

DUSAN SIDJANSKI

Collaborateur - Correspondant de l'Institut hellénique de droit international et étranger

---

L'O.N.U.  
ET LA NORME "PAX EST SERVANDA"

Extrait de la  
REVUE HELLÉNIQUE DE DROIT INTERNATIONAL  
8ème année (1955), No 2-4

PARIS  
EDITIONS A. PEDONE  
LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

## L'O.N.U. et la Norme «Pax est Servanda»<sup>1</sup>

Le maintien et la sauvegarde de la paix et de la sécurité internationales constituent la finalité *essentielle* et *première* de l'Organisation des Nations Unies. Cette raison d'être de l'O.N.U. marque ses origines et sa structure, et préside à son évolution qu'elle oriente vers l'impératif «Pax est servanda». Elle forme le centre explicatif de la nécessité et de la finalité principales de l'Organisation. Son importance réelle l'a imposée comme ligne directrice de cet essai.

La question du maintien de la paix internationale conserve sa position privilégiée parmi les problèmes internationaux: elle demeure la pierre de touche de tout essai d'organisation de la communauté internationale. La S. d. N. a fait un effort pour limiter l'ampleur du droit de recours à la guerre des Etats en le réglementant et en instituant diverses procédures pacifiques de règlement de différends internationaux. Mais le droit de recours à la guerre y était admis, dans certaines conditions, comme légal. Il a fallu attendre la signature du Pacte de Paris de 1928 pour avoir une prohibition complète, bien qu'uniquement normative, de recours à la guerre pour le règlement de différends internationaux. Cette évolution normative a eu un aboutissement constructif quoiqu'imparfait dans l'Organisation des Nations Unies<sup>2</sup>.

Hormis cette évolution normative, l'idée de la nécessité de créer une organisation internationale pour le maintien de la paix se trouve

---

1. Cf. le cadre général dans notre *Fédéralisme amphictyonique. Eléments de système et tendance internationale*. Lausanne F. Rouge & Cie S.A., Librairie de l'Université, pp. 57 et ss.

2. Il est intéressant de noter que la Charte substitue aux termes de guerre ou de recours à la guerre divers concepts: menace et rupture de la paix, acte d'agression, emploi de la force armée, etc.

tout au long de la dernière guerre mondiale. L'initiative de cette entreprise revient principalement aux grandes puissances<sup>1</sup>. Issue de la lutte commune, l'Organisation des Nations Unies est le prolongement d'une alliance de guerre, dans laquelle la puissance des grands Etats et les moyens coercitifs de défense occupaient une place prépondérante. Dans cette Organisation chargée du maintien de la paix d'après-guerre, les responsabilités des grandes puissances devaient correspondre aux responsabilités de ces mêmes puissances pendant la période des hostilités et à l'apport de chacune d'entre elles. Une prépondérance nécessaire de devoirs a entraîné une symétrie correspondante de droits. Ainsi, à la concentration du pouvoir effectif entre les mains des grandes puissances a correspondu la concentration des fonctions et des responsabilités essentielles—la sauvegarde de la paix internationale—de l'Organisation des Nations Unies dans un de ses organes : le Conseil de sécurité<sup>2</sup>.

Cette cause et cette finalité centrales de l'O.N.U. soit le maintien de la paix et la répression des menaces à la paix, modèlent les buts et l'édifice de l'Organisation. L'objet premier et essentiel de l'Organisation est le maintien de la paix et de la sécurité internationales. L'O.N.U. s'attaque d'abord à la maladie fatale des relations interétatiques: pour éliminer la pratique de la «vendetta» dans le domaine international, il faut pouvoir réprimer la force «individuelle» qui s'exerce en faveur de sa propre justice, déterminer l'agresseur et sanctionner ou prévenir son acte. Puis, vient la préoccupation d'épurer les situations litigieuses, notamment celles qui pourraient constituer une menace contre la paix, et de développer les relations amicales entre les nations. Enfin, sur ce minimum de sécurité et de stabilité juridique peut s'édifier une coopération internationale permettant la solution de divers problèmes d'ordre économique, social et ceux relatifs aux droits dits fondamentaux, etc. Ces visées sont, comme leurs pendants réels, unies par une stricte interdépendance: lorsque la sécurité croît, il y a davantage de chance de créer une ambiance favorable au règlement de différends et à la coopération

1. Cf. la Conférence de Moscou (1943), la Conférence de Dumbarton Oaks (1944), la Conférence de Yalta (1945) et la Conférence de San Francisco (1945).

2. Ces pouvoirs et ces responsabilités ont été, comme on le sait, préétablis par les trois grands lors de la Conférence de Yalta; le texte de l'invitation adressée à toutes les nations en guerre avec l'Allemagne et le Japon et signataires de la Déclaration des Nations Unies, contenait la procédure de vote du Conseil de sécurité. Malgré les protestations des petits ou moyens Etats conviés, les pouvoirs essentiels ont été octroyés au Conseil de sécurité aux dépens des compétences de l'Assemblée générale. L'impuissance de 45 Etats devant la proposition des grandes puissances est révélatrice de la configuration des forces internationales.

effective; et inversement, lorsque la nécessité d'une coopération internationale efficace s'impose, elle exige l'augmentation de la stabilité. Mais le pivot de ce mouvement progressif demeure la «Pax est servanda».

Soulignons encore un aspect révolutionnaire du concept de la paix internationale tel qu'il se présente dans la Charte de l'O.N.U. La Charte prohibe tout recours à la guerre; il ne s'agit pas uniquement de la prohibition de l'emploi de la force entre les membres ni d'une obligation de leur défense commune devant les menaces extérieures que connaissent les unions fédératives, mais bien de la défense de la paix universelle. L'Organisation s'institue gardienne de la paix du monde. Etant donné l'universalité de la défense de la paix, la Charte exige que les non membres agissent conformément à ses principes dans la mesure nécessaire au maintien de la paix<sup>1</sup>. A l'universalité de cet objet correspond la généralité du pouvoir obligatoire de l'Organisation vis-à-vis des non membres dans le domaine de la sauvegarde de la paix: dans ce cadre, la Charte impose des obligations et octroie des droits à des non membres; et de ce fait, elle contredit le principe du droit international selon lequel les obligations conventionnelles n'obligent que les parties contractantes; en effet, la Charte, œuvre de certains Etats, crée une norme générale *erga omnes* en fonction de la finalité essentielle assignée à l'Organisation<sup>2</sup>. C'est la norme «Pax est servanda», pourrait-on dire, qui tend à se superposer aux autres obligations internationales, à s'universaliser et à devenir une *Grundnorm* du droit international.

Pour illustrer la position centrale qu'occupe le concept de la paix dans la Charte de l'O.N.U. et son rôle dans l'évolution de cet instrument, nous nous proposons d'examiner brièvement l'incidence de ce concept sur la répartition des organes et des compétences et sur la force obligatoire des décisions de l'Organisation. Les législateurs de San Francisco ont été dominés par le souci du maintien de la paix. Or, il était manifeste que la sauvegarde de la paix d'après-guerre dépendait principalement de l'action concertée des grandes puissances<sup>3</sup>. C'est ainsi que la configuration

1. Cf. l'art. 2, al. 6; adde: l'art. 32 et l'art. 35, al. 2.

2. Rien n'a été plus surprenant dans ce reversement de principe aux fins de préserver la paix, si ce n'est l'application du nouveau principe. Cf. l'action en Corée.

3. L'atmosphère qui a régné lors de la mise au point et de la signature de la Charte est définie dans un passage du mémoire du Gouvernement français: «... elle (la France) estime que, durant la période qui suivra la guerre, le maintien de la paix dépendra principalement de l'entente entre les grandes puissances. Aussi s'abstiendra-t-elle de toute proposition qui pourrait compromettre, le cas échéant, une telle entente.» Dans cette ambiance, tous les efforts et propositions des Etats moyens ou petits ne pouvaient aboutir qu'à des modifications imperceptibles.

des forces internationales à la fin de la deuxième guerre mondiale se projette dans la forme du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale et dans l'importance des pouvoirs dont ils ont été investis. Le fond de ces intentions et de cette réalité ont marqué l'Organisation des Nations Unies.

