait être donnée au maintien de cette paix et de cette sécurité internationales qu'ils voulaient établir, ne comprirent pas, hélas, que pour maintenir la paix et la sécurité des nations, encore fallait-il les créer. Il est très souvent plus difficile de rétablir la paix après la victoire que de remporter la victoire elle-même. Bien que quinze ans se soient déjà écoulés depuis la fin de la guerre, l'on n'a pu encore conclure de traité de paix avec l'Allemagne, ce qui est cependant le problème le plus ardu à résoudre dans les relations entre Est et Ouest.

§ 3. — *La faillite du postulat fondamental de la Charte.*

Les auteurs de la Charte visaient à « prévenir et réprimer la rupture de la paix par des Etats d'importance secondaire ou par un retour offensif des puissances de l'Axe¹⁰ ». Ils ont repris, comme ceux de la Société des Nations, l'idée du concert et de la prédominance des grandes puissances, idée en honneur au siècle précédent. C'est cette conception primitive qui est devenue le postulat fondamental de l'Or-

9. Emile GIRAUD, *La Révision de la Charte des Nations Unies*. Recueil des cours, 1956, vol. II, p. 311.

10. Fernand van LANGENHOVE, *La Crise du système de sécurité collective des Nations Unies*, La Haye, 1958, p. 6.

ganisation des Nations-Unies¹¹ et qui fut cristallisée dans le fameux droit de veto. Ils pensaient également que si l'une des grandes puissances, alliée de la seconde guerre mondiale devient un agresseur, « la paix ne pourra être maintenue, car l'emploi de la force contre une telle puissance provoquera inévitablement une autre guerre mondiale¹². »

Mais ce postulat s'est révélé inexact. La Chine, en tant que grande puissance, ayant commis une agression en Corée, constatée par l'Assemblée générale¹³ et ayant lutté contre la force internationale placée sous le commandement et le drapeau des Nations Unies, n'a nullement causé une guerre générale. Du reste, les deux grandes guerres avaient prouvé qu'un Etat de quelque grandeur et de quelque puissance qu'il soit, ne peut pas dominer et vaincre le reste du monde.

Les fondateurs de l'O.N.U. avaient la conviction que l'entente réalisée pendant la guerre durerait aussi après la conclusion de celle-ci et que la paix générale se maintiendrait par l'étroite collaboration des principaux alliés. Mais cette entente était très précaire, sinon éphémère, vu que :

1° « Les alliances de guerre se dissolvent une fois qu'elles ont atteint leur but qui était d'abattre un adversaire commun¹⁴ ». Les parties concentrent leur énergie et leurs efforts dans la lutte commune parce que leur existence même en dépend¹⁵. « Toute autre préoccupation est pour eux secondaire ou est délibérément bannie » ; c'est ainsi qu'ils écartent celles capables d'engendrer des motifs de dissentiment entre eux¹⁶. Mais une fois l'ennemi abattu et réduit à l'impuissance, le facteur de cohésion redevient nul et les forces de dissociation reprennent tout leur empire. Elles réapparaissent avec une puissance accrue, car la victoire elle-même crée des problèmes pouvant dériver en désaccord. « Dès qu'il s'agit de récolter les fruits de cette victoire, les Etats que la guerre avait rendus solidaires deviennent des rivaux ou même des adversaires¹⁷ ». Ainsi, après 1815,

11. Cf. Marian NEAL, « United States attitudes towards Charter review », dans *Revision of the United Nations Charter*, a symposium, New-Delhi, *op. cit.*, p. 123; Leland M. GOODRICH et Anne P. SIMONS, *The United Nations and the maintenance of international peace and security*, Washington, 1955, pp. 23-25; WILCOX et MARCY, *op. cit.*, pp. 55-57.

12. WILCOX et MARCY, *op. cit.*, p. 56.

13. Cf. *supra*, pp. 44 et 45.

14. GIRAUD, *op. cit.*, p. 328.

15. LANGENHOVE, *op. cit.*, p. 28.

16. *Id.*

17. *Id.*

l'alliance des puissances, victorieuses de Napoléon, se relâcha et le Royaume-Uni recouvra bientôt sa liberté d'action; en 1830, la Sainte-Alliance était déjà morte. Après la première guerre mondiale de même, les Alliés poursuivirent une politique individualiste¹⁸.

2° Entre des Etats aux systèmes économique, politique et idéologique complètement opposés, une entente durable et solide ne peut être réalisée qu'avec beaucoup d'efforts.

Bien avant la Conférence de San-Francisco, les principaux leaders en étaient conscients. Ainsi, dans le discours annuel sur l'Etat de l'Union, le président Roosevelt, le 6 janvier 1945, au Congrès, déclara : « Plus nous nous rapprochons de la défaite de nos ennemis, plus nous devenons inévitablement conscients des divergences qui existent entre les vainqueurs¹⁹. » C'est pourquoi il insistait tellement pour que les Nations-Unies soient instituées pendant que la guerre se déroulait encore²⁰. De son côté, Staline, lors de la Conférence de Yalta, le 8 février 1945, déclara qu'« il n'est pas difficile de rester uni en temps de guerre, car il y a un but solidaire, battre l'ennemi, qui est clair pour tous. La tâche difficile viendra après la guerre, lorsque la diversité des intérêts tendra à diviser les Alliés²¹ ». D'autre part, le général de Gaulle, lors de sa visite à Moscou, déclara à A. Harriman, ambassadeur des Etats-Unis en cette ville, que « les pays occidentaux auraient plus tard de sérieuses difficultés avec l'Union soviétique²² ». Au reste, avant même la signature de la Charte, l'entente réalisée en Crimée entre les trois Grands commença à se dissoudre. En effet, l'intervention russe qui provoqua, le 1^{er} mars 1945, l'établissement en Roumanie d'un gouvernement communiste²³, et l'attitude soviétique relative à l'application des accords de Yalta « au sujet d'un élargissement du gouvernement polonais, afin d'y inclure des représentants de tous les partis et des deux camps²⁴... » inquiétaient évidemment les Alliés occidentaux. A cet égard, Churchill a écrit que « le Président

18. GIRAUD, *op. cit.*, p. 328.

19. Cité par James F. BYRNES, *Speaking frankly*, New York, 1947, p. 60.

20. *Id.*

21. STETTINIUS, *op. cit.*, p. 207.

22. *Ibid.*, p. 100.

23. Winston S. CHURCHILL, *Mémoires sur la deuxième guerre mondiale. Triomphe et tragédie*, traduction tome VI, 2^e partie, pp. 74-75; et BYRNES, *op. cit.*, pp. 50-52.

cit., pp. 50-52.

24. CHURCHILL, *op. cit.*, p. 73.

(Roosevelt)... avait, lui aussi, suivi avec inquiétude et chagrin l'évolution de l'attitude soviétique depuis la Conférence de Crimée²⁵. »

La divergence de vue était si importante à la veille de la Conférence (U.N.C.I.O.) que la réunion de celle-ci faillit échouer. Cette divergence portait surtout sur la représentation du gouvernement de Lublin en Pologne, à laquelle les puissances occidentales étaient opposées²⁶.

Moins d'un mois avant l'ouverture de la Conférence de San-Francisco, le 27 mars 1945, dans un télégramme adressé au président Roosevelt, le premier ministre britannique, W. Churchill, lui fit part de ses appréhensions dans les termes suivants :

... Au sens où nous les avons tous les deux comprises, les propositions de Dumbarton Oaks, qui formeront la base des discussions à San-Francisco, reposaient sur l'idée d'une union des grandes puissances. Si cette union n'existe pas au sujet de la Pologne, qui est après tout un des problèmes principaux du règlement général d'après-guerre... on est en droit de se demander quelles sont les chances de réussite de la nouvelle Organisation mondiale. N'est-il pas tout à fait évident que, dans ces circonstances, nous allons élever tout l'édifice de la future paix du monde sur des fondations de sable?

Je crois, par conséquent, que pour ne pas compromettre gravement la réussite de San-Francisco, il faut que nous adressions l'un et l'autre dès maintenant à Staline un appel aussi énergique que possible au sujet de la Pologne.

... Je me demande même s'il ne faudrait pas signaler dès maintenant à Staline l'impression déplorable que causera l'absence de Molotov à San-Francisco²⁷.

Plus tard, le 23 avril 1945, soit oralement à Molotov, Ministre soviétique des Affaires étrangères, soit dans un message donné à celui-ci, le même jour, pour le transmettre immédiatement à Staline, le nouveau président des Etats-Unis, H. Truman, déclara que si les trois principaux alliés ne pouvaient maintenant parvenir à exécuter les décisions de Crimée à l'égard de la Pologne, il en résulterait un doute sérieux sur leur unité et sur leur détermination à continuer à collaborer après la guerre²⁸.

25. *Ibid.*, p. 91.

26. Cf. *ibid.*, pp. 73-95; Harry S. TRUMAN, *Memoirs by Harry S. Truman*, 2 vol. ; I. — *Year of decisions*, New-York, 1955; II. — *Years of trial and hope*, New York, 1956; vol. I^{er}, pp. 23-26 et 81.

27. CHURCHILL, *op. cit.*, p. 89.

28. TRUMAN, *op. cit.*, 80-81.

§ 4. — *La nécessité de l'entente des grandes puissances à l'époque de l'établissement des Nations Unies.*

1. Ainsi donc, lors de la préparation et de la signature de la Charte, la guerre continuait à sévir et, pour la victoire finale, une entente entre les principaux alliés était indispensable. Même dans les milieux militaires et politiques des Etats-Unis, l'idée dominante à propos de la victoire rapide sur le Japon était que l'entrée en guerre de l'U.R.S.S. contre ce pays était nécessaire²⁹. Par ailleurs, lors de la Conférence de Yalta, Churchill déclara « qu'il inclinait à accepter la suggestion russe de l'unanimité pour toutes les questions, car il pensait que tout dépendait du maintien de l'union des trois puissances. Sans cette union, ... le monde serait entraîné dans une catastrophe inévitable³⁰. »

2. Si, à cette époque, la nouvelle Organisation n'avait pas été déjà fondée, il n'y aurait pas eu de Nations Unies. Ainsi, le 20 avril 1945, lors d'une réunion, en réponse à une question de l'ambassadeur A. Harriman, le président Truman déclara que, sans l'Union soviétique, il n'y aurait pas d'Organisation des Nations Unies³¹.

De son côté, Churchill écrit dans ses *Mémoires* en relatant ce qui suivit Yalta : « Que se serait-il passé si nous nous étions disputés avec la Russie, alors que les Allemands possédaient encore deux cents ou trois cents divisions sur les fronts de combat? Nos prévisions optimistes ne devaient pas tarder à être déçues. Elles étaient pourtant les seules possibles à cette époque³². » E. Stettinius, le Ministre des Affaires étrangères du président Roosevelt, quant à lui, a écrit que le Président Roosevelt agit sagement en décidant qu'il valait mieux « s'assurer la participation de l'U.R.S.S. à la Conférence des Nations Unies que de la pousser peut-être à refuser toute participation à une organisation du monde. Que cela plaise ou non à certaines personnes, nous vivons dans un monde où nous dépendons les uns des autres. La réalisation de l'unité du monde est semée d'immenses difficultés, mais la participation russe était, et est encore, un pas nécessaire dans la bonne direction³³. »

29. STETTINIUS, *op. cit.*, pp. 90-98.

30. *Ibid.*, p. 115.

31. TRUMAN, *op. cit.*, p. 72.

32. CHURCHILL, *op. cit.*, p. 56.

33. STETTINIUS, *op. cit.*, p. 227.

Bref, l'impératif politique et militaire de l'époque exigeait de préserver dans l'immédiat les relations étroites des principaux alliés avant que d'organiser la paix sur le plan institutionnel. C'est à cette nécessité, peut-être inéluctable, qu'ont été sacrifiées les exigences d'une organisation digne de ce nom³⁴.

§ 5. — *Les défauts de forme de la Charte.*

Quant à sa forme, la Charte comporte plusieurs imperfections :

1° Elle est prolix et abonde en répétitions et en longueurs, la même chose étant signifiée maintes fois, mais en termes divers. A titre d'exemple, l'on peut citer les dispositions des articles 7, paragraphe 2; 22; 29; 47, paragraphe 4; et 68. « On aurait pu faire l'économie d'une trentaine d'articles sans que la Charte n'ait rien perdu en substance³⁵. »

2° Elle « ne paraît pas avoir été construite avec des vues d'ensemble. Elle représente, dans une certaine mesure, une juxtaposition, un conglomerat de dispositions particulières. Or, ce n'est pas en mettant bout à bout des dispositions particulières que l'on arrive à faire un tout ordonné et articulé³⁶. »

3° Elle « contient beaucoup d'ambiguïtés. Certaines dispositions sont d'une interprétation difficile, soit que les auteurs de la Charte n'aient pas clairement vu les données des problèmes qu'ils voulaient trancher, soit que les formules employées par eux aient maladroitement traduit leurs intentions³⁷. »

§ 6. — *Les autres carences de la Charte.*

1. L'une des déficiences les plus importantes de la Charte est qu'elle ne contient ni les principes fondamentaux, ni les dispositions nécessaires concernant le désarmement³⁸. Elle n'impose aucune obligation aux Etats membres pour réduire leurs armements nationaux³⁹.

34. Charles de VISSCHER, « La Conférence de révision de la Charte des Nations Unies », *Die Friedens-Warte*, 1955, p. 41.

35. GIRAUD, *op. cit.*, p. 338.

36. *Id.*

37. *Id.*

38. *Cf. supra*, pp. 117-118.

39. Kelsen, *op. cit.*, p. 104.

Elle ne reconnaît même pas que le maintien de la paix exige, avant tout, le désarmement de toutes les nations ⁴⁰.

2. Elle a la prétention de devenir universelle, mais les clauses qu'elle impose à l'admission, surtout le jeu du droit de veto au sein du Conseil de sécurité contre l'admission de nouveaux Membres peuvent constituer un obstacle important à la réalisation de cet objectif.

3. Tant que plusieurs Etats, et notamment des puissances importantes, ne seront pas liés à l'Organisation, et c'était déjà le cas de la Société des Nations, les sanctions économiques perdront de leur efficacité.

4. Plusieurs dispositions importantes de la Charte étaient le résultat d'une sorte de compromis entre ceux qui participèrent à la Conférence des Nations Unies à San-Francisco ⁴¹.

5. « La prédominance reconnue aux grandes puissances était contraire à l'égalité juridique des Etats ⁴² », ainsi qu'au principe de l'égalité souveraine de tous les Membres de l'O.N.U. (article, 2, paragraphe 1^{er}, de la Charte).

6. Comme nous l'avons critiqué à l'occasion de l'étude du règlement pacifique des différends internationaux par le Conseil de sécurité, le système de San-Francisco comportait, à ce propos, des lacunes très importantes ⁴³.

SECTION II.

L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION INTERNATIONALE DEPUIS 1945 ET SES EFFETS SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'O.N.U.

Il existe une grande différence entre la situation actuelle et celle dans laquelle la Charte fut adoptée ⁴⁴.

Ce changement est survenu dans différents domaines :

40. *Ibid.*, p. 105.

41. Cf. Norman D. HARPER, « Revision of the United Nations Charter. An Australian view », dans *Revision of the United Nations Charter*, a symposium, New-Delhi, *op. cit.*, p. 2; Eduardo JIMENEZ de ARECHAGA, « Latin American attitude to the revision of the United Nations Charter », dans le même ouvrage, p. 72; Juraj ANDRASSY, « Some observations on the revision of the United Nations Charter », dans le même ouvrage, p. 131; Erik CASTREN, « Revision de la Charte des Nations Unies », *Revue hellénique de droit international*, n° 1, janvier-mars, 1954, p. 21; et VISSCHER, *op. cit.*, p. 38.

42. Alejandro ALVAREZ, *Le Droit international nouveau*, Paris, 1959, p. 396.

43. Cf. *supra*, pp. 68-69.

44. Andrew MARTIN et John B. S. EDWARDS, *The Changing Charter*, London, 1955, p. 22.

§ 1. — *Dans le domaine des moyens de guerre.*

L'encre des signatures de la Charte n'était pas encore séchée que la première bombe atomique lancée par les Américains explosa à Los Alamos, à la date du 16 juillet 1945. Ils en lancèrent une autre le 6 août sur Hiroshima et une troisième, le 9 août, sur Nagasaki. Ces bombes mirent effectivement fin à la dernière guerre mondiale. Chacune d'elles causa des centaines de milliers de morts, de blessés, et d'incommensurables dégâts matériels. D'autre part, la mise en œuvre du système de sécurité collective envisagé par la Charte et la réalisation de la réduction et de la limitation des armements nationaux devenaient tout d'un coup très difficilement réalisables. Cette nouvelle sorte de bombe impliqua un nouveau facteur et provoqua beaucoup de complications dans les relations internationales, en particulier par la crainte qu'elle inspirait et par le problème de son utilisation par d'autres pays; une atmosphère de rivalité et de suspicion était née qui détériorait les relations existant entre les nations en les bipolarisant et contrecarrait le bon fonctionnement de tout le système de San-Francisco. Henry L. Stimson, qui, comme Secrétaire d'Etat à la guerre, avait eu une grande responsabilité dans la fabrication et l'emploi de la bombe atomique, se rendit compte, au lendemain même de l'explosion des bombes au Japon, de l'importance que cette nouvelle arme allait prendre dans les relations russo-américaines. Il écrivit à ce sujet : « Si nous échouons maintenant dans le rapprochement de nos relations avec l'U.R.S.S., ayant des bombes atomiques en notre possession, sa suspicion et sa méfiance à l'égard de nos objectifs seront accrues à l'avenir ⁴⁵. »

Ainsi donc, la découverte de la bombe atomique fut une cause de dissentiment entre les grandes puissances et rendit difficile le développement et le maintien de leur union.

Les moyens de guerre, tels que les bombes thermonucléaires, les missiles intercontinentaux, les avions fusées qui atteignent une vitesse de plus de 6 000 kilomètres à l'heure, les satellites artificiels porteurs d'armes nucléaires firent que tout le système de sécurité collective prévu par la Charte devint difficilement réalisable.

45. Cité par GOODRICH and SIMONS, *op. cit.*, p. 33.

§ 2. — *La division du monde et la guerre froide.*

L'un des effets les plus importants de la dernière guerre a été le changement survenu dans la balance des forces interétatiques. En effet, plusieurs grandes puissances d'avant-guerre, l'Allemagne, le Japon et l'Italie, sortaient de la guerre avec toutes leurs forces militaires et économiques épuisées, leurs territoires occupés et leurs colonies confisquées. Quant à l'Angleterre et à la France, bien qu'elles fussent entrées en tant que grandes puissances parmi les membres permanents du Conseil de sécurité, la guerre les avait laissées avec leur puissance économique et militaire atteinte gravement; de plus, leurs pouvoirs sur leurs colonies étaient affaiblis, du fait de la naissance, aussitôt après la guerre, d'un violent courant de nationalisme visant à la libération. Elles étaient incapables de jouer un rôle indépendant sur la scène internationale. Sans aide extérieure, il ne leur était même pas possible de recouvrer leur développement économique, ni de faire face aux dépenses militaires astronomiques introduites par les nouvelles armes à destruction massive. Tous ces facteurs les obligèrent à s'aligner aux côtés des Etats-Unis d'Amérique qui prirent ainsi le rôle de leader des pays occidentaux ⁴⁶.

Bien que la Chine fût désignée, parmi les Membres permanents du Conseil de sécurité, comme l'une des cinq grandes puissances, elle était, en fait, très loin de l'être au point de vue économique, militaire, etc. Car elle avait subi, de 1937 à 1945, la guerre avec le Japon, puis la guerre civile jusqu'en 1949.

Les pays de l'Europe centrale et orientale, libérés de l'occupation allemande par l'armée rouge, avaient accédé, de gré ou de force, au système socialiste et étaient devenus les alliés de l'U.R.S.S.

Ainsi, à la fin de la guerre, deux pays seuls — les Etats-Unis et l'U.R.S.S. — avaient effectivement la capacité de poursuivre une politique vraiment indépendante et de défendre leurs propres intérêts ⁴⁷. De cette façon, le monde fut divisé en deux blocs rivaux et complètement opposés dans leurs relations mutuelles. Il est évident qu'une table ne peut reposer sur deux pieds. Les deux grandes puissances, afin d'élargir leurs zones d'influence, devinrent naturellement les antagonistes les plus farouches et recoururent à tous les moyens, sauf à ceux d'ordre militaire. D'ailleurs, ces deux pays, depuis la

46. *Of. Ibid.*, pp. 25-29.

47. *Ibid.*, p. 29.

Révolution bolchévique de 1917, n'avaient pas eu de bonnes relations jusqu'à l'entrée des Etats-Unis dans la seconde guerre; ceux-ci n'avaient reconnu le régime communiste qu'en 1933. L'entente établie à Yalta entre les deux pays s'appuyait sur une base artificielle et transitoire.

Ainsi, les tribunes des Nations Unies devinrent pour eux des positions servant aux accusations les plus venimeuses et à la propagande la plus intense. Cette lutte fut dorénavant désignée sous le nom de « guerre froide ». L'Organisation des Nations Unies, de cette manière, amorça elle-même la décadence de son fonctionnement et prit un aspect que ses fondateurs n'avaient sûrement pas prévu.

L'une des causes principales de l'affaiblissement de l'O.N.U. réside dans le refus de la place réservée par la Charte elle-même à la Chine dans l'Organisation, plus précisément au sein du Conseil de sécurité. Dénier à la Chine continentale abritant plus de 670 millions d'âmes le droit de siéger au Conseil de sécurité en tant que membre permanent, en accordant ce droit au représentant de Formose qui compte seulement 9 millions d'habitants, c'est refuser de voir l'évidence, et c'est tout à fait contraire à la lettre et à l'esprit de la Charte. Il est impossible de concevoir une organisation, dite des Nations Unies, en en exceptant un quart de la population du globe. Il est également incompréhensible d'envisager une paix durable, une sécurité collective et générale, une sanction efficace et un désarmement total et complet, sans la participation du plus grand pays du monde. Cela a créé une situation irréaliste au sein de l'O.N.U. et a diminué de beaucoup son efficacité. A ce sujet, Laksmi N. Menon, membre du parlement et secrétaire du parlement au Ministère des Affaires étrangères de l'Inde, a écrit que « quand nous pensons à la raison pour laquelle la Chine fut exclue de sa place légitime à l'O.N.U., la nécessité d'une révision de la Charte devient plus qu'urgente⁴⁸ ». De son côté, M. Virally, dans un ouvrage tout récent, écrit que : « Le problème chinois est, à n'en pas douter, l'un de ceux qui pèsent le plus lourdement sur l'avenir de l'Organisation. Il représente donc l'une des données les plus importantes de la crise actuelle. L'entrée de la République populaire de Chine constitue une nécessité inéluctable. On ne saurait indéfiniment maintenir la pression des réalités par une barrière juri-

48. Laksmi N. MENON, « India and the review of the United Nations Charter », dans *Revision of the United Nations Charter*, a symposium, New-Delhi, *op. cit.*, p. 52.

dique⁴⁹. » Il souligne encore plus loin que : « Une autre exigence, aussi impérative, est d'admettre la République populaire de Chine à siéger enfin parmi les Nations Unies. C'est l'opération vérité, qui rétablira une plus exacte représentation, au sein de l'Organisation mondiale, des forces qui se partagent aujourd'hui le monde⁵⁰. »

§ 3. — *Le nationalisme et la décolonisation des pays afro-asiatiques.*

L'un des traits caractéristiques de l'après-guerre, c'est l'émergence, dans les pays non autonomes, d'un nationalisme virulent dont l'aboutissement naturel fut la naissance de nouveaux Etats indépendants.

La dernière guerre avait fait naître dans l'esprit des peuples dépendants le désir de se libérer de toute domination étrangère et de la misère. Cette situation prit une tournure plus rapide que personne n'aurait pu prévoir. En effet, lors de la Conférence de San-Francisco, l'idée prédominante était que l'O.N.U. ne pourrait avoir doublé le nombre de ses Membres qu'à la fin du siècle présent. Tandis qu'à la fin de l'année 1961, elle comptait déjà 104 Membres, dont 54 pays afro-asiatiques⁵¹. Parmi les 51 Membres originaires des Nations-Unies, ne se trouvaient alors que 12 Etats afro-asiatiques. On calcule qu'à la fin de 1962, le nombre des Membres des Nations Unies sera de 108, dont 58 Afro-Asiatiques qui constitueront la majorité⁵².

D'autre part, la plupart de ces nouveaux Etats suivent une politique dite de « neutralisme positif », sans s'aligner ni sur l'Est, ni sur l'Ouest. Ils jouent, au sein de l'Organisation, un rôle de jour en jour plus important, en tant que médiateurs dans la guerre froide⁵³.

49. VIRALLY, *op. cit.*, p. 54.

50. *Ibid.*, p. 184.

51. L'Afrique du Sud n'est pas comptée au nombre des pays africains, en raison de sa situation politique originale. Le pays n'est gouverné que par les hommes blancs minoritaires, contrairement aux vœux de la population indigène.

52. Cf. *Gazette de Lausanne*, 21 septembre 1960; Antoine SOTTILE, dans le journal suisse *La Liberté*, 9 septembre 1960.

53. GOODRICH et SIMONS, *op. cit.*, p. 42; LAWRENCE S. FINKELSTEIN, « Reviewing the U.N. Charter », *International Organization*, vol. IX, n° 2, may 1955, p. 216.

§ 4. — *Le plan Marshall et les accords régionaux.*

A. — LE PLAN MARSHALL.

La seconde guerre mondiale avait donc fait beaucoup plus de dégâts qu'on ne l'avait pensé lors de l'édification de l'Organisation des Nations Unies. L'économie des pays européens qui avaient subi de longues années d'occupation allemande était complètement sapée. Il leur fallait une assistance substantielle de l'extérieur.

D'autre part, la guerre civile en Grèce, les visées soviétiques sur deux provinces turques (Kars et Ardahan) et sur les Détroits, la très lourde pression russe qui s'exerçait sur ces deux pays fit naître l'urgente nécessité de les aider. La menace était très sérieuse. Devant les leaders du Congrès, invités le 27 février 1947 à la Maison-Blanche par le président Truman, le Ministre des Affaires étrangères Marshall avertit, en brossant le tableau de la situation en Grèce et en Turquie, que si la Turquie tombait sous la domination russe, ce serait l'Europe et tout le Moyen-Orient jusqu'à l'Inde, sinon l'Asie tout entière, qui seraient menacés. Il déclara, en outre, que selon l'opinion du département militaire américain, une Turquie indépendante était essentielle pour la sécurité de la Méditerranée orientale et du Moyen-Orient⁵⁴. Le président Truman, quant à lui, le 12 mars 1947, fit une déclaration historique, dans laquelle il affirmait que la politique étrangère des Etats-Unis devait appuyer les peuples libres qui résistent à la tentative de subjugation d'une minorité armée ou à une pression extérieure. Il demandait au Congrès d'accorder une aide militaire et économique à la Grèce et à la Turquie⁵⁵. Ce fait a passé dans l'histoire sous le nom de « doctrine Truman ».

D'un autre côté, pour faire face à la crise économique et pour créer les conditions nécessaires à la stabilité politique de l'Europe, un programme d'assistance économique fut établi par le Secrétaire d'Etat Marshall, en juin 1947. Ce plan fut mis en exécution dans les mois suivants.

La doctrine Truman et le plan Marshall marquèrent le commencement de la guerre froide entre l'Est et l'Ouest⁵⁶. Ainsi, les leaders

54. Arthur H. VANDENBERG, Jr., *The Private papers of senator Vandenberg*, Boston, 1952, p. 338.

55. GOODRICH et SIMONS, *op. cit.*, p. 38.

56. *Ibid.*, p. 89.

soviétiques annoncèrent, au mois d'octobre, comme réponse au plan Marshall, la création du Cominform. C'était la division du monde ouverte, ce que Zhdanov déclara alors : « Le monde est divisé en deux camps : le camp impérialiste et le camp anti-impérialiste⁵⁷. » Il nous semble que l'aide américaine accordée à l'Europe, selon le plan Marshall, sans avoir passé par le canal des Nations Unies, suscita non seulement une tension très accrue entre l'Est et l'Ouest, mais provoqua également une diminution de l'importance de l'O.N.U., qui était principalement chargée du développement économique de tous les peuples. En effet, dans la première partie du préambule de la Charte, l'on s'était engagé « à favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande » ; et dans la seconde partie, on invitait chacun « à recourir aux institutions internationales pour favoriser le progrès économique et social de tous les peuples ». De plus, l'un des buts des Nations Unies était de « réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social... ». Au surplus, les chapitres IX et X de la Charte n'étaient prévus justement qu'à ces fins. L'on pourrait rétorquer que la situation existant à l'époque exigeait une aide rapide. Mais les Nations Unies, et plus précisément le Conseil économique et social et les institutions spécialisées, auraient certainement pu agir rapidement. Car le bloc oriental, à cette époque, ne pouvait compter, même à l'Assemblée générale, que sur six voix. Donc, aucune obstruction au fonctionnement rapide de l'O.N.U. n'était possible. Au reste, une assistance prêtée par l'intermédiaire des Nations Unies aurait augmenté de beaucoup le respect et l'espoir de tous les peuples envers cet organisme.

B. — LES ACCORDS RÉGIONAUX.

En raison de l'impossibilité de mettre en exécution le système de sécurité collective prévu par la Charte, les Etats membres ont dû chercher leur sécurité en dehors de l'O.N.U., par la conclusion de traités ou d'organisations d'assistance mutuelle à caractère régional. Parmi ces traités et pactes, on peut citer : le Traité de l'Atlantique Nord (O.T.A.N.), signé le 4 avril 1949 à Washington par les Etats occidentaux; le Traité de l'Asie du Sud-Est (O.T.A.S.E.) du 8 septembre 1954; le C.E.N.T.O. (ancien Pacte de Bagdad) du 25 février 1955;

57. LANGENHOVE, *op. cit.*, p. 56.

le Pacte de Varsovie, conclu le 14 mai 1955 entre les pays socialistes du bloc oriental et le Pacte de Rio, signé le 2 septembre 1947 entre les Etats du continent américain.

La formation de tels groupements provoqua la suspicion des Etats restés en dehors, l'établissement d'organismes rivaux, et causa l'accroissement de la tension internationale déjà existante, ainsi que l'affaiblissement du rôle des Nations Unies. D'autre part, ces organismes accentuèrent la bipolarisation qui oriente la plupart des pays vers l'une ou l'autre des deux grandes puissances.

SECTION III.

APPRECIATION CRITIQUE DE CETTE EVOLUTION ET NECESSITE DE LA REVISION DE LA CHARTE

La défectuosité innée de la Charte et l'évolution constante de la situation internationale, dès avant même l'entrée en vigueur de celle-ci, empêchèrent le fonctionnement normal des organes de l'O.N.U.⁵⁸. Comme W. Churchill eut l'occasion de l'indiquer devant la Bar Association des Etats-Unis qui tenait à Londres, au cours de l'été 1957, ses assises annuelles, « l'Organisation des Nations Unies a beaucoup changé par rapport à ce qu'elle était à l'origine et aux intentions de ses architectes ». On a même formulé, non sans raison, que la Charte était caduque avant même d'entrer en vigueur⁵⁹.

Il est vrai qu'elle a été conçue selon les données de l'époque précédant la seconde guerre mondiale, et quand celle-ci touchait à sa fin, une ère nouvelle avait déjà commencé par l'explosion des premières bombes atomiques. Ainsi que le représentant des Philippines, Romulo, dans son célèbre discours du 27 septembre 1954, devant l'Assemblée générale, l'indiqua :

... L'Organisation des Nations Unies n'a pas été créée à l'échelle de l'ère atomique dans laquelle nous vivons maintenant. Autrement dit, en l'espace de neuf ans seulement, la Charte des Nations Unies a vieilli si dangereusement que ses dispositions actuelles la laissent impuissante à agir efficacement pour prévenir

58. Cf. Jacob ROBINSON, « The General review conference », *International Organization*, vol. VIII, août 1954, pp. 320 et suiv.

59. « U.S. Constitution and U.N. Charter », an appraisal, adressé par le Secrétaire d'Etat Dulles, 26 août 1953, *U.S. department of State bulletin*, vol. 29, 7 septembre 1953, p. 310.

une catastrophe universelle... l'Organisation des Nations Unies était devenue un vaisseau trop frêle pour que l'on puisse lui confier les espoirs et les craintes qu'éprouve l'humanité en cet âge atomique⁶⁰.

De son côté, l'ancien Premier Ministre britannique, C.-R. Attlee, a déclaré : « Le temps est venu; si nous sommes réalistes, nous devons reconnaître qu'aucune guerre majeure ne pourra se dérouler sans armes nucléaires, et qu'également, un trouble mineur quelconque, se développant, provoquera inéluctablement l'usage de ces armes⁶¹. »

Selon les lois biologiques, lorsque l'un des organes d'un corps cesse de fonctionner, les autres organes subissent des modifications dans leurs activités, ou même dans leur structure, afin de remplir les fonctions de l'organe malade et de maintenir le bon fonctionnement du corps. Il nous paraît que le même phénomène survient dans les corps social et politique. C'est ainsi que s'opéra un grand changement dans le fonctionnement des organes politiques des Nations Unies. En effet, la faillite du Conseil de sécurité provoqua un développement très rapide des fonctions et pouvoirs, et même à un certain degré, de la structure de l'Assemblée générale. C'est pourquoi celle-ci devint graduellement permanente, par l'intermédiaire des organes qu'elle créa, ainsi que par ses très longues sessions annuelles⁶². Elle s'occupa donc des conflits internationaux dont la prolongation menaçait le maintien de la paix et de la sécurité internationales, et des actes d'agression, ce qui était exclusivement réservé, selon la Charte, au Conseil de sécurité.

Dans cette évolution, les petites puissances eurent un rôle important. La relève du Conseil par l'Assemblée jouait en leur faveur. Car, en dépit de l'accroissement énorme des Membres des Nations Unies, le nombre des membres du Conseil demeura le même, et il n'était presque pas possible aux petits Etats d'y faire entendre leur voix. Mais ils jouissent, au sein de l'Assemblée, du même droit qu'une grande puissance. Ils exercent ensemble, profitant en cela de l'opinion publique favorable, une pression psychologique et politique sur les grandes puissances. Le rôle de celles-ci, au sein de l'Assemblée, con-

60. A. G., IX^e session, 479^e séance plén., le 27 septembre 1954, pp. 88 et 89.

61. Clement-Richard ATTLEE, *Collective security under United Nations*, London, 1958 (annual memorial lecture, may 1958, The David-Davies memorial Institute of international studies), p. 7.

62. La dernière (XV^e) session de l'Assemblée générale ne s'est terminée que le 21 avril 1961.

sista en une concentration de forces contre l'adversaire dans la guerre froide, en accusations et en subtile propagande; elles visèrent à consolider leur position nationale plutôt qu'à éliminer la mésentente entre elles et à chercher en commun les moyens de consolider et de développer ces relations internationales qui sont la première base du maintien de la paix des nations.

§ 1. — *Le modeste succès de l'O.N.U.*

Bien que l'Organisation des Nations Unies ait eu certains succès dans les domaines social, économique et humanitaire, elle n'a pas pu avoir le même succès dans les questions majeures, surtout dans celles qui touchaient directement ou indirectement à l'intérêt des grandes puissances. Telles les questions de désarmement, du Cachemire, de la réunification de la Corée et de l'Allemagne, de l'établissement de la paix entre les Etats arabes et Israël, du remplacement du régime franquiste en Espagne, du traitement des personnes d'origine indienne établies en Union Sud-Africaine et du conflit racial dans ce pays, etc.

En vue de maintenir la paix et la sécurité internationales, le seul rôle important que joue l'O.N.U. à présent provient de ce qu'elle est devenue une sorte de forum international permettant la formation d'une conscience internationale et d'une opinion publique susceptibles de décourager les agresseurs. Si ces derniers n'ont guère pu agir, ce n'est pas tant par peur d'une éventuelle action coercitive des Nations Unies, mais plutôt par crainte d'une condamnation morale de l'opinion publique, en général, et de la part des peuples afro-asiatiques, restés neutres dans la guerre froide, en particulier. Cependant, personne ne peut dire si cela continuera longtemps.

§ 2. — *Conclusion.*

Ainsi, tout le monde, aussi bien à l'Ouest qu'à l'Est, est d'accord sur un seul point, à savoir : l'Organisation des Nations Unies, par sa structure, par sa composition et par le fonctionnement de ses organes, n'est plus en mesure de réaliser ses buts, de prévenir un acte d'agression et surtout d'établir la paix générale.

Il nous paraît que la situation actuelle est fort semblable à celle des années qui ont précédé la seconde guerre mondiale; les sanctions timides de la Société des Nations d'alors l'avaient discréditée et avaient

encouragé les agresseurs. Il est plus que pressant d'entreprendre la revision de la Charte des Nations Unies, afin de faire de cette institution un organisme efficace répondant aux exigences actuelles de la situation mondiale, ayant les moyens de maintenir réellement la paix et la sécurité, pour que chacun en ce monde vive à l'abri de la guerre, de l'injustice, de l'oppression, de l'ignorance et de la misère.

Il nous semble également qu'à présent la famille internationale est assez mûre pour réaliser une telle réforme, conforme à la situation réelle d'aujourd'hui. Sinon, nous craignons qu'un conflit localisé, à son début, en Afrique, au Moyen-Orient ou très probablement en Extrême-Orient, ne dégénère en un conflit armé entre les principales puissances. Ceci signifierait inéluctablement la fin de nous tous.

Ainsi qu'on l'a déjà indiqué avec justesse, l'avenir même des Nations Unies dépend, avant tout et pour une très large part, de la revision de la Charte ⁶³.

63. Hans-Jürgen SCHLOCHAUER, « Quelques aspects de la revision de la Charte des Nations Unies », *R.G.D.I.P.*, janvier-mars 1961, n° 1, p. 20.

CHAPITRE II

PROPOSITIONS RELATIVES A LA REORGANISATION DE L'O.N.U.

Le présent chapitre comprendra nos propositions relatives à la composition et à la structure de l'Organisation, aux fonctions et pouvoirs des organes de l'O.N.U., au règlement pacifique des différends internationaux, au désarmement, aux sanctions et à la sécurité collective, etc.

SECTION I.

LA COMPOSITION DE L'O.N.U.

La composition des Nations Unies doit être universelle. Elles doivent comprendre tous les Etats indépendants. Sinon, il serait difficile de parvenir à un désarmement total et complet, de même qu'à l'instauration d'un système efficace de sanction et de défense collectives à défaut desquels il ne saurait être question, pour la Communauté internationale, de paix et de sécurité durables. C'est pourquoi l'Organisation des Nations Unies est obligée de réunir en son sein tous les Etats, quelles que soient leur importance et leur tendance politique. Dans la doctrine, d'ailleurs, la grande majorité des auteurs est de cet avis ¹.

1. Cf. Grenville CLARK, et Louis B. SOHN, *World peace through world law*, 2^e édit., Harvard University press, 1960, pp. 12-14; des mêmes auteurs, *Peace through disarmament and Charter revision*, with suppl. New-York, 1954-1956, p. 13; Georges FISCHER, « France and the Proposed revision of the U.N. Charter », dans *Revision of the United Nations Charter*, A Symposium, New-Delhi, p. 25; dans le même ouvrage, Hans-Jürgen SCHLOCHAUER, « Problems of reviewing the United Nations Charter », p. 38; Erik CASTREN, *op. cit.*, p. 26; Francis GÉRARD, « La réforme de la Charte de l'O.N.U. », *La Revue socialiste*, octobre 1954. Paris, pp. 247-249; « Propositions pour la révision de la Charte des

La Charte révisée doit déterminer ce qu'est un Etat² en vue de prévenir les controverses qui pourraient surgir au moment de l'admission de nouveaux Membres.

Après l'entrée en vigueur de la Charte amendée, les nouveaux Etats nés, soit par l'acquisition de l'indépendance, soit par la division d'un Etat ou la fusion de plusieurs Etats, devront être admis comme Membres de l'Organisation par un vote de la majorité des deux tiers des membres présents et votants de l'Assemblée générale, telle est l'opinion la plus répandue dans la doctrine.

Il est évident que la suppression du droit de sécession³ et des sanctions prévues aux termes de l'article 6 de la Charte est le corollaire de l'opinion exprimée ci-dessus que les Nations Unies doivent tendre à l'universalité. Au reste, ceux qui quittèrent la Société des Nations avaient pour but, en général, de recouvrer leur entière liberté d'action. Ceux qui ont maintes fois déserté les débats des organes

Nations Unies à présenter à tous les gouvernements par l'Association Universelle des parlementaires pour un gouvernement mondial et le Mouvement Universel pour une Fédération Mondiale adoptées à Londres en septembre 1954, par « La Commission Permanente Mixte » des deux Organisations », *Rev. Droit Internat. sc. diplomat. et polit.*, octobre-décembre, 1954, n° 4, Genève, pp. 395-399, la proposition n° 1; « The Copenhagen Resolutions on World Government being Proposals for United Nations Charter Revision, adopted by the Joint Conference of the World Association of Parliamentarians for World Government and the World Movement for World Federal Government, *Revue Hellénique de Droit International*, n° 1, janvier-mars 1954, p. 130; J.-M. YEPES, « La réforme de la Charte des Nations Unies et le droit international américain », *R.G.D.I.P.*, tome 58, 1954, pp. 633 ss.; etc.

2. The Copenhagen Résolutions on World Government being Proposals for United Nations Charter Revision », *op. cit.*, p. 130.

3. Quoique la Charte ne contienne aucune disposition relative au retrait volontaire de l'Organisation, on s'est mis d'accord, lors de la Conférence de San-Francisco, sur une déclaration interprétative, contenue dans le Rapport du Comité 1/2 et approuvée par la Commission 1 et par la Conférence en séance plénière, déclaration qui accorde le droit de se retirer délibérément des Nations Unies aux Etats membres dans les cas suivants :

a) Si un Etat membre « à raison de circonstances exceptionnelles, se trouve obligé de se retirer... de l'Organisation »;

b) Si celle-ci « s'avérait incapable de maintenir la paix ou ne pouvait le faire qu'au détriment du droit et de la justice »;

c) Au cas où les droits et obligations d'un Etat, découlant de la qualité de Membre de l'Organisation, « seraient modifiés par des amendements à la Charte qu'il n'aurait pas approuvés, et qu'il se trouve dans l'impossibilité d'accepter, ou si un amendement dûment adopté à la majorité requise de l'Assemblée ou d'une Conférence générale ne réussit pas à obtenir la ratification nécessaire pour l'entrée en vigueur de cet amendement ». GOODRICH et HAMBRO, *op. cit.*, pp. 155 et 156; voir également KELSEN, *op. cit.*, pp. 124-135.

des Nations Unies, bien que leur fuite ne nous intéresse pas et que personne ne puisse les obliger non plus à être présents aux débats, avaient l'intention d'échapper aux discussions qui les embarrassaient; il en va de même de ceux qui, aujourd'hui, menacent de se séparer de l'O.N.U. De tels Etats, étant mis hors des Nations Unies, ne deviendraient ni moins dangereux, ni plus pacifiques. Si, en tant que Membres de l'Organisation, ces Etats ne respectent pas les termes de la Charte, quel sera le profit de l'Organisation à les exclure? Au contraire, ils se sentiront, sans doute, plus libres de troubler la paix et la concorde des nations. D'autre part, ces sanctions aboutissent à une sécession forcée, tout à fait contraire à l'esprit de la Charte, puisque celle-ci, par la pensée de ses auteurs et par sa nature, tend à l'universalité. En outre, un nouveau désordre serait certainement causé par l'Etat expulsé. Du point de vue juridique, cette exclusion « est inacceptable, on ne saurait comment un ordre juridique de la Communauté internationale peut prévoir l'exclusion de toute une collectivité étatique du bénéfice et des obligations de l'ordre juridique international dont il s'agit précisément d'assurer l'efficacité »⁴. Au surplus, un Etat n'expulse guère de son territoire un délinquant qui est un de ses ressortissants, mais s'arrange pour qu'il soit mis hors de la situation de nuire; il devrait en aller de même sur le plan international. Il est plus sage d'apaiser par des moyens efficaces un Etat coupable de transgression de la Charte que de lui laisser les coudées franches. Toutefois, les droits et privilèges découlant de la qualité de Membre peuvent, bien sûr, être suspendus par un vote de l'Assemblée générale à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, lorsqu'un Etat aurait enfreint les dispositions de la Charte ou celles de normes établies par l'Organisation. Ces droits et privilèges ne doivent être établis que par la même Assemblée avec la même majorité.

SECTION II.

MODIFICATIONS RELATIVES A LA STRUCTURE, AUX POUVOIRS ET FONCTIONS DES ORGANES DES NATIONS UNIES

L'Organisation des Nations Unies a pris pour modèle la structure de la Société des Nations, bien que cette dernière ne recelât ni Conseil économique et social, ni Conseil de tutelle. Pourtant, à la Société des

4. SCHELLE, *op. cit.*, p. 653.

Nations, les fonctions de ces Conseils étaient remplies par les commissions spéciales créées à ces fins par l'Assemblée. L'expérience acquise par les deux organisations internationales (S.d.N. et O.N.U.) a démontré que la structure conçue par les Nations Unies ne correspond guère à l'exigence réelle de la Communauté internationale.

D'autre part, dans les deux Organisations, la discrimination créée entre les Etats membres pour l'accès aux Conseils affaiblit beaucoup leur fonctionnement. Le Secrétaire général de la Société des Nations avait déjà pu le souligner :

Les dirigeants des petits Etats n'ont été ni moins catégoriques, ni moins réalistes. Si la paix du monde dépend, en premier lieu, de la volonté et de la sagesse des grandes puissances, et si celles-ci doivent posséder une autorité qui corresponde à leurs responsabilités, les petits Etats savent qu'ils ont également des obligations et que souvent ils sont les premiers à souffrir. Leur participation aux efforts antérieurement tentés pour réaliser la coopération mondiale n'est peut-être pas toujours suffisamment appréciée. Trouvant la force dans l'union, ils auront une grande contribution à apporter dans l'avenir. Il est évident qu'un système où leur place légitime leur serait refusée ne pourrait, à notre époque, survivre longtemps⁵.

Les expériences de ces dernières années ont démontré que ce sont les petites puissances qui ont su régler les affaires les plus ardues. C'est grâce à leur entregent que, dans le cas de la Corée, de Berlin, du Moyen-Orient et du Congo, la guerre froide n'a pas dégénéré en une guerre chaude.

Du reste, une discrimination entre les Etats membres est contraire aux normes, bien connues, du droit international selon lesquelles les Etats sont égaux en droit. De plus, d'après l'article 2, paragraphe 1^{er}, « l'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres ».

Evidemment, cette égalité n'implique pas que les Etats soient effectivement égaux. Certes, un Etat comme l'Islande ou Costa-Rica n'est pas réellement égal aux Etats-Unis d'Amérique ou à l'U.R.S.S. La question essentielle est de concilier mieux que ne le fait la Charte, l'égalité souveraine et juridique des Etats avec leur inégalité effective. En vue de remplir cette condition et de rendre plus efficace l'O.N.U., en la tenant à l'écart de la domination d'un Etat ou d'un groupe

5. Rapport du Secrétaire général de la S.d.N., sur les travaux de la Société, 1942-1943, p. 19.

d'Etats, il est absolument nécessaire de réorganiser sa structure. Ce changement doit être apporté au sein de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité, de la Cour Internationale de Justice, de même que doivent être créées une nouvelle Cour Internationale de la Paix et une Force Internationale de la Paix.

§ 1. — Assemblée générale.

A. — LA COMPOSITION.

L'Assemblée générale doit être composée de deux catégories de représentants : 1° les représentants des peuples; et 2° ceux des Etats.

1° Les représentants des peuples.

Dans l'Assemblée générale actuelle, les représentants des Membres ayant été exclusivement nommés par leurs gouvernements, ils ne peuvent refléter l'opinion réelle de la Communauté internationale. Le système de vote est très mal conçu, tout Etat ne disposant que d'une voix sans qu'il soit tenu compte de l'importance de sa population, ce qui permet la formation d'une majorité fictive créée par les voix des délégués des petites puissances qui y sont les plus nombreuses. Evidemment, une recommandation prise par une pareille majorité ne peut être conforme aux vœux des peuples du monde. A ce sujet, l'ancien Secrétaire d'Etat américain, J.-F. Dulles, a souligné que l'effet et le poids des recommandations de l'Assemblée générale seraient bien plus grands, si les votes au sein de celle-ci ne reflétaient pas seulement des chiffres, mais également la capacité de leurs auteurs à contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales⁶. Par conséquent, l'Assemblée est dépourvue du soutien populaire qui est indispensable pour donner de la force à ses résolutions.

Afin de remédier à cette situation anormale, on a très souvent évoqué l'instauration d'une sorte de vote pondéré (*weighted voting*) au sein de l'Assemblée, en fonction de la puissance économique, militaire et politique de chaque Etat membre. Il nous paraît qu'une telle méthode ne serait pas très heureuse, étant entendu que la puissance économique, politique et militaire d'un Etat est très changeante et que son évolution est très subjective. Un Etat peut être fort à un certain

6. JOHN-FOSTER DULLES, *War or Peace*. New-York, 1950, pp. 191-192.

moment, mais quelques années après passer au second rang. Du reste, comment peut-on conférer une supériorité aux Etats riches et militairement puissants, sur les Etats pauvres et faibles, étant donné que les premiers emploient très souvent leur richesse pour exploiter les plus pauvres en profitant de leur faiblesse, et leurs armées pour acquérir de nouveaux territoires et pour dominer les Etats pacifiques?

Il faut substituer l'idée de l'homme en soi à celle de l'Etat comme base essentielle d'une organisation vouée au maintien de la paix des peuples. C'est l'homme qui doit, au premier chef, être à l'abri de la guerre, de sa menace et qui doit être respecté, sans distinction de nationalité, d'origine, de race, de confession et de situation sociale.

D'un autre côté, ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, les représentants des Etats membres sont désignés exclusivement par leurs gouvernements respectifs. Ils ne sont que des agents politiques agissant conformément aux directives de leur gouvernement. Ils sont essentiellement responsables de la défense des intérêts nationaux de leur pays et de ceux de leurs amis. Tandis que le maintien de la paix exige, avant tout, la subordination des intérêts nationaux aux intérêts de la Communauté, de même que la liberté de chacun doit être en fonction de la liberté des autres.

Tout comme à l'intérieur d'un pays, ce sont les peuples eux-mêmes qui doivent, dans la Communauté internationale, conduire leurs affaires interétatiques par l'intermédiaire de représentants directs et indépendants, désignés exclusivement à ces fins et responsables envers la Communauté tout entière.

Ici, peut être posée une question, à savoir : pourquoi les représentants des peuples s'intéresseront-ils davantage aux intérêts de la Communauté internationale? C'est :

- parce qu'ils seront élus par leurs parlements pour une durée assez longue, parmi les personnalités reconnues pour leur intégrité et leur indépendance et jouissant de la plus haute considération morale;
- parce que leur indemnité sera payée par l'Organisation;
- parce qu'ils s'engageront solennellement à défendre les intérêts de la Communauté internationale;
- parce qu'ils seront dégagés de l'influence de leur gouvernement et des organismes nationaux de leur pays.

Evidemment, ces qualités et ces avantages ne peuvent pas être attribués aux représentants actuels qui n'ont aucun engagement envers l'Organisation, ni envers la Communauté internationale.

Vu ce qui précède et tenant compte de tous les Etats existants membres ou non, ainsi que de l'importance de leur population, nous proposons :

1. Que les Représentants des peuples soient élus directement par le parlement de leurs Etats, pour une durée assez longue, par exemple sept à neuf ans, et rééligibles, afin qu'ils soient à l'abri du souci de préserver leurs moyens d'existence. Plus tard, quand tous les peuples auront atteint un degré suffisant de maturité politique, ils pourront eux-mêmes élire leurs délégués sans l'intermédiaire de leurs parlements.

2. Qu'ils soient tout à fait indépendants de leurs gouvernements, de leurs Etats et de leurs peuples respectifs. Cela ne veut certainement pas dire qu'ils ne puissent pas rentrer ou séjourner dans leurs pays. Ils pourront évidemment garder leurs relations personnelles avec leurs peuples. Nous voulons simplement dire que, dans l'accomplissement de leurs fonctions, ils ne doivent pas être soumis à l'influence des gouvernements et des organismes gouvernementaux ou privés de leurs pays respectifs. Par leur élection, ils deviennent les Représentants des peuples du monde tout entier, et non seulement du peuple qui les a choisis. Ils devront prêter serment à l'Assemblée générale avant d'entrer en fonction, jurant de défendre en toute indépendance les intérêts de la Communauté internationale ainsi que la paix et la sécurité des nations.

3. Qu'ils ne soient responsables qu'envers la Communauté internationale.

4. Qu'ils reçoivent une indemnité de l'Organisation et jouissent des privilèges et immunités diplomatiques.

5. Que les Etats membres s'engagent solennellement à respecter le caractère exclusivement international des fonctions et pouvoirs de ces Représentants et à ne pas chercher à les influencer dans l'accomplissement de leur mandat.

6. Que ces représentants ne puissent exercer aucune fonction politique ou administrative en dehors des Nations Unies, ni se livrer à aucune autre occupation de caractère professionnel.

7. Qu'ils résident au siège des Nations Unies.

8. Que chaque nation ait le droit d'être représentée selon l'importance de sa population et à l'échelle suivante :

Population des Etats ⁷	Nombre de Représentants	Nombre d'Etats actuels	Nombre total des Représentants	Etats entrant dans cette catégorie
Jusqu'à 1 million	1	7	7	Centre africain, Chypre, Congo ex-français, Gabon, Islande, Luxembourg, Mauritanie.
De 1 à 2,5 millions	2	17	34	Albanie, Costa-Rica, Dahomey, Honduras, Jordanie, Laos, Liban, Libéria, Libye, Mongolie extérieure, Nicaragua, Niger, Panama, Paraguay, Sénégal, Somalie, Togo.
De 2,5 à 5 millions	3	21	63	Bolivie, Cameroun, Côte-d'Ivoire, Danemark, Equateur, Finlande, Guatemala, Guinée, Haïti, Irlande, Israël, Mali, Nouvelle-Zélande, Norvège, République dominicaine, Salvador, Sierra Leone, Tchad, Tunisie, Uruguay, Yemen.
De 5 à 9 millions	4	15	60	Arabie saoudite, Autriche, Bulgarie, Cambodge, Chili, Cuba, Fédération de Malaisie, Fédération de Rhodésie, Ghana, Grèce, Irak, Madagascar, Suède, Suisse, Venezuela.
De 9 à 15 millions	5	17	85	Afghanistan, Australie, Belgique, Ceylan, Congo ex-belge, Formose, Ethiopie, Hongrie, Corée du Nord, Maroc, Nepal, Pays-Bas, Pérou, Portugal, Soudan, Tchécoslovaquie, Viet-Nam du Sud.
De 15 à 23 millions	6	9	54	Allemagne de l'Est, Argentine, Birmanie, Canada, Colombie, Roumanie, Union Sud-Africaine, Viet-Nam du Nord, Yougoslavie.
De 23 à 33 millions	7	7	49	Corée du Sud, Espagne, Iran, Philippines, Pologne, Thaïlande, Turquie.
De 33 à 45 millions	8	3	24	Mexique, Nigéria, R.A.U. (République Arabe Unie).
De 45 à 60 millions	9	4	36	Allemagne de l'Ouest, France, Italie, Royaume-Uni.
De 60 à 80 millions	10	1	10	Brésil.
De 80 à 110 millions	11	3	33	Indonésie, Japon, Pakistan.
De 110 à 150 millions	12	0	0	0.
De 150 à 200 millions	13	1	13	U.S.A.
De 200 à 270 millions	14	1	14	U.R.S.S.
De 270 à 370 millions	15	0	0	0.
De 370 à 500 millions	16	1	16	Inde.
De 500 à 700 millions	17	1	17	Chine.
Plus de 700 millions	18	0	0	0.
TOTAL . . .	108 ETATS	- 515 REPRÉSENTANTS		

7. Estimation de l'état actuel de chaque nation.

D'après ce plan, bien que les très petits Etats possédant moins de 5 millions d'habitants soient au nombre de 45 et constituent 41,66 % de tous les Etats indépendants, ils n'auront ensemble que 104 Représentants qui correspondront au 20,2 % de l'ensemble de tous les Représentants des peuples.

Le nombre des petits Etats ayant une population de 5 à 23 millions s'élève à quarante et un. Ils enverront ensemble 199 Représentants; ils constituent environ 38 % des Etats indépendants et éliront 38,64 % de l'ensemble des Représentants.

En ce qui concerne les Etats moyens qui ont une population de 23 à 45 millions, ils sont au nombre de dix; ils nommeront ensemble 73 Représentants; ils forment 9,2 % de tous les Etats indépendants et auront 14,17 % de l'ensemble des Représentants.

Les grandes puissances, c'est-à-dire celles qui ont de 45 à 110 millions d'habitants, se montent actuellement à 8, soit 7,4 % des Etats membres et fourniront ensemble 79 Représentants, soit 15,34 % de tous les Représentants.

Quant aux puissances qu'on peut appeler supergrandes, celles qui possèdent une population de plus de 150 millions d'âmes, elles forment 3,7 % des Etats membres et auront le droit d'être représentés par 60 délégués, soit 11,15 % de tous les Représentants des peuples au sein de l'Assemblée générale.

On voit, d'après ce plan, que les petits Etats possèdent la majorité des voix, soit 58,84 %. Mais, il faut remarquer aussi qu'ils constituent 79,66 % de tous les Etats indépendants. Cependant, l'accroissement général de la population du globe renforce la position des grandes et moyennes puissances. En d'autres termes, dans un proche avenir, plusieurs Etats actuellement petits entreront dans la catégorie des Etats moyens, d'autres, parmi ces derniers, deviendront des grandes puissances. Tous ces Etats se verront automatiquement attribuer plus de voix.

Ainsi donc, selon ce projet, il ne peut y avoir au sein de l'Assemblée générale, ni une domination des plus forts, ni une majorité fictive des petites puissances. Toutes les nations, quelle que soit leur importance, auront droit à être représentées et à faire entendre leur voix. D'autre part, chaque nation ne sera représentée qu'en fonction du chiffre de sa population. Le nombre maximum des représentants d'une nation est fixé à 18 pour les Etats comptant plus de 700 millions d'habitants.

Ce plan est assez flexible et adaptable aux changements qui peuvent constamment survenir dans la composition des Etats, soit par sécession ou division, soit par fusion, soit par l'accroissement naturel de leur population.

2° Les représentants des Etats.

L'une des utilités des Nations Unies, comme naguère de la Société des Nations, est qu'elles donnent périodiquement lieu à des rencontres de représentants les plus qualifiés des Etats membres, tels des Ministres des Affaires étrangères et de hauts fonctionnaires. On a eu même l'occasion, lors de la quinzième session de l'Assemblée générale, de voir les chefs des principales puissances prendre part eux-mêmes aux travaux de celle-ci. Ce fait rend évidemment plus aisée la solution des questions les plus épineuses. D'autre part, les gouvernements des Etats membres sont en mesure de connaître immédiatement les vœux des autres Etats et de l'opinion publique sur les problèmes mondiaux. Ils peuvent également exprimer leurs vœux et leurs souhaits par la voix de leurs représentants.

En vue de maintenir tous ces avantages, il y aura certainement lieu d'accorder à tous les Etats membres d'être représentés par leurs propres délégués au sein de l'Assemblée. Par conséquent, tous les Etats membres auront le droit d'y nommer un Représentant. Ainsi donc, l'Assemblée générale sera composée de 108 Représentants des Etats membres, plus 515 Représentants des peuples. Elle comptera de cette façon 623 délégués, provenant des peuples et des gouvernements du monde tout entier. De telle manière, les affaires du globe seront réglées et tous les peuples de la terre seront gouvernés par eux-mêmes, selon le désir et la volonté de la majorité, ce qui constitue d'ailleurs l'essence de la vraie démocratie.

B. — VOTE.

1. Tout délégué à l'Assemblée, Représentant du peuple ou de l'Etat, ne disposera que d'une seule voix, individuelle et indépendante de toutes les voix des autres délégués ayant la même nationalité.

2. Les décisions et recommandation de l'Assemblée sur les questions de procédure seront prises sur un vote acquis à la majorité simple des suffrages exprimés.

3. Les décisions et recommandations sur d'autres questions devront être prises à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

Afin de garantir l'indépendance totale des représentants, le vote sur ces décisions et recommandations doit s'effectuer au scrutin secret.

C. — PROCÉDURE.

L'Assemblée générale doit être organisée de manière à pouvoir exercer ses fonctions en permanence. A ces fins, tous ses membres devront demeurer au siège de l'Organisation.

D. — FONCTIONS ET POUVOIRS.

Bien que les recommandations de l'Assemblée générale aient, dans la pratique, plus d'effet politique et moral qu'on ne l'avait prévu à la Conférence de San-Francisco⁸, l'O.N.U. en général, l'Assemblée générale en particulier, doivent être renforcés⁹. C'est ainsi qu'en plus des fonctions et pouvoirs déjà établis par la Charte, l'Assemblée générale doit être exclusivement responsable du rétablissement et du maintien de la paix et de la sécurité internationales, de l'application d'une manière correcte et impartiale des dispositions de la Charte, et des décisions qu'elle prendra. Elle devra également avoir le droit :

1° De codifier les règles internationales liant tous les Etats membres¹⁰ ;

2° D'élire tous les membres du Conseil exécutif¹¹ et, cas échéant, de les destituer en partie ou totalement avant même l'expiration de leur mandat¹².

3° D'élire les membres du Conseil économique et social, du Conseil de tutelle, de la Cour Internationale de Justice et de la Cour Inter-

8. Ernest A. Gross, « Revising the Charter », *Foreign Affairs*, January 1954, vol. 32, n° 2, p. 216.

9. J. F. Hostie, « Reflections of a European Lawyer on Revision of the United Nations Charter », *Tulane Law Review*, vol. XXIX, n° 3, April 1955, p. 478 ; v. également, *Review of the United Nations Charter*, a collection of documents, presented by Wiley, Washington, 1954, pp. 842-870 et 874.

10. Cf. CLARK, and SOHN, *op. cit.*, p. 35 ; et *The International Law Association, Report of the Forty-Eighth Conference*, New-York, 1958, p. 553.

11. Cf. *infra*, pp. 187-189.

12. GÉRARD, *op. cit.*, pp. 248 et 249.

nationale de la Paix¹³, ainsi que le Secrétaire général de l'Organisation;

4° De constater l'existence d'un acte d'agression, d'une menace contre la paix ou d'une rupture de celle-ci, et d'ordonner la prise de sanctions économiques et militaires contre les Etats coupables;

5° De contrôler le fonctionnement de tous les organes des Nations Unies, excepté la Cour Internationale de Justice et la Cour Internationale de la Paix;

6° De prendre des décisions obligatoires pour tous les Etats et pour toutes les personnes;

7° D'amender les dispositions de la Charte et des Annexes de celle-ci.

D'autre part, selon l'article 24 de la Charte actuelle, les Etats membres « conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité ». Mais, étant donné l'accroissement des pouvoirs de l'Assemblée générale et de la Cour Internationale de Justice, étant donné aussi l'institution d'une nouvelle cour (C.I.P.), il nous semble que les Etats devraient également s'engager à accepter et à exécuter avec bonne foi les décisions de l'Assemblée générale, de la C.I.J. et de la C.I.P.

§ 2. — Conseil exécutif.

Le Conseil de sécurité tout au long de son fonctionnement étant devenu impuissant à remplir ses fonctions, soit en raison de sa structure très mal imaginée, soit de ses fonctions et pouvoirs bien mal conçus, il est indispensable de le remplacer par un organisme plus adéquat et plus efficace, comme agent exécutif de l'O.N.U.¹⁴. A ces fins, il convient d'instituer un Conseil exécutif, dont la composition, les fonctions et pouvoirs ainsi que la procédure de vote en son sein, sont définis ci-dessous :

A. — COMPOSITION.

Le Conseil exécutif se composera de vingt-cinq membres. Ces derniers seront élus pour une durée de quatre ans par l'Assemblée

13. Cf. *infra*, p. 192.

14. Cf. CLARK and SOHN, *Peace through disarmament and Charter revision*, *op. cit.*, p. 16; et GÉRARD, *op. cit.*, pp. 248-249.

générale et choisis exclusivement parmi les Représentants des peuples. Nous proposons qu'ils soient choisis exclusivement parmi les Représentants des peuples, parce qu'ils ont été élus en raison de leurs qualités, surtout de leur compétence et de leur objectivité reconnues et parce qu'ils représentent le monde entier. Il n'y aura pas plus d'un membre de la même nationalité. Ils seront rééligibles. Pour leur élection, l'Assemblée générale devra tenir spécialement compte aussi d'une répartition géographique équitable, ainsi que de la contribution des nations, dont ils sont originaires, au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Si nous considérons la Suisse, nous voyons que la contribution de ce petit pays dans ce dernier domaine est bien plus considérable que celle de dizaines d'autres plus importants.

C'est pourquoi il nous paraît que, dans le choix des membres du Conseil exécutif, il conviendrait, en plus de la personnalité des candidats, de tenir compte de la participation de leurs pays d'origine aux œuvres de paix et de compréhension mutuelle. Il est du reste à noter que les personnages appartenant à des pays pacifiques ont plus d'autorité dans leurs missions d'arbitrage, de conciliation, etc... que ceux qui appartiennent aux nations dont le comportement en faveur de la paix laisse planer des doutes.

Les membres du Conseil exécutif conserveront leur place au sein de l'Assemblée générale. Ils recevront une compensation additionnelle pendant la durée de leur mandat. Les sièges vacants seront immédiatement repourvus par l'élection de nouveaux membres.

B. — FONCTIONS ET POUVOIRS.

Le Conseil exécutif devra agir comme agent politique des Nations Unies, sous le contrôle de l'Assemblée générale. Il sera principalement responsable, envers cette dernière, de l'application de la Charte et des décisions prises par l'Assemblée ainsi que de l'exécution des décisions de la C.I.J. et de la C.I.P.

Les Etats membres ou toute personne intéressée devront avoir le droit de recourir à l'Assemblée générale contre une action ou une décision du Conseil exécutif. Toutefois, l'usage de ce droit ne pourra en aucun cas empêcher ou ralentir l'exécution d'une telle action ou décision, à moins que le Conseil ou l'Assemblée n'en décide autrement. Le Conseil sera responsable, sur mandat de l'Assemblée, de

l'exécution du plan annexé à la Charte amendée, plan relatif au désarmement complet et total, de même que des sanctions décidées par l'Assemblée générale.

Le Conseil exécutif aura, sous son autorité, comme moyens d'action, une force internationale dont nous parlerons plus loin¹⁵.

C. — VOTE ET PROCÉDURE.

1° Vote :

a) Chaque membre du Conseil exécutif disposera d'une voix individuelle.

b) Les décisions de ce Conseil sur les questions de procédure seront prises par un vote à la majorité simple des suffrages exprimés.

c) Toute autre décision devra être prise par un vote à la majorité des deux tiers des membres présents et votants.

2° Procédure :

Le Conseil exécutif devra être organisé de manière à fonctionner en permanence.

SECTION III.

REGLEMENT PACIFIQUE DES DIFFERENDS INTERNATIONAUX¹⁶

La différenciation faite par la Charte entre les conflits dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales et les autres, de même que l'obligation pour les Etats de chercher avant tout eux-mêmes les solutions de leurs différends, constituent évidemment un pas utile et important. Toutefois, il s'est révélé que ni l'Assemblée générale, qui est trop nombreuse et qui, du reste, n'est pas un organisme permanent, ni le Conseil de sécurité dont (et nous l'avons déjà plus amplement exposé¹⁷), la structure et la méthode de travail paralysent l'efficacité,

15. Cf. *infra*, pp 196-201.

16. La C.P.J.I., par son arrêt du 30 août 1924, dans l'affaire des Concessions Mavromatis en Palestine, a défini un différend comme étant un « désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts entre deux personnes ». Recueil des arrêts, Série A, n° 2, p. 11. Cette définition peut s'appliquer aussi aux différends internationaux.

17. Cf. *supra*, pp. 68-69.

n'étaient aptes à régler les conflits internationaux. De plus, les membres les plus notables de ces organes, au lieu de s'efforcer de trouver des solutions justes et équitables n'en usent que comme instruments de la guerre froide.

Les litiges nationaux et internationaux ne peuvent être résolus d'une manière satisfaisante que par des hommes compétents, impartiaux et jouissant de la confiance des parties, quelles que soient l'origine ou l'importance de celles-ci. Certes, ces qualités ne peuvent être attribuées absolument ni aux membres du Conseil de sécurité, qui est principalement responsable, selon la Charte, du règlement pacifique des différends internationaux, ni à ceux de l'Assemblée générale. Au surplus, diplomates désignés par leurs gouvernements respectifs, ils ont avant tout pour mission de défendre leurs intérêts nationaux et ceux de leurs alliés¹⁸.

D'autre part, il est à noter que la Charte n'oblige pas les Etats membres à soumettre à la C.I.J. leurs litiges internationaux d'ordre juridique, dont la prolongation met en danger la paix et la sécurité internationales et qui ne sont pas résolus par les parties, par voie de négociations, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, etc...; si ce n'est qu'aux termes de l'article 36, paragraphe 3, elle demande au Conseil de sécurité de tenir compte, dans ses recommandations concernant le règlement pacifique de cette sorte de conflits, du fait que ceux-ci devraient être soumis par les parties elles-mêmes à la C.I.J. Cela constitue évidemment une carence très importante.

En partant des vues exprimées ci-dessus, il sera plus adéquat de confier les solutions des différends internationaux du caractère défini plus haut et non résolus par les parties elles-mêmes par les moyens pacifiques, à des organismes compétents, impartiaux, s'étant acquis la confiance de tous et créés spécialement à ces fins.

§ 1. — *Les différends d'ordre juridique.*

Ce sont ceux qui « portent sur l'application du droit existant¹⁹ ».

Il n'existe aucun auteur, à notre connaissance, ayant écrit au sujet de la révision de la Charte ou du règlement pacifique des conflits internationaux, qui n'insiste sur la soumission obligatoire à la C.I.J.,

18. Cf. *supra*, pp. 68-69.

19. GIRAUD, *op. cit.*, p. 430.

par la généralisation de l'article 38, paragraphe 2, du Statut de la C.I.J., des différends internationaux d'ordre juridique dont la prolongation menace le maintien de la paix et qui ne sont pas résolus par les parties elles-mêmes par les moyens pacifiques. On a écrit même qu'une telle amélioration de la Charte était plus proche de sa réalisation que toutes les autres ²⁰.

D'autre part, il est nécessaire d'élargir la composition de la C.I.J. Lors de la création de l'O.N.U., cinquante Etats faisaient partie du statut de la C.I.J.; à présent, ce nombre ayant doublé, il serait normal que le chiffre des membres de la Cour fût augmenté, afin de donner aux nations, aussi largement que faire se peut, la possibilité de participer au fonctionnement de la Cour. Tous les Etats existants devraient être partie au Statut de la Cour, et tous les différends juridiques, de caractère défini par la Charte — dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et non résolus par les parties elles-mêmes — devraient obligatoirement lui être soumis. Comme elle serait trop chargée, il conviendrait de doubler le nombre de ses membres en vue de constituer des chambres.

Il est souhaitable que les organes des Nations Unies, ainsi que les institutions spécialisées, soient autorisés par la Charte elle-même à demander à la Cour des avis consultatifs sur les questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de leurs activités ²¹. De même, l'Assemblée générale devrait user plus souvent de sa faculté de demander des avis consultatifs à la C.I.J., ce qui faciliterait l'accomplissement de sa tâche et accroîtrait le respect pour ses résolutions, condition nécessaire à leur exécution rapide et aisée. Enfin, il est hautement désirable que les Etats extra-européens soumettent à la C.I.J. leurs litiges du caractère indiqué ci-dessus. En effet, la plupart des affaires traitées par celle-ci se rapportent au vieux continent.

§ 2. — *Les différends d'ordre politique.*

Les différends d'ordre politique sont « ceux qu'entraîne la prétention manifestée par un Etat, d'obtenir une modification à son profit de l'ordonnement juridique existant » ²²; les différends de cette

20. Clyde EAGLETON, « Preparation for review of the Charter of the United Nations », *American Journal of International Law*, 1955, p. 232.

21. *Of. The International Law Association, op. cit.*, p. 552; SCHLOCHAUER, *op. cit.*, p. 44.

22. L'HUILLIER, *op. cit.*, p. 112.

nature « portent sur des réclamations qui ne sont pas fondées sur le droit existant et qui peuvent même viser expressément à abolir ce droit dont on ne nie par la réalité, mais dont on conteste la valeur, en se fondant sur l'équité, l'intérêt de la Communauté internationale, ou l'intérêt vital d'un Etat. Par exemple, l'interprétation d'un traité en vigueur, dont le sens est contesté, représente un différend d'ordre juridique. La révision ou l'abrogation d'un traité que réclame une partie tandis qu'une autre partie la refuse, représente un différend d'ordre politique²³. »

Tout différend d'ordre politique qui se prolonge, qui n'est pas résolu pacifiquement par les parties elles-mêmes et qui est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales devrait être également porté devant un organisme compétent, impartial et entouré de la confiance de toutes les parties. A ces fins, il est nécessaire de créer une Cour Internationale de la Paix, chargée essentiellement de résoudre les différends d'ordre non juridique, soumis par l'une des parties en litige.

Il est éminemment souhaitable que les organes des Nations Unies, l'Assemblée générale surtout, mais les institutions spécialisées aussi, demandent des avis consultatifs à cette nouvelle Cour, sur les questions politiques soulevées dans l'accomplissement de leur mandat.

La structure, les fonctions et pouvoirs de la Cour Internationale de la Paix doivent être établis dans un statut analogue à celui de la C.I.J. et annexé à la Charte révisée.

Les membres de la C.I.P. sont élus par l'Assemblée générale, qui doit tenir compte des impératifs géographiques dans la répartition des sièges. Les candidats sont présentés par l'ensemble des membres de l'Assemblée générale qui représentent le peuple d'un Etat déterminé, donc à l'exception des représentants des Etats. Ils sont choisis pour leurs hautes qualités morales, leur compétence et leur intégrité. On peut proposer que le nombre des membres de la C.I.P. soit identique à celui de la C.I.J., afin de donner la chance à chaque région du globe d'être représentée et afin de permettre de constituer des chambres.

Les décisions de cette nouvelle Cour, aussi bien que celles de la C.I.J., doivent être définitives. Dans le cas où l'une des parties ne se conformerait pas à la décision de la C.I.P., l'autre partie devrait avoir

23. GIRAUD, *op. cit.*, p. 430.

le droit de recourir au Conseil exécutif qui prendrait les mesures nécessaires pour y donner effet, sans émettre aucun jugement ni aucun avis sur ladite décision.

§ 3. — *Etablissement de la responsabilité de la personne physique.*

Il est vrai que ce sont les Etats qu'on accuse toujours d'avoir violé les lois internationales ou la paix des nations, ou d'avoir commis une agression contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique des autres Etats. En réalité, ce sont des personnes physiques qui commettent ces actions. Elles sont responsables, en premier lieu, envers leur peuple et l'opinion publique. Pourquoi ne font-elles pas figure de responsables devant le droit international et les organismes internationaux destinés à consolider, développer et maintenir la bonne entente, la justice et la paix des nations ? Quoique l'établissement de la responsabilité de la personne physique dans le domaine international soit difficile dans la conjoncture actuelle, il est tout de même souhaitable pour l'avenir. Au reste, dans la doctrine, on a proposé le châtement par les tribunaux internationaux des personnes physiques coupables de la violation de la paix des nations²⁴. On a décrit également que « ... la guerre, à la lumière des principes légaux, constituait un crime. Le Tribunal de Nuremberg a constaté avec raison que l'interdiction de la guerre d'agression a trouvé, conformément à la conscience du monde entier, son expression dans différents pactes et accords²⁵ ».

SECTION IV.

PROPOSITIONS RELATIVES AU DESARMEMENT,
AUX SANCTIONS COLLECTIVES ET LA SECURITE GENERALE

Le désarmement complet et total, les sanctions collectives et la sécurité générale ne peuvent être réalisés qu'en fonction les uns des autres. La faillite de l'un rend inéluctablement inefficace les deux autres.

24. Cf. WILCOX and MARCY, *op. cit.*, pp. 396-400; « The Copenhagen Resolutions of the World Association of Parliamentarians for World Government and the World Movement for World Federal Government », *op. cit.*, p. 130; et CLARK and SOHN, *op. cit.*, pp. 306-313.

25. Manfred LACHS, « Le problème de la révision de la Charte des Nations Unies », *R.G.D.I.P.*, janvier-mars 1957, n° 1, p. 59.

D'autre part, l'expérience a démontré, à l'occasion de la crise de Corée, du Moyen-Orient et du Congo, l'utilité, sinon la nécessité absolue d'une force armée vraiment internationale et impartiale en vue de maintenir la paix et la sécurité internationales. Du reste, on ne peut mettre à exécution un plan de désarmement général, complet et efficacement contrôlé, qu'en créant en même temps une force internationale se substituant à celle des Etats, afin de les protéger contre une éventuelle attaque extérieure. Par ailleurs, le succès de l'application des lois et des règles internationales, et de celles qui sont pratiquées à l'intérieur des frontières d'un Etat, est fonction de l'efficacité et de l'exécution correcte des sanctions prévues par ces lois et par ces règles.

§ 1^{er}. — Désarmement.

Nous devons répéter une fois de plus que, sans arriver à un désarmement complet et total de toutes les nations, on ne pourra jamais parvenir à l'édification d'une paix solide et durable. Il est nécessaire d'établir un plan bien détaillé d'un tel désarmement dans une annexe à la Charte révisée. Ce plan ne doit permettre aux Etats de disposer que d'une force de police, munie d'armes légères, pour maintenir l'ordre interne. La réalisation d'un désarmement complet, total et efficacement contrôlé, allant jusqu'à l'abolition, dans chaque Etat, du Ministère de la Défense, aura sans conteste plus d'effet pour le développement du bien-être de tous les peuples que n'importe quelle invention scientifique. Que l'on songe à ces dépenses militaires effroyables²⁶ qui n'ont aucune rentabilité, qui ne servent qu'à détruire des millions d'innocents, à causer d'innombrables souffrances et à développer la haine²⁷.

26. Selon le *New-York Times* du 4 juillet 1960, la dépense militaire des pays occidentaux atteignait 63,1 milliards de dollars; les pays orientaux dépensaient 48,9 milliards; en ce qui concerne les pays neutres, ils y plaçaient 3,6 milliards, ce qui fait que la dépense annuelle mondiale s'élevait à 115,6 milliards de dollars; tandis que le revenu annuel total de tous les pays sous-développés n'atteignait que 125 milliards de dollars. De son côté, la revue suisse *L'Illustré* du 21 avril 1961 écrivait que les U.S.A. dépensaient 180 milliards de francs suisses et l'Europe occidentale 65 milliards. Actuellement, on estime que la dépense militaire de tous les pays se monte à quelque 120 milliards de dollars.

27. Bien que la deuxième guerre mondiale se soit déroulée, en Europe, avec les armes classiques, elle n'en a pas moins causé d'innombrables pertes humaines; d'après le journal *The Guardian* du 31 décembre 1959, la Pologne a perdu 22 % de sa population; l'U.R.S.S., 6,7 %; la France,

Il faut encore souligner que l'on ne pourra pas s'attendre à un désarmement complet et total, sans instituer une sécurité collective qui doit se substituer à la force armée nationale de chaque pays. Sans cela, c'est-à-dire sans que la sécurité nationale soit garantie par une autre sorte de force contre toute agression éventuelle, les Etats ne pourront souscrire même à un désarmement partiel²⁸.

Ceci fut l'une des raisons principales de l'échec subi, à ce sujet, soit par la S.d.N., soit par l'O.N.U.

L'exécution et le contrôle du désarmement général et complet doivent être effectués, sous contrôle de l'Assemblée générale, par le Conseil exécutif, qui doit être secondé par un comité et des sous-comités régionaux d'experts, créés à cet effet par le Conseil exécutif. Il est souhaitable que les auteurs de toute infraction aux normes et règles établies par la Charte et l'Assemblée générale et aux ordonnances rendues par le Conseil exécutif, le comité de désarmement ou les sous-comités régionaux soient jugés par les tribunaux internationaux et que les coupables soient punis sévèrement. Il est évident qu'un désarmement complet et total exige avant tout une inspection stricte et une application très rigoureuse des dispositions du plan de désarmement.

§ 2. — *Les sanctions et la sécurité collective.*

A. — SANCTIONS.

L'une des causes principales, sinon la plus importante, de l'effondrement de la Société des Nations fut la non-application des sanctions envisagées par les auteurs du Pacte. Dans ce domaine, les Nations Unies n'ont pu faire que très peu de progrès. C'est aussi en raison de l'inapplicabilité des sanctions, surtout militaires, prévues par la

1,5 % ; l'Angleterre, 0,8 % et les U.S.A., 0,14 %. Selon le journal suisse *Construire* du 5 avril 1961, il y avait, à la suite de la même guerre, 1 919 000 infirmes aux Etats-Unis, 1 555 000 en Allemagne, 933 000 en France et 121 000 en Belgique.

28. A cet égard, H. Kelsen a écrit que « la Constitution d'une organisation internationale ne peut obliger un Etat membre à restreindre son armement que si cet Etat peut compter sur une assistance efficace de la Communauté dans le cas où il serait attaqué par un Etat non-membre, qui n'aurait aucune obligation, en tant que non-membre, de réduire ses forces armées. Le désarmement des membres ne sera possible que s'il est accompagné d'un armement de la communauté, si une force armée est établie et mise à la disposition de l'organe central ». HAUS KELSEN, *Peace Through Law*. New-York, 1944, p. 51.

Charte, que l'Organisation des Nations Unies fut terriblement discréditée. C'est pour cela que les décisions du Conseil de sécurité ne furent pas respectées, non seulement par les Etats membres, mais encore par de simples individus.

Les sanctions économiques et militaires devront être décidées exclusivement par l'Assemblée générale et leur application strictement obligatoire pour tous les Etats membres. Cependant, dans un cas très urgent, le Conseil exécutif pourra décréter les sanctions nécessaires et les porter immédiatement à la connaissance de l'Assemblée générale, qui en décidera définitivement.

C'est le Conseil exécutif qui doit être responsable de l'application d'une sanction. Dans le cas où un ou plusieurs Etats s'abstiendraient de l'appliquer, l'Organisation devra immédiatement décréter la même sanction contre ceux qui s'y dérobent.

En ce qui concerne les sanctions militaires, celles-ci devront être appliquées exclusivement par une force armée internationale efficace, sous la direction du Conseil exécutif. Ceci nous amène à l'étude de cette force militaire qui assurera la sécurité collective de toute la Communauté internationale.

B. — CRÉATION D'UNE FORCE INTERNATIONALE DE PAIX.

Le système de sécurité collective, prévu aux termes de l'article 43 de la Charte, s'étant révélé inapplicable, plusieurs auteurs ont été amenés à proposer différents projets pour remédier à cette carence en créant une force armée internationale de caractère permanent. Certaines de ces propositions ne se référaient à aucune disposition de la Charte, les autres recommandaient, par contre, une révision de la Charte, par laquelle les modalités et l'entretien d'une telle force seraient établis.

1° Création d'une force internationale sans révision de la Charte.

L'une des propositions faite en ce sens était inspirée d'une suggestion de la délégation soviétique à la Conférence de Dumbarton Oaks, dans laquelle on avait proposé le développement d'une force internationale aérienne; cependant, cette proposition avait alors été retirée par son auteur ²⁹.

29. Grayson KERR, « The Enforcement of Security », *Yale Law Journal*, vol. 55, august 1946, p. 1083.

Certaines autres propositions prévoyaient l'établissement d'une telle force par la conclusion d'un traité multilatéral, par lequel les parties s'engageaient à fournir des contingents armés bien entraînés, composés d'éléments volontaires. Elles envisageaient une force deux fois plus forte que n'importe quelle force armée nationale³⁰ ; projet évidemment irréalisable sans un désarmement général préalable.

Un autre projet formulait une force armée composée de volontaires recrutés parmi les nations autres que celles disposant d'un siège permanent au Conseil de sécurité. Quant aux contingents des membres permanents, ils formeraient la réserve mise à la disposition du Conseil de sécurité. Selon ce projet, cette force devrait : 1) être assez puissante pour supprimer toute agression quelle que soit son origine ou sa puissance; 2) ne pas devenir l'instrument d'une tyrannie mondiale³¹.

On a aussi proposé une force internationale aérienne composée d'escadrilles provenant des principales puissances des Nations Unies³². Le succès de ce projet dépendait avant tout de la collaboration étroite de ces puissances, ce dont les auteurs étaient conscients³³.

Un autre projet comportait la création d'une sorte de « Garde des Nations Unies » (United Nations Guard Force) destinée exclusivement à protéger le personnel et les biens de l'O.N.U. Cette force devait se composer de quelques milliers de volontaires munis d'armes légères³⁴.

La Commission chargée des mesures collectives, a suggéré la constitution d'une « Légion des Nations Unies » (United Nations Legion). Cependant, les conditions n'étant pas assez propices à la réalisation d'un tel projet, ses instigateurs ne sont pas allés plus loin³⁵.

On a également proposé que l'Assemblée générale prenne une résolution prévoyant la formation d'une « Force permanente de Paix des Nations Unies » (A permanent United Nations Peace Force). Cette force devait être composée de contingents désignés à cet effet par les Etats membres, hormis les cinq grandes puissances. Le consentement des Etats qui les auraient fournis aurait été nécessaire pour leur

30. WILCOX and MARCY, *op. cit.*, p. 189.

31. *Ibid.*

32. *Ibid.*, p. 172.

33. *Ibid.*, p. 173.

34. *Ibid.*, p. 174.

35. *Ibid.*, 176-180.

emploi³⁶. Ce plan était sans doute inspiré par la résolution de l'Assemblée générale du 5 novembre 1956, concernant la création d'« un Commandement des Nations-Unies pour une Force internationale d'urgence », lors de la crise du Canal de Suez³⁷.

Une autre proposition prévoyait la formation d'une force permanente et internationale en vue de maintenir la sécurité du monde et de réaliser un désarmement général³⁸.

Enfin, un projet, après avoir affirmé que la sécurité générale des nations ne peut être maintenue que par une force mondiale efficacement contrôlée, envisageait l'établissement d'« une Autorité mondiale de sécurité » (A World Security Authority), chargée de maintenir la paix et la sécurité internationales et d'accomplir un désarmement général³⁹.

Ce projet comportait deux phases. Dans la première, chaque nation réduirait sa force armée à un niveau tel que celle-ci ne saurait constituer une menace contre aucun autre pays. Après ce stade du désarmement, « le système de sécurité mondiale » passerait à l'étape de l'opération complète. Celle-ci s'effectuerait dès que les nations seraient désarmées à tel point que l'Autorité mondiale de sécurité pût avoir une supériorité militaire incontestable et prévenir — donc par la force s'il était nécessaire — toute rupture de l'accord de désarmement⁴⁰.

En raison de l'établissement d'une force mondiale et de la réalisation d'un accord de désarmement, les auteurs de ce projet proposaient dix ans pour l'exécution de la première phase de préparation.

La force mondiale serait composée des contingents nationaux des Etats, à l'instar des Forces des Nations Unies en Corée et au Moyen-Orient⁴¹.

L'Autorité mondiale de sécurité serait créée par une Constitution adoptée par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité⁴². Ces derniers exerceraient un contrôle essentiel sur cette Autorité⁴³.

36. William R. FRYE. *A United Nations Peace Force*. London, 1957, pp. 90 ss.

37. *Cf. supra*, p. 110.

38. ATTLEE. *op. cit.*, pp. 5-7.

39. Ten Conservative Members of Parliament. *A World Security Authority*. Conservative Political Center, London, 1958, pp. 5-7.

40. *Ibid.*, p. 7.

41. *Ibid.*, p. 14.

42. *Ibid.*, p. 26.

43. *Ibid.*, p. 29.

Ces propositions sont très critiquables. En effet, il y est question d'une force mondiale de sécurité, composée de contingents nationaux, chargée du maintien de la paix des nations et de faire respecter l'accord du désarmement; mais aussi bien son importance, sa direction que la nature, la composition et le mode de fonctionnement de « l'Autorité mondiale de sécurité » restent à définir. D'autre part, soit l'Assemblée générale, soit le Conseil de sécurité, ayant, autant l'un que l'autre, le pouvoir de contrôle sur cette Autorité, cela provoquerait inéluctablement la confusion, sinon l'anarchie.

2° Création d'une force armée internationale par une Charte révisée.

La plupart des propositions faites à propos de la révision de la Charte des Nations Unies suggèrent d'y annexer un plan d'après lequel une force internationale serait constituée, chargée de surveiller l'application des règlements, des décisions et des mesures de désarmement adoptées par les Nations Unies, et de réprimer tout acte d'agression⁴⁴.

Les traits généraux de ces propositions consistent en la création d'une force internationale permanente, composée de volontaires placés sous l'autorité exclusive des Nations Unies.

Quant à nous, après avoir ainsi très sommairement indiqué la nécessité de la création d'une force armée internationale sous l'autorité des Nations Unies et après avoir relaté les propositions déjà faites à cette fin, nous pouvons formuler les principes suivants relatifs à sa composition, à sa structure et à son fonctionnement :

1. Bien que les Nations Unies, à l'occasion des crises de Corée, du Canal de Suez et du Congo anciennement belge, aient créé des corps armés internationaux qui ont pu rendre des services, il nous paraît cependant qu'une force armée internationale permanente, dont le pouvoir d'action doit embrasser le globe tout entier, ne peut remplir

44. « The Copenhagen Resolution on World Government being Proposals for United Nations Charter Revision » (adopted by the Joint Conference of the World Association of Parliamentarians for World Government and the World Movement for World Federal Government), *Revue hellénique de droit international*, n° 1, janvier-mars 1954, p. 181; *The International Law Association, op. cit.*, pp. 592 et 593; CLARK and SOHN, *op. cit.*, pp. 314-334; des mêmes auteurs, *Peace through Disarmament and Charter Revision*, New-York, 1953, pp. 20 ss.; GÉRARD, *op. cit.*, p. 249; etc.

ses fonctions de maintien de la paix et de la sécurité internationales que si l'on est arrivé préalablement à un désarmement complet et total. Ceci est un *sine qua non*. En effet, avec les moyens modernes de guerre qui sont si redoutables, avec la division des principales puissances en deux groupes diamétralement opposés, une force armée internationale, de quelque nature qu'elle soit, restera évidemment impuissante dans le cas d'une guerre déclarée par l'un des groupes ou par tous les deux, et même devant une menace provenant d'une puissance secondaire appartenant à l'un d'eux.

2. Cette force doit être composée de soldats de métier engagés pour une longue durée. C'est l'O.N.U. et non leurs gouvernements respectifs qui doit payer leurs soldes. Ils doivent être recrutés, parmi toutes les nations, dans une proportion égale à celle du nombre de Représentants des peuples à l'Assemblée générale. Par exemple, si une nation envoie dix, qui constituent 1,94 % de tous les Représentants des peuples, elle fournira donc 1,94 % de la Force Internationale de Paix.

3. Les éléments de cette force ne doivent recevoir aucun ordre de leurs gouvernements nationaux, ni en subir l'influence. Tous les Etats doivent solennellement s'engager à respecter l'impartialité des éléments de ladite force, et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche.

4. Le commandement et les membres du Comité d'Etat-Major de cette force doivent être confiés à des officiers appartenant aux nations comptant moins de 50 millions d'habitants.

5. Elle doit être placée sous l'autorité du Conseil exécutif, responsable de son fonctionnement vis-à-vis de l'Assemblée générale.

6. Le nombre de ses éléments et son armement doivent être fixés, non à l'avance, mais lors de sa constitution, par le Conseil exécutif lui-même, en fonction de la situation militaire et politique du monde. Ce Conseil doit également avoir le pouvoir d'augmenter ou de diminuer l'importance de cette force.

7. Seule une force permanente complètement internationalisée, exclusivement au service de l'O.N.U., indépendante de tous les Etats et de toute personne étrangère à l'O.N.U. et dont l'organisation et les fonctions sont précisées et détaillées dans une annexe à la Charte amendée, est capable de rendre les services attendus. Une force inter-

nationale composée de contingents désignés par les Etats membres ne pourrait fonctionner d'une manière satisfaisante; elle serait à la merci des gouvernements qui la fourniraient. On en a eu le témoignage à l'occasion de la crise congolaise, où plusieurs Etats, qui avaient envoyé des contingents armés, entravèrent l'action du Secrétaire général dont ils n'approuvaient pas la politique et, finalement, retirèrent leurs forces nationales en pleine crise.

SECTION V.

AUTRES PROPOSITIONS

§ 1^{er}. — *Au sujet du Secrétariat.*

Il nous semble qu'il est utile de suggérer que l'Organisation des Nations Unies devienne vraiment une organisation internationale par la composition de son personnel. A cette fin, le recrutement de celui-ci devrait être effectué en fonction du nombre des représentants de chaque pays et de la contribution de celui-ci au budget général de l'Organisation.

Prenons, comme exemple, une nation dont les représentants constituent 3 % de tous les Représentants des peuples à l'Assemblée générale, et dont la contribution financière représente 7 % du total des contributions. L'apport combiné de cette nation est donc de 3 % + 7 % : 2, soit 5 %. Par conséquent, cette nation aurait le droit de fournir 5 % de tout le personnel de l'O.N.U. Cela mettrait fin, par ailleurs, aux critiques qu'on adresse au recrutement actuel du personnel, en raison de la prépondérance très considérable des ressortissants de certaines nations. Evidemment, dans la distribution des fonctions au sein du Secrétariat, il faut aussi tenir spécialement compte de la capacité personnelle des titulaires.

Quant au Secrétaire général, il doit, à notre avis, être nommé exclusivement par l'Assemblée générale. La Charte dispose de clauses suffisantes pour assurer son impartialité et celle du personnel, mais il faut aussi veiller à ne pas les charger de fonctions politiques, qui devraient être réservées aux autres organes des Nations Unies.

Il convient de souligner que, lors de la XV^e session annuelle de l'Assemblée générale, l'on a proposé de confier la direction du Secrétariat à un triumvirat composé de trois Secrétaires généraux. Il nous

paraît que cela affecterait beaucoup le bon fonctionnement du secrétariat et donnerait lieu très probablement à l'anarchie.

Il nous semble plutôt que la Charte révisée devrait prévoir un substitut provisoire du Secrétaire général, qui exercerait les fonctions de celui-ci au cas où il ne serait pas en mesure de le faire lui-même, soit pour cause de maladie, soit en raison de son éloignement du siège de l'Organisation des Nations Unies, etc. Dans le cas de démission ou de mort du Secrétaire général, ce substitut assumerait son remplacement jusqu'à ce qu'un nouveau titulaire du poste fût nommé.

§ 2. — A l'égard des droits de l'homme.

On a suggéré la création d'une cour internationale des droits de l'homme, en vue de protéger les individus contre toute infraction par les Etats à leurs droits et libertés fondamentaux⁴⁵. Ces propositions sont basées sur la théorie, selon laquelle, en droit international, tout individu a des devoirs et des droits et doit avoir les moyens de protéger ces derniers contre toute atteinte. De leur côté, les Nations Unies devraient promouvoir ces droits et libertés.

Une autre proposition, dans le même sens, préconise un « décret d'*Habeas Corpus* et une cour internationale des droits de l'homme » (United Nations Writ of *Habeas Corpus*⁴⁶ and International Court of Human Rights) en vue de garantir aux individus le droit de pétition auprès des Nations Unies, qui édicteraient un équivalent de l'*Habeas Corpus Act*⁴⁷. Selon cette proposition, lorsqu'un Etat violerait les droits de l'homme garantis par la Charte en mettant illégalement un individu en détention, les Nations Unies, sur pétition de celui-ci, devraient demander à l'Etat en question de le leur livrer⁴⁸. Une fois le pétitionnaire rendu aux Nations Unies, il devrait être entendu pour qu'on décide de son cas. A cette fin, l'Assemblée générale pourrait

45. WILCOX and MARCY, *op. cit.*, pp. 400 et 401.

46. « *Habeas Corpus Act* », c'est le nom d'une loi célèbre de 1679, qui, en Grande-Bretagne, garantit la liberté individuelle des citoyens britanniques, en ce qu'elle ordonne de produire le détenu devant la cour, pour qu'elle statue sur la validité de l'arrestation (*Habeas Corpus ad subjiciendum* : que tu aies le corps pour le produire devant la cour).

47. Luis KUTNER, « A Proposal for a United Nations Writ of Habeas Corpus and an International Court of Human Rights », *Tulane Law Review*, vol. 28, June 1954, pp. 417-441.

48. *Ibid.*, p. 435.

créer, en vertu de l'article 7, paragraphe 2, une Cour Internationale des Droits de l'Homme ⁴⁹.

Critique :

Il est sans doute bien souhaitable que les droits et les libertés fondamentaux de l'homme soient protégés contre toute violation éventuelle, aussi bien de la part des agents étatiques que de la part de la Communauté internationale elle-même. Mais hélas, dans la conjoncture actuelle du monde, l'établissement d'un organisme, comme celui qu'en l'occurrence on propose à l'O.N.U., et auquel pourrait s'adresser tout individu victime d'une violation de ses droits et libertés fondamentaux, n'est pas seulement irréalisable, mais à supposer qu'il le fût, il provoquerait inévitablement de l'anarchie tant à l'intérieur des Etats eux-mêmes qu'au sein de la Communauté internationale, car il existe, dans tous les pays un grand nombre de personnes opposées au régime qui les régit et qui, à leurs yeux, a sûrement violé leurs droits et libertés fondamentaux. Ils pourraient même à dessein le prétendre afin de discréditer le régime qui n'a pas leur faveur. D'autre part, si l'on protège toute personne contre la détention illégale qui constitue une violation des droits de l'homme, pourquoi ne la protégerait-on pas aussi contre toute violation des autres droits et libertés fondamentaux ? Ceux-ci sont-ils moins importants ? La « Déclaration Universelle des Droits de l'Homme », adoptée et proclamée par l'Assemblée générale des Nations-Unies, le 10 décembre 1948, énumère et définit les droits et libertés fondamentaux de l'homme en souhaitant leur application partout. Mais combien existe-t-il de pays où s'appliquent vraiment ces droits et libertés ? Combien de pays y a-t-il où le droit et la liberté de pensée, d'opinion, de religion, d'expression et d'association sont à l'abri de toute atteinte et de toute inquiétude ? L'article 25 (1) de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme stipule que « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et celui de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa

49. *Ibid.*, p. 439.

volonté »; plus loin, aux termes de l'article 26 (1), elle déclare que « toute personne a droit à l'éducation... l'accès aux études supérieures doit être ouvert en pleine égalité à tous en fonction de leur mérite ». Du reste, l'éducation est non seulement le fondement du développement de l'humanité et du progrès du bien-être, mais encore la base d'une paix durable, car toute oppression, toute tyrannie et tout mépris des droits de l'homme ne peut s'appuyer que sur l'ignorance des masses. D'ailleurs, « les guerres prenant naissance dans l'esprit des hommes, c'est dans l'esprit des hommes que doivent être élevées les défenses de la paix...; la dignité de l'homme exigeant la diffusion de la culture et l'éducation de tous en vue de la justice, de la liberté et de la paix, il y a là, pour toutes les nations, des devoirs sacrés, à remplir dans un esprit de mutuelle assistance..., une paix fondée sur les seuls accords économiques et politiques des gouvernements ne saurait entraîner l'adhésion unanime, durable et sincère des peuples et que, par conséquent, cette paix doit être établie sur le fondement de la solidarité intellectuelle et morale de l'humanité ⁶⁰ ».

Puisque nous vivons dans une famille internationale, dont les deux tiers des membres ont faim, ne peuvent satisfaire leurs besoins les plus nécessaires, et que deux mille personnes meurent chaque jour de faim;

Puisque la grande majorité de la population du globe est encore analphabète et que la signification de ces droits et libertés n'a pas plus de sens qu'un morceau de pain ou une pièce de tissu pour elle;

Puisque les droits et libertés fondamentaux de l'homme restent ignorés par la plus grande partie du monde;

Puisqu'ils ne sont pas complètement respectés par ceux-là même qui se prétendent les plus civilisés ou les plus démocrates, et qu'ils ne sont intégralement appliqués presque nulle part, comment alors peut-on parler de leur violation ?

Toutefois, l'Assemblée générale pourra examiner et décider des mesures à prendre, lorsque les droits de l'homme dans une population opprimée ou dans une communauté minoritaire de langue, de race, de religion, d'opinion politique ou philosophique, etc..., sont violés. Il est, du reste, bien entendu que ces droits rentrent par ailleurs dans le cadre de la Charte (préambule, § 2; art. 1, §§ 2 et 3; 13, 1 (b); 55; 62, § 2; 76 (c)).

50. Préambule de la Constitution de l'U.N.E.S.C.O.

Ce ne sont pas des situations sociales et politiques qui doivent s'adapter aux normes juridiques et politiques, mais au contraire, ces dernières qui doivent s'accommoder aux situations présentes de la Communauté. C'est pourquoi, il est nécessaire, avant tout, de créer l'atmosphère et le terrain propices et passer ensuite à l'application des lois désirées. Sinon les dispositions des lois les plus parfaites seront, à l'avance, condamnées à demeurer lettre morte.

CONCLUSION

La stabilité de la Paix mondiale est fonction des mesures qui devront être prises sur un plan international pour améliorer la situation des masses populaires. La faim et l'oppression doivent disparaître du monde. Le salut de l'Humanité tout entière en dépend.

Kemal ATATÜRK.

L'édification d'une paix juste et stable tant désirée tout au long de l'histoire des hommes, était jusqu'à hier un rêve et un idéal; elle est aujourd'hui non seulement réalisable, mais plus encore, indispensable :

Elle est réalisable :

Vu l'état actuel de la situation internationale, il nous semble qu'elle l'est, mais moyennant une réorganisation des Nations Unies. Car, et nous l'avons déjà dit², tout le monde est d'accord, tant à l'Est qu'à l'Ouest, que l'O.N.U., ni par sa structure, ni par sa composition, ni par son fonctionnement, n'est plus capable, à l'heure actuelle, d'atteindre les buts qui lui sont assignés. Elle n'est pas en mesure de prévenir les actes d'agression. Elle ne peut parvenir à établir la paix et la sécurité internationales. Il est de toute évidence que la Charte de cette institution doit être réformée, et cette réforme doit viser :

1° A l'universalité de l'Organisation des Nations Unies, qui doit comprendre tous les Etats existants;

2° A modifier la composition, les fonctions et les pouvoirs de l'Assemblée générale, qui doit être composée des représentants directs de toutes les nations, en fonction de l'importance de leur population et d'un représentant de chaque Etat membre; l'Assemblée générale

1. Cité par *Nouvelles de Turquie*, Bulletin d'information publié par le service de presse de l'Ambassade de Turquie, Berne, n° 24, le 15 novembre 1961, p. 1.

2. Cf. *supra*, pp. 174-175.

doit essentiellement être responsable du rétablissement et du maintien de la paix et de la sécurité internationales, de l'application de la Charte et des règlements adoptés par les Nations Unies; elle doit avoir le pouvoir de légiférer en adoptant des règles internationales liant tous les Etats et toutes les personnes intéressées;

3° A l'établissement, en tant qu'agent politique des Nations Unies, d'un Conseil exécutif, se substituant au Conseil de sécurité et placé sous l'autorité de l'Assemblée générale, responsable envers celle-ci de l'application de la Charte, des règlements et décisions adoptés par les Nations Unies, de l'application et de l'exécution du plan et des mesures d'un désarmement complet et efficacement contrôlé, ainsi que des mesures de sanctions prises par l'Organisation;

4° Au règlement pacifique des différends internationaux, dont la prolongation met en danger la paix des nations quand ils ne sont pas résolus par les parties elles-mêmes, ces différends doivent être obligatoirement soumis à la Cour Internationale de Justice ou à la Cour Internationale de la Paix, la première s'occupant des conflits d'ordre juridique et la seconde de ceux de caractère politique;

5° A l'établissement d'un plan de désarmement général, complet et efficacement contrôlé, annexé à la Charte révisée, et d'une force armée internationale chargée principalement de l'application des sanctions militaires et de l'exécution du plan du désarmement général.

L'instauration d'une telle paix est indispensable :

— parce qu'une paix appuyée sur l'équilibre des forces ou sur la terreur n'est pas viable; elle ne peut être basée que sur la justice, la coopération et le consentement de tous les peuples du monde;

— parce qu'une telle paix assurera à chacun comme à chaque nation une vie affranchie de la crainte, de l'oppression et de la misère, et un progrès extraordinaire, en détournant les dépenses astronomiques et inutiles d'ordre militaires à des fins purement pacifiques. Alors, les hommes de science et de technique les plus doués ne se voueront qu'à des travaux pacifiques;

— parce que chaque personne, comme chaque peuple est, à présent, condamné à vivre ensemble et il n'y a pas d'autre choix que de vivre ensemble dans un esprit de respect mutuel et de tolérance;

— parce que la menace qui pèse sur l'humanité et sur son avenir, offre deux éventualités : ou établir une paix juste et durable, ou s'exposer à une catastrophe sans précédent, qui pourrait même être provoquée par un simple incident involontaire.

Enfin, ni la guerre n'est le destin inéluctable de l'humanité, ni la paix n'est un cadeau de la part du plus fort.

BIBLIOGRAPHIE

LISTE DES PRINCIPAUX OUVRAGES ET ARTICLES CITES

- ALVAREZ (A.). — *Le Droit international nouveau*, Paris, 1959.
- ANDRASSY (J.). — « Some Observations on the Revision of the United Nations Charter », article publié dans *Revision of the United Nations Charter, A Symposium*, Indian Council of World Affairs, New-Delhi, 1956.
- ARECHAGA (E.-J.). — *Le Traitement des différends internationaux par le Conseil de sécurité*, Recueil des Cours, 1954, vol. 1^{er}.
- « Latin American Attitude to the Revision of the United Nations Charter », article publié dans *Revision of the United Nations Charter*, Indian Council of World Affairs, New-Delhi, 1956.
- ATTIA (G.-E.-D.). — *Les Forces armées des Nations Unies en Corée et au Moyen-Orient*, thèse de doctorat, Genève, 1959, dactylogr.
- ATTLEE (C.-R.). — *Collective security under United Nations*, London, 1958.
- BASTID (M^{me} P.). — *Droit des gens, 1949-1950*, Paris.
- BRIÈRE (Y. de LA). — *La « Société des Nations »*, Paris, 1918.
- BRUGIÈRE (P.-F.). — *Les Pouvoirs de l'Assemblée générale des Nations Unies en matière politique et de sécurité*, Paris, 1955.
- BYRNES (J.-F.). — *Speaking frankly*, New-York, 1947.
- CASTREN (E.). — « Révision de la Charte des Nations Unies », article publié dans *Revue hellénique de droit international*, n° 1, janvier-mars 1954.
- CAVARE (L.). — *Le Droit international public positif*, deux vol., Paris, 1951.
- CHURCHILL (W.-S.). — *Mémoires sur la deuxième guerre mondiale, Triomphe et tragédie*, traduit, tome VI, Genève, 1954.
- CLARK (G.) and SOHN (L.-B.). — *Peace through disarmament and Charter revision*, avec suppl., New-York, 1954-1956.
- *World peace through world law*, second edit., Harvard University press, 1960.
- COLLART (Y.). — *Le Désarmement*, La Haye, 1958.
- DAY (G.). — *Le Droit de veto dans l'Organisation des Nations Unies*, Paris, 1952.
- DELBEZ (L.). — « L'évolution des idées en matière de règlement pacifique des conflits », *R.G.D.I.P.*, tome LV, 1951.
- DULLES (J.-F.). — *War or Peace*, New-York, 1950.
- EAGLETON (C.). — « The United Nations : aims and structure », *The Yale Law Review*, august 1946.
- « Preparation for review of the Charter of the United Nations », *American Journal of International Law*, 1955.
- EPIROTIS (C.). — *La S. d. N. non coupable*, Neuchâtel, 1944.
- FINKELSTEIN (L.-S.). — *Reviewing the United Nations Charter*, *International Organization*, vol. IX, n° 2, may 1955.

- FISCHER (G.). — « France and proposed revision of the U.N. Charter », article publié dans *Revision of the United Nations Charter*, A Symposium, Indian Council of World Affairs, New-Delhi, 1956.
- FRYE (W.-R.). — *A United Nations Peace Force*, London, 1957.
- GÉRARD (F.). — « La réforme de la Charte de l'O.N.U. », *La Revue socialiste*, Paris, octobre 1954.
- GIRAUD (E.). — *La Révision de la Charte des Nations Unies*, Recueil des Cours, 1956, vol. II.
- GOODRICH (L.-M.) et HAMBRO (E.). — *Commentaire de la Charte des Nations Unies*, traduct., Neuchâtel, 1948.
- GOODRICH (L.-M.) and SIMONS (A.-P.). — *The United Nations and the maintenance of international peace and security*, Washington, 1955.
- GROSS (E.-A.). — *Revising the Charter*, *Foreign Affairs*, January 1954, vol. XXXII, n° 2.
- GUERRERO (J.-G.). — *L'Ordre international*, Neuchâtel, 1945.
- GUGGENHEIM (P.). — *L'Organisation de la Société internationale*, traduct., Neuchâtel, 1944.
— *Traité de droit international public*, deux vol., Genève, 1954.
- HARPER (N.-D.). — « Revision of the United Nations Charter, an Australian view », article publié dans *Revision of the United Nations Charter*, A Symposium, Indian Council of World Affairs, New-Delhi, 1956.
- HAVILAND (H.-F. Jr). — *Le Rôle politique de l'Assemblée générale des Nations Unies*, traduct., Paris, 1952.
- HOSTIE (J.-F.). — « Reflections of a European Lawyer on Revision of the United Nations Charter », *Tulane Law Review*, vol. XXIX, n° 3, avril 1955.
- INNIS (E.-M.). — « Revision of the Charter, a Canadian view », article publié dans *Revision of the United Nations Charter*, A Symposium, Indian Council of World Affairs, New-Delhi, 1956.
- KELSEN (H.). — *Peace through law*, New-York, 1944.
— *The Law of the United Nations*, London, 1950.
- KIRK (G.). — « The Enforcement of Security », *Yale Law Journal*, vol. LV, August 1946.
- KUTNER (L.). — « A Proposal for a United Nations Writ of Habeas Corpus and an International Court of Human Rights », *Tulane Law Review*, vol. XXVIII, n° 4, June 1954.
- LACHS (M.). — « Le problème de la révision de la Charte des Nations Unies », *R.G.D.I.P.*, janvier-mars 1957, n° 1.
- LANGENHOVE (F. VAN). — *La Crise du système de sécurité collective des Nations Unies*, La Haye, 1958.
- L'HUILLIER (J.). — *Eléments de droit international public*, Paris, 1950.
- MARKUS (J.). — *Grandes Puissances-Petites Nations et le problème de l'organisation internationale*, Neuchâtel, 1947.
- MARTIN (A.) and EDWARDS (J.-B.-S.). — *The Changing Charter*, London, 1955.
- MENON (L.-N.). — « India and the review of the United Nations Charter », article publié dans *Revision of the United Nations Charter*, A Symposium, Indian Council of World Affairs, New-Delhi, 1956.
- MILLER (D.-H.). — *The Drafting of the Covenant*, deux vol., New-York-London, 1928.
- MOURAVIEFF (B.). — *Le Problème de l'autorité super-étatique*, Neuchâtel, 1950.
- NEAL (M.). — « United States Attitudes Towards Charter Review », article publié dans *Revision of the United Nations Charter*, A Symposium, Indian Council of World Affairs, New-Delhi, 1956.

- NUTTING (A.). — *Disarmament*, Oxford University press, 1959.
- RAJAN (M.-S.). — *United Nations and Domestic Jurisdiction*, Bombay, Calcutta et Madras, 1958.
- RAY (J.). — *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*, Paris, 1930.
- ROBINSON (J.). — *The general review conference, international Organization*, vol. VIII, august 1954.
- ROSS (A.). — *Constitution of the United Nations*, Copenhagen, 1950.
- ROUSSEAU (Ch.). — *Principes généraux du droit international public*, t. 1^{er}, Paris, 1944.
- *Droit international public*, Paris, 1953.
- SCELLE (G.). — « L'élaboration du Pacte », article publié dans *Les Origines et l'Œuvre de la Société des Nations*, deux vol., publié par Rask-Orsted-fonden sous la direction de P. Munch, Copenhagen, 1923.
- *Manuel élémentaire de droit international public*, Paris, 1943.
- SCHLOCHAUER (H.-J.). — « Problems of reviewing the United Nations Charter », article publié dans *Revision of the United Nations Charter*, A Symposium, Indian Council of World Affairs, New-Delhi, 1956.
- « Quelques aspects de la révision de la Charte des Nations Unies », *R.G.D.I.P.*, janvier-mars 1961, n° 1.
- SERVAIS (A.). — *Le Désarmement*, Chronique de politique étrangère, vol. XIII, n° 1, janvier 1960.
- STETTINIUS (E.). — *Yalta, Roosevelt et les Russes*, traduct., Edit. Gallimard, 1951.
- TRUMAN (H.-S.). — *Memoirs by Harry S. Truman*, deux vol., New-York, 1955-1956.
- VALLAT (F.-A.). — *The Competence of the United Nations General Assembly*, Recueil des Cours, vol. II, 1959.
- VANDERBERG (A.-H. Jr). — *The Private Papers of Senator Vandenberg*, Boston, 1952.
- VERDROSS (A. VON). — *Idées directrices de l'Organisation des Nations Unies*, Recueil des Cours, vol. II, 1953.
- *Le Domaine réservé des États en droit international*, Berlin, 1957.
- VIRALLY (M.). — *L'O.N.U. d'hier à demain*, Paris, 1961.
- VISSCHER (Ch. de). — *Théories et Réalités en droit international public*, Paris, 1953.
- *La Conférence de révision de la Charte des Nations Unies*, Die Friedens-Warte, 1955.
- WILCOX (F.-O.) and MARCY (C.-M.). — *Proposals for Changes in the United Nations*, Washington, 1955.
- YEPES (J.-M.) et SILVA (P. DA). — *Commentaire théorique et pratique du Pacte de la Société des Nations et des Statuts de l'Union panaméricaine*, trois vol., Paris, 1934, 1935 et 1939.
- YEPES (J.-M.). — *La réforme de la Charte des Nations Unies et le droit international américain*, *R.G.D.I.P.*, t. LVIII, 1954.
- YOKOTA (K.) and OTOKA (T.). — « Japan and United Nations, A study of the national policy and public attitudes of Japan towards the United Nations », article publié dans *Revision of the United Nations Charter*, A Symposium, Indian Council of World Affairs, New-Delhi, 1956.
- ZIMMERN (A.). — *The League of Nations and the Rule of Law (1918-1935)*, London, 1936.

ACHEVÉ D'IMPRIMER
LE 24 DÉCEMBRE 1962
SUR LES PRESSES DE
L'IMPRIMERIE BIÈRE
18-22, RUE DU PEUGUE
BORDEAUX (FRANCE)