

ETUDES NATIONALES SUR L'ORGANISATION INTERNATIONALE

LA GRECE ET LES NATIONS UNIES

par

S. Calogéropoulos-Stratis

en collaboration avec

P. A. Argyropoulo

S. Castanos

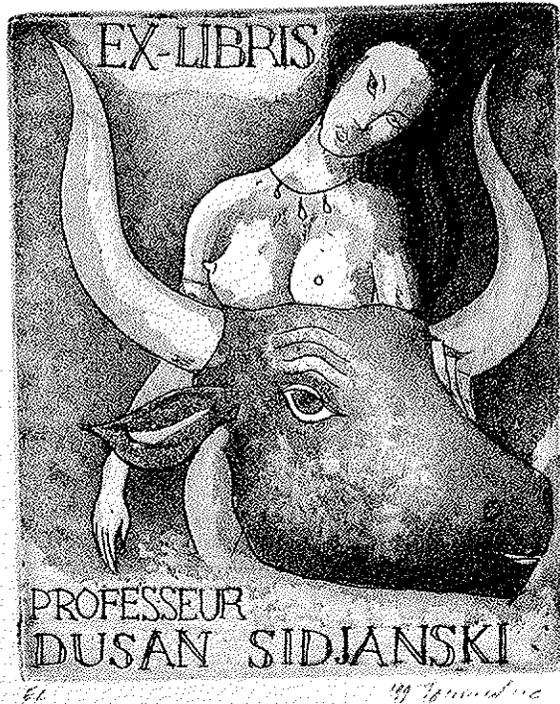
D. Sidjanski

Préparée pour la

SOCIETE D'ETUDES INTERNATIONALES D'ATHENES

et la

DOTATION CARNEGIE POUR LA PAIX INTERNATIONALE



Manhattan Publishing Company

New York

1957

VOLUMES DEJA PARUS DANS CETTE SERIE

CANADA AND THE UNITED NATIONS

Prepared for the Canadian Institute of International Affairs,
by F. H. Soward and Edgar McInnis with the assistance of
Walter O'Hearn.

DENMARK AND THE UNITED NATIONS

by Max Sørensen and Niels J. Haagerup.

INDIA AND THE UNITED NATIONS

Report of a Study Group set up by the Indian Council of
World Affairs.

ISRAEL AND THE UNITED NATIONS

Report of a Study Group set up by the Hebrew University
of Jerusalem.

LA SUISSE ET LES NATIONS UNIES

par Jacqueline Belin, sous la direction de Paul Guggenheim.

SWEDEN AND THE UNITED NATIONS

Report by a Special Study Group of the Swedish Institute
of International Affairs.

chapitre 5

Structure organique de l'O.N.U.
et maintien de la paix¹

La structure de l'Organisation des Nations Unies était déterminée déjà par son origine. Ce qui revient à dire que certains facteurs préexistants ont préparé la voie en se posant comme antécédents réels du résultat escompté.

Les Nations Unies sont le prolongement d'une union créée pour une situation de lutte dans laquelle la puissance des grands Etats et les moyens coercitifs pour la répression des menaces à la paix ont une place prépondérante. L'idée de la nécessité d'instituer une organisation internationale pour le maintien de la paix se retrouve tout au long de la dernière guerre mondiale; l'initiative de cette entreprise incombe principalement aux grandes puissances. Il n'est, par conséquent, pas ardu de se représenter une organisation issue de cette guerre et pénétrée d'un caractère par excellence

¹ Ce chapitre a pour auteur Dusan Sidjanski.

répressif dont la puissance effective concentrée dans quelques grandes nations est appelée à garantir le respect. La responsabilité des grandes puissances dans une organisation mondiale d'après-guerre correspond aux responsabilités encourues par ces mêmes puissances pendant la période des hostilités et à l'apport de chacune d'entre elles pour la victoire. Une prépondérance nécessaire de devoirs a entraîné la symétrie correspondante des droits. De même, à la concentration du pouvoir effectif entre les mains des grandes puissances correspond la concentration des fonctions et des responsabilités essentielles de l'Organisation des Nations Unies dans un de ses organes: le Conseil de sécurité. Ces pouvoirs et 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 contre l'Allemagne et le Japon et signataires de la Déclaration des Nations Unies contenait la procédure de vote du Conseil de sécurité. Cette anticipation des désirs des participants n'a pas été sans provoquer des protestations de la part des petits ou moyens Etats conviés. En effet, ces pouvoirs essentiels ne pouvaient être octroyés au Conseil de sécurité qu'aux dépens des compétences de l'Assemblée générale où sont représentés les intérêts de tous les Etats membres de l'Organisation. Ainsi, la délégation hellénique proposa d'apporter l'amendement suivant à la disposition des propositions de Dumbarton Oaks concernant les pouvoirs de l'Assemblée générale: «Il doit être permis à l'Assemblée de faire des recommandations sur toute question qui est en train d'être traitée ou a déjà été traitée par le Conseil de sécurité.»

Cette proposition d'amendement a été justifiée par la délégation hellénique de la manière suivante:

La délégation hellénique est d'avis que le rôle assigné à l'Assemblée générale paraît peu important en comparaison des pouvoirs possédés par le Conseil de sécurité et qu'il doit être rendu plus important tant en étendue qu'en profondeur,

étant donné que tous les membres de l'Organisation sont représentés dans l'Assemblée.²

Tous les efforts des Etats moyens et petits n'aboutirent en réalité qu'à quelques modifications de caractère secondaire relatives aux pouvoirs de l'Assemblée. L'impuissance de quarante-cinq Etats devant la proposition des grandes puissances est révélatrice de la configuration des forces dans le domaine international, de même qu'elle est déterminante de la répartition formelle des pouvoirs dans le cadre de l'O.N.U. En fait, les représentants des Etats réunis à San Francisco savaient, selon la remarque du Professeur Jean Spiropoulos, que les grandes puissances n'avaient pas convoqué la Conférence pour obtenir leur assentiment à la Charte d'une Organisation idéale où chaque membre aurait eu les mêmes droits et les mêmes responsabilités, qu'il s'agisse de grandes ou de petits puissances—exigence d'ailleurs difficilement soutenable en droit et en fait—mais pour trouver un *modus vivendi* entre les intérêts des grands et des petits, un texte qui aurait pu être adopté par toutes les grandes puissances sans exception aucune. On se rendait compte que la non-ratification de la Charte par l'une quelconque des grandes puissances—et on pensait notamment à l'Union soviétique — aurait enlevé à l'Organisation les quatre cinquièmes de sa valeur. L'atmosphère qui a présidé à l'élaboration définitive et à la signature de la Charte est résumée dans un passage significatif du mémoire du Gouvernement français :

La France serait prête pour sa part à aller plus loin que le projet de Dumbarton Oaks et à admettre de plus grandes limitations de souveraineté en échange d'une meilleure organisation internationale. Mais elle estime que, durant la période que suivra la guerre, le maintien de la paix dépendra principalement de l'entente entre les grandes puissances.