### I. L'Assemblée générale.

1. La compétence de l'Assemblée générale s'annonce, de prime abord, comme assez étendue. En principe, elle a la faculté de discuter toutes questions ou sujets visés par la Charte et de formuler à cet égard des recommandations aux membres, aux organes de l'Organisation et, dans certaines conditions, aux non membres. Elle peut, notamment, discuter toutes questions concernant le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Cependant, elle ne doit faire aucune recommandation sur un différend ou situation dont s'occupe le Conseil de sécurité, si ce n'est sur l'invitation de ce dernier, et, d'autre part, elle doit renvoyer au Conseil de sécurité tout différend ou situation qui appelle une action<sup>1</sup>. Autrement dit, lorsque la nécessité d'une action surgit, l'Assemblée est réduite à l'impuissance, le domaine de l'action étant, selon la Charte, le domaine exclusif du Conseil de sécurité. De cette manière, l'organe garantissant la participation de tous les membres à l'élaboration de ses décisions—tous les membres de l'Organisation y disposent d'une voix et ses décisions sont prises à la majorité des membres présents et votant ou à la majorité des deux tiers des membres présents et votant lorsqu'il s'agit de questions importantes—a été destiné à remplir un rôle effacé dans la réalisation du but principal de l'Organisation, soit le maintien de la paix internationale<sup>2</sup>.

Néanmoins, cette limitation a perdu en partie de son importance pratique, comme nous le verrons par la suite, grâce à la résolution du 3 novembre 1950. Avec l'adoption de la proposition Acheson «Union pour le maintien de la paix», l'Assemblée a été rendue capable de se saisir à n'importe quel moment des questions pour lesquelles le Conseil de sécurité n'a pas entrepris une action dans le cadre de sa responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

### 2. Quant à la force obligatoire des recommandations que l'Assem-

1. Cf. les articles 10, 11, al. 2 et 12, al. 1.

2. La procédure de l'Assemblée générale qui assure un certain équilibre entre la participation et la fonction—en éliminant la règle de l'unanimité des conférences diplomatiques, elle réalise un progrès par rapport à la procédure de la S.d.N.—explique, à la lumière de l'origine de l'Organisation, le champ étendu des compétences de l'Assemblée et son manque de pouvoir effectif.

blée générale adresse aux membres et aux non membres, aux organes de l'Organisation et aux institutions spécialisées, la doctrine est quasi unanime pour soutenir que les recommandations formulées par l'Assemblée générale ne sont pas obligatoires en tant que telles. En effet, on a souvent invoqué le fait que la Charte ne contient pas de disposition fixant la portée et l'effet obligatoire des décisions de l'Assemblée générale, comme c'est le cas pour des décisions du Conseil de sécurité. En outre, parfois les membres se sont soustraits à l'application de recommandations en arguant qu'une recommandation, par sa nature, ne constitue pas une obligation juridique imposant une conduite conforme. Ainsi, les Délégués de l'Arabie Saoudite, du Pakistan, de l'Irak, de la Syrie et du Yémen ont déclaré que leurs Gouvernements ne se considèrent pas liés par les recommandations contenues dans la résolution de l'Assemblée générale concernant le gouvernement de la Palestine (Doc. A/P., p. 128).

Cependant, le terme de recommandation ne préjuge pas nécessairement l'effet obligatoire d'une recommandation qui peut varier selon les domaines et les cas. Lorsque, par exemple, l'Assemblée adresse des recommandations aux institutions spécialisées, ces recommandations peuvent acquérir, en vertu de la Charte et surtout par le truchement de la pression effective que l'Assemblée est en mesure d'exercer sur ces institutions (budget) une force obligatoire assez considérable<sup>1</sup>.

La portée obligatoire d'une recommandation dépend également de sa nature. Ainsi, les recommandations se rapportant ou appartenant au domaine dit administratif ont un effet obligatoire appréciable qui, dans certains cas, tend à s'identifier avec une obligation légale. La résolution de l'Assemblée générale concernant l'emblème des Nations Unies et celle concernant le jour des Nations Unies, à titre d'exemples, sont davantage que de simples recommandations: en fait, pour les organes et pour les membres de l'Organisation elles produisent les conséquences juridiques d'une obligation légale.

Mais cette détermination, relativement aisée dans le domaine administratif, devient d'autant plus ardue que la sphère des recommandations se réfère de plus près au but par excellence de l'Organisation des Nations Unies. Certes, les recommandations peuvent être rendues obligatoires lorsque les membres en conviennent ainsi. On se souvient

1. Les accords entre les Nations Unies et les institutions spécialisées déterminent la portée légale de ces recommandations. Cf. accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union postale universelle, art. IV: Recommandations de l'Organisation des Nations Unies; entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail, art. IV, etc.

que les Etats-Unis, la France, la Grande-Bretagne et l'Union Soviétique ont déclaré qu'au cas où ils ne parviendraient pas à un accord au sujet des colonies italiennes un an après l'entrée en vigueur du traité de paix avec l'Italie, la question serait portée devant l'Assemblée générale et la recommandation de cette dernière acceptée par les quatre puissances.

En vertu des articles 10, 11 et 14, l'Assemblée générale peut discuter et faire des recommandations, ainsi que nous l'avons noté, sur toutes questions rentrant dans le cadre de la Charte. Le degré d'obligation découlant de ces recommandations est en rapport avec l'intention immédiate qu'elles visent. C'est aussi la raison pour laquelle une recommandation dont les termes sont faibles exerce nécessairement une influence différente de celle qui «constate et invite»<sup>1</sup>. Cette terminologie qu'emploient les différentes recommandations a conduit M. Kelsen à qualifier certaines d'entre elles de non conformes à la Charte. Cela est un corollaire, de l'avis de M. Kelsen, du fait que les termes de ces recommandations tendent à leur conférer une portée qui, selon une interprétation restrictive de la Charte, ne trouve pas de fondement légal dans une disposition constitutionnelle de l'O.N.U.

L'intensité de l'obligation découlant d'une recommandation dépend également et principalement de l'objet de cette recommandation: plus la question ou la situation que concerne la recommandation se rapproche de ce que la Charte qualifie de menace contre la paix ou de rupture de la paix, c'est-à-dire plus elle devient menaçante ou irrespectueuse à l'égard de la norme «Pax est servanda», plus la force obligatoire de la recommandation a tendance à s'intensifier. Le degré supérieur est celui où la recommandation tend à s'identifier avec l'obligation complète: ce cas se vérifierait lorsque le Conseil de sécurité (ou l'Assemblée générale)

1. Cf. la résolution de l'Assemblée générale concernant la question grecque du 27 novembre 1948 (Doc. A/728, p. 11 et ss.) et les remarques de M. Kelsen (The Law of the United Nations. London, Steven and Sons, 1950, p. 457 in fine): «In so far as paragraph 3 of this resolution amounts to the determination of a threat to the peace, its constitutionality is doubtful. It is the Security Council, and not the General Assembly, which is authorised by the Article 39 of the Charter to determine the existence of a threat to the peace. In paragraphs 6, 7 and 8, the General Assembly «calls upon» Albania, Bulgaria and Yugoslavia, but in paragraph 9 «recommends» to «all Members of the United Nations.» If by «calling upon» a function is to be understood which shall have more legal effect than a «recommendation», the paragraphs 6, 7 and 8 of the resolution are hardly compatible with the provisions of the Charter determining the competence of the General Assembly». Cet élargissement progressif des compétences de l'Assemblée générale a abouti à la résolution «Union pour le maintien de la paix».

estimerait que la non exécution d'une recommandation constituerait une menace contre la paix déclenchant l'application des mesures coercitives.

Aux termes de l'article 14, l'Assemblée générale peut recommander des mesures propres à assurer l'ajustement pacifique de toute situation quelle qu'en soit l'origine. Bien que ne se référant pas spécialement à la révision des traités, cette disposition implique que les recommandations en vue de l'ajustement pacifique peuvent tout aussi bien porter sur les traités<sup>1</sup>. Une recommandation concernant un tel cas constituerait certainement une obligation morale pour les sujets auxquels elle s'adresserait. Mais, si le refus d'exécuter une recommandation relative à la révision d'un traité constituait une menace pour la sécurité internationale et conduisait plus ou moins directement à des mesures en vue du maintien ou du rétablissement de la paix et de la sécurité internationales, la force obligatoire d'une telle recommandation s'en ressentirait immédiatement<sup>2</sup>. Ce refus, en effet, pourrait être objet d'une action de la part du Conseil de sécurité et, en cas de sa défaillance, de la part de l'Assemblée générale.

Si, cependant, la recommandation portait sur une révision qui n'est pas de nature à constituer, de l'avis du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale, une menace contre la paix, le pouvoir de nullification des Etats s'accroîtrait en même temps que diminuerait la force obligatoire de la recommandation: sa portée morale demeurerait en s'appuyant sur l'autorité de l'Assemblée générale, mais sa force obligatoire serait laissée davantage à la merci de l'interprétation et des conséquences que les Etats voudraient lui attribuer.

En approchant le problème de la portée légale et celui de la force obligatoire des recommandations émanant de l'Assemblée générale, on est obligé de constater que le terme unique de recommandation recouvre une multiplicité de formes de recommandations ou résolutions à caractère variant selon les domaines et les conditions. La résolution adoptant l'emblème des Nations Unies n'a pas la même portée légale et la même efficacité que n'importe quelle autre recommandation. Et plus particulièrement dans le domaine qui nous intéresse et qui correspond à la finalité essentielle de l'Organisation, une recommandation dont la non exécution implique une sanction diffère nettement d'une recommandation

1. Cela est possible d'après M. Kelsen «even if the «situations» are not especially characterised as situations «regardless of origin». Article 1 of the Charter speaks of «adjustment» of «situation» meaning any possible situation, whether they arise from treaties or from any other fact.» (Op. cit., p. 212)

2. Cf. dans le même sens, H. Kelsen. op. cit., loc. cit.

*stricto sensu*. Enfin, les diverses tendances à l'accroissement de la force obligatoire de certaines recommandations de l'Assemblée générale et l'évolution de l'Organisation, se dessinent principalement autour du centre «Pax est servanda».

## II. Le Conseil de sécurité.

1. La responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale incombe, selon la Charte, au Conseil de sécurité. Pour écarter et prévenir les menaces contre la paix, le Conseil de sécurité peut, d'une part, inviter les parties à recourir aux moyens de règlement pacifiques et, d'autre part, entreprendre, s'il estime nécessaire, toute action pour le maintien et le rétablissement de la paix. Contrairement à l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité se compose d'un nombre limité de représentants: cinq grandes puissances en qualité de membres permanents et six autres petites ou moyennes puissances élues périodiquement.

Alors que la procédure majoritaire assure un certain équilibre entre la fonction et la participation au sein de l'Assemblée générale, cet équilibre se trouve brisé dans le Conseil de sécurité, au profit de la participation. Bien qu'il n'ait pas adopté le degré maximum de la participation qu'est l'unanimité, le Conseil est régi par la règle non moins paralysante de droit de veto<sup>1</sup>. En dehors des décisions concernant les questions de procédure et des cas d'abstention obligatoire des parties à un différend, toutes les décisions du Conseil de sécurité doivent être prises par un vote affirmatif de sept de ses membres comprenant les voix de tous les membres permanents (art. 27, al. 2 et 3). Il ne s'agit pas d'un simple veto, car cette procédure de vote exige le vote affirmatif des cinq membres permanents; ainsi, par exemple, en cas d'abstention ou d'absence d'un des membres permanents, le Conseil de sécurité ne pourra pas prendre de décisions juridiquement valables, car l'absent ou l'abstenant exercera toujours son droit de veto du fait qu'il n'aura pas donné son vote affirmatif. La forme du droit de veto telle qu'elle est définie à l'article 27 est encore plus paralysante que le veto entendu dans le sens habituel et littéral du terme. C'est pourquoi, l'adoption de décisions et conséquemment l'action du Conseil de sécurité sera paralysée si l'un des membres permanents ne concourt pas à la décision ou si cinq membres non permanents re-

1. Ce système particulier de droit de veto de la Charte, s'explique principalement par l'union et l'action communes devant l'ennemi, par le rôle prépondérant des grandes puissances et leurs prétentions symétriques, et par leur méfiance à l'égard de l'imposition de décisions obligatoires.

fusent d'y concourir. Cependant, dans la pratique, le droit de veto a subi une évolution tendant à adoucir sa rigidité paralysante.

Ces premières considérations sur le Conseil de sécurité appellent les remarques suivantes: La portée et les conséquences du droit de veto sont lourdes de menaces. Le droit de veto n'empêche pas seulement qu'aucune des grandes puissances ne puisse être contrainte, médiatement ou immédiatement, à accepter une mesure contre sa propre volonté. Il menace l'autorité générale du Conseil de sécurité et par son intermédiaire celle de l'Organisation. En effet, le veto peut servir à paralyser le Conseil, dans tous les cas et à l'égard de n'importe quel gouvernement, lorsque les intérêts directs des grands, mais aussi ceux de leur clientèle, sont en jeu. Or, la presque totalité de cas engageant l'action du Conseil de sécurité touchent directement ou indirectement aux intérêts des grandes puissances ou aux intérêts de leurs blocs. D'autre part, il faut noter que ce droit paralysant se différencie cependant de ce que les auteurs ont qualifié de droit de nullification. Le droit de nullification s'exerce *a posteriori*, en ne portant que sur l'exécution d'une décision et non point sur son élaboration. La décision existe, mais les Etats conservent le droit d'annuler ses effets à leur propre égard. Ainsi, ceux qui en usent s'abstiennent d'accomplir la décision, mais ne la privent pas de son existence générale et n'empêchent pas, du fait de leur refus ou position négative, que les autres la reconnaissent et l'accomplissent. Contrairement à cela, le droit de veto précède la décision et consiste précisément dans le fait qu'un membre peut empêcher l'organe de prendre une décision. Lorsque le veto est prononcé, la décision est tuée dans le germe: l'organe est juridiquement incapable de dire le droit et de remplir sa fonction, le veto étant un vice inhérent à la structure de l'organe. Le veto a encore ceci de particulier qu'il immobilise toute l'organisation: même les membres qui voudraient s'opposer à la violation de la Charte, seraient dans l'incapacité juridique de le faire puisque leur action ne serait pas l'exécution d'une décision juridiquement valable (sauf dans les cas de légitime défense); c'est pourquoi on a considéré, avec raison, que le droit de veto est plus nocif que le droit de nullification<sup>1</sup>.

Mais l'avidité spatiale du droit de veto n'est pas moins dangereuse que son mécanisme interne. En effet, on ne peut s'empêcher de constater que le droit de veto couvre presque entièrement le champ de compétence de l'organe central et principal de l'Organisation. L'exception des questions de procédure même ne lui échappe pas complètement.

1. Cf. G. Scelle, Cours de droit international public, Paris, 1947-48, pp. 147 et 148.

La Charte ne donne aucune définition des questions de nature procédurale, de sorte que leur détermination incombe à l'organe compétent. Or, il semble que la question préliminaire de savoir si une question est une question de procédure ou de fond, doit être résolue à la majorité qualifiée des membres du Conseil de sécurité: autrement dit, le veto y retrouve son application. Telle a été l'interprétation donnée par la Déclaration de San Francisco. Telle semble être l'opinion générale<sup>1</sup>. L'affaire espagnole, l'affaire grecque, l'affaire tchécoslovaque, etc. fournissent des exemples de cette procédure appelée le double veto. Dans l'affaire grecque, le délégué des Etats-Unis a proposé, lors de la 202<sup>e</sup> séance du Conseil de sécurité, que le Conseil, en se fondant sur l'article 12 de la Charte, adopte une résolution invitant l'Assemblée générale à examiner le différend qui oppose la Grèce à ses trois voisins et à faire à ce sujet toutes recommandations que les circonstances lui paraîtront justifier. La résolution fut approuvée à la majorité de neuf voix et deux contre, dont l'U. R.S.S. et la Pologne. Le représentant de l'U.R.S.S. déclara alors qu'il s'agissait d'une question de fond. La contestation sur la nature de cette résolution s'ouvrit: la question de savoir si la résolution était à caractère procédural fut mise au vote. Le veto de l'Union soviétique décida de sa nature: portant sur le fond, la proposition fut déclarée non adoptée<sup>2</sup>. Ce cas illustre clairement l'extension menaçante du droit de veto.

Le Conseil de sécurité est aussi une expression de la volonté croissante de mettre en application la norme «Pax est servanda». Dans ce sens, l'article 24 de la Charte stipule que c'est afin d'assurer l'action *rapide et efficace* de l'Organisation que les membres ont conféré au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et ils ont reconnu qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité le Conseil de sécurité agit en leur nom. Le Conseil de sécurité fonde son *autorité* sur sa responsabilité de l'application de la norme «Pax est servanda» et cherche à appuyer son *pouvoir* sur le consentement des membres et notamment sur les grandes puissances qui, d'ailleurs selon l'article 106, sont subsidiairement responsables du maintien de la paix. La communauté internationale ne

1. Le président du Conseil de sécurité s'est prononcé dans le même sens lors de la 49<sup>e</sup> séance: «if it is to be decided whether a question is one of procedure or substance, it is necessary to accept one or another alternative by seven votes, but the five permanent members must concur.» (Journal of the Security Council, 1st year, no 42, p. 841); contra: le délégué argentin en se fondant sur l'article 18 de la Charte à l'encontre de la Déclaration faite par les membres permanents (Official Records of the Security Council, 3d Year, no 63, p. 27)

2. Doc. S/P.V./202.

dispose que de l'*ersatz* de deux éléments indispensables à toute organisation sociale: l'autorité est faible et éparpillée, alors que le pouvoir, déposé dans les unités étatiques et tout particulièrement dans les grandes puissances, n'existe que par procuration. Sur ce soubassement, l'organisation internationale s'efforce de donner une forme organique aux champs d'action communs à ces unités de base et d'assurer une certaine efficacité en garantissant leur participation au gouvernement de ses activités. Le privilège juridique que la Charte octroie aux grandes puissances devrait être compensé par l'appui qu'elle en escompte. Le droit de veto est une image fidèle de cet échange; sa trop grande fidélité est son principal défaut: le droit de veto est une des expressions de la répartition nouvelle des forces internationales concentrées principalement dans les grandes puissances et de la configuration actuelle de la communauté internationale où aucune mesure ne peut être prise contre la volonté d'une puissance «supérieure» sans risquer de mettre en danger la paix mondiale.

On sait aujourd'hui que le Conseil de sécurité portait, dès sa naissance, le germe de sa paralysie. Mais ce vice originel a pu être parfois pallié, grâce à la nécessité idéale et pratique du maintien de la paix et au resserrement de l'interdépendance des intérêts dans le domaine international. Cependant, l'effet de cette maladie infantile s'est généralisée: ce vice structurel a conduit l'Organisation toute entière à une impasse et l'a placée devant le dilemme suivant: renoncer à sa tâche principale ou élargir les pouvoirs de l'Assemblée générale pour obvier à l'inaction du Conseil de sécurité. La résolution «Union pour le maintien de la paix» a pris parti pour l'Organisation: l'infirmité d'un organe ne devait pas saper l'institution elle-même.

2. Après avoir brièvement rendu compte des empêchements structurels qui encombrant le fonctionnement du Conseil de sécurité et de ses impuissances à prendre des décisions, il faut mentionner les effets des décisions qu'il parvient à formuler. Les garanties dont sont enveloppées les décisions du Conseil de sécurité présagent des effets de ces décisions. Car, nous avons déjà pu entrevoir une règle pratique derrière la structure générale de l'Organisation: la capacité fonctionnelle des organes est inversement proportionnelle au poids et à l'importance de leurs responsabilités, des effets de leurs décisions et des pouvoirs dont ils sont investis. Plus les conséquences des décisions d'un organe sont lourdes et ses pouvoirs pour les mettre en œuvre grands, plus la forme structurelle et procédurale de l'organe donne de garanties et alourdit le fonctionnement de l'organe. Cela ressortira clairement de l'examen des effets des déci-

sions du Conseil de sécurité et est déjà acquis quant à la répartition de responsabilités et des compétences entre l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité et quant à leurs formes structurelles et à leurs procédures de vote.

Les membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la Charte. Les décisions, d'après l'article 25, sont obligatoires et exécutoires. Les membres ne disposent d'aucun pouvoir terminal de nullification à leur égard : ils ne gardent pas de capacité pour se prononcer eux-mêmes et en dernière instance sur la conformité ou la non-conformité d'une décision qu'ils sont tenus d'appliquer conformément à la Charte. Une décision du Conseil de sécurité est conforme en tant que telle.

La première question à élucider est celle de la signification du terme «décision», à savoir si cette expression désigne toute décision ou résolution adoptée par le Conseil de sécurité—sens général—ou uniquement celles qui, selon l'article sur lequel elles se fondent, peuvent être considérées comme obligatoires—sens spécial. Si l'on se rallie au sens général, on adopte une méthode formelle qui procède par généralisation : il est aussi faux de dire, *a priori*, qu'il s'agit de toute résolution prise par le Conseil que de soutenir que toutes les fois que la Charte emploie le terme «recommandation» ou «recommander» il ne peut s'agir nullement d'une obligation. La recherche des distinctions se rapproche du procédé que nous avons suggéré en nous référant à quelques résolutions de l'Assemblée générale. La distinction à établir entre les résolutions qui rentrent ou non dans le cadre de la décision telle qu'elle est entendue d'après l'article 25, exige une étude minutieuse. Ici encore nous nous limiterons à quelques indications. Ainsi, les décisions que prend le Conseil de sécurité en vertu de l'article 34 concernant les enquêtes que peut entreprendre le Conseil afin de déterminer si la prolongation d'un différend ou d'une situation semble devoir menacer la paix et la sécurité internationales ne paraissent avoir d'aucune manière le caractère d'une recommandation *stricto sensu*, mais bien davantage d'une décision obligatoire pour les parties. Durant la discussion de l'affaire grecque, le délégué australien a soutenu avec l'appui de la majorité des délégués que les résolutions du Conseil de sécurité aux termes de l'article 34 sont des «décisions» au sens de l'article 25 et non point de simples «recommandations». D'autre part, à propos de la même affaire, le délégué yougoslave soutint, en se fondant sur l'article 2, paragraphe 7 de la Charte, qu'aux termes du Chapitre VI y compris l'article 34, le Conseil de sécurité peut faire uniquement des recommandations et nullement des décisions à caractère

obligatoire pour les parties<sup>1</sup>. Rappelons tout d'abord que la décision relative à l'exception d'incompétence est du ressort de l'organe devant lequel l'affaire a été portée; en outre, l'article 34 tend à revêtir en principe le caractère obligatoire du fait de sa finalité: c'est un moyen indispensable mis à la disposition du Conseil de sécurité qui lui permet de déterminer si la prolongation d'un différend ou d'une situation semble devoir menacer le maintien de la paix. On peut donc présumer que: plus cette menace apparaît comme positivement sérieuse, plus les résolutions fondées sur l'article 34 tendront à s'identifier au concept de «décision» de l'article 25. Ce chaînon du mécanisme de la défense de la paix, qui aboutit à l'emploi de mesures coercitives, gagne en force obligatoire au fur que sa non exécution annonce de plus près les sanctions. La force obligatoire des résolutions doit être recherchée, dans chaque cas, plutôt dans le contenu et dans l'intensité de leur objet que dans une qualification *a priori*.

En ce qui concerne les recommandations faites en vertu des articles 36, 37 et 39 de la Charte, leur portée est encore plus difficile à préciser. Ici encore, semble-t-il, l'observation faite à propos des recommandations de l'Assemblée générale peut être utilement invoquée: plus la non exécution d'une recommandation constitue une menace contre la paix, plus l'intensité obligatoire de la recommandation tend à s'accroître. Ainsi que l'a soutenu le représentant des Etats-Unis, les recommandations que fait le Conseil de sécurité en vue du règlement d'un différend d'après l'article 37 de la Charte, ne sont pas obligatoires à moins que le différend ne constitue une menace contre la paix au sens de l'article 39<sup>2</sup>. Lorsque le Conseil de sécurité considère que le refus d'appliquer sa recommandation constitue une menace contre la paix qui appelle son action—mesures coercitives—cette recommandation tend à assumer le caractère d'une obligation. De même, si le Conseil de sécurité estime que le refus des parties de se conformer à ses recommandations faites aux termes de l'article 36, alinéa 1 constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales, l'intensité obligatoire de ces recommandations s'en ressentira. Tel peut être le cas si le Conseil de sécurité recommande aux parties de porter leur différend devant la Cour internationale de jus-

1. Cf. Official records of the Security Council, 2nd Year, no 63, p. 1520.

2. Cf. VIIe réunion du Comité III/2, U.N.C.I.O. Doc. 433, III/2/15, p. 2.

stice et que le refus des parties est susceptible de déclencher, de l'avis du Conseil, l'application de l'article 39. Alors cette recommandation a quasi les mêmes effets qu'un acte par lequel le Conseil porte une affaire devant la Cour<sup>1</sup>. Cependant, il ne faudrait pas perdre de vue que toutes ces considérations se réfèrent à des obligations ou effets obligatoires dérivés non pas de la recommandation elle-même mais d'un centre extérieur qu'est le concept de la menace contre la paix. Pour parler un langage imagé, ces recommandations sont sans lumière propre et ne font que refléter la lumière d'un centre lumineux; leur distance du centre déterminera leur intensité; et si cette lumière venait à disparaître, la recommandation se replierait sur elle-même.

Le terme de recommandation figure aussi à l'article 39 de la Charte: «Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales». En acceptant l'interprétation littérale du terme «recommandation», on peut l'assimiler aux recommandations que le Conseil de sécurité fait, par exemple, en vertu des articles 33(2), 36 et 37. Cette recommandation ne serait pas une décision aux termes de l'article 25; elle pourrait avoir des reflets obligatoires si le Conseil de sécurité considère que le refus de l'exécuter constitue une menace contre la paix. Mais tel peut être le cas, avons-nous constaté, en principe pour toutes les recommandations que nous venons de mentionner.

Cette assimilation ne nous semble pas justifiée. Certes, comme dans d'autres circonstances on pourrait établir des graduations et de cette manière éviter la confusion. Il n'en demeure pas moins qu'à notre avis on devrait établir une distinction entre les recommandations faites en vertu de l'article 39 et les autres recommandations faites par le Conseil de sécurité. Selon le chapitre VI, les recommandations sont adressées lorsque la prolongation d'un différend ou d'une situation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales; selon l'article 39, le Conseil de sécurité constate d'abord l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression; la constatation ne porte pas seulement sur des différends ou situations qui pourraient évoluer en menace contre la paix, elle porte directement sur cette menace existante et présente, ou, ce qui est davantage, sur la rup-

1. Voir l'argumentation de M. Kelsen à l'appui de cette thèse : op. cit. pp. 449-450.

ture elle-même et sur l'acte d'agression; il est évident que cette dernière constatation concerne les degrés beaucoup plus aigus si ce n'est l'aboutissement même de la menace contre la paix; on peut, non sans raison, prétendre que cette gradation commence là ou finit celle du chapitre VI; du moins, c'est une remarque plausible que ni le texte ni la gradation des deux chapitres ou des buts de l'Organisation ne semblent démentir. En outre, une fois la constatation parfaite, le Conseil de sécurité a le choix entre deux moyens d'action: il peut adresser des recommandations ou prendre des mesures pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. Il est clair désormais que la distinction que nous essayons d'établir se fonde sur la différence de base entre la constatation d'une possibilité future et la constatation d'un fait existant. Il s'ensuit de là que, si pour les recommandations aux termes du chapitre VI il est difficile de prévoir avec précision les cas où le refus d'exécuter une recommandation sera considéré par le Conseil de sécurité comme une menace contre la paix et pourra conséquemment entraîner une action répressive, dans le cas de l'article 39 la constatation non seulement de l'existence d'une menace contre la paix mais aussi celle d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression précède la recommandation et en constitue le fondement. C'est dire qu'aucun doute n'est plus permis devant la constatation déjà établie par le Conseil de sécurité. Si donc le Conseil de sécurité décide, selon l'article 39, de faire des recommandations, le caractère de ces dernières est défini par leur fondement. Ces recommandations annoncent déjà les mesures possibles sous une forme atténuée; il est donc plausible de présumer que le refus de la part des parties d'appliquer une telle recommandation conduira le Conseil de sécurité à prendre des mesures, d'autant plus que cette recommandation implique déjà la constatation préalable de l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression.

Tels seraient les traits généraux des recommandations du Conseil de sécurité. Quant à la portée des «décisions», elle est clairement définie. Seulement, il n'est pas toujours aisé, avons-nous constaté, de déterminer avec précision quelles résolutions appartiennent ou non au cadre de la «décision» et de tracer la limite exacte qui sépare les «décisions» des «recommandations». Cela est d'autant plus ardu qu'il est extrêmement difficile de prévoir quelle non exécution de recommandation constituera ou sera considérée comme constituant une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression passible de sanctions. Ces questions n'ont pas reçu de solution dans le cas des recommandations du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale. Cette marge d'indéter-

mination représentée, en se plaçant au point de vue des membres, le cordon d'incertitude protectrice. Néanmoins, un fait demeure acquis: la norme «Pax est servanda» a fait son entrée dans l'enclos international. Cette première exigence du règne du droit—l'élimination de la guerre—pèse sur la structure et la force obligatoire des décisions de l'Organisation des Nations Unies et détermine leur évolution. Elle constitue, également, une brèche au domaine de la compétence nationale.

### III. La compétence nationale.

En définissant les compétences des organes de l'O.N.U., la Charte indique dans une certaine mesure les compétences que les membres ont décidé de gérer en commun, c'est-à-dire d'abandonner à l'organisation commune. L'octroi de ces compétences est contrebalancé par les garanties accordées. Hormis les garanties que nous avons déjà rencontrées—la structure des organes et leur procédure de vote ou la forme de la participation des membres à l'élaboration de décisions communes—les organismes juridiques à caractère fédératif limitent le champ de compétence de l'organisation commune ou centrale en lui opposant la compétence ou le domaine exclusif des membres. La Charte établit la compétence exclusive des Etats membres et pose de cette manière une limite à l'intervention de l'Organisation dans les affaires internes des membres. L'article 2, paragraphe 7, détermine la compétence exclusive dont jouissent les membres selon la Charte: «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»<sup>1</sup>. Même dans cette question de la matière réservée, la règle qui établit le rapport entre l'intensité d'une obligation et la menace contre la paix semble trouver son application. En effet, du moment qu'une matière relevant du domaine réservé constitue une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression exigeant des mesures coercitives, elle sort automatiquement du domaine interdit pour passer dans le domaine de l'intervention. C'est la limite que la Charte pose à l'invocation du domaine réservé et à son action paralysante. Le paragraphe 7 de l'article 2 de la Charte dit bien que, lorsqu'il s'agit d'affaires relevant essentiellement de la compétence nationale—internationalement incontrôlable—, les organes de l'Organisation doivent s'abstenir d'intervenir;

1. Souligné par nous.

que, d'autre part, il n'existe pas d'obligation pour les membres de se soumettre à une procédure de règlement—l'affaire étant essentiellement interne; mais la Charte ne contient pas de disposition précisant quelles sont les affaires de compétence nationale, la portée de l'intervention ni ne désigne un organe compétent chargé de la discrimination et à même de prendre des décisions obligatoires au sujet des matières résiduelles.

Les doutes qui peuvent surgir devant cette lacune volontaire de la Charte sont tempérés par la solution pratique: effectivement, l'Etat qui désire s'abriter derrière la notion du domaine réservé à la compétence nationale doit soulever la question d'incompétence; l'organe saisi ou s'occupant d'une affaire ou d'un différend est compétent pour se prononcer dans chaque cas particulier s'il y a lieu d'admettre l'exception d'incompétence. Dans l'affaire des Indiens en Afrique du Sud, l'Afrique du Sud a invoqué l'exception d'incompétence qui n'a pas été admise par l'Assemblée générale. Mais à la faveur de l'indétermination qui couvre les actes plutôt non obligatoires de l'Assemblée générale, la validité de cette décision préliminaire portant sur la question de compétence demeure contestée par certains membres et l'affaire traîne en longueur. Sur ce point aussi, la Charte est tacite et ne détermine pas l'effet de pareilles décisions de l'Assemblée générale. Par contre, nous avons pu constater que ce problème se pose différemment pour le Conseil de sécurité: le caractère obligatoire de ces décisions se reflète sur cette question de compétence. Bref, on semble fondé à remarquer que la portée légale et effective des résolutions portant sur la question de compétence est fonction de la capacité ou puissance d'obligation dont disposent les organes et du rapport reliant l'objet considéré et les faits-conditions déclenchant l'application des mesures coercitives.

Cette solution tacite est à mi-chemin entre celle qu'adopte la doctrine classique du droit des gens et celle que l'on rencontre dans les Etats fédératifs. Les Etats membres ont refusé d'attribuer le pouvoir discriminatoire et décisif à la Cour internationale de justice, précisément parce qu'il s'agit d'un organe judiciaire dont les décisions trop rigides ont inspiré et continuent à inspirer une crainte pas toujours injustifiée; la solution proposant la codification des matières résiduelles n'a pas été non plus retenue. Ces solutions, les plus satisfaisantes en elles-mêmes, auraient risqué d'être condamnées, par leur rigidité et dans l'état actuel du droit international, à une quasi-inactivité ou à l'irrespect. Le silence de la Charte a conduit au système de son interprétation par les organes des Nations Unies: ce mécanisme a ouvert la voie à l'évolution de l'édifice juridique de l'Organisation des Nations Unies.

#### IV. L'évolution fonctionnelle.

Toute fonction produit une certaine évolution. Quelle que soit la profondeur d'un texte et la perfection d'un mécanisme, un édifice juridique ne prend sa forme réelle qu'au contact de l'action qu'il est appelé à régir. La réalité juridique n'est que le produit de ce rapport.

La Charte accomplit un progrès géant, en droit international en prescrivant l'application obligatoire des mesures coercitives décrétées pour la défense de la paix; de même, son évolution principale s'accomplit dans ce domaine essentiel. Cette vérité de la Palice sera illustrée par quelques exemples connus:

1. D'après une interprétation stricte des dispositions contenues dans les articles 12, 97, 98, 99 et 101 concernant les fonctions du *Secrétaire général*<sup>1</sup>, ses actes seraient essentiellement techniques. Cependant, ce n'est pas l'interprétation qu'en donnent l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité et le Secrétaire général lui-même. Tant le Conseil de sécurité que l'Assemblée générale lui ont accordé le droit de présenter des exposés oraux ou écrits sur toutes questions<sup>2</sup> dont ils s'occupent, sans être obligé d'attendre que le Président l'y invite. Il peut également être désigné rapporteur du Conseil de sécurité pour une question déterminée<sup>3</sup> et inscrire à l'ordre du jour provisoire de l'Assemblée générale les questions qu'il juge opportun d'évoquer devant l'Assemblée<sup>4</sup>.

2. Cette évolution a été beaucoup plus remarquable dans le cas de l'application du *droit de veto*.

D'une part, il a été généralement admis que l'*abstention* d'un des membres permanents n'équivaut pas à son veto et n'empêche pas le Conseil de sécurité de prendre une décision. Bien que cette interprétation ne s'accorde pas avec les stipulations expresses de la Charte (art. 27), la répétition et le consentement général n'ont pas tardé à lui attribuer la valeur d'une règle coutumière bien établie; en effet, cette pratique de l'*abstention* s'est progressivement affirmée: l'*abstention* de l'U.R.S.S. dans la question espagnole (le 29 avril 1946), dans l'affaire de Corfou (le 27 février 1947), lors de la création de la commission d'enquête pour le Cachemire (le 20 janvier 1948), etc. Dès lors, l'existence de la règle

1. Cf. pour plus de détail S. Engel, *The Changing Charter of the United Nations. The Book of World Affairs*. London, 1953, pp. 82 et 83.

2. Cf. le Règlement de l'Assemblée générale (71) et le Règlement du Conseil de sécurité (28).

3. Cf. le Règlement du Conseil de sécurité (23).

4. Cf. le Règlement de l'Assemblée générale (13).

coutumière, selon laquelle l'*abstention* d'un membre permanent ne fait pas obstacle à la décision du Conseil<sup>1</sup>, ne souffre pas de contestation. Le droit de veto tend à reprendre sa signification originelle.

D'autre part, si l'on admet que l'*abstention* ne constitue pas un veto—qui désormais devient un acte, une affirmation expresse du veto négatif d'un des membres permanents—il devient difficile d'établir une différence nette entre l'*abstention* et l'*absence*. En effet, la Charte exige le veto affirmatif de tous les membres permanents, condition qui n'est pas respectée ni dans le cas de l'*abstention* ni dans celui de l'*absence*. Ces deux cas, sont une modification de la règle de l'unanimité des membres permanents. Or, du moment où on admet la possibilité de cette modification par la pratique de l'*abstention*, il est impossible de la refuser à la pratique de l'*absence*. Mais notre intention n'étant point de discuter la légalité de ces modifications, nous nous bornerons à indiquer la tendance de la pratique et à souligner, une fois de plus, qu'elle répond à la finalité essentielle de l'Organisation, soit le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Le premier cas de décision du Conseil de sécurité adoptée en l'*absence* d'un membre permanent date de l'affaire de l'Iran (1946). Les autres se sont reproduits lors du retrait du délégué soviétique du Conseil de sécurité entre les 13 janvier et le 1er août 1950. Dans cette période d'*absence* de l'U.R.S.S., le Conseil de sécurité adopta le 17 janvier un projet relatif au recensement des armements et le 14 mars un autre projet relatif à la démilitarisation de Cachemire et à la nomination d'un administrateur chargé des opérations du plébiscite. Grâce à cette *absence* et à l'interprétation *in concreto* de la règle de l'unanimité—l'*absence* d'un membre permanent n'équivaut pas à son veto—le Conseil a été à même de prendre des décisions lors de l'agression en Corée. Un conflit ayant éclaté, le Conseil de sécurité et le système de sécurité collective de l'O.N.U. ont dû affronter leur grande épreuve: à la faveur de cette *absence* et de cette interprétation, le Conseil de sécurité a pu adopter les résolutions des 25 et 27 juin et du 7 juillet. La première résolution détermine que l'attaque armée de la Corée du Nord dirigée contre la République de Corée constitue une rupture de la paix et invite les parties à cesser immédiatement les hostilités; elle constate le fait, qualifie l'agresseur et demande le rétablissement de l'état *ante* l'agression. La deuxième recommande aux membres des Nations Unies d'intervenir en Corée

1. Cf. à titre d'exemple le commentaire du Président du Conseil du 24 mai 1948 (PVO/CS, 303e séance, 3e année, n° 73, p. 21).

pour aider la Corée du Sud et pour rétablir la paix; elle recommande l'application des mesures coercitives y compris l'emploi de la force armée<sup>1</sup>. La troisième recommande d'organiser toutes les forces sous le commandement unique des Etats-Unis et sous le drapeau des Nations Unies. Les trois mesures tendent vers la finalité *sine qua non* de l'Organisation des Nations Unies: le maintien et le rétablissement de la paix.

Les premiers pas de l'O.N.U. portent l'empreinte d'une double tendance qui s'est manifestée lors de la Conférence de San Francisco<sup>2</sup>: pallier aux effets nocifs de la règle de l'unanimité et augmenter les pouvoirs de l'Assemblée générale précisément dans le domaine du maintien de la paix ou dans le règne du veto. Derrière cette volonté, se dessine la norme «Pax est servanda», finalité essentielle de l'Organisation, dont l'application est confiée au Conseil de sécurité, principal responsable du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Or, l'exécution de cette mission essentielle de l'Organisation est justement à la merci de la règle de l'unanimité qui couvre presque entièrement le champ d'action du Conseil de sécurité. C'est pourquoi, devant les menaces contre la vie de l'Organisation et contre son principe vital du maintien de la paix, on ne peut admettre la paralysie de l'O.N.U. et notamment du Conseil de sécurité du fait de l'absence ou du retrait d'un membre permanent ou non d'un organe. Car, ce qui demeure essentiel dans l'esprit et dans la lettre

1. En commentant cette résolution, on a souvent remarqué que le Conseil de sécurité ne peut faire, aux termes de l'article 39 de la Charte, que des recommandations ayant pour objet des mesures pacifiques. S'il est probable que telle a été l'intention des auteurs de la Charte qui auraient voulu que le Conseil recommande des mesures pacifiques, mais impose des mesures coercitives—on n'est pas en droit, cependant, de trancher aussi absolument cette question au préjudice même des mesures coercitives. En effet, les recommandations et les décisions aux termes de l'article 39 se fondent sur la constatation de l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, autrement dit leur fait-condition est le même. Si donc en partant d'un même fait, le Conseil de sécurité «décide» des mesures coercitives à appliquer, on ne conçoit pas de raison qui puisse lui refuser le droit de substituer à ces décisions des recommandations. Ayant confié un pouvoir plus grand au Conseil, on ne peut lui refuser un moindre. A moins d'admettre, cependant, que les auteurs de la Charte voulaient obliger, en quelque sorte, le Conseil de prendre uniquement des décisions exécutives dans le champ de son action coercitive. Mais si tel est le cas, il est encore plus impossible de lui refuser tout pouvoir d'action en raison de l'inexistence d'un accord ou des accords spéciaux prévus à l'article 43 de la Charte. Cette conséquence serait une négation de l'esprit des auteurs et de leur œuvre.

2. Les efforts des moyens et petits dans ce sens n'ont cédé que devant la menace morale des très grands.

de la Charte, c'est d'assurer le respect de la paix. Cette tendance que l'on constate à l'origine de l'Organisation a suivi une évolution progressive—la pratique de l'abstention et de l'absence atténuée l'effet du veto—jusqu'au moment où le conflit coréen la força à se définir: sans l'interprétation *in concreto* de l'article 27, l'action du Conseil de sécurité serait demeurée à l'état d'intention.

D'ailleurs, quelle que soit la position que l'on adopte à l'égard de cette interprétation, force est d'admettre que cette tendance témoigne de la volonté de préserver la paix. En d'autres termes et en dernière analyse, on pourrait soutenir que la norme «Pax est servanda» a eu raison de l'interprétation stricte de la règle de l'unanimité.

3. L'adoption de la résolution «Union pour le maintien de la paix» est également l'effet direct du conflit coréen; plus exactement, elle est l'aboutissement, sous la pression de l'événement impératif de Corée, d'une évolution amorcée en 1946 et correlative des efforts des recommandations de l'Assemblée à dépasser le cadre étroit de la recommandation *stricto sensu*. Les étapes de cette progression ont été marquées par la création d'une Commission intérimaire en 1947 et par la résolution de l'Assemblée du 14 avril 1949. Dans le premier exemple l'Assemblée générale a institué, à l'occasion de l'affaire balkanique, une «Petite Assemblée» qui fonctionne dans l'intervalle où l'Assemblée générale ne siège pas; la Commission intérimaire s'occupe des questions en suspens qui figurent à l'ordre du jour et a le droit de convoquer l'Assemblée générale en session extraordinaire<sup>1</sup>. Cet organe subsidiaire qui assure la continuité du travail de l'Assemblée générale, est associé étroitement au rôle de la Commission d'observation pour la paix créée par la résolution «Union pour le maintien de la paix».

Si l'absence du représentant de l'Union soviétique permit l'intervention du Conseil de sécurité dans le conflit coréen, son retour mit fin à l'action du Conseil de sécurité. En ce moment crucial, l'exercice abusif du droit de veto paralysa l'action du Conseil et menaça, de ce fait, le principe vital de l'Organisation elle-même. Devant ce choix disproportionné, les membres de l'Organisation se prononcèrent pour la paix et pour l'Organisation en adoptant au sein de l'Assemblée générale, le 3

1. Conformément à l'article 8 de son Règlement révisé par la résolution «Union pour le maintien de la paix», l'Assemblée générale peut être réunie en session extraordinaire d'urgence dans les vingt-quatre heures, sur la demande de sept membres du Conseil de sécurité ou de la majorité des membres, même si le vote a lieu au sein de la Commission intérimaire.

novembre 1950, la résolution «Union pour le maintien de la paix» par cinquante-deux voix pour, cinq contre et deux abstentions.

Les buts principaux de l'Organisation des Nations Unies, énoncés à l'article Premier constituent le point de départ de cette résolution, qui met l'accent sur l'accomplissement des devoirs du Conseil de sécurité dans le maintien de la paix et sur le devoir des membres permanents d'essayer de parvenir à l'unanimité et de ne recourir qu'avec modération au veto. Mais, si le Conseil manque à s'acquitter des fonctions que lui ont confiées les membres, il n'en résulte pas que les membres soient relevés de leurs obligations ni l'Organisation de sa responsabilité aux termes de la Charte en matière de maintien de la paix. Une telle carence dans le domaine essentiel de l'Organisation ne prive l'Assemblée générale des droits, et ne la dégage pas des responsabilités, que lui a conférés la Charte en vue du maintien de la paix. C'est sur cette déduction logique que se fonde la résolution «Union pour le maintien de la paix». Son principe moteur témoigne de la volonté des membres de l'Organisation de ne pas sacrifier la paix et partant la vie de l'O.N.U. Sur cette exigence fondamentale de la Charte, l'Assemblée générale élabore tout un système supplétif permettant de combler la carence du Conseil de sécurité.

Cet acte général de l'Assemblée est tout d'abord *normatif*: au cas où le Conseil de sécurité, à défaut de l'unanimité des membres permanents, manque à s'acquitter de sa responsabilité principale, l'Assemblée générale constate et qualifie les faits afin d'adresser les recommandations sur les mesures collectives à prendre; s'agissant d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, elle a la faculté de prendre des mesures impliquant l'emploi de la force armée pour maintenir ou rétablir la paix. Bref, dans tous les cas où paraît exister une menace contre la paix et où se manifeste l'impuissance du Conseil de sécurité, l'Assemblée générale se substitue au Conseil afin de préserver la paix, avec la différence qu'elle ne peut formuler que des recommandations et non pas des décisions obligatoires. Autrement dit, si la décision du Conseil a force obligatoire et doit être exécutée par les membres, la recommandation de l'Assemblée générale n'exclue pas le droit de nullification des membres. Néanmoins, il semble que dans la pratique et dans l'état actuel de la société internationale, cette différence tend à disparaître; en effet, la coercition et la force armée étant le monopole des collectivités étatiques, leur emploi effectif pour l'exécution des décisions internationales dépend en dernière analyse moins de la force obligatoire de ces décisions que de la volonté

réelle des membres<sup>1</sup>. Ce sont les défauts d'une organisation qui ne dispose pas de pouvoir propre institutionnel: l'exécution y emprunte la forme confédérale. Alors que l'emploi du pouvoir en vue des mesures internationales tend à devenir centralisé, le pouvoir lui-même demeure fortement décentralisé.

La résolution «Union pour le maintien de la paix» n'est pas seulement normative, elle est aussi *constructive*: elle crée une Commission d'observation pour la paix de quatorze membres, dont les membres permanents du Conseil; cette Commission, à laquelle pourra avoir recours l'Assemblée, ou la Commission intérimaire, si le Conseil n'exerce pas les fonctions qui lui sont dévolues, pourra observer la situation dans toute région où il existe un état de tension internationale. Elle crée également une Commission chargée des mesures collectives de quatorze membres dont U.S.A., France et Royaume-Uni; la tâche de cette Commission est d'étudier les méthodes que l'on pourrait utiliser pour maintenir et consolider la paix. En outre, l'Assemblée recommande aux membres d'entretenir au sein de ses forces armées des éléments qui puissent rapidement servir comme unités de l'Organisation des Nations Unies sur la recommandation du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale; dans ce même ordre d'idées, elle demande au Secrétaire général d'établir un cadre d'experts militaires qui prêteraient leur assistance technique aux membres qui le désirent. Ces directives ont été, par la suite, développées par la Commission chargée des mesures collectives dans ses rapports présentés à l'Assemblée générale. Les rapports de cette Commission distinguent trois espèces de mesures: des mesures politiques (jugement moral), des mesures économiques et financières, et des mesures militaires (comprenant la proposition d'établissement d'une autorité chargée des mesures militaires).

Ces quelques lignes définissent clairement l'intention de la résolution «Union pour le maintien de la paix»: elle cherche à remédier à la carence générale du Conseil de sécurité dans le domaine du maintien de la paix et à créer un substitut au mécanisme de la sécurité collective et notamment aux accords prévus à l'article 43. Une agression s'étant produite, les manques principaux de l'Organisation se sont imposés à l'at-

1. L'inexistence d'accords spéciaux prévus à l'article 43 de la Charte rend douteuse la force obligatoire des décisions du Conseil impliquant l'emploi de la force armée; pratiquement ces décisions se rapprochent des recommandations. Mais d'autre part, les recommandations fondées sur la volonté réelle des membres peuvent acquérir une effectivité assimilable à celle des décisions (cf. les recommandations du Conseil et de l'Assemblée relatives au conflit coréen).

tention des membres: la paralysie générale causée par la règle de l'unanimité du Conseil de sécurité et les défaillances du système d'application des mesures coercitives et tout particulièrement de l'emploi de la force armée. La résolution accompli, en partant de cette constatation, une tâche double que l'on a tendance à confondre: 1° elle habilite l'Assemblée générale à remplir les fonctions essentielles dévolues au Conseil lorsque ce dernier manque à s'en acquitter 2° elle vise à mettre à la disposition de l'Organisation des Nations Unies un nouveau mécanisme de sécurité collective ainsi que le témoignent les rapports de la Commission chargée des mesures et les résolutions y relatives. En effet, la tâche de la dite Commission consiste à étudier des méthodes, à faire des inventaires des mesures que le Conseil ou, à son défaut, l'Assemblée pourrait appliquer en cas d'agression<sup>1</sup>.

Quant à la mise en œuvre de ce système, elle suscite deux remarques: d'une part, l'exécution de ce programme d'établissement d'un système universel de sécurité collective est très lente; mais d'autre part, dans un cas concret comme l'agression en Corée, plus de deux tiers des membres de l'Organisation ont offert des forces combattantes, des secours médicaux et d'autres formes d'assistance<sup>2</sup>; et c'est d'ailleurs en vertu de la résolution «Union pour la paix» que l'Assemblée a constaté, le 1<sup>er</sup> février 1951, que la Chine communiste est engagée dans l'agression en Corée et a voté l'application des mesures contre elle.

La transformation accomplie par l'adoption de la résolution «Union pour la paix» a été souvent taxée d'illégitimité. A cet effet, on a invoqué l'intention des auteurs de la Charte; la répartition originelle des fonctions entre le Conseil et l'Assemblée; le monopole d'action dont jouit le Conseil d'après la Charte et partant la limite posée à la compétence de l'Assemblée (art. 11, al. 2 et art. 12); la priorité de recommandation du Conseil; la forme originelle du mécanisme coercitif de la Charte (Chap. VII) et maints autres arguments.

A l'encontre de cette qualification on a eu recours à de nombreux arguments: la volonté essentielle des auteurs de la Charte répondait à une double nécessité pratique et éthique, la création d'un organisme pour le maintien de la paix; c'est au nom de cette exigence essentielle que les auteurs de la Charte se sont pliés aux conditions imposées par les

1. Cf. Revue des Nations Unies. Mars 1953, Rapport de la Commission des mesures collectives, p. 13.

2. Cf. la déclaration de M. Johnson, délégué canadien, à la VII<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale (1<sup>ère</sup> Comm. Doc. 574, p. 466).

très grandes puissances, dont l'entente devait garantir la paix; pour assurer la réalisation de la paix par une action rapide et efficace, les membres ont conféré les moyens d'exécution et de décision au Conseil et mis à sa disposition un système centralisé de sécurité collective; l'objectif principal soit le maintien de la paix ne peut être sacrifié à ses moyens, dont la règle de l'unanimité; l'interprétation fonctionnelle de la Charte; la direction générale de la pratique, dont la résolution «Union pour la paix» n'est qu'un aboutissement; la carence du Conseil laisse intacte la responsabilité des membres et de l'Organisation; dans ce cas, l'Assemblée récupère sa compétence d'après l'article 10; l'inexistence des accords spéciaux; la survie de l'Organisation, etc.

Quelque soit le point de vue que l'on adopte à l'égard de cette résolution; qu'on la qualifie de conforme ou non à la lettre et à l'esprit de la Charte; valable pour tous les membres de l'Organisation ou uniquement pour ceux qui l'ont votée, un fait demeure incontestable: tout ce mouvement progressif se concentre autour de la norme «Pax est servanda» et de son application par l'Organisation dont elle constitue la finalité essentielle. Devant l'impasse coréenne, l'O.N.U. n'avait qu'un choix: répondre à sa mission essentielle ou saper le principe de son existence.

#### V. Remarque finale.

En étudiant quelques aspects de la réflexion de la norme «Pax est servanda» dans la construction de l'Organisation des Nations Unies, nous avons pu constater:

La place centrale qu'occupe cet objectif premier et essentiel de l'Organisation dans sa structure organique et dans sa tendance évolutive;

Le principe de l'universalité de la défense de la paix valable *erga omnes*; ce souci d'universalité est notamment remarquable dans les résolutions du 12 janvier 1952 et du 17 mars 1953 qui innovent en invitant les Etats non membres de l'Organisation à prendre acte du rapport de la Commission des mesures collectives, à examiner les moyens par lesquels ils pourraient y contribuer et à intensifier leurs efforts dans ce sens<sup>1</sup>; la Charte demande une conduite conforme à ses principes dans

1. «L'Assemblée générale recommande aux Etats Membres et prie les Etats qui ne sont pas Membres de l'Organisation des Nations Unies

a) D'accorder toute leur attention aux rapports de la Commission chargée des mesures collectives,

b) De poursuivre et d'intensifier leurs efforts en vue de mettre en œuvre les recommandations formulées dans la Résolution «Union pour le maintien de la paix» et dans la résolution 503 (VI)» (Résolution du 17 mars 1953).

la mesure nécessaire au maintien de la paix, alors que ces résolutions invitent les non membres à y contribuer positivement;

La concentration du pouvoir international dans les grandes puissances et l'accroissement de leur responsabilité et de leurs droits dans le domaine du maintien de la paix;

La répartition des responsabilités et des pouvoirs entre les deux principaux organes; leur concentration dans le Conseil de sécurité, principal responsable du maintien de la paix, et la présence permanente des grandes puissances dans son sein;

Les précautions paralysantes dont on a entouré le fonctionnement du Conseil et l'abus du droit de veto: la vulnérabilité de l'Organisation;

Le rapport reliant le degré de la force obligatoire des décisions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale à l'intensité de leur relation avec les concepts de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression;

La fragilité de la fonction essentielle de l'Organisation et la nécessité de l'application *minima* de la norme «Pax est servanda» comme causes principales de l'évolution de l'O.N.U.:

a) tendance à l'intensification de la force obligatoire des résolutions de l'Assemblée générale;

b) l'adoucissement de la rigueur originelle de la règle de l'unanimité par la pratique de l'abstention et de l'absence (propositions d'amendement);

c) tendance à élargir le rôle du Secrétaire général;

d) la résolution «Union pour le maintien de la paix» et ses conséquences: 1<sup>o</sup> à défaut du Conseil, l'Assemblée est habilitée à remplir les fonctions essentielles dans le domaine du maintien de la paix; 2<sup>o</sup> la création d'un nouveau mécanisme de sécurité collective dont disposerait le Conseil de sécurité ou, à son défaut, l'Assemblée générale;

Dans la réalisation de sa fin, l'O.N.U. cherche à construire une armature pour la paix universelle. Mais le champ réduit de sa compétence effective, l'imperfection de son mécanisme et la portée limitée de la force obligatoire de ses décisions, son action médiate et la carence d'un pouvoir indépendant—nous font pressentir l'intensité relativement faible de cet essai d'organisation de la communauté internationale. Néanmoins, les défauts mêmes de l'Organisation des Nations Unies font miroiter des promesses de progrès.

Avec l'établissement de l'Organisation des Nations Unies, la norme «Pax est servanda» est sortie du domaine des *desiderata* pour pénétrer dans l'enclos du droit international positif. Elle tend à obliger

les membres à veiller à son respect et à exiger une conduite conforme des non membres. Son application *minima* et son extension *maxima* impératives témoignent du progrès qu'accomplit l'Organisation des Nations Unies en droit international. La première conséquence du règne effectif du droit est l'élimination du recours à la guerre: cette exigence primordiale du droit constitue la finalité centrale de l'O.N.U. qui marque sa forme et son évolution. La norme «Pax est servanda» demande et tend à imposer sa propre reconnaissance. Il est temps que la doctrine la suive dans cette voie.