² Cité par le Professeur J. Spiropoulos, membre de la délégation hellénique à la Conférence de San Francisco, dans sa conférence faite le 28 décembre 1945 à l'Institut français d'Athènes. *Revue hellénique de droit international* (Athènes), No 3 (1948), p. 262.

Aussi s'abstiendra-t-elle de toute proposition qui pourrait compromettre, le cas échéant, une telle entente.³

L'ASSEMBLEE GENERALE

Ces intentions ont marqué la structure de l'Organisation et, notamment, la compétence, la procédure et la participation des membres dans ses principaux organes. Ainsi, 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 Etats membres, de même qu'aux autres organes de l'O.N.U. Elle peut, également, 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 sécurité⁴, 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. Autrement dit, lorsqu'une action est nécessaire, l'Assemblée est réduite à l'impuissance, le domaine de l'action, selon la Charte, étant le domaine exclusif du Conseil de sécurité. De cette manière, l'organe où tous les membres de l'Organisation disposent d'une voix et dont les décisions, lorsqu'il s'agit de questions importantes, sont prises à la majorité des deux tiers des membres présents et votants, remplit un rôle effacé dans la réali-

³ *Ibid.*, p. 263.

⁴ Dans le cas de l'«affaire grecque», pour que l'Assemblée soit saisie de l'affaire, le Conseil s'en est d'abord désaisi dans sa résolution du 15 septembre 1947: «Le Conseil de sécurité:

a) Décide que le différend opposant la Grèce d'une part, l'Albanie, la Yougoslavie et la Bulgarie d'autre part, soit retiré de la liste des questions dont le Conseil est saisi;

b) Demande que le Secrétaire général soit prié de mettre à la disposition de l'Assemblée générale tous les comptes-rendus et documents concernant cette affaire.»

sation du but principal de l'Organisation, soit le maintien effectif de la paix internationale.

Néanmoins, cette limitation a perdu, en partie, de son importance, 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 d'agir à n'importe quel moment et de se saisir 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.

Hormis la fonction dite législative qu'elle remplit, principalement en édictant des normes sous forme de recommandations ou déclarations (Déclaration universelle des Droits de l'Homme), en ayant l'initiative ou en prenant part à l'élaboration et à la conclusion de divers traités et conventions internationaux, l'Assemblée exerce toute une série de compétences au moyen de recommandations qu'elle adresse aux membres et aux non membres (articles 11, alinéa 2 et 35, alinéa 2 de la Charte). 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 fait souvent remarquer que la Charte ne contient pas de dispositions fixant la portée et l'effet obligatoire des décisions de l'Assemblée générale, comme c'est le cas pour les décisions du Conseil de sécurité. D'autre part, parfois les membres se sont soustraits à l'exécution de recommandations en invoquant le fait qu'une recommandation, par sa nature, ne constitue pas une obligation légale imposant une conduite conforme. L'Union soviétique a refusé de se conformer aux recommandations formulées par l'Assemblée générale dans sa résolution concernant l'indépendance de la Corée;⁵ les délégués de l'Arabie séoudite, du Pakistan, de l'Irak, de la Syrie et du Yémen ont déclaré que leurs gouvernements ne se considéraient pas liés par les recommandations contenues dans la

⁵ ONU, *Rapport du Secrétaire général sur le travail de l'Organisation . . .*, document A/S65, p. 31.

résolution de l'Assemblée générale concernant le gouvernement futur de la Palestine.⁶

Bien qu'en général les décisions que l'Assemblée émet sous forme de recommandations ne semblent pas avoir de force obligatoire, le terme de recommandation ne préjuge pas nécessairement leurs effets obligatoires qui peuvent varier selon les domaines et les cas. Ainsi, par exemple, lorsque 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, accord), une force obligatoire assez considérable.

La portée obligatoire d'une recommandation dépend, en premier lieu, de son contenu. 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 la Journée des Nations Unies, à titre d'exemples, sont plus 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 touche de plus près au but par excellence de l'Organisation des Nations Unies.

Les recommandations peuvent être rendues obligatoires lorsque les membres en conviennent ainsi. On se souvient 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

⁶ ONU, *Assemblée générale, Documents officiels* (cité plus loin AGDO), 2ème session, 128ème séance plénière, pp. 1425-1427.

générale et la recommandation de cette dernière acceptée par les quatre puissances.⁷

En vertu des articles 10, 11 et 14, l'Assemblée générale peut discuter et faire des recommandations, ainsi que nous l'avons noté, sur toute question rentrant dans le cadre de la Charte. L'obligation découlant de ces recommandations est en rapport direct 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». Cette terminologie qu'emploient les différentes recommandations a conduit M. Kelsen à qualifier certaines d'entre elles de non conformes à la Charte.⁸ 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'effet obligatoire découlant d'une recommandation dépend également 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, plus sa force obligatoire tend à s'intensifier*. Le degré supérieur est celui où la recommandation tend à s'identifier

⁷ Voir Assemblée générale, Résolution 289(IV), 21 novembre 1949.

⁸ Voir la résolution de l'Assemblée générale concernant la «question grecque» du 27 novembre 1948 (ONU Doc. A/728, pp. 11ss.) et les remarques du Professeur Kelsen dans *The Law of the United Nations* (London: Stevens 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 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 Assembly.» Cet élargissement progressif des compétences de l'Assemblée générale a abouti à la résolution «Union pour le maintien de la Paix».

avec l'obligation complète: ce cas se présente lorsque le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale estiment que la non exécution d'une recommandation constitue une menace contre la paix (article 39 de la Charte et résolution «Union pour le maintien de la Paix».)⁹ Cela correspond aux différents degrés qui s'échelonnent dans les buts et les principes de la Charte ainsi que dans sa construction générale: l'élément dominant est la répression des menaces contre la paix, puis le règlement pacifique des différends et notamment de ceux susceptibles de provoquer une rupture de la paix, et, enfin, la coopération.

Sans aborder la question des règlements pacifiques de différends aux termes de la Charte, prenons l'exemple particulier de la révision des traités. En vertu 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 indique que les recommandations en vue de l'ajustement pacifique peuvent tout aussi bien porter sur la révision des traités. Une telle recommandation constituera dans tous les cas une obligation morale pour les sujets auxquels elle s'adresse. Mais si le refus d'exécuter la recommandation concernant la révision d'un traité constitue une menace pour la sécurité internationale et conduit 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 ressentira immédiatement. Ce refus pourra être l'objet d'une action de la part du Conseil de sécurité et, en cas de défaillance du Conseil, de la part de l'Assemblée générale.

⁹ Cf. le plan de partage adopté par l'Assemblée générale dans l'affaire de Palestine; *adde* la déclaration du délégué de Cuba (AGDO, 2ème sess., 126ème séance plénière, p. 1384): «Il ne nous semble pas qu'on puisse soutenir que ce projet est une simple recommandation car toute recommandation suppose implicitement la possibilité d'être rejetée. Or le Plan . . . considère comme une menace contre la paix . . . conformément à l'article 39 . . . toute tentative visant à modifier par la force le règlement prévu . . . » (souligné par l'auteur).

Si, cependant, la recommandation porte 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'accroît en même temps que diminue l'effet obligatoire de la recommandation. Sa portée morale demeure, mais sa force obligatoire effective est laissée davantage à la merci de l'interprétation et des conséquences que l'Etat voudra lui attribuer. En approchant le problème de la portée légale ou effective des décisions, nous sommes nécessairement amenés à tracer les limites du pouvoir de nullification: ces deux perspectives d'un même problème—l'une constituant l'action de la décision internationale et l'autre la réaction étatique à l'égard de cette décision—forment deux données inséparables et inversement proportionnelles.

Ainsi, si la définition des compétences de l'Assemblée générale ne semble pas présenter de difficultés considérables—les lignes générales des délimitations de compétences s'annonçant comme assez précises—il n'en est pas ainsi lorsqu'un cas concret exige non seulement de déterminer la compétence, mais aussi de circonscrire les effets légaux de différentes décisions. C'est notre première constatation.

La seconde est relative à l'évolution du rôle de l'Assemblée. Malgré l'apparence des pouvoirs étendus et généraux octroyés par la Charte à l'Assemblée générale, le fonctionnement de l'Organisation a été, sur le plan de la sécurité internationale et jusqu'à l'adoption de la résolution «Union pour le maintien de la Paix» une démonstration constante du rôle effacé, car inefficace, de cet organe central.

LE CONSEIL DE SECURITE

La responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales 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 avoir recours à des moyens de règlement pacifique et, d'autre part, entreprendre

s'il l'estime nécessaire toute action pour le maintien et le rétablissement de la paix (chapitres V, VI et VII de la Charte).

Au contraire de l'Assemblée générale, le Conseil 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 du droit de veto. 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; 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. 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 se refusent d'y concourir. Cependant, dans la pratique, le Conseil de sécurité a adopté une autre interprétation *in concreto* de l'article 27: il n'y a de veto, selon cette interprétation, que lorsqu'un membre permanent affirme expressément son désaccord par un vote négatif.¹⁰ Cette interprétation

¹⁰ ONU Doc. A/578 du 15 juillet 1948 et Résolution 267(III). La pratique selon laquelle l'*abstention* n'équivaut pas au veto s'est progressivement affirmée: abstention de l'URSS dans la question espagnole (29 avril 1946), dans l'affaire de Corfou (27 février 1947), lors de la création de la Commission d'enquête pour le Cachemire (20 janvier 1948), etc. Selon cette règle coutumière, l'abstention d'un Grand ne fait pas obstacle à la décision du Conseil. Cf. le commentaire du Président du Conseil de sécurité, le 24 mai 1948, *Conseil de sécurité, Documents officiels* (cité plus loin CSDO), 3ème année, 303ème séance, No 73,

a permis au Conseil de sécurité d'adopter les résolutions des 25 et 27 juin et du 7 juillet 1950 portant sur le cas de l'agression en Corée, malgré l'absence du représentant soviétique.

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'une des grandes puissances puisse être contrainte, directement ou indirectement, à accepter une mesure contre sa propre volonté. Il menace l'autorité générale du Conseil de sécurité et, à travers lui, 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, ou ceux de leur clientèle, sont en jeu. Or, la presque totalité des cas engageant l'action du Conseil de sécurité touchent directement ou indirectement aux intérêts des grandes puissances ou aux intérêts de leur clientèle.

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'exécuter la décision, mais ne la privent pas de son existence générale et n'empêchent pas, du fait de leur refus ou de leur position négative, que les autres la reconnaissent et l'exécutent. 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 l'œuf : l'organe est juridiquement incapable de dire le droit

p. 21. L'absence tend également à ne pas être assimilée au veto : le premier cas date de l'affaire iranienne de 1946, les autres ont eu lieu lorsque le délégué soviétique s'est retiré, du 13 janvier au 1er août 1950. Pendant cette période, le Conseil adopta, le 17 janvier, un projet relatif au recensement des armements et, le 14 mars, un autre projet relatif à la démilitarisation du Cachemire et à la nomination d'un administrateur chargé des opérations du plébiscite.

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.¹¹

Mais les conséquences du droit de veto ne sont pas moins dangereuses 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. Même les questions de procédure ne lui échappent pas complètement. La Charte ne donne aucune définition des questions de nature procédurale. Ainsi, leur détermination incombe à l'organe compétent. Or, il semble que la question préliminaire de savoir si une affaire est une question de procédure ou de fond doit être résolue par la majorité qualifiée des membres du Conseil de sécurité ; autrement dit, le veto y retrouve son application. Telle a été aussi l'interprétation donnée par les gouvernements invitants dans leur déclaration sur la procédure de vote du Conseil de sécurité, faite au Sous-Comité III/I/B de la Conférence de San Francisco. Le Président du Conseil de sécurité s'est prononcé dans le même sens lors de sa 49^{ème} réunion.¹² Le délégué soviétique s'était déjà déclaré en faveur de cette procédure lors de la 19^{ème} réunion¹³, alors que le délégué argentin a soutenu l'opinion contraire en se fondant sur l'article 18 de la Charte.¹⁴ *La question grecque* nous a donné

¹¹ Voir Georges Scelle, *Cours de droit international public* (Paris : Les cours de droit, 1947-1948), p. 136-139 et 147-151.

¹² « . . . une décision sur le point de savoir s'il s'agit ou non d'une question de procédure doit être prise par un vote affirmatif de sept membres, y compris les votes des cinq membres permanents. » CSDO, 1^{ère} année, 1^{ère} série, No 2, p. 421.

¹³ Voir *Ibid.*, 1^{ère} année, 1^{ère} série, No 2, p. 281.

¹⁴ Voir *Ibid.*, 3^{ème} année, No 63, p. 25.

un exemple de cette procédure. A la 202^{ème} réunion du Conseil de sécurité, le délégué des Etats-Unis a proposé une résolution par laquelle le Conseil, en se prévalant de l'article 12 de la Charte inviterait l'Assemblée générale à examiner le différend opposant la Grèce à ses trois voisins et à faire les recommandations qu'elle jugerait appropriées. La résolution a été approuvée à la majorité de 9 voix contre 2, celles de l'U.R.S.S. et de la Pologne. Alors s'ouvrit la contestation au sujet de la nature de cette résolution. La question de savoir s'il s'agissait d'une résolution à caractère procédural fut mise au vote. Le veto de l'Union soviétique décida de sa nature: étant considérée comme une question de fond, cette résolution n'eut pas de suite.¹⁵ Ce cas montre clairement le danger de l'application généralisée du droit de veto.

En n'envisageant que cet aspect du problème, on est en droit de se demander si l'O.N.U. réalise un progrès ou marque une régression par rapport au système de la S.D.N. Pour répondre à cette question, il faut tenir compte du fait que l'appareil de la S.D.N. a été engourdi par la double présence de la règle de l'unanimité et du droit de nullification. De ce point de vue, l'O.N.U. marque un pas en avant: elle limite le droit de veto à cinq détenteurs de la puissance internationale et responsables du maintien de la paix, et réduit le champ d'exercice du droit de nullification. On pourrait certes objecter que le système de la S.D.N. a été souple et que ses encombrements de structure se faisaient moins sentir et étaient souvent éludés ou diplomatiquement tournés; que, d'autre part, l'O.N.U. crée incontestablement un privilège juridique au profit des grandes puissances sous forme de vice structurel rigide. Admettons, pour un moment, l'infériorité structurelle de l'O.N.U. sur ce point précis. Comment expliquer dans ce cas sa supériorité incontestable dans le domaine de l'action? L'introduction du droit de veto et le changement structurel par rapport à la S.D.N. sont le reflet de causes plus profondes, soit, nous l'avons déjà souligné,

¹⁵ Voir *Ibid.*, 2^{ème} année, No 89, p. 2369.

la nouvelle répartition des forces dans le domaine international et notamment leur concentration dans les grandes puissances. Dans ces circonstances et données nouvelles, le droit de veto n'est qu'une des expressions de la configuration actuelle de la communauté internationale où aucune mesure ne peut être prise contre la volonté d'une des très grandes puissances ou les intérêts importants de leur clientèle sans risquer de provoquer une conflagration mondiale. L'abus du droit de veto pratiqué par la Russie y trouve également son explication: c'est l'antidote de sa position minoritaire dans la société internationale. Mais ces antécédents de fait du Conseil de sécurité, de sa structure et de sa procédure ne nous font nullement saisir la supériorité de l'O.N.U. dans le domaine de l'action; bien au contraire, ils ne font que rappeler les obstacles qui se posent à l'encontre de l'efficacité de l'Organisation. La raison que l'on peut invoquer en faveur de son action est d'ordre général: le resserrement de l'interdépendance des intérêts et la nécessité d'un organe international permanent. Ainsi, le vice originel et paralysant du Conseil a pu parfois être compensé.

Le Conseil de sécurité a cherché à appuyer son autorité et son pouvoir sur les grandes puissances qui, d'ailleurs, selon l'article 106, sont subsidiairement responsables du maintien de la paix. Ces deux éléments—autorité et pouvoir—indispensables à toute organisation sociale, et dont l'organisation internationale ne dispose que par procuration, constituent le monopole des Etats et tout particulièrement des grandes puissances dans l'état actuel de la communauté internationale. Sur ces assises, l'organisation internationale tend à organiser les champs d'action communs à ces différentes unités de base et à s'assurer une certaine efficacité en garantissant la participation de ces unités dans le gouvernement de ses activités. Les privilèges que la Charte accorde aux grandes puissances devraient être compensés par l'appui qu'elle en escompte. Le droit de veto est l'image fidèle de cet échange. Sa trop grande fidélité constitue son principal défaut, le droit n'étant pas seulement un reflet de ce qui est, mais aussi une tendance vers ce qui

doit être. En outre, on sait aujourd'hui que le Conseil de sécurité portait dès sa naissance le germe de sa paralysie. L'effet de cette paralysie a été parfois généralisé; cette combinaison a conduit l'Organisation toute entière à une impasse en la plaçant devant le dilemme suivant: renoncer à sa tâche principale ou élargir les pouvoirs de l'Assemblée générale pour obvier à l'inaction du Conseil. La résolution Acheson a pris parti pour l'Organisation: l'infirmité d'un organe ne devait pas saper l'institution elle-même.

Après avoir rendu compte brièvement des empêchements structurels qui encombrant le fonctionnement du Conseil de sécurité et de son impuissance 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 présagent les 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, de leurs pouvoirs et des effets de leurs décisions. 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 offre de garanties et alourdit son fonctionnement. Cela ressortira clairement de l'examen des effets des décisions du Conseil de sécurité et est déjà acquis quant à la répartition des 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.

En ce qui concerne les décisions du Conseil de sécurité, les membres de l'Organisation conviennent de les accepter et de les appliquer 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 où 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 appliqué lors de l'examen des 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 et exemples significatifs.

Ainsi les résolutions que le Conseil de sécurité adopte 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 — n'ont d'aucune manière le caractère d'une recommandation *stricto sensu*, mais semblent se rapprocher d'une décision au sens de l'article 25, c'est-à-dire d'une décision obligatoire et exécutoire 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 pas de simples «recommandations».

En ce qui concerne les recommandations faites en vertu des articles 36, 37, 38 et 39, leur portée est plus difficile à déterminer. Ici encore il semble que la règle que nous avons établie en examinant quelques cas de recommandations faites par l'Assemblée générale peut être utilement appliquée: *plus une recommandation se réfère*

à une menace contre la paix, plus son intensité obligatoire tend à s'accroître. En effet, ainsi que l'a soutenu le délégué 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 aux termes de l'article 39.¹⁶ Donc, 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 assume un caractère obligatoire et peut s'identifier ou tend à s'identifier au concept de «décision» posé par l'article 25.

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 (recommandant les procédures ou les méthodes d'ajustement appropriées), constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales, l'intensité obligatoire de ces recommandations s'accroît; les parties devraient accepter le moyen recommandé par le Conseil. Tel peut être le cas si le Conseil de sécurité recommande aux parties de porter leur différend devant la Cour internationale de Justice et si le refus des parties est sensé, de l'avis du Conseil, déclencher 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.¹⁷ 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'une source extérieure 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'une

¹⁶ Voir *Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale, San Francisco, 1945* (New York: United Nations Information Organizations, 1945), Document 433, III/2/15, p. 2. Cette remarque est également valable pour l'article 33, alinéa 2. Quant à l'article 38, il semble se prêter à différentes interprétations.

¹⁷ Voir l'argumentation de H. Kelsen à l'appui de cette thèse. *The Law of the United Nations, op. cit.*, p. 450.

source lumineuse; leur distance de la source déterminera leur intensité; et si cette lumière vient à disparaître, la recommandation se replie 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, alinéa 2, 36 et 37. Dans ce cas, cette recommandation ne serait pas une décision aux termes de l'article 25; elle pourrait avoir des reflets obligatoires si le Conseil de sécurité considérait que le refus de l'exécuter constitue une menace contre la paix. Mais tel est le cas, avons-nous constaté, en principe pour toutes les recommandations prévues par la Charte.

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 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 une menace contre la paix, elle porte directement sur cette menace existante et présente ou, ce qui est davantage, sur la rupture elle-même et sur l'acte d'agression. Il est évident que cette dernière constatation se réfère à des degrés beaucoup plus aigus si ce n'est à l'aboutissement même de la menace contre la paix. On peut donc, non sans raison, prétendre que cette

gradation commence là ou finit celle du chapitre VI; du moins c'est une remarque plausible qui ni le texte ni la disposition des deux chapitres ou des buts de l'Organisation ne semblent démentir. Une fois la constatation faite, 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 que si pour les recommandations aux termes du chapitre VI il est difficile de prévoir avec précision les cas où le refus de les exécuter sera considéré par le Conseil de sécurité comme une menace contre la paix susceptible de provoquer 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 faite 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 aisé de présumer que le refus de la part des parties d'exécuter une telle recommandation conduira le Conseil de sécurité à appliquer les mesures de coercition, 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.

Telle serait, brièvement illustrée, la portée juridique et l'effet obligatoire des recommandations du Conseil de sécurité. Quant aux décisions du Conseil, leur portée est clairement définie et les membres sont tenus de les appliquer conformément à la Charte. D'autre part nous avons pu constater que la délimitation entre recommandations et décisions n'est pas toujours aisée à établir.

Il est extrêmement difficile de prévoir avec précision quelle non-exécution d'une recommandation d'un organe des Nations Unies constituera une menace contre la paix, une rupture de la paix ou une agression et donnera lieu à l'application des mesures coercitives. Ces questions n'ont reçu de solutions formelles ni dans le cas des recommandations faites par le Conseil de sécurité ni dans celui des recommandations émises par l'Assemblée générale. Cette marge d'indétermination représente, en se plaçant au point de vue des membres, la marge d'incertitude qui entoure leurs obligations. La définition des obligations des membres n'est pas aussi nette qu'on pourrait le croire de prime abord.

L'intensité de la force obligatoire des résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, lorsqu'elle parvient à un degré assez élevé, ne concerne principalement qu'un domaine relativement restreint bien qu'essentiel: le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Dans le domaine des règlements pacifiques de différends, l'intensité se relâche pour réapparaître comme assez considérable dans le domaine administratif. Il n'en est pas moins acquis que tant du point de vue de l'étendue des compétences de ses organes que de celui de l'intensité des obligations, l'O.N.U. accomplit un progrès par rapport à la S.D.N. Un pouvoir international déterminateur et exécutif est institué, bien que son action et son efficacité continuent à dépendre de l'appui des grandes puissances et des autres membres.

LA COMPETENCE 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 leurs affaires internes. 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*». ¹⁸ 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; 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, quelle est la portée de l'intervention, ni ne désigne un organe compétent chargé de la discrimination et

¹⁸ Souligné par l'auteur.

à même de prendre des décisions obligatoires au sujet des matières résiduelles.

Alors que le Pacte contenait le terme «exclusivement» —indiquant une matière entièrement fermée au droit international—la Charte emploie le terme moins précis d'«essentiellement» pouvant signifier tant «par essence», soit une matière qui par sa nature relève de la compétence nationale, que «à un très haut degré», soit une matière qui à un très haut degré, mais non pas exclusivement, relève de la compétence nationale. L'attribution du premier sens aurait pour conséquence une double erreur; d'une part, nous aboutirions à une conception absolue et, d'autre part, cette délimitation absolue serait fondée sur la nature même des affaires. Or, de telles affaires ou de tels objets, qui par leur nature échappent absolument au domaine international, n'existent pas.¹⁹ En outre, le caractère absolu serait atténué par la limitation que l'exception prévue par la Charte lui impose; ainsi, la Charte elle-même donnerait une nuance de relativité à cet absolu qui deviendrait désormais difficilement soutenable. Si, par contre, nous adoptons la seconde signification, nous substituons une différence de degré à une différence de nature. De cette manière, l'emploi du terme «essentiellement», à la place du terme «exclusivement», pourrait être justifié par l'évolution possible du droit international: les affaires internes ne sont pas exclusivement internes, mais elles peuvent—la possibilité théorique est ouverte—relever essentiellement ou à un très haut degré du domaine du droit interne. Le progrès même du droit international et son élargissement semblent avoir motivé cette substitution. Cette explication se rattache directement à la conception selon laquelle il n'existe pas d'affaires qui par leur *nature* échappent à la réglementation internationale. Ajoutons

¹⁹ Le Professeur Lauterpacht, par exemple, soutient que la matière des droits de l'homme et du citoyen est aujourd'hui complètement sortie du domaine interne des Etats pour devenir une matière du droit international. Voir aussi la conception du Professeur Kelsen dans «Théorie générale du droit international public», *Recueil des cours de l'Académie de droit international* (La Haye: 1932), t. 42, vol. IV, p. 303.

encore que l'on a souvent remarqué que le libellé de l'article 15 du Pacte semble plus conforme à la théorie de la primauté de droit international (le droit international laissé à la compétence « exclusive » des Etats) et que le terme « essentiellement » élargirait considérablement le domaine réservé. Devant toutes ces interprétations et observations qu'offre la définition imprécise du texte, on est dans l'impossibilité de déterminer avec quelque assurance les droits des membres et notamment leurs droits au domaine exclusif.²⁰ Néanmoins, en ce qui concerne ce dernier point, nos hésitations devant l'imprécision du texte sont tempérées par la pratique: effectivement, tant selon le Pacte que d'après la Charte, l'Etat qui désire s'abriter derrière la notion du domaine exclusif doit soulever la question d'incompétence.

Ces hésitations ne sont pas isolées mais se répercutent sur le domaine de l'« intervention », soit sur le champ de compétence de l'Organisation (ou sur l'ampleur de ses actes) et sur les obligations des membres. Ce rapport est inversement proportionnel: *plus le domaine exclusif est ample, moins les interventions de l'Organisation et les obligations des membres sont larges.*

Quant aux « interventions », la majorité des auteurs sont d'accord pour affirmer que la Charte a voulu éliminer l'intervention quasi-juridictionnelle du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale des litiges ou des affaires qui relèvent du domaine réservé. Parmi les actes rentrant dans cette catégorie figurent les recommandations de l'Assemblée générale faites en vertu des articles 10, 11, alinéa 2, et 14, et les recommandations que peut faire le Conseil de sécurité en se fondant sur les dispositions du chapitre VI, et, au sens large, les recommandations aux termes de l'article 39 de la Charte. Cependant, dans les cas où il s'agirait de simples « recommandations » *stricto sensu*, l'Etat n'aura pas besoin d'invoquer la raison du domaine réservé, car pour s'y soustraire il lui suffira de s'appuyer sur le caractère non obligatoire de ces recommandations. On peut

²⁰ Voir P. Vallindas, « The concept « Matters which are essentially within the domestic jurisdiction » contained in Article 2, section 7, of the United Nations Charter », *Revue hellénique de droit international*, No 4 (1948), pp. 375-378.

donc supposer que les Etats feront valoir cet argument avant tout contre les recommandations qui tendent à s'identifier aux « décisions » au sens de l'article 25 ou à revêtir la forme d'une obligation juridique. Ainsi, par exemple, c'est en fondant son argumentation sur l'article 2, paragraphe 7, de la Charte que le délégué yougoslave—lors de la discussion de la question grecque—soutint qu'aux termes du chapitre VI, y compris l'article 34, le Conseil de sécurité peut faire uniquement des recommandations et nullement prendre des décisions à caractère obligatoire pour les parties.²¹

S'il s'agissait de recommandations admises comme non obligatoires, toute argumentation de ce genre serait *a priori* inutile, à moins qu'au lieu de « nullifier » l'effet de la recommandation, il ne cherche à empêcher l'organe de la formuler et à se prévenir contre l'influence morale et politique des recommandations. D'autre part, si les Etats parties au différend sont d'accord que l'affaire relève essentiellement de leur compétence nationale, le problème d'incompétence ne se pose pas; dans ce cas, l'affaire demeure hors d'atteinte de l'intervention tant qu'elle ne constitue pas une menace contre la paix ou une rupture de la paix et que de ce fait, les parties ne sont pas passibles de sanctions prévues au chapitre VII. Quant aux recommandations faites en vertu de l'article 39, le Conseil de sécurité, avons-nous constaté, les fonde précisément sur la détermination de ces faits-conditions. Si, au contraire, les parties ne s'accordent pas au sujet de la question de savoir si l'affaire relève du domaine national, l'organe devant lequel l'affaire aura été portée sera compétent pour se prononcer sur cette question.²² C'est aussi la direction qu'a adoptée la pratique: l'organe saisi

²¹ Voir CSDO, 2ème année, No 63, p. 1520.

²² Dans son discours prononcé à la Première Commission de la cinquième Assemblée générale des Nations Unies, le 11 novembre 1950, M. Jean Politis, sous-secrétaire d'Etat permanent aux affaires étrangères de Grèce, demanda à la Commission de voter sur le projet de résolution soviétique « aux fins de rejeter cette demande qui tendait à faire discuter des sentences des tribunaux grecs et à ériger en quelque sorte celle-ci en une Cour de Cassation décidant au sujet de ces sentences ».

se prononce dans chaque cas particulier s'il y a lieu d'admettre l'exception d'incompétence. Dans l'affaire des Indiens en Afrique du Sud, ce pays a invoqué l'exception d'incompétence qui n'a pas été admise par l'Assemblée générale. Mais à la faveur de l'indétermination générale qui pèse sur les actes de l'Assemblée et de leur caractère plutôt non obligatoires, certains membres continuent à considérer que l'Assemblée n'a pas de compétence pour s'occuper de cette affaire et à refuser tout effet légalement obligatoire à sa décision préliminaire portant sur la question de compétence. La Charte ne prévoit nul moyen qui assure la validité de décisions similaires de l'Assemblée générale.

Par contre, nous avons pu remarquer que ce problème se pose différemment pour les décisions du Conseil de sécurité. Leur caractère obligatoire se reflète sur cette question de compétence. Bref, on est fondé à constater que *la portée légale et effective* de ces résolutions portant sur la compétence *est fonction de la capacité d'obligation dont disposent les principaux organes et du rapport entre l'objet considéré et le concept de la menace contre la paix*. C'est là le premier inconvénient dû au silence de la Charte. Le deuxième est la possibilité de contradiction entre les décisions relatives à la question de compétence émanant des différents organes.

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 différentes formes des 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 purement judiciaire dont les décisions trop rigides ont inspiré et inspirent une crainte pas toujours injustifiée; d'autre part, c'est avec raison que l'on a rejeté la solution proposant la codification des matières résiduelles et la délimitation trop stricte de compétences: une codification «définitive» aurait constitué sans conteste un obstacle au développement du droit international tel qu'il se présente dans sa phase actuelle. Ce dilemme pose le problème général de l'adéquation entre la finalité et la nécessité,

combinaison que doit assurer la règle juridique sous peine d'impuissance.

D'autres aspects de ce problème se retrouvent tout au long de la Charte. Le Conseil de sécurité en donne un exemple remarqué par sa contradiction: d'une part il remplit certaines fonctions quasi juridictionnelles et, d'autre part, ses décisions sont le résultat des délibérations des représentants des Etats membres agissant sur instructions de leurs gouvernements. En outre, le Conseil de sécurité accumule les fonctions d'enquêteur ou d'arbitre et celle d'exécuteur de contrainte. Devant ces incompatibilités nous devons rappeler que si, dans les conditions actuelles de la communauté internationale, ces fonctions quasi juridictionnelles incombent à un organe composé de magistrats internationaux indépendants—ce qui est sans doute la solution la plus satisfaisante en elle-même—cet organe risquerait d'être condamné à une quasi inactivité ou, ce qui est pire, à voir ses décisions irrespectueusement cassées par les parties. Ce qui constitue une contradiction du point de vue de la technique juridique du droit interne n'est qu'une étape nécessaire dans l'évolution du droit international. D'autant plus que la solution optima du point de vue de la technique juridique aurait pu nous amener à des résultats inférieurs même à ceux que peut nous offrir, dans le présent, le Conseil de sécurité.

REMARQUES FINALES

L'examen qui précède nous a permis de déceler quelques défauts principaux de l'Organisation des Nations Unies. Mais il nous a également confirmé le progrès indiscutable qu'elle accomplit dans l'organisation de la communauté internationale. En effet, nous avons pu constater tout au long de cette étude rapide que le maintien et la sauvegarde de la paix et de la sécurité internationales constituent la finalité essentielle de cette Organisation. Or cette finalité essentielle demeure la pierre de touche de tout essai d'organisation de la communauté internationale. Auparavant, les Etats pouvaient

arriver à accepter, dans certains cas, diverses procédures pacifiques, mais ils gardaient jalousement leur prérogative de pouvoir suprême avec son corollaire de «droit de guerre». Cette étape dite primitive du droit international avait pour conséquence l'insécurité politique et juridique et la précarité de toute coopération internationale. La S.D.N. a essayé de remédier à cette tare congénitale en s'efforçant de réglementer le droit de recours à la guerre, en instituant des procédures pacifiques de règlement des différends internationaux et en promouvant la coopération internationale. Mais le droit de recours à la guerre y était admis, dans certaines conditions, comme légal et il fallut attendre la signature du Pacte de Paris de 1928 (Pacte Briand-Kellogg) pour avoir une prohibition complète, du moins normative, du recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux. Cette évolution normative trouve un aboutissement constructif bien qu'imparfait dans l'Organisation des Nations Unies.²³ C'est autour de cet objectif qu'est la répression de tout emploi de la force et le maintien de la paix que se concentrent les compétences et les pouvoirs principaux dans l'Organisation. Cette polarisation modèle les buts de la Charte et sa construction tout entière. Le but premier et essentiel est le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

L'O.N.U. s'attaque, en premier lieu, à cette maladie fatale des relations inter-étatiques: pour éliminer la pratique de la «vendetta», il faut pouvoir réprimer la force individuelle qui s'exerce en faveur de sa propre justice, déterminer l'agresseur et sanctionner son acte; puis vient la préoccupation d'épurer les situations litigieuses et notamment celles qui pourraient menacer la paix; enfin, sur ce minimum de sécurité et de stabilité juridique peut s'établir une coopération fructueuse permettant la solution de divers problèmes d'ordre économique, social, de ceux relatifs aux libertés dites fondamentales, etc. Ces visées sont comme leurs pendants réels

²³ Il est à noter qu'aux termes de «guerre» ou de «recours à la guerre» la Charte substitue divers concepts de «menace contre la paix», «rupture de la paix», «acte d'agression» et «usage de la force des armes».

unies par une stricte interdépendance: lorsque la sécurité croît, il y a davantage de chances de créer une ambiance favorable au règlement de différends et à une collaboration effective; et inversement, la nécessité de cette collaboration réagit en exigeant l'augmentation de la stabilité. Mais le pivot de ce mouvement progressif est la paix.

Nous avons eu en outre l'occasion de constater quelques aspects de l'incidence de cette polarisation sur la construction de l'O.N.U. Ainsi nous avons remarqué, premièrement, la concentration des pouvoirs essentiels dans l'organe responsable du maintien de la paix et la présence permanente des grandes puissances dans son sein. Deuxièmement, la difficulté de ce problème crucial qui a fait entourer de précautions paralysantes le fonctionnement de cet organe. Troisièmement, le rapport liant la force obligatoire des décisions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale au degré de leur relation avec les concepts de menace contre la paix, de rupture de la paix, etc. Quatrièmement, l'exception dont jouissent les mesures de coercition prévues au chapitre VII dans le domaine réservé à la compétence nationale. Cinquièmement, la forme plus organique de l'action de l'Organisation. Enfin, pour clore cette énumération, mettons en lumière trois aspects capitaux de cette incidence.

Etant donné l'universalité de la défense de la paix—il ne s'agit pas uniquement de la prohibition du recours à la guerre entre les membres ou de leur défense commune devant les menaces extérieures, mais de la défense de la paix universelle—la Charte exige aussi que les non-membres agissent conformément à ses principes dans la mesure nécessaire au maintien de la paix (article 2, alinéa 6; article 32 et article 35, alinéa 2).²⁴ A l'universalité de ce but correspond la généralité de son pouvoir obligatoire. Dans ce cadre, la Charte impose des obligations et octroie des droits à des non-membres; de ce fait elle contredit le principe du droit international

²⁴ Voir les résolutions relatives à l'«affaire grecque»: 109(II) du 21 octobre 1947, 193(III) du 27 novembre 1948, 288(IV) du 18 novembre 1949, 382(V) du 1er décembre 1950, 508(VI) du 7 décembre 1951 et 702(VII) du 17 mars 1953.

selon lequel les obligations conventionnelles n'obligent que les parties contractantes; en effet, la Charte adoptée par certains Etats, crée une norme générale *erga omnes* en fonction de la finalité essentielle qu'elle assigne à l'Organisation.²⁵ Ainsi, dans l'affaire grecque, la résolution du 21 octobre 1947 adresse des recommandations à l'Albanie et à la Bulgarie, Etats *non membres*, les «invitant» à coopérer avec les Etats membres à la solution pacifique de leurs différends. Dans sa résolution du 27 novembre 1948, l'Assemblée générale, considérant que l'aide apportée par ces deux Etats *non membres* aux partisans grecs «met en péril la paix et est incompatible avec les buts et les principes de la Charte» leur enjoint notamment de cesser immédiatement de donner asile ou assistance aux partisans.

L'action de l'O.N.U. a gagné en efficacité par rapport à celle de la S.D.N. qui a vu ses espoirs frustrés lors de son intervention dans la guerre d'Ethiopie; certes, là déjà il existait un organe de la communauté qui a dit le droit; mais ces mesures intermédiaires se heurtèrent à l'interprétation et l'application individuelles des membres. L'action en Corée fut la grande épreuve de l'O.N.U.: une attaque s'étant produite, le Conseil de sécurité a été appelé à agir. Grâce à l'interprétation *in concreto* de l'article 27, le Conseil a pu adopter les résolutions des 25 et 27 juin et du 7 juillet 1950 portant sur l'agression en Corée, malgré ou à cause de l'absence du représentant soviétique. La première résolution détermine que l'attaque armée de la Corée du Nord contre la République de Corée constitue une rupture de la paix et invite les parties à cesser immédiatement les hostilités; la deuxième recommande aux membres de venir en aide à la République de Corée afin de permettre la restauration de la paix; la troisième concerne l'organisation de toutes les forces sous le commandement unique des Etats-Unis et sous le drapeau des Nations Unies. Plus tard, en se fondant sur la résolu-

²⁵ Rien n'a été plus surprenant dans ce renversement de principe aux fins du maintien de la paix que la mise en application du nouveau principe (action en Grèce et en Corée). C'est le principe de la paix internationale qui tend à s'universaliser.

tion «Union pour le maintien de la Paix», l'Assemblée générale constata, le 1er février 1951, que la Chine communiste était engagée dans l'agression en Corée, et recommanda l'application de mesures collectives contre la Chine communiste et la Corée du Nord. Ces résolutions et la suite des événements illustrent la portée de l'action de l'O.N.U. dont l'évolution s'accomplit par progression géométrique. Néanmoins, l'Organisation ne disposant pas d'un pouvoir propre institutionnalisé doit recourir nécessairement au pouvoir des grandes puissances ou de certaines d'entre elles, car, dans les cas les plus aigus, les grandes puissances sont incapables d'une action concertée. Le pouvoir social est l'apanage des sociétés étatiques, le pouvoir international celui des grandes puissances. C'est pourquoi l'O.N.U. offre plutôt un cadre d'action qu'une action substantielle.²⁶

Le troisième aspect relatif à l'évolution de l'Organisation apparaît clairement dans la transformation accomplie par l'adoption de la résolution «Union pour le maintien de la Paix». Cette résolution se fonde sur les buts principaux des Nations Unies énoncés aux alinéas 1 et 2 de l'article premier de la Charte, de même que sur la responsabilité qui incombe au Conseil de sécurité, à l'Assemblée générale et aux membres en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Malgré son aspect révolutionnaire, elle n'est qu'une expression nécessaire de l'évolution de l'Organisation poursuivie depuis 1946, soit par des propositions d'amendement ou de limitation du droit de veto, soit par ses antécédents directs, la création de la Commission intérimaire et la résolution de l'Assemblée du 14 avril 1949. Devant la pression de l'agression en Corée, l'O.N.U. n'avait qu'un choix: répondre à sa mission essentielle ou saper le principe de son existence.

²⁶ Comme on le constate dans l'«affaire grecque» notamment, l'action demeure étatique, les Nations Unies n'étant en mesure d'offrir qu'un cadre juridique à cette action substantielle. Les Nations Unies décident, les Etats disposent. De même, l'action en Corée, bien que collective, ne fut pas moins dépendante de la décision des Etats-Unis consacrée par les Nations Unies. Il en ressort que les Nations Unies représentent la superstructure de la communauté internationale dont la substance infrastructurelle demeure concentrée dans les Etats et tout particulièrement dans les très grands Etats.

La question-clé du droit international, l'établissement et le maintien de la paix, est à l'origine, de la structure organique, de la répartition des pouvoirs et de leur portée, ainsi que des transformations innovatrices et de l'évolution de l'Organisation des Nations Unies. Elle constitue la raison et l'explication de la nécessité et de la finalité principales de l'Organisation. Son importance réelle a défini l'orientation de notre étude.

L'O.N.U. cherche à construire l'armature de la paix universelle. Mais le champ réduit de sa compétence effective, l'imperfection de son mécanisme et son action médiata, la portée limitée—bien qu'en progrès—de la force obligatoire de ses décisions et la carence d'un pouvoir indépendant nous ont fait déjà pressentir l'intensité relativement faible de cet essai d'intégration internationale. Néanmoins, les défauts mêmes de l'Organisation des Nations Unies font miroiter des promesses de progrès